



Protección, producción, promoción

EXPLORANDO SINERGIAS ENTRE PROTECCIÓN
SOCIAL Y FOMENTO PRODUCTIVO RURAL EN
AMÉRICA LATINA

RESUMEN EJECUTIVO

COMPILADORES

Jorge Higinio Maldonado
Rocío del Pilar Moreno-Sánchez
John Alexander Gómez
Viviana León Jurado

**PROTECCIÓN, PRODUCCIÓN, PROMOCIÓN:
EXPLORANDO SINERGIAS ENTRE PROTECCIÓN SOCIAL
Y FOMENTO PRODUCTIVO RURAL EN AMÉRICA LATINA**

RESUMEN EJECUTIVO

COMPILADORES

Jorge Higinio Maldonado

Rocío del Pilar Moreno-Sánchez

John Alexander Gómez

Viviana León Jurado

Resumen ejecutivo: Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo en América Latina / compiladores Jorge Higinio Maldonado, Rocío del Pilar Moreno-Sánchez, John Alexander Gómez, Viviana León Jurado. -- Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes, 2016.

110 páginas; 23 x 22,5 cm.

Otros autores: Felipe García, Steven M. Helfand, André Portela Souza, Graciela Teruel, Carlos E. Guanziroli, Maria Ignacia Fernández, Maria Fernanda Leiva, Jorge Ortega, Macarena Weason, Karen Macours, Juan Carlos Feres, Antonio Yúnez Naude, George Dyer Leal, Fabiola Rivera Ramírez, Omar Stabridis Aranda, John Scott, Andrés Moya, Michael Carter, Juan José Perfetti, Margarita Beneke de Sanfeliú, Amy Ángel, Mauricio Arturo Shi, Carolina Avalos, Úrsula Aldana, Tania Vásquez, Johanna Yancari, Carolina Trivelli, Pablo Yanes, Tomás Rosada.

ISBN 978-958-774-316-6

1. Transferencias monetarias condicionadas – América Latina 2. Programas de desarrollo – América Latina 3. Desarrollo rural – América Latina 4. América Latina – Condiciones rurales I. Maldonado, Jorge Higinio II. Moreno-Sánchez, Rocío del Pilar III. Gómez, John Alexander IV. León Jurado, Viviana V. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Economía. CEDE.

CDD 338.188

SBUA

Primera edición: febrero del 2016

© Jorge Higinio Maldonado, Rocío del Pilar Moreno-Sánchez, John Alexander Gómez, Viviana León Jurado (compiladores)

© José Antonio Ocampo, Felipe García, Steven M. Helfand, André Portela Souza, Graciela Teruel, Carlos E. Guanziroli, Maria Ignacia Fernández, Maria Fernanda Leiva, Jorge Ortega, Macarena Weason, Karen Macours, Juan Carlos Feres, Antonio Yúnez Naude, George Dyer Leal, Fabiola Rivera Ramírez, Omar Stabridis Arana, John Scott, Andrés Moya, Michael Carter, Juan José Perfetti, Margarita Beneke de Sanfeliú, Amy Ángel, Mauricio Arturo Shi, Carolina Avalos, Úrsula Aldana, Tania Vásquez, Johanna Yancari, Carolina Trivelli, Pablo Yanes, Tomás Rosada.

© Universidad de los Andes, Facultad de Economía

Este proyecto contó con la financiación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Ediciones Uniandes
Calle 19 núm. 3-10, oficina 1401
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 339 4949, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-774-316-6
ISBN e-book: 978-958-774-317-3

Corrección de estilo en español: Tatiana Grosch
Diagramación interior: Martha Echeverry
Diseño de cubierta: Claudia Rodríguez
Imagen de cubierta: Rocío del Pilar Moreno-Sánchez – Archivo personal

Impresión:
Javegraf
Calle 46 A núm. 82-54, interior 2
Parque industrial San Cayetano
Teléfono: 416 1600
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

CONTENIDO

Introducción	1
<i>Jorge Higinio Maldonado</i> <i>John Alexander Gómez</i>	
Sinergias entre políticas de protección social y proyectos de desarrollo rural: aproximación desde la literatura existente y la teoría	7
<i>Jorge Higinio Maldonado</i> <i>John Alexander Gómez</i> <i>Viviana León Jurado</i>	
Sinergias entre protección social y desarrollo rural	9
Las oportunidades de interacción	12
Conclusiones	17
Transferencias monetarias condicionadas y políticas de desarrollo rural en Brasil: posibles sinergias entre Bolsa Familia y el PRONAF	21
<i>Felipe Garcia</i> <i>Steven M. Helfand</i> <i>André Portela Souza</i>	
Resultados y conclusiones	23

Efectos sinérgicos entre el Ingreso Ético Familiar y los programas de apoyo al emprendimiento en Chile, 2012-2014	29
<i>Maria Ignacia Fernández</i>	
<i>Maria Fernanda Leiva</i>	
<i>Jorge Ortega</i>	
<i>Macarena Weason</i>	
Descripción de los programas estudiados	30
Evaluación de impacto	31
Análisis institucional	33
Reflexiones y recomendaciones	35
El programa de combate a la pobreza y las políticas de desarrollo rural en México: evaluación de impactos y opciones de políticas alternativas	37
<i>Antonio Yúnez Naude</i>	
<i>George Dyer Leal</i>	
<i>Fabiola Rivera Ramírez</i>	
<i>Omar Stabridis Arana</i>	
Programas para la reducción de la pobreza rural en Colombia: una evaluación de las sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción	45
<i>Andrés Moya</i>	
Oportunidades Rurales y Familias en Acción	46
Metodología de evaluación	47
Resultados	50
Discusión	53
Transferencias monetarias condicionadas y desarrollo rural en El Salvador	57
<i>Margarita Beneke de Sanfeliú</i>	
<i>Amy Ángel</i>	
<i>Mauricio Arturo Shi</i>	
Los programas de TMC y de desarrollo rural	57
Preguntas de investigación	59
Metodología	59
Resultados	62
Conclusiones	65

Sierra Sur y Juntos: un análisis a partir de la implementación conjunta de estos dos programas en Chumbivilcas (Cusco, Perú)	67
<i>Úrsula Aldana</i>	
<i>Tania Vásquez</i>	
<i>Johanna Yancari</i>	
Descripción de los programas	67
Participación en Sierra Sur	68
Efectos promedio en los beneficiarios directos	69
Efectos en los beneficiarios indirectos	71
Efectos diferenciados sobre los beneficiarios directos	72
El efecto de Juntos en las actividades productivas de los hogares	73
Marco institucional	74
Conclusiones y recomendaciones	74
Oportunidades y restricciones para la articulación de programas. La arena institucional de las sinergias	77
<i>Maria Ignacia Fernández</i>	
Dimensión estratégica: el valor agregado de la articulación	77
Restricciones y oportunidades políticas	78
Aspectos técnicos. Restricciones y oportunidades derivadas del diseño de las intervenciones	80
Espacios de oportunidad para avanzar hacia una mayor complementariedad	83
A modo de conclusiones	84
Referencias	85
Conclusiones	87
<i>Jorge Higinio Maldonado</i>	
<i>Tomás Rosada</i>	
Implicaciones de los resultados	88
Desafíos metodológicos	91
Focalización	91

Identificación	92
Evaluación	92
Recomendaciones sobre la articulación de políticas	93
Perspectivas para el futuro	95
Referencias	97

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Programas evaluados en el caso de los países con programas consolidados	4
Cuadro 2.	Programas evaluados en el caso de los países con programas en proceso de consolidación	5
Cuadro 3.	Estática comparativa	10
Cuadro 4.	Impactos de Oportunidades Rurales y sinergias con Familias en Acción (resumen)	51
Cuadro 5.	Ilustración de los posibles grupos de comparación	60
Cuadro 6.	Grupos de comparación que se pudieron construir y aspectos a explorar	61
Cuadro 7.	Resumen de resultados: <i>impactos identificados</i>	64
Cuadro 8.	Resumen de las estrategias cuantitativa y cualitativa llevadas a cabo en cada uno de los países del estudio	89

INTRODUCCIÓN

*Jorge Higinio Maldonado*¹

*John Alexander Gómez*¹

Cerca de veintisiete millones de hogares en condición de pobreza en América Latina y el Caribe reciben apoyo a través de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC); estos programas movilizan cerca de 540 millones de dólares mensualmente. Una significativa proporción de estas familias está compuesta por habitantes rurales y, por tanto, sujetos potenciales de programas de desarrollo rural (DR), como los que lleva adelante el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) o proyectos similares. Los hogares que reciben ambas intervenciones (TMC y proyectos tipo FIDA) pueden encontrar diferentes formas de manejar los recursos de manera que exista complementariedad entre los mismos. La conexión entre programas de protección social, los mercados laborales y los proyectos de emprendimiento es especialmente relevante para América Latina. Por ejemplo, como parte de la meta de superación de la pobreza intergeneracional, los programas de protección social de la región procuran el fortalecimiento del capital humano de los niños, pero este esfuerzo será infructífero si no se genera la capacidad de conectar a los beneficiarios con el mercado laboral o con los proyectos de emprendimiento (Cecchini y Madariaga, 2011; Rangel, 2011). Estas conexiones podrían acercar la posibilidad de estructurar simultáneamente un camino para enfrentar en el corto plazo la pobreza, al fortalecer las capacidades productivas no solo de los hijos de las familias beneficiarias sino también de sus padres o tutores.

En este marco, el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes lideró el proyecto “Transferencias monetarias condicionadas y desarrollo rural en América Latina”, financiado principalmente por el FIDA y ejecutado con la colaboración de otras seis reconocidas instituciones de la región. El objetivo general del proyecto es mejorar el impacto de las operaciones del FIDA en América Latina y el Caribe, a través de la búsqueda, evaluación y

¹ Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

construcción conceptual de sinergias entre los programas de transferencias condicionadas y los programas de desarrollo rural —tipo FIDA—, los cuales llegan a decenas de millones de hogares pobres rurales en toda la región.

El proyecto cuenta con tres objetivos específicos. Por un lado, por medio de los diferentes análisis empíricos se busca describir y entender los mecanismos (a nivel de hogar y comunidad) a través de los cuales existen o podrían existir efectos de sinergias entre programas de DR y de TMC. Segundo, dado el potencial desarrollo que se podría obtener, se busca informar a los tomadores de decisiones (*policy makers*) a nivel nacional y a organizaciones internacionales que proveen financiamiento para programas de TMC y de DR, entre otros, sobre las potenciales sinergias entre los programas y acerca de diseños alternativos de estos para mejorar y explotar estas sinergias. Por último, se busca ofrecer retroalimentaciones que permitan al FIDA, y a sus respectivos equipos en cada país, explotar adecuadamente el potencial de sinergias que pueden encontrar en las intervenciones particulares que ellos promueven.

Los resultados permiten complementar la discusión sobre estrategias efectivas para la reducción de la pobreza rural, la cual se encuentra rezagada en la mayoría de los países de la región con respecto a su contraparte urbana, así como ofrecer insumos para potencializar los resultados ya existentes en las plataformas de ayuda social, que ya en la mayor parte de la región giran alrededor de los programas de transferencias. De la misma forma, la identificación de las sinergias ofrece información que facilita la construcción de estrategias de escalamiento (*scaling up*) en las intervenciones del FIDA en el marco de los programas de TMC, de manera que los recursos puedan ser utilizados de formas más eficientes para reducir la pobreza rural y la escasez de alimentos.

Aunque aún es precaria la investigación en este campo, existen ya algunos indicios de la importancia de explorar interacciones entre programas. Trabajos como los de Sabates-Wheeler *et al.* (2009) y Tirivayi *et al.* (2013) exploran el tema y concluyen sobre la necesidad de seguir ahondando en el mismo. Los hogares que reciben ambas intervenciones (TMC y proyectos tipo FIDA) pueden encontrar diferentes formas de manejar los recursos, de manera que exista complementariedad entre los mismos. Por ejemplo, los ingresos obtenidos a través de las TMC pueden modificar las preferencias frente al riesgo de los hogares que trabajan con proyectos de desarrollo; los hogares pueden redistribuir factores de producción, capital y trabajo, de manera que puedan aprovechar otras oportunidades; o pueden aparecer y crecer nuevas actividades económicas en las comunidades como resultado de la inyección de capital. Además, dado que los programas de TMC se enfocan en mujeres, estos podrían potenciar efectos de género y la participación de estas en proyectos de tipo productivo.

En la parte institucional y operativa también hay elementos que aportan al tema de las interacciones, ya que cada una de estas iniciativas ha ganado experiencia que podría ser de utilidad a la otra. Por un lado, los programas de protección social —y en particular las transferencias condicionadas— se han destacado por su crecimiento y por sus capacidades en la selección técnica de sus beneficiarios, así como por la inclusión de la evaluación como elemento primordial de su diseño; características poco notables en las iniciativas productivas rurales. Por otro lado, los programas de desarrollo productivo traen consigo una amplia experiencia en la formulación e implementación de una gran variedad de proyectos en el área rural, siendo esta una necesidad creciente de los programas de transferencias (Cecchini y Madarriaga, 2011; Rangel, 2011). Sin embargo, es importante señalar que bajo el concepto de programas de desarrollo productivo se incluye una muy heterogénea variedad de intervenciones, mientras que los programas de transferencias tienden a ser mucho más homogéneos, incluso entre países.

Entender los canales a través de los cuales se dan estas interacciones se hace relevante para la formulación de políticas en contextos donde los hogares reciben múltiples intervenciones. Al respecto, Sabates-Wheeler *et al.* (2009) señalan que la relación entre protección social y crecimiento agrícola es complejo y se da en varios niveles, luego su entendimiento y análisis es clave para el diseño de las políticas públicas en esos ámbitos. Adicionalmente, si bien hasta la fecha se han explorado los efectos positivos de la interacción entre ambos tipos de programas, no se pueden descartar efectos indeseables tanto a nivel individual como colectivo, por ejemplo, la generación de desincentivos para participar en programas de fomento productivo rural para no perder la condición de elegibilidad al programa de transferencias; o el conflicto de los hogares entre mantener los niños en la escuela para cumplir las corresponsabilidades de las transferencias o utilizar su mano de obra en el desarrollo de nuevos emprendimientos productivos.

La idea lógica de establecer interacciones o intervenciones conjuntas también ha sido percibida por los formuladores de política, y ya se observan algunos intentos de complementar diferentes programas. Es así como en Brasil se ha procurado complementar Bolsa Familia con el PRONAF en las familias agrícolas pobres, sin contar el esfuerzo de interacciones particulares bajo la plataforma de Brasil Sin Miseria. En El Salvador, el programa de transferencias Comunidades Solidarias Rurales contiene un eje de acción de generación de ingresos y desarrollo productivo. Incluso hay dos iniciativas muy recientes dirigidas deliberadamente a aprovechar las posibles sinergias entre diferentes programas y los programas de transferencias: el programa Haku Wiñay en Perú y Familias Campesinas en Colombia.

El libro *Producción, protección, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina* contiene la recopilación de los principales resultados obtenidos durante la ejecución del proyecto, desde su inicio a finales del 2012. Con miras a establecer la existencia de sinergias en la región, el CEDE de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes coordinó y supervisó el desarrollo de seis evaluaciones en un mismo número de países de la región.

Un primer grupo de países incluye aquellos que cuentan con programas de transferencias condicionadas consolidados, con bases de datos amplias y una experiencia importante que podría nutrir con sus resultados a otros países de la región. Este grupo incorpora las evaluaciones que corresponden a Brasil, Chile y México (ver cuadro 1). La Universidad de California, Riverside, y la Fundación Getúlio Vargas lideraron la evaluación de los efectos sinérgicos entre el reconocido programa de transferencias Bolsa Familia y el Programa de Crédito para Familias Agricultoras (PRONAF). El Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) ejecutó el caso correspondiente a Chile, para lo cual desarrolló una evaluación sobre la existencia de sinergias entre el predecesor del reconocido programa de transferencias Chile Solidario —el programa Ingreso Ético Familiar— y los programas de apoyo al emprendimiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Aunque la idea de estas evaluaciones era utilizar bases de datos ya existentes en estos países, el proyecto apoyó en el caso de Chile una oportuna e importante fase de levantamiento de información primaria. Por último, la Asociación Civil Desarrollo y Alimentación Sustentable (DAS A.C.) lideró, en México, la evaluación de la existencia de sinergias entre lo que era el programa de transferencias Oportunidades, ahora Prospera, y el reestructurado programa de fomento productivo rural Procampo.

CUADRO 1. Programas evaluados en el caso de los países con programas consolidados

	Brasil	Chile	México
DR	PRONAF	FOSIS - línea de emprendimiento	Procampo
Tipo de proyecto de desarrollo rural	Crédito subsidiado	Promoción de emprendimiento, promoción de crédito formal	Transferencia de efectivo
Institución a cargo	Ministerio de Desarrollo Agrícola	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)
TMC	Bolsa Familia	Ingreso Ético Familiar	Progresá - Oportunidades - Prospera
Institución a cargo	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Social

Las otras tres experiencias contemplan los resultados obtenidos en países que, aunque cuentan con programas de transferencias, su experiencia está en proceso de consolidación si se compara con la de los casos descritos anteriormente. Como representante de Centroamérica, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) desarrolló la evaluación de sinergias entre los programas Comunidades Solidarias Rurales, predecesor del programa Red Solidaria, y el programa de fomento productivo Plan de Agricultura Familiar, en El Salvador. Por otro lado, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) lideró la evaluación de efectos sinérgicos entre el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (Juntos) y el programa Sierra Sur. Por último, el CEDE, además de coordinar la ejecución del proyecto, también planteó y ejecutó la estrategia metodológica para derivar los posibles efectos sinérgicos entre el recién reestructurado programa de transferencias Familias en Acción y el programa FIDA de desarrollo rural Oportunidades Rurales (ver cuadro 2).

CUADRO 2. Programas evaluados en el caso de los países con programas en proceso de consolidación

	Colombia	El Salvador	Perú
DR	Oportunidades Rurales	Plan de Agricultura Familiar	Sierra Sur
Tipo de propuesta de desarrollo rural	Asistencia técnica, financiación de activos y promoción del ahorro	Asistencia técnica y no técnica, formación de habilidades personales y sociales	Asistencia técnica, financiación de activos y promoción del ahorro
Institución a cargo	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Ministerio de Agricultura
TMC	Familias en Acción	Comunidades Solidarias Rurales	Juntos
Institución a cargo	Departamento para la Prosperidad Social	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Con el fin de garantizar la rigurosidad científica de las metodologías y resultados, y con base en un enfoque innovador, el CEDE contó con el apoyo de un comité científico que participó activamente en la preparación, diseño y ejecución de cada uno de los estudios, así como en la revisión de los capítulos que se presentan en este libro. Este comité científico estuvo conformado por Michael Carter (Universidad de California, Davis), Karen Macours (Paris School of Economics), Graciela Teruel (Universidad Iberoamericana de México), Nora Lustig (Universidad de Tulane) e inicialmente Francisco Ferreira (Banco Mundial); todos con un profundo conocimiento del desarrollo

y la evaluación de programas de fomento productivo o programas de seguridad social en zonas rurales de la región. A cada uno le damos nuestros más sinceros agradecimientos.

Adicionalmente a los estudios de país se hizo un análisis de las condiciones institucionales que definen y afectan la realización potencial de estas sinergias (capítulo 8), estudio que fue liderado por María Ignacia Fernández (directora ejecutiva de Rimisp). Este capítulo de análisis institucional lo revisó y comentó Pablo Yanes (coordinador de investigaciones de la sede subregional de la CEPAL en México).

El libro se compone de nueve capítulos. El primer capítulo es un ejercicio conceptual desarrollado por la coordinación del proyecto desde el CEDE, que busca explorar de forma teórica las posibilidades de interacción entre los programas, en particular la eventual existencia de sinergias. Entonces este capítulo define y amplía los conceptos de DR, de programas de TMC y, por supuesto, el de sinergias. Así, busca construir un marco conceptual, a partir de la revisión de la literatura existente, y propone un modelo teórico que permita aproximar cómo los efectos y los posibles canales por los que estos se transmiten se relacionan para crear sinergias. El capítulo también explora la literatura sobre el tema a la luz de los diferentes canales posibles de interacción entre programas de DR y de TMC. Siguen seis capítulos (capítulos 2 a 7) que presentan los estudios de los países para los que se desarrollaron las evaluaciones, comenzando con los tres que corresponden a los países con programas consolidados (Brasil, Chile y México) y, posteriormente, los tres casos que corresponden a los países con programas emergentes (Colombia, El Salvador y Perú). Cada capítulo termina con una nota conceptual técnica de un miembro del comité científico y una nota conceptual política de un revisor externo. Algunos capítulos tienen anexos que por espacio no se incluyen en esta publicación, pero que están disponibles en la página web del libro (<https://economia.uniandes.edu.co/librosinergiarural> o <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>).

Finalmente, a manera de conclusiones, el capítulo 9 recoge las lecciones más importantes de los estudios, las implicaciones de los resultados y las limitaciones y el contexto en que deben entenderse estos resultados, así como una discusión sobre las perspectivas para el futuro de este tipo de estudios y sus aplicaciones en las políticas públicas.

SINERGIAS ENTRE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL: APROXIMACIÓN DESDE LA LITERATURA EXISTENTE Y LA TEORÍA

*Jorge Higinio Maldonado*²

*John Alexander Gómez*³

*Viviana León Jurado*³

Las intervenciones de política social y agrícola tradicionalmente han gestionado sus programas y proyectos desde instituciones diferentes y con lógicas diferenciadas, porque buscan atender diversos problemas de los hogares. En consecuencia, la existencia o la posibilidad de aprovechar posibles interacciones entre programas no formaba parte de sus agendas de trabajo. Sin embargo, aún en ausencia de coordinación, algunas interacciones se pueden dar de manera orgánica entre los dos tipos de programas, en particular cuando estos van dirigidos a la que, en principio, parecería ser la misma población. Como las transferencias monetarias condicionadas están destinadas principalmente a la población en estado de pobreza y/o pobreza extrema, y la pobreza en la región está en gran medida concentrada en las regiones rurales, y siendo natural la presencia de programas de desarrollo rural en estas zonas, es entendible la hipótesis de que existe un potencial de interacción. Es así que el proyecto “Transferencias monetarias condicionadas y desarrollo rural en América Latina” busca evaluar si existen sinergias bajo la estructura actual de ambos tipos de intervenciones.

² Profesor asociado de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). Director del proyecto “Transferencias monetarias condicionadas y desarrollo rural en América Latina”.

³ Asistente de investigación del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

En América Latina, las TMC se han convertido en una herramienta de política pública cuyo acelerado crecimiento, así como la comprobación de sus resultados, han llamado la atención de expertos y hacedores de políticas públicas. Dentro del término se suelen agrupar aquellas iniciativas basadas en la entrega de recursos monetarios a familias que clasifiquen dentro de una focalización determinada, a cambio de que se comprometan con el cumplimiento de una serie de corresponsabilidades.

Si bien se entiende por programas de DR aquellas intervenciones que buscan mejorar las condiciones de vida y de productividad económica en las zonas rurales, sus objetivos son variados y amplios, e incluso pueden buscar varios resultados simultáneamente. Las intervenciones cobijadas bajo este término fluctúan desde proyectos de capacitación básica, especializada o empresarial, hasta subsidios directos y créditos blandos para inversiones o equipos, mejoramiento de semillas, uso de tecnologías mejoradas, pasando por procesos de formalización de empresas, seguridad alimentaria, proyectos de riego e intervenciones no orientadas a la agricultura, como vivienda rural, saneamiento básico o infraestructura. Desde 1977, el FIDA se ha orientado a financiar principalmente proyectos para el desarrollo de la producción de alimentos en países en vía de desarrollo, dada su profunda relación con la pobreza en áreas rurales (FIDA, 2014).

Así como el concepto de desarrollo rural es amplio, los productores rurales también se caracterizan por su diversidad. Por un lado, la producción agrícola tradicionalmente se ha dividido en dos categorías: la agricultura empresarial y la agricultura familiar. Se entiende que los programas de DR se encaminan primordialmente a los agricultores familiares, que se caracterizan por el uso preponderante de mano de obra familiar, acceso limitado (en cantidad y calidad) a los recursos de tierra y capital, y una diversificación de actividades generadoras de ingreso en el hogar (Echenique, 2006). Maldonado *et al.* (2007), basados en Echenique (2006), proponen tres categorías de hogares agrícolas familiares: (1) agricultura familiar de subsistencia; (2) agricultura familiar de transición; y (3) agricultura familiar consolidada. Los proyectos de DR pueden dirigirse específicamente a alguno de estos grupos o pueden intentar cobijar a todos los grupos; esta focalización es importante a la hora de definir el alcance y el éxito de la implementación de los proyectos.

Como un primer paso para guiar la discusión sobre las sinergias entre los dos tipos de programas es necesario identificar la literatura existente que permita proponer y sustentar una hipótesis acerca de las variables sobre las cuales se podrían presentar las sinergias. De esta forma, en esta sección se presenta la base conceptual a partir de la cual se desarrolla el proyecto. Para esto se propone y desarrolla un modelo teórico que permite entender esta noción de sinergias entre intervenciones y se avanza en la identificación y análisis de las posibles interacciones entre programas de desarrollo rural y

aquellos orientados a la protección social. El capítulo también busca sintetizar y exponer las hipótesis acerca de las sinergias, y la literatura que puede sustentar los posibles caminos por los cuales estos dos tipos de programas podrían estar complementándose.

Sinergias entre protección social y desarrollo rural

Existen dos formas de interacción entre las intervenciones de desarrollo productivo y las de protección social, que se dan cuando su focalización comparte un mismo espacio y población. Un primer tipo de interacción es la complementariedad, en la que ambos tipos de intervenciones pueden generar resultados sobre una misma variable, sin que ello implique resultados adicionales de la *interacción* entre ellas. En estos casos no hay un valor agregado de la interacción, en cuanto el resultado está dado por el efecto adicionado de las dos intervenciones (la suma simple de los efectos individuales). Un segundo tipo es cuando un programa potencializa los resultados del otro de tal forma que la interacción genera un valor adicional en la variable de interés a aquel valor que resulta de la agregación simple de los efectos individuales; es decir, la interacción tiene un valor en sí misma y el resultado es mayor al de la suma de las dos intervenciones; a este caso lo llamamos sinergia.

Las interacciones pueden producirse sobre aspectos o variables particulares y estar sujetas a contextos específicos. Las interacciones pueden también planearse de tal forma que desde el diseño de los programas o desde la coordinación de los organismos encargados de su implementación se abran espacios explícitos para la interacción; o las interacciones pueden ser orgánicas y surgir únicamente por la coincidencia de programas en un mismo hogar. A pesar de esta potencialidad, tradicionalmente, las entidades encargadas de la protección social o del desarrollo rural no han emprendido acciones explícitas dirigidas a la coordinación entre programas; de hecho han actuado de forma aislada, quizá perdiendo la oportunidad de aprovechar interacciones entre diversas intervenciones.

Una forma de entender este proceso es a través de una modelación teórica de los efectos de los programas sobre los hogares, como se muestra a continuación.

La teoría detrás de las sinergias

Con el objetivo de entender cómo los programas de TMC y de DR afectan la toma de decisiones de los hogares rurales, se propone un modelo teórico inspirado en el formulado por Singh *et al.* (1986) y aplicado desde varios enfoques, como es el caso de De la Montaña *et al.* (2014).

El modelo propone que los hogares rurales derivan su bienestar del consumo de bienes, agrícolas y no agrícolas, producidos y no producidos por ellos. Este sugiere que, a partir de describir una función de utilidad ($U = F^{\alpha_f} (\gamma A)^{\alpha_a}$) y una función de producción ($A = \psi \theta^\phi L_a^\beta$), se pueden representar las decisiones de los hogares rurales sobre la producción agrícola (A), la proporción de la producción destinada al autoconsumo (γ), sobre el consumo de bienes no agrícolas (F) y sobre los insumos de la producción agrícola (mano de obra propia $-L_a$ y otros insumos tecnológicos $-\theta$), como el resultado de decisiones que buscan maximizar el bienestar de los hogares sujetos a las limitaciones técnicas, presupuestales y de tiempo que enfrentan estos hogares.

El modelo permite ver lo que serían las decisiones óptimas y, más importante aún, permite ver el efecto de las transferencias monetarias (S) sobre las decisiones del hogar y los cambios en la productividad (ψ), causados por los programas de TMC y de DR, respectivamente.

CUADRO 3. Estática comparativa

X	$\frac{\partial X}{\partial S}$	$\frac{\partial X}{\partial \psi}$	$\frac{\partial X}{\partial S} + \frac{\partial X}{\partial \psi}$
Insumos agrícolas productivos (θ)	0	$\frac{\theta^*}{\psi(1-\beta-\phi)}$	$\frac{\theta^*}{\psi(1-\beta-\phi)}$
Tiempo trabajado en la actividad agrícola (L_a)	0	$\frac{L_a^*}{\psi(1-\beta-\phi)}$	$\frac{L_a^*}{\psi(1-\beta-\phi)}$
Producción agrícola (A)	0	$\frac{A^*}{\psi(1-\beta-\phi)}$	$\frac{A^*}{\psi(1-\beta-\phi)}$
Nivel de autoconsumo (γA)	$\frac{\alpha_a}{P_a}$	$\frac{\alpha_a (P_a A^* - w L_a - C_a \theta)}{P_a (1-\beta-\phi)}$	$\frac{\alpha_a}{P_a} \left(1 + \frac{P_a A^* - w L_a - C_a \theta}{(1-\beta-\phi)} \right)$
Nivel de consumo de bienes no producidos por el hogar (F)	$\frac{\alpha_f}{P_f}$	$\frac{\alpha_f (P_a A^* - w L_a - C_a \theta)}{P_f (1-\beta-\phi)}$	$\frac{\alpha_f}{P_f} \left(1 + \frac{P_a A^* - w L_a - C_a \theta}{(1-\beta-\phi)} \right)$

Una forma de observar posibles interacciones entre las dos intervenciones es a partir de la estimación de los efectos conjuntos en ambas variables sobre las variables de decisión. En el cuadro 3 se destaca que el modelo sugiere que las transferencias no afectan el consumo de insumos productivos o las decisiones sobre la asignación de mano de obra. Sin embargo, es posible que empíricamente se observen cambios en la actividad agrícola como resultado de las transferencias u otros efectos no predichos por el modelo; por lo tanto, la pregunta es: ¿qué podría estar ignorando el modelo que impide observar otras interacciones (complementariedades o sinergias) entre los programas? La literatura señala dos razones por las que el modelo podría no mostrar otras interacciones. Primero, el modelo supone la inexistencia de fallas de mercado y, segundo, el modelo teórico se abstrae de las diferencias internas de los hogares al tratar a todos los miembros del hogar como una unidad, con las mismas preferencias y tomando una única decisión.

En últimas, si bien el modelo teórico da algunas luces sobre posibles complementariedades o sinergias (si los mercados exhiben fallas), la respuesta a la pregunta de si existen o no estas interacciones se convierte en una respuesta fundamentalmente empírica.

Evidencia empírica de sinergias y complementariedades

Trabajos como los de Farrington *et al.* (2004), Holmes *et al.* (2007) y Tirivayi *et al.* (2013) indagan sobre la posible existencia de sinergias y complementariedades entre ambos tipos de intervención. En un primer momento, en palabras de Holmes *et al.* (2007) y Farrington *et al.* (2004) se planteó que las posibles sinergias entre estas dos perspectivas eran limitadas. Ello en respuesta a que los dos tipos de políticas se concebían por separado, en departamentos del gobierno independientes el uno del otro y, por tanto, se consideraban con perspectivas diferentes. Sin embargo, Farrington *et al.* (2004) encontraron que existía un amplio espacio para introducir aspectos de un tipo de programa en el otro y viceversa.

Recientemente se han añadido a la literatura documentos que buscan evidencia empírica de las posibles sinergias y complementariedades entre los programas productivos y los de protección social, en particular de las transferencias monetarias. Tirivayi *et al.* (2013) buscan evidencia empírica en estudios anteriores y encuentran, al igual que Sabates-Wheeler *et al.* (2009), que habría evidencia de complementariedades sobre el alivio de las restricciones de liquidez, sobre el desarrollo de mercados agrícolas locales y sobre la seguridad alimentaria, entre otros. Covarrubias *et al.* (2012), Boone *et al.* (2013) y Asfaw *et al.* (2014) presentan evidencia para el África subsahariana,

encontrando evidencia positiva sobre el trabajo infantil, la producción agrícola, los activos productivos, diversificación de la dieta y restricciones al crédito y liquidez, en ciertos casos particulares.

De acuerdo con Sabates-Wheeler *et al.* (2009) y Holmes *et al.* (2007) existirían condiciones mínimas para alcanzar el éxito de las interacciones. En primer lugar, Sabates-Wheeler *et al.* (2009) señalan la relevancia del contexto en el que se desarrollan las dos intervenciones para que tengan lugar o no las complementariedades. En segundo lugar, el nivel de desarrollo agrícola del país resulta relevante dado que no se puede suponer que las complementariedades o sinergias basadas en el buen funcionamiento del mercado van a funcionar en todos los países (Sabates-Wheeler *et al.*, 2009). Sobre este último punto, Holmes *et al.* (2007) y Sabates-Wheeler *et al.* (2009) afirman que las complementariedades o sinergias se van a manifestar dependiendo del tipo de vulnerabilidad del beneficiario, ya que si este presenta altos niveles de pobreza difícilmente va a aprovechar la transferencia para realizar inversiones productivas. En tercer lugar, se requiere que las políticas del sector agrícola sean estables, en el sentido de proporcionar un contexto con reglas claras que permita a los hogares agrícolas tomar decisiones con la menor incertidumbre posible. Por último, la garantía y regularidad de la transferencia monetaria es esencial para modificar el comportamiento de los beneficiarios de los dos tipos de programas.

Las oportunidades de interacción

La identificación de cada uno de los tipos de programas como intervenciones que usan instrumentos determinados para generar resultados específicos, a través de canales particulares, podría facilitar la conceptualización de estas interacciones entre programas. De esta forma, una complementariedad se podría identificar cuando, de forma directa y concertada, ambos tipos de programas tienen efectos sobre un mismo resultado, pero por canales diferentes. En cambio, una sinergia se podría identificar como: (1) casos en los que se afecta un mismo resultado, pero a través de canales diferentes que podrían retroalimentarse; o (2) como resultados indirectos de un tipo de programa que potencializa o afecta los mecanismos a través de los cuales los efectos del otro se desarrollan. Para generar una aproximación juiciosa al tema se plantean algunos aspectos particulares en los que se podrían ver interacciones entre los programas.

Producción agrícola

Gran parte de las estrategias de DR, al menos las que se encaminan al fomento productivo, tienen como objetivo incrementar los niveles de producción o cambios particulares en la tecnología que redunden en mayor producción. Como lo sugieren Tirivayi *et al.* (2013), los programas de DR han probado tener efectos positivos sobre la productividad agrícola y los niveles de protección. En contraste, el incremento en los niveles de producción no es un objetivo de los programas de TMC.

Las posibles sinergias de los dos programas sobre el incremento de los niveles de producción se deben ver a la luz de los potenciales resultados indirectos de los programas de protección social. La FAO (2014) destaca que en el África subsahariana las transferencias habrían tenido un efecto sobre la actividad agrícola al incrementar el uso de insumos en la producción, el uso de la tierra, y al aumentar la producción. Ahora, si las intervenciones de DR ofrecen principalmente información e insumos adicionales para la producción, que no se tendrían en su ausencia, hay posibilidad de que se potencialicen los resultados sobre la producción a partir de la mayor liquidez proporcionada por las transferencias.

Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria podría estar siendo afectada por ambos tipos de programas. Los programas de TMC tendrían este efecto por dos canales principalmente: el alivio de las restricciones de liquidez (Cecchini y Madariaga, 2011) y las capacitaciones en nutrición (Fiszbein y Schady, 2009; DFID, 2011). Por otra parte, los programas de DR pueden tener la seguridad alimentaria como propósito directo e indirecto. Autores como Asfaw *et al.* (2014), Boone *et al.* (2013), Tood *et al.* (2009) y Martínez (2004) encontraron evidencia de una mejor situación alimentaria gracias a un incremento en el consumo de alimentos provenientes de la producción propia. Tirivayi *et al.* (2013) encontraron que uno de los resultados más sólidos de los programas de DR es su impacto sobre variables como el nivel de ingreso, la productividad y el nivel de producción, que podrían estar relacionados, a su vez, con mejores niveles de seguridad alimentaria.

En particular, un posible espacio de sinergias se daría a partir de la orientación adicional proporcionada por los programas de transferencias, que podría redirigir el uso de los ingresos y la producción adicional obtenida con los programas de DR. El canal de capacitaciones y de verificación del estado de salud de los menores, e incluso la mayor prevalencia de los programas de

TMC en comparación con los de DR, podrían estar subsanando estas diferencias, potencializando así los canales y sus efectos sobre la seguridad alimentaria.

Formación de capital productivo

El capital productivo se entiende como el acceso a insumos, activos y tecnología para el desarrollo de la actividad productiva del hogar. El efecto de los programas de DR en estos aspectos es más claro, pues la falta de capital productivo es una de las razones de su existencia. Por el contrario, las TMC no tienen como objetivo directo la construcción de capital productivo, pero cada vez existe más evidencia sobre efectos indirectos.

Los efectos indirectos de las TMC podrían potencializar los canales por los cuales los programas de DR afectan la construcción de capital productivo. Algunos documentos parecieran sugerir que la seguridad de las transferencias y la reducción de las restricciones de liquidez podrían potenciar la orientación proporcionada por los programas de DR sobre inversiones o uso de insumos. Al igual que para las anteriores hipótesis de sinergias, no hay evidencia sobre la interacción de estos canales, pero en este caso particular existe evidencia sobre cómo las TMC han generado inversión productiva. La hipótesis se basa, entonces, en que las intervenciones de DR sean efectivas para guiar estas inversiones.

El acceso a activos productivos podría entenderse, entonces, a través de dos canales que se detallan a continuación: (1) mecanismos relativos a los mercados de crédito; y (2) reducción en el riesgo percibido de las inversiones productivas. Las restricciones al crédito son un problema para los pequeños productores, dado que no permiten que estos inviertan óptimamente en su actividad productiva (Sabates-Wheeler *et al.*, 2009). Un hogar beneficiario de los dos tipos de programas podría incrementar su posibilidad de acceso a crédito y a servicios financieros formales. Al igual que con las restricciones al crédito, la adecuada gestión del riesgo es un canal por el que se espera aumentar el capital productivo. El principal canal por el que los programas de TMC y de DR estarían mejorando la gestión del riesgo es a partir de la generación de certidumbre sobre una parte de los ingresos de los hogares.

Formación de capital humano

Tanto los programas de DR como los de TMC inciden en la formación de capital humano de una u otra forma. Las TMC impactan positivamente la formación de capital humano a través de las condicionalidades que generan incentivos para la capacitación formal de los jóvenes del hogar. Los

programas de DR generan capacitación informal y específica dada la necesidad de conocimientos para incrementar la habilidad productiva de la comunidad rural.

Los programas de DR manejan una capacitación dirigida hacia la actividad productiva y la creación de valor agregado, mientras que las TMC estarían generando formación de capital humano. Si las TMC promueven la creación de educación básica y media formal, y los programas de DR promueven la creación de conocimientos productivos, la intersección de ambas intervenciones podría generar incentivos para incrementar la educación formal a nivel técnico o profesional. De otra parte, los jóvenes capacitados formalmente tendrían mayor capacidad para entender y asimilar la formación en prácticas productivas, logrando entonces mayor provecho de las intervenciones de DR.

De acuerdo con Tirivayi *et al.* (2013), los programas de protección social reducen la adopción de estrategias de gestión ante imprevistos, entre otros, la inasistencia de los menores a las escuelas. En contraste, los programas de desarrollo rural podrían estar incrementando la carga de trabajo dentro del hogar, aumentando así el costo de oportunidad de los hogares rurales que envían sus hijos al colegio. Puede que el encuentro de ambos tipos de programas genere efectos diferentes. Dada la evidencia que sugiere que las TMC realmente no logran la reducción del trabajo infantil, y que esto contrasta con la condicionalidad de asistencia escolar de este tipo de programas, no se puede determinar hasta qué punto las interacciones serían negativas —al aumentar aún más la presión sobre el trabajo familiar— o positivas —al subsanar parte de la presión esperada por los programas de DR con la transferencia.

Efectos transversales: el caso del género y el medio ambiente

Tirivayi *et al.* (2013) sugieren que en la interacción entre los dos tipos de programas existen variables transversales que matizan el alcance de sus efectos sobre resultados particulares. Dos temas transversales particulares son importantes: el género y el medio ambiente.

El papel de la mujer dentro de los programas de transferencias ha sido un tema de amplio debate y los resultados de sus impactos han sido variables, aunque en general favorables. Entretanto, si bien se sabe que algunos de los programas de DR dan prioridad a las mujeres, y aunque no se ha analizado el efecto de esta asignación, sí se sabe que pueden verse beneficiadas por este tipo de programas.

La posible interacción entre los programas también tendría entonces espacios para la generación de efectos sinérgicos en aspectos relativos al género. En particular, mientras que el

empoderamiento obtenido por medio de las transferencias pareciera darse por el incremento del poder financiero de las mujeres dentro de las decisiones del hogar, el empoderamiento esperado de los programas de DR está dirigido hacia el fortalecimiento de las capacidades productivas.

En lo relativo al medio ambiente, mientras que el posible efecto que tendrían los programas de TMC sería de carácter indirecto, el impacto de los programas de DR es directo, en cuanto estos, en general, han buscado afectar estas variables de manera positiva. Las evaluaciones de programas de DR disponibles han buscado establecer cómo unas estrategias amigables con el medio ambiente, que se quisieran estimular, afectarían variables como los ingresos o la producción de sus receptores. Tirivayi *et al.* (2013) llegan a la conclusión de que los resultados son aun inestables. La literatura es aún más escasa en cuanto a los efectos de los programas de TMC sobre variables ambientales. Un estudio afirma que el programa de transferencias en México (Oportunidades) estaría asociado con mayores niveles de deforestación (Alix-García *et al.*, 2013), pues el programa estaría presionando el consumo de bienes intensivos en tierra y, por lo tanto, presionando la transformación de las zonas de bosque.

De esta forma, una pregunta válida es si es posible revertir o confirmar el efecto hacia un resultado positivo en el momento en que se encuentren ambos programas. El monitoreo de variables ambientales es esencial para el desarrollo rural y de hecho algunos programas en esta área lo fomentan. Mientras tanto, los efectos negativos en las TMC provienen de un uso inapropiado desde el punto de vista ambiental de la transferencia. Dado esto, el uso de las transferencias, acompañado de la guía provista por los programas de DR, podría hacer que el resultado de la interacción fuera diferente a lo esperado bajo un programa u otro.

Hay que hacer mención especial del efecto de los programas sobre variables referentes a la capacidad de los beneficiarios a adaptarse a eventos climáticos extremos. Aunque esta variable no es en sí misma una variable ambiental, sí guarda una estrecha relación con una de la más grandes problemáticas ambientales actuales, como lo es el cambio climático. El DFID (2011) afirma que hay un creciente interés en el papel de las transferencias como parte de una respuesta integral al cambio climático. Al integrarse con los servicios ofrecidos por los programas de DR, podrían generarse sinergias a partir de la utilidad de estos últimos en introducir estrategias de adaptación, particularmente en la producción de las comunidades beneficiarias.

Conclusiones

En esta sección introductoria se observa cómo la relación entre programas de transferencias condicionadas y programas de desarrollo rural es un campo de investigación relativamente nuevo y aun no existe un consenso sobre la existencia de complementariedades o sinergias, incluso en variables de resultado que parecieran obvias. Esta falta de evidencia se debe, en gran medida, a que si bien se ha venido avanzando en el tema de la evaluación del impacto en ambas dimensiones, es poco lo que se ha logrado analizar sobre el impacto de intervenciones conjuntas.

En la literatura se proponen varios canales a través de los cuales pueden observarse las interacciones: en la producción agrícola, en el consumo del hogar y la seguridad alimentaria del mismo, en la formación de capital productivo o en la formación de capital humano. También se ha mencionado el papel que juega la interacción entre programas de DR y los de TMC en temas como el empoderamiento de las mujeres o las decisiones y el manejo de los impactos relacionados con la gestión ambiental de los predios. Pero la lista no es exhaustiva. Pueden existir otros canales y otras formas de interacción entre diferentes intervenciones. Por ejemplo, el tema de la vinculación ciudadana de los campesinos puede ser un tema decisivo en el aprovechamiento de los programas. De forma similar, la formación de capital social dentro de las comunidades o las organizaciones de productores puede sufrir impactos (positivos o negativos) a partir de las intervenciones conjuntas.

Alix-Garcia, J., McIntosh, C., Sims, K., y Welch, J. (2013). *The Ecological Footprint of Poverty Alleviation: Evidence From Mexico's Oportunidades Program*. *Review of Economics and Statistics*, 95(4), 417-435.

Asfaw, S., Davis, B., Dewbre, J., Handa, S., y Winters, P. (2014). *Cash Transfer Programme, Productive Activities and Labour Supply: Evidence from a Randomised Experiment in Kenya*. *Journal of Development Studies*, 50(8), 1172-1196.

Boone, R., Covarrubias, K., Davis, B., y Winters, P. (2013). "Cash Transfer Programs and Agricultural Production: The Case of Malawi". *Agricultural Economics*, 44(3), 365-378.

Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina*. Santiago, Chile: Cuadernos de la CEPAL.

- Covarrubias, K., Davis, B., y Winters, P. (2012). "From Protection to Production: Productive Impacts of the Malawi Social Cash Transfer Scheme". *Journal of Development Effectiveness*, 4(1), 50-77.
- De la Montaña, E., Moreno-Sánchez, R. P., y Maldonado, J. H. (2014). "La caza de fauna silvestre en la región amazónica del noreste de Ecuador: Análisis bioeconómico de su uso como fuente de proteína para nacionalidades indígenas". Serie técnica n.º 26. Conservación Estratégica.
- DFID. (2011). *Cash Transfer Literature Review*. Department for International Development (UK-AID). Recuperado en: <http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Articles/cash-transfers-literature-review.pdf>.
- Echenique, J. (2006). Importancia de la Agricultura Familiar Campesina en América Latina y el Caribe. Proyecto GCP-RLA-152-IAB. Bloque Comercio FAO/BID. Santiago.
- FAO. (2014). "The economic impacts of cash transfer programmes in Sub-Saharan Africa. From Protection to Production". Policy Brief.
- Farrington, J., Slater, R., y Holmes, R. (2004). "Social Protection and Pro-poor agricultural growth: What scope for synergies?". *Natural Resource Perspectives - ODI* (91).
- Fiszbein, A., y Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). (2014). *Quiénes somos*. Recuperado en mayo 5 del 2014 en: <http://www.ifad.org/governance/index.htm>
- Holmes, R., Farrington, J., y Slater, R. (2007). "Social Protection and Growth: The Case of Agriculture". *Institute of Development Studies Bulletin*, 38(3).
- Maldonado, J. H., Moreno-Sánchez, R. P., y Varas, X. (2007). *Impactos del TLC sobre la agricultura familiar y políticas compensatorias - Caso Colombia*. Informe desarrollado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Banco Interamericano de Desarrollo. Estudios de Cooperación Técnica FAO/BID. Bogotá.

- Martinez, S. (2004). "Pensions, poverty and household investments in Bolivia" (disertación doctoral). Universidad de California, Oakland, CA.
- Sabates-Wheeler, R., Devereux, S., y Guenther, B. (2009). *Building Synergies Between Social Protection and Smallholder Agricultural Policies*. Recuperado en noviembre del 2014 en Future Agriculture: http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/futureagriculture/fac_working_paper_no6.pdf
- Singh, I., Squire, L., y Strauss, J. (1986). *Agricultural Household Models: Extensions, Applications, and Policy*. Maryland: Banco Mundial - The Johns Hopkins University Press.
- Tirivayi, N., Knowles, M., y Davis, B. (2013). *The Interaction Between Social Protection and Agriculture. A Review of Evidence*. Recuperado en junio del 2014 en fao.org: <http://www.fao.org/3/a-i3563e.pdf>

TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN BRASIL: POSIBLES SINERGIAS ENTRE BOLSA FAMILIA Y EL PRONAF

Felipe Garcia⁴
Steven M. Helfand⁵
André Portela Souza⁶

El presente trabajo analiza las posibles sinergias entre los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) y las políticas de desarrollo rural en Brasil. Las sinergias entre las políticas pueden existir debido a una variedad de razones. En entornos donde hay fallas de mercado de crédito y seguros, las TMC pueden ofrecer liquidez y a la vez reducir la vulnerabilidad ante choques, contribuyendo así al éxito de las intervenciones de desarrollo rural. Las TMC pueden mejorar la nutrición y salud de las familias, lo que les permite trabajar de forma más productiva. Las TMC también pueden aumentar la independencia y capacidad de negociación de las mujeres, permitiéndoles una mayor participación en los proyectos de desarrollo basados en la comunidad. Esto también puede contribuir a su éxito. Las sinergias también pueden darse en dirección contraria. Las políticas de desarrollo rural que logran aumentar los ingresos pueden intensificar el impacto de las TMC en la salud y educación de los menores. En la medida que existan sinergias, los funcionarios gubernamentales pueden buscar la coordinación del diseño y aplicación de dichas políticas con el fin de aprovechar las complementariedades y aumentar el impacto de los programas. En este

4 Universidad Federal de Pelotas.

5 Universidad de California, Riverside.

6 Fundación Getúlio Vargas, São Paulo.

trabajo buscamos evidencia de la existencia de sinergias entre estos dos tipos de políticas y realizamos una estimación de su magnitud en las zonas rurales de Brasil.

Los programas de transferencias condicionadas y las políticas de desarrollo rural han aumentado rápidamente en este país desde mediados de la década de los noventa. El primer programa de transferencias monetarias condicionadas, Bolsa Escola, inició en la ciudad de Campinas en 1995 y para el año 2002 se había convertido en un programa federal operativo en casi todos los municipios de Brasil. El programa se modificó y expandió durante el mandato del presidente Lula. En su forma actual, Bolsa Familia, cobija a más de trece millones de hogares. Dentro de las políticas de desarrollo rural, nos enfocamos en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Creado en 1996, este programa se expandió rápidamente a comienzos de la primera década del 2000. En el año 2012 contaba con más de 1,8 millones de contratos crediticios con familias agricultoras. Desconocemos investigaciones que hayan pretendido identificar sinergias potenciales entre los dos programas.

La posibilidad de diseñar e implementar políticas con el fin de aprovechar las sinergias entre políticas —y así impulsar posibles multiplicadores de políticas— es extremadamente importante, también para Brasil, donde la pobreza rural continúa siendo bastante alta. La pobreza rural disminuyó rápidamente entre comienzos de la década de 1990 y el año 2005, pero continúa siendo más del doble que la pobreza en las zonas urbanas. La pobreza rural se redujo del 62 % al 46 % entre 1992 y el 2005, y continuó disminuyendo al menos hasta el arribo de la reciente recesión global. La pobreza rural está concentrada en el noreste del país, donde los índices de pobreza rural duplican a aquellos de la zona centro-sur del país.

En este capítulo analizamos la evidencia de tres hipótesis sobre sinergias potenciales entre Bolsa Familia y el PRONAF. Las hipótesis se formulan de la siguiente forma: los hogares que se benefician de Bolsa Familia (BF) y el PRONAF tendrán más éxito en: (1) el aumento de la productividad agrícola; (2) el aumento del ingreso agrícola; y (3) la reducción del trabajo infantil en actividades agrícolas, en comparación con las familias que solo reciben un tipo de intervención (BF o PRONAF), y las familias que no reciben ningún tipo de intervención. Utilizamos el método de diferencias en diferencias con efectos fijos a nivel municipal para investigar si los municipios donde la incidencia de BF y el PRONAF tuvo un mayor aumento estaban asociados con mayores incrementos de productividad e ingreso y una mayor disminución del trabajo infantil. Nos interesamos por estas tres variables de resultado porque son las que podemos abordar mejor a partir de la información disponible. Las estimaciones de los modelos se realizaron con información

a nivel municipal, extraída de los censos agropecuarios de Brasil de los años 1995-1996 y el 2006, sobre explotaciones con menos de quinientas hectáreas. Las limitantes en los datos y de la estrategia de identificación nos impiden afirmar con alto grado de certeza que estas son estimaciones causales. Sin embargo, la causalidad inversa se descarta en varios casos, y se exploran la solidez y heterogeneidad de los resultados. En su conjunto, los resultados indican que existen vínculos importantes entre los programas y las variables de resultado.

El análisis econométrico de Bolsa Familia y el PRONAF se complementa con los resultados de aproximadamente treinta entrevistas a responsables de las políticas a nivel federal y estatal, funcionarios gubernamentales y directores de proyectos de desarrollo rural en Brasil. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con el propósito de obtener una mayor comprensión de las consideraciones por parte de funcionarios gubernamentales y directores de proyectos acerca de las sinergias potenciales entre los programas de transferencias monetarias condicionadas y un amplio conjunto de políticas sobre desarrollo rural en Brasil. Preguntamos acerca de las sinergias en dos niveles. Primero, investigamos sus puntos de vista sobre la importancia de las interacciones entre las políticas para las familias beneficiarias. Sus opiniones podían proporcionar información sobre la pertinencia de las hipótesis que se estudiaron, así como también sobre los mecanismos potenciales que facilitan o impiden las sinergias entre las políticas. En segundo lugar, si los funcionarios gubernamentales consideran que existen sinergias y que las políticas funcionan mejor juntas en vez de aisladas, es muy probable que coordinen el diseño y ejecución de dichas políticas. En este artículo también se explora el alcance de la coordinación a nivel de creación de políticas y su implementación.

Resultados y conclusiones

La parte descriptiva de este trabajo reveló que la productividad media de la tierra en los establecimientos con quinientas hectáreas o menos aumentó un 61 % durante el decenio, lo que refleja un aumento en la utilización de materias primas y un cambio técnico en el sector. Aun así, debido a que el valor de la materia prima también aumentó considerablemente, el ingreso agrícola real por trabajador familiar aumentó solo un 43 %. El trabajo infantil se redujo, aproximadamente, de un trabajador por cada dos establecimientos a un trabajador por cada cinco. En este capítulo se estudiaron estas variables de resultado. En términos de variables de programas, el porcentaje de fincas con menos de quinientas hectáreas con acceso al PRONAF aumentaron de cero en la línea base a 12,3 % en el año 2006, y el porcentaje de fincas con acceso a programas

sociales aumentó de 0 % a 14 %. El 17 % de las fincas que se beneficiaban de programas sociales también tenían acceso al PRONAF, y casi el 20 % de las fincas con acceso al PRONAF también se beneficiaban de programas sociales. En todos los casos hubo una variación considerable en los más de cuatro mil municipios estudiados.

Los resultados econométricos indican que en los lugares donde Bolsa Familia creció más rápido, el trabajo infantil se redujo también más rápidamente. No tenemos razones para dudar que ello refleja el efecto causal del programa. Hubo también una fuerte relación negativa entre el crecimiento de los programas sociales y el aumento de la productividad de la tierra y el ingreso. Estudios adicionales deberían tener por objetivo identificar si dichas asociaciones son causales o no. Con respecto a la relación entre el crecimiento del PRONAF y la productividad de la tierra parece haber heterogeneidad entre las regiones, con una relación positiva en el sur y una relación negativa en el noreste. Otros estudios han documentado un flujo mucho mayor de recursos del PRONAF hacia el sur y mayor evidencia de impactos potenciales en la productividad en esa región. Por lo tanto, los resultados indican la posibilidad de que los recursos del PRONAF sean utilizados de forma mucho más efectiva en el sur. Por último, no observamos ninguna relación significativa entre el crecimiento del PRONAF y el aumento del ingreso, ya sea Brasil como conjunto, en regiones específicas o en fincas más pequeñas. Una explicación plausible es que el crecimiento del PRONAF ha estado asociado tanto con el aumento de la materia prima como con el aumento del valor del producto, y estos se han compensado entre sí.

En términos de sinergias, los resultados econométricos no arrojaron evidencia que respalde esta hipótesis en el caso del trabajo infantil. Sospechamos que esto se debe a que Bolsa Familia y otras políticas gubernamentales han sido dirigidas directamente a este resultado y han tenido bastante éxito. También es posible que las políticas de Bolsa Familia y el PRONAF tengan efectos opuestos que se anulen. En contraste con el trabajo infantil, se observaron pruebas de sinergias positivas para las variables de resultado de productividad de la tierra e ingreso, y dichos resultados fueron congruentes en todas las regiones y cuando el enfoque se dirigía a fincas aún más pequeñas (con menos de cien hectáreas). En ambas variables, las sinergias positivas eran de gran magnitud, con el potencial de tener una gran repercusión en el aumento del ingreso y la reducción de la pobreza. Existen varias explicaciones posibles para estos resultados. Las transferencias monetarias pueden mejorar los resultados básicos en cuanto a nutrición, lo que puede permitirles a los beneficiarios de políticas de desarrollo rural enfocar una mayor parte de su tiempo y energía al éxito de los proyectos; pueden tener funciones crediticias y de aseguramiento que

ayuden a atenuar las restricciones de liquidez y a evitar una pérdida de activos cuando las familias enfrentan una crisis; o pueden facilitar el acceso a otros servicios públicos como, por ejemplo, la asistencia técnica. Estudios futuros deberían tener por objetivo discernir entre las explicaciones alternativas.

Los resultados econométricos también indican que el impacto agregado de las interacciones entre políticas estaba limitado debido a que un grupo de familias relativamente pequeño tenía acceso a ambos programas simultáneamente. Mientras que casi el 20 % de los establecimientos que tenían acceso al PRONAF también se beneficiaron de Bolsa Familia en el año 2006, el grupo que tenía acceso a ambos programas representaba tan solo el 2,4 % de todos los establecimientos con menos de quinientas hectáreas. Recurrimos a las entrevistas con los responsables de las políticas y los directores de los programas con el fin de obtener una mayor comprensión de la situación. Destacamos cinco conclusiones principales.

1. Había consenso en que la falta de coordinación de políticas crea obstáculos para la reducción de la pobreza. Durante el período estudiado, tanto Bolsa Familia como el PRONAF se expandieron de forma dramática, pero con poca o ninguna relación entre ellos. Estas políticas fueron priorizadas por diferentes ministerios (Ministerio de Desarrollo Social en el caso de Bolsa Familia y Ministerio de Desarrollo Agrario en el caso del PRONAF), con diferentes objetivos (reducción de pobreza y acumulación de capital humano *vs.* desarrollo de la agricultura familiar), diferentes grupos destinatarios (personas pobres *vs.* familias agricultoras) y diferentes instrumentos (transferencias monetarias *vs.* créditos agrícolas subvencionados). En algunos casos, como el de las familias agricultoras que calificaban para el grupo B de crédito PRONAF, coincidían en muchas ocasiones los grupos destinatarios y los objetivos. Pero, en general, el aislamiento de las políticas a nivel federal, estatal y municipal parece ser un problema importante. También se identificaron como razones para la falta de coordinación de estas políticas públicas los obstáculos políticos, procedentes de la lógica individual de los políticos, de las coaliciones heterogéneas en el gobierno que a menudo se forman o de las prácticas arcaicas de las élites tradicionales en el noreste de Brasil.
2. Parece haber surgido una coordinación de políticas a través del programa Brasil Sin Miseria, un esfuerzo extraordinario de la presidenta Rousseff. Gracias al liderazgo y la designación de prioridades desde el nivel más alto de autoridad, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario parecen haber colaborado ampliamente en este esfuerzo. Por primera vez fusionaron bases de datos sobre quiénes clasifican como personas pobres a partir del Cadastro Único (Registro Único) y cuáles son las familias agricultoras elegibles para el PRONAF, con el fin de dirigirse a la intersección de los dos grupos. Las políticas orientadas a la “inclusión productiva” se han diseñado en los ministerios con un nivel relativamente alto de

colaboración y un propósito en común. Durante las entrevistas también surgieron varios ejemplos de experiencias similares a nivel estatal, a menudo dirigidas por un gobernador con liderazgo. Este es un elemento fundamental. Una importante recomendación de política que surge de esta experiencia es que el gobierno tenga por objetivo extender el uso del Registro Único, que determina la elegibilidad para el programa Bolsa Familia, con el fin de mejorar la focalización de muchas otras medidas encaminadas a la pobreza rural y al desarrollo rural.

3. Es evidente que los responsables de la política pública afrontan problemas de presupuesto y decisiones difíciles, y que no solo toman decisiones gracias a evaluaciones de impacto y estudios basados en pruebas. No hay duda que los problemas institucionales, grupos de interés y cálculos políticos son importantes. Pero en las entrevistas se evidenció que los responsables de las políticas y los directores de programas de desarrollo rural estaban deseosos de información y pruebas. Aceptaron sin dudar los vacíos en sus datos y parecían deseosos de encontrar estudios y pruebas que les sirvieran de ayuda para guiar sus decisiones. También quedó claro que los problemas políticos y presupuestarios no fueron los principales obstáculos para el éxito de Bolsa Familia y el PRONAF. Ambos programas vieron crecer sus beneficiarios y presupuesto de forma dramática desde su creación y ambos contaban con un grado de importancia suficiente para sobrevivir la transición política del gobierno del Partido de la Social Democracia Brasileña al Partido de los Trabajadores en el año 2003 (aunque en el caso de Bolsa Familia con un cambio de nombre y esquema). Uno de los principales obstáculos que ambos enfrentan se relaciona con la débil capacidad administrativa en los niveles bajos de gobierno. El éxito de ambos programas depende de la colaboración con los gobiernos municipales para la creación y mantenimiento del Registro Único, y con los gobiernos estatales y municipales para la provisión de asistencia técnica a la agricultura familiar. Es a este nivel que a menudo falta presupuesto y personal, y se presenta una débil capacidad técnica y administrativa.
4. Hay algunas señales esperanzadoras de progreso en el combate a la pobreza rural en Brasil. Una nueva generación de proyectos de desarrollo rural del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Banco Mundial en el noreste de Brasil parece reconocer la importancia de la coordinación de políticas. Estas opiniones fueron expresadas por los directores de dichos programas, pero también por otras personas que no participan en ellos. Los funcionarios gubernamentales de la zona noreste y de Brasilia parecen estar de acuerdo con estas ideas. Pueden encontrarse ejemplos de coordinación exitosa. Esta parece proceder de un liderazgo determinado y enfocado por parte del presidente o de un gobernador, o en una estructura particular a nivel estatal que centraliza la responsabilidad de la coordinación en una agencia.
5. Por último, muchos funcionarios expresaron que la importancia de los proyectos de desarrollo rural del FIDA en el noreste de Brasil va mucho más allá del impacto directo sobre quienes participan en dichos proyectos. Los proyectos del FIDA pueden servir como ejemplos de una coordinación de políticas exitosa y como referencia de lo que se puede lograr con un enfoque exhaustivo y el

esfuerzo constante. Hay conciencia de que se pueden aprender lecciones de estos proyectos y extenderlas a políticas que lleguen a un público mucho mayor en el noreste. Vimos pruebas de ello en Bahía. En este sentido, los proyectos globales de desarrollo rural no necesariamente compiten con políticas de enfoque más concreto que puedan llegar a un público mayor. Los dos pueden ser complementarios. Aun así conviene tener cierta cautela. Si parte del éxito de los proyectos del FIDA se debe realmente al paquete integral, y a las sinergias que se crean entre las políticas, entonces la extensión de elementos aislados podría no funcionar. Estudios cuantitativos y evaluaciones de impacto deberían tener por objetivo esclarecer estas cuestiones.

EFFECTOS SINÉRGICOS ENTRE EL INGRESO ÉTICO FAMILIAR Y LOS PROGRAMAS DE APOYO AL EMPRENDIMIENTO EN CHILE, 2012-2014

Maria Ignacia Fernández⁷

Maria Fernanda Leiva⁸

Jorge Ortega⁹

Macarena Weason¹⁰

El presente trabajo se enmarca dentro de un esfuerzo conjunto de seis países para estudiar cuantitativamente la existencia de sinergias entre programas de transferencias monetarias condicionadas y programas de fomento productivo, y cualitativamente la economía política, tras las posibles decisiones de articulación entre estos programas para el aprovechamiento de dichas sinergias, indagando particularmente en las oportunidades y restricciones para la coordinación de carácter financiero e institucional y en las valoraciones políticas que ello trae consigo.

En este capítulo se evalúa específicamente el efecto sinérgico entre el Ingreso Ético Familiar (IEF) y un conjunto acotado de programas de fomento productivo que ejecuta el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile, partiendo del supuesto que la ejecución conjunta de estos programas tiene efectos positivos en el bienestar de las familias beneficiarias. También se realiza un análisis cualitativo, a nivel institucional, de las restricciones y oportunidades para avanzar hacia una mayor articulación entre ellos.

7 Directora ejecutiva e investigadora principal de Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

8 Asistente de investigación, Rimisp.

9 Consultor independiente.

10 Investigadora adjunta, Rimisp.

Descripción de los programas estudiados

Ingreso Ético Familiar

En el 2012, con el propósito de superar la extrema pobreza, se instaló en Chile el subsistema de protección y promoción social “Seguridades y Oportunidades”, más conocido como Ingreso Ético Familiar. Este atiende a hogares de extrema pobreza y se focaliza a través de la Ficha de Protección Social, instrumento utilizado para la caracterización socioeconómica de los hogares en Chile. Son beneficiarios del programa: (1) personas que tienen 65 o más años de edad, que vivan solos o con una persona, y se encuentren en situación de pobreza; (2) personas en situación de calle; y (3) niños, niñas y adolescentes cuyo adulto significativo se encuentre privado de la libertad.

El programa se estructura en cuatro componentes:

- Programa Eje: encargado del diagnóstico de la familia, elaboración del plan de intervención, seguimiento y evaluación de la participación y generación de la oferta programática social, en conjunto con la articulación de redes locales, en función de las necesidades de las familias.
- Programas de Acompañamiento: consistentes en acompañamiento psicosocial y/o sociolaboral. Tienen por objeto promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo, para contribuir al logro de los objetivos del plan de intervención definido en el Programa Eje.
- Transferencias: transferencias monetarias que se entregan de acuerdo con tres pilares: Dignidad (transferencias bases no condicionadas para asegurar un ingreso mínimo de subsistencia), Deberes (transferencias condicionadas para asegurar que los niños tengan sus controles de salud al día y asistencia escolar al menos del 90 %) y Logros (bonos por logros para generar un reconocimiento a los resultados obtenidos en los ámbitos de trabajo y educación).
- Oferta: se propone asegurar el acceso de los beneficiarios a acciones, programas y prestaciones sociales definidas en función a las demandas que emanen de los diagnósticos o que se detecten durante los programas de acompañamiento.

Línea de emprendimiento del FOSIS

El FOSIS es un servicio público dependiente del Ministerio de Desarrollo Social que, tras la puesta en marcha del IEF en el 2012, organiza su oferta de programas en tres líneas programáticas:

habilitación social —donde se incluye el acompañamiento psicosocial y sociolaboral del IEF—, emprendimiento y trabajo.

El servicio tiene un convenio con el IEF para que el programa Yo Emprendo Semilla (de la segunda línea programática del FOSIS) se oriente principalmente a la atención de usuarios del Sistema de Protección Social Chile Solidario. Sin embargo, esta articulación institucional no se establece con el resto de los programas de emprendimiento del FOSIS, de manera que no existen interconexiones formales en los niveles más avanzados de la línea de emprendimiento y, por tanto, los beneficiarios del IEF no tienen acceso preferente.

Evaluación de impacto

Se detallan a continuación las hipótesis de investigación junto a las variables evaluadas para demostrar la existencia de sinergias entre los programas de fomento productivo del FOSIS y el IEF.

Hipótesis 1. *Los programas de TMC contribuyen a incrementar el capital humano de sus beneficiarios.* Para evaluar esta hipótesis se analizan: la tasa de participación en cursos de capacitación laboral de los hogares, la tasa de participación en programas de nivelación de estudios, la tasa de asistencia escolar en niños entre siete y dieciocho años, y la tasa de asistencia escolar en menores de seis años.

Hipótesis 2. *Los programas de fomento productivo contribuyen a mejorar la capacidad de generación de ingresos autónomos de las familias, así como la disposición de los adultos a destinar parte de sus recursos a capacitación o al cuidado de sus hijos, para poder salir a trabajar.* Las variables observadas son los ingresos autónomos per cápita, la participación en cursos de capacitación, la participación laboral de los integrantes del hogar, la participación laboral de las mujeres, la participación en cursos de capacitación laboral, la participación en programas de nivelación de estudios y la tasa de asistencia escolar en menores de seis años.

Hipótesis 3. *La ejecución conjunta de programas de TMC y de DR tiene efectos positivos mayores en los hogares beneficiarios, que la acción de estos programas de modo independiente.* De ser así, los impactos observados en las variables previamente señaladas deberían tener impactos sinérgicos aún mayores que la evaluación de los programas de manera individual.

Datos

Los datos de este estudio provienen de una encuesta panel realizada a hogares beneficiarios y no beneficiarios del IEF, todos situados bajo la línea de pobreza, con una primera aplicación en el 2012 y una segunda medición en el 2014. Corresponde a una muestra representativa para las regiones de Valparaíso y de Los Ríos. Tiene un tamaño de 2457 hogares y un error muestral del 8 %.

El número de hogares beneficiarios (de ambos programas) cambió entre un año y otro, observándose un aumento en el caso de los beneficiarios del IEF (de 416 a 604), lo que es consistente con la ampliación progresiva del número de beneficiarios que estableció el programa, y una reducción en el caso de los beneficiarios del FOSIS (de 224 a 176). También se observó un aumento en la superposición de beneficiarios de ambos programas (de 73 a 108).

Método empírico

Dado que la asignación de los programas IEF y FOSIS no es aleatoria, como primer paso se estimó la probabilidad condicional a participar en ellos, ya sea en cada uno de los programas por separado o en ambos. Para este propósito, se seleccionó un conjunto de variables explicativas de la línea de base (2012) que estuvieran relacionadas con el modelo de cálculo del puntaje de la Ficha de Protección Social (FPS), que es el instrumento utilizado por el Ministerio de Desarrollo Social de Chile para focalizar este tipo de programas.

Luego, para evaluar el impacto se seleccionó un método cuasiexperimental de efectos fijos. Este modelo, en su forma simple o estándar se planteó como el siguiente modelo de regresión:

$$Y_{it} = \delta_1 IEF_{it} + \delta_2 FOSIS_{it} + \delta_3 (IEF \cdot FOSIS)_{it} + \gamma_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

Donde Y_{it} es un indicador de impacto observado en dos períodos de tiempo (0 y 1); IEF_{it} es una variable binaria de participación que toma valor 1 si la persona participa en IEF y valor 0 si no; $FOSIS_{it}$ es una variable binaria de participación que toma valor 1 si la persona participa en FOSIS y valor 0 si no; γ_i son los efectos fijos de los hogares (características observables y no observables que no varían en el tiempo); λ_t corresponde a los efectos fijos del tiempo (constante entre todos los hogares); ε_{it} es un error aleatorio. Los parámetros δ_1 , δ_2 , δ_3 son los estimadores de impacto individual de los programas y su sinergia, respectivamente.

Se estimaron cuatro especificaciones del modelo para darle robustez a los resultados. La primera corresponde al modelo simple; la segunda corresponde al modelo simple con la inclusión de covariables para corregir el sesgo de variables relevantes excluidas del modelo; la tercera es un modelo *ponderado por la propensión a participar*, para corregir el sesgo que generan las diferencias preexistentes de los grupos evaluados; y la cuarta, un modelo ponderado y con covariables.

Resultados

Este estudio estimó el impacto individual y sinérgico en siete indicadores. Para ninguno de los casos, es decir, ni en los programas de forma individual ni en sus sinergias, se encontraron impactos significativos. Por lo tanto, no podemos afirmar que existan impactos de estos programas o sus sinergias.

El hecho de no encontrar efectos podría explicarse, en parte, porque el número de hogares tratados es pequeño en relación al grupo de control, lo que se debe a que a la fecha de la encuesta el alcance de cobertura del IEF fue menor al esperado o por un bajo alcance del FOSIS (dado que los programas son de corta data). Esto genera una menor potencia en las pruebas de hipótesis, por lo que no se está en condiciones de detectar diferencias estadísticas significativas.

Análisis institucional

Restricciones y oportunidades políticas para la articulación institucional

- Entre las autoridades y directivas del gobierno existe una valoración positiva de las articulaciones entre los programas de TMC y los de DR. Esta se funda en que los de DR pueden hacer frente a la situación de pobreza mediante la creación de capacidades para la generación autónoma de ingresos. Además, argumentan que los programas de DR tienden a incrementar los activos del lugar, lo que supone un valor agregado para los beneficiarios del IEF, que de otro modo quedan sujetos a una dinámica de intervención y generación de capacidades netamente individual.
- Varios entrevistados plantean dudas respecto a cómo podrían compatibilizarse los programas de DR y los de TMC, particularmente desde los recursos financieros necesarios para implementar estas estrategias de manera paralela. Esto ya que los servicios públicos se rigen por el proceso presupuestario del Estado de Chile, que contempla una definición anual del presupuesto para el año siguiente. Una vez aprobados los recursos y publicada la Ley de Presupuestos, los ministerios y servicios no cuentan con atribuciones para modificarlos, sino hasta el proceso presupuestario siguiente.

- Desde la Dirección de Presupuestos se señala que la factibilidad de aprobar mayores recursos para acciones articuladas entre dos instituciones depende, en gran medida, de que ambas prioricen claramente estas iniciativas en sus propuestas presupuestarias.

Principales restricciones y oportunidades técnicas para la articulación

- Los beneficiarios del IEF no cumplen con el perfil de la mayoría de la oferta programática del FOSIS y otros programas de desarrollo rural. Adecuar la oferta y adaptarse a los beneficiarios del IEF acarrea muchas dificultades. Igual de complejo es que ellos logren postularse a los programas de FOSIS, porque acceder a estos involucra, por lo general, un proceso de concurso, que resulta particularmente engorroso; con frecuencia, estas personas no disponen de medios materiales y capacidades para realizar una postulación de forma autónoma.
- Los programas tienen criterios de focalización distintos, no hay forma de conocer si existe superposición de poblaciones atendidas. Aunque es técnicamente factible, en la actualidad no existen registros que permitan saber si un beneficiario de un programa de DR es también beneficiario del IEF. Además, existen dificultades a nivel de estructura y funcionamiento de los sistemas informáticos de registro y monitoreo. Ningún sistema de información, sea del IEF, FOSIS u otro servicio público, está conectado a otro y no permiten el traspaso de información entre distintas instituciones.
- La falta de información sobre resultados del IEF afecta sus posibilidades de articulación con el resto de la oferta pública, porque no permite tener una visión respecto a cuáles son los dispositivos, acciones o servicios que sus beneficiarios requieren para avanzar en los propósitos de superación de la pobreza.
- Una oportunidad identificada es el nivel local como espacio privilegiado para la articulación. Los equipos municipales a cargo del IEF perciben que sí se está generando articulación con la oferta del FOSIS en el ámbito de empleabilidad y emprendimiento, fomentando el acceso de las personas a estos programas, en la medida que se adecúan a sus perfiles. Los asesores laborales del IEF están atentos a los procesos de llamado y a las publicaciones de los cupos disponibles de los programas del FOSIS, al tiempo que procuran generar la información necesaria para posibilitar la incorporación de sus beneficiarios a estos programas.

Reflexiones y recomendaciones

Este estudio entrega escasa evidencia a favor del impacto del IEF, del FOSIS y de la existencia de sinergias a nivel cuantitativo. Sin embargo, muestra claramente que existe una valoración positiva acerca del potencial impacto de las sinergias entre programas de transferencias monetarias y programas de desarrollo rural entre las autoridades a cargo de estas políticas.

Además, se evidencia que, para avanzar hacia mayores niveles de articulación, se debe aprovechar el espacio local. Se requiere una adaptación pertinente de los programas del FOSIS a la población beneficiaria del IEF, que asegure que el proceso de emprendimiento se adapte en sus requisitos y plazos a las posibilidades efectivas de las familias. Por otra parte, se desprende que es fundamental avanzar en la implementación de sistemas de información integrados que permitan tener una visión adecuada sobre las trayectorias de vinculación de las personas con los diferentes dispositivos de protección social. Potenciar los distintos recursos y capacidades que desarrollan distintos programas, y a la vez evitar la sobre intervención, son condiciones indispensables.

EL PROGRAMA DE COMBATE A LA POBREZA Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO: EVALUACIÓN DE IMPACTOS Y OPCIONES DE POLÍTICAS ALTERNATIVAS

*Antonio Yúnez Naude*¹¹

*George Dyer Leal*¹²

*Fabiola Rivera Ramírez*¹²

*Omar Stabridis Arana*¹²

En este capítulo exponemos las principales características y resultados de un estudio en el que evaluamos los impactos de las políticas de mayor peso en materia de desarrollo rural, aplicadas en México desde la última década del siglo xx, basadas en transferencias monetarias de ingreso. También discutimos medidas adicionales o alternativas basadas en instrumentos de otra índole que vinculen medidas de combate a la pobreza con políticas de corte productivo y de provisión de servicios o bienes públicos.

El tema es relevante puesto que después de más de veinticinco años de reformas económicas — que incluyen la liberalización agroalimentaria a partir de la firma del Tratado Norteamericano de Libre Comercio o TLCAN, en 1994— subsiste la inseguridad alimentaria y la incidencia de la pobreza en el medio rural mexicano. Por ejemplo, según estimaciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), la población rural en condiciones de pobreza bajó de 1994 al 2006, pero creció en el 2008, cuando por primera vez desde la crisis económica de 1995 hubo un repunte significativo en la incidencia de la pobreza extrema.

¹¹ El Colegio de México; Desarrollo y Alimentación Sustentable A.C. (DAS A.C.).

¹² DAS A.C.

El gobierno federal en funciones, encabezado por el presidente Peña Nieto (2013-2018), reconoce que las políticas de combate a la pobreza (programa Oportunidades) de las últimas décadas han mejorado las condiciones de educación, salud y nutrición entre sus beneficiarios, pero solo han logrado contener el crecimiento de la pobreza (Robles *et al.*, 2014). Entre otros, de ahí surge su propósito por “democratizar la productividad” y, con esto, la creación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), con la cual vincula políticas sociales con las productivas.

Nuestro principal objetivo de investigación fue estimar cuantitativamente los efectos que han tenido los dos principales programas federales contemporáneos aplicados al medio rural de México, ambos basados en transferencias monetarias: Progres-Oportunidades y Apoyos al Campo o Procampo.

En México, las políticas para combatir la pobreza rural de mayor peso se han basado en transferencias monetarias condicionadas del gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), creada en 1991. El principal programa al respecto ha venido cambiando de características y, en consecuencia, de nombre: Progres-Oportunidades y Prospera o Programa de Inclusión Social. Prospera fue creado en el 2014 con el objetivo de articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, abarcando aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema.

Por su parte, Procampo se creó en 1994 con el propósito de apoyar el ingreso de los agricultores que producían cultivos básicos considerados no competitivos en el marco del TLCAN: granos y oleaginosas, principalmente. La obtención del apoyo solo estaba condicionada al uso lícito de la tierra, mas no al cultivo producido, por lo que puede afirmarse que el programa estuvo desvinculado de las decisiones de producción de los agricultores beneficiados. Cuando el programa inició, la única condición impuesta a los agricultores para pertenecer a su padrón de beneficiarios fue haber producido cultivos básicos (Cerón, 2008). En el 2013 se llevó a cabo un cambio de fondo de Procampo al crear Proagro Productivo, que estableció condicionalidades para la entrega de los apoyos.

Con el estudio de los impactos de Oportunidades y Procampo tratamos de responder preguntas relacionadas con sus efectos en vulnerabilidad, pobreza, educación y producción alimentaria. Hicimos la investigación aplicando dos enfoques: uno econométrico, cuasiexperimental, y el otro a partir de un modelo multisectorial, microeconómico y de agentes.

La metodología cuasiexperimental aplicada para estimar los impactos en pobreza y gasto de los dos programas mencionados es la de pareamiento mediante puntajes de propensión a nivel hogar (*Propensity Score Matching* o *PSM*), enfoque utilizado en evaluaciones de impacto para México y otros países.

La perspectiva multisectorial es novedosa al combinar los modelos microeconómicos de hogares rurales productores, expuestos en la literatura sobre desarrollo económico, con el enfoque de equilibrio general aplicado. Describimos a esta combinación como Modelo de Agentes de Equilibrio General Aplicado o *MAEGA*, que es un modelo multisectorial microeconómico en el que consideramos el doble carácter que tienen los hogares rurales como productores y consumidores, así como la diversificación de sus actividades y fuentes de ingreso. Con el *MAEGA* también capturamos la heterogeneidad de los hogares rurales al distinguirlos conforme a los costos de transacción que enfrentan para participar en los mercados relevantes, a los activos que poseen, sus ingresos, preferencias y tecnología usada en la producción. Con el *MAEGA* llevamos a cabo simulaciones contrafactuales para estimar los efectos directos e indirectos de Oportunidades y Procampo en la economía de los hogares rurales de México; también simulamos políticas de desarrollo rural que promuevan la producción y los mercados.

Los datos que usamos para las estimaciones con los dos modelos fueron los proporcionados por la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México 2002 y 2007 (*ENHRUM*), una encuesta tipo panel representativa de los hogares rurales del país que viven en localidades que tienen entre quinientos y 2499 habitantes. La información contiene variables económicas y sociodemográficas de dichos agentes y de las localidades en donde habitan (www.das-ac.mx).

Las estimaciones econométricas de impactos a partir del enfoque cuasiexperimental indican que, en el período 2002-2007, ni Oportunidades ni Procampo lograron aumentar la probabilidad de que los hogares rurales mexicanos salieran de su situación de pobreza. Estos hallazgos difieren de otros estudios que cuantifican estadísticamente los efectos de estos dos programas —destacando las investigaciones referentes a Oportunidades—. Lo anterior puede deberse a varias razones, entre las que destacan las siguientes: (1) que la cobertura de la *ENHRUM* es distinta a la de las fuentes usadas en otros estudios (generalmente la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares realizada periódicamente por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática o *INEGI*); (2) que hogares *ENHRUM* elegibles no recibieron la transferencia de los programas (hemos constatado lo anterior para el caso de Procampo) (Taylor *et al.*, 2014); (3) por la diferencia entre los períodos cubiertos en los estudios, ya que el nuestro es posterior al inicio de la aplicación de los programas, pero más reciente que el de

otras investigaciones (puede ser, por ejemplo, que los efectos de los programas se hayan diluido en el tiempo); y (4) por las diferencias en las variables de resultado utilizadas.

Los resultados de las simulaciones contrafactuales (eliminación de las transferencias monetarias de Oportunidades y Procampo) a partir del MAEGA proporcionan evidencia que no contradice los resultados del enfoque cuasiexperimental. Esto en el sentido de que no es elevada la reducción del ingreso real neto de los hogares beneficiados por los programas en el caso de que estos desaparecieran: el efecto promedio en tal ingreso provocado por la eliminación de Oportunidades sería de -6,6 %, y el de la conclusión de Procampo de menos del 1 %.

Los hallazgos a partir del MAEGA se explican, básicamente, porque las transferencias monetarias de estos programas impactan muy levemente las actividades productivas de los hogares rurales, incluyendo la agroalimentaria; es decir, el efecto indirecto de equilibrio general en la producción rural de Oportunidades o de Procampo no sobrepasa el 0,4 % y el 0,3 % en la producción agropecuaria.

A partir de lo anterior, nuestro argumento es que las transferencias monetarias de los dos programas estudiados ofrecen liquidez a sus beneficiarios, entre ellos a hogares rurales en condición de pobreza que producen alimentos, pero que ello no contribuye a crear efectos multiplicadores de consideración en el medio rural mexicano. Una conclusión adicional es que no ha habido sinergias evidentes entre Oportunidades y Procampo, debido a sus bajos impactos en la producción rural y a que, por diseño, su población beneficiada es distinta (los que reciben Procampo no están necesariamente en condiciones de pobreza).

Ante lo anterior y con base en los propósitos de la actual administración federal por democratizar la productividad, llevamos a cabo una simulación basada en un aumento del 5 % en la productividad total de los factores usados en la producción de cultivos comerciales por parte de los hogares rurales. Los resultados muestran que la oferta de este tipo de bienes crece más que proporcionalmente al choque inicial simulado. Esto se debe a que el aumento en su productividad ofrece nuevas oportunidades al productor, que pone en práctica reasignando los factores productivos a su disposición entre las distintas actividades que realiza. En específico, la elevación de la productividad aumenta la mano de obra ocupada en el sector agrícola comercial y la superficie sembrada en un 6 % y 3 %, respectivamente. Tal reasignación resulta en un aumento del 8,7 % en la producción de cultivos comerciales. Todo ello significaría un crecimiento del 2,8 % de la economía de los hogares rurales mexicanos en su conjunto.

Otra opción de política —que podría acompañar a la promoción de la productividad agrícola— sería la inversión en obras de infraestructura pública (por ejemplo, en comunicaciones y transportes), que reduciría los costos de transacción en los mercados rurales relevantes. Con base en el MAEGA simulamos lo anterior de manera estilizada, a partir de la creación temporal de empleo en el medio rural en obras de infraestructura pública, con el fin de indagar si ello repercutiría negativamente en la producción rural y de alimentos en particular. Los hallazgos indican que los efectos de equilibrio general de programas de este tipo serían prácticamente neutrales en cuanto a la producción e ingreso de los hogares rurales. Lo último siempre y cuando los agentes del campo cuenten con excedente de mano de obra familiar, situación común en el medio rural por el carácter cíclico de la producción agrícola.

En síntesis, los resultados sobre las opciones de política simuladas a partir del MAEGA muestran que intervenciones de corte productivo podrían tener consecuencias favorables para el desarrollo rural de México, y para el ingreso y bienestar de sus hogares. Si se considera que las transferencias monetarias proporcionan liquidez a sus beneficiarios, pero que estas no han logrado reducir significativamente la incidencia de la pobreza rural en el mediano y largo plazo, puede argumentarse que es necesario y urgente vincular los apoyos de corte social con los productivos.

Las modificaciones a los programas y acciones públicas en materia social y productiva del actual gobierno dan cuenta de sus intenciones por tornar incluyentes, eficaces y eficientes sus apoyos al campo, destacando: (1) los propósitos para lograr que Prospera (antes Oportunidades) vaya más allá del asistencialismo mediante la inclusión productiva y social de la población en pobreza; (2) el objetivo de focalizar los apoyos de Proagro (antes Procampo) en productores agrícolas con predios de menos de veinte hectáreas (previamente el límite fue de cien hectáreas), mejorando su cobertura a pequeños agricultores en regiones de alta y muy alta marginación; (3) la promoción del acceso al crédito de pequeños productores; y, en última instancia, (4) democratizar la productividad.

Estos propósitos pueden enmarcarse dentro de la estrategia ya mencionada de la actual administración federal, la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), con la que se propone, entre otras, vincular las acciones del Estado en materia social con las de carácter productivo para contribuir a la seguridad alimentaria de los mexicanos.

Al respecto, un avance logrado en los últimos meses está plasmado en el Programa Territorios Productivos o PTP, un programa piloto de la administración pública federal diseñado a partir de la asistencia técnica al gobierno mexicano del Fondo Internacional para el Desarrollo

Alimentario (FIDA/FAO) (Berdegú *et al.*, 2015). El programa se enmarca dentro de la CNCH y su aplicación inició en el 2015.

Con base en un enfoque territorial, el PTP tiene como objetivo general contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza promoviendo su producción e ingresos autónomos, y, específicamente, que esta población aumente la productividad de los factores de producción de que disponen, los ingresos obtenidos a través de sus actividades económicas agrícolas y no agrícolas, y la producción de alimentos. Lo anterior mediante el acceso efectivo a las políticas y programas públicos de desarrollo rural para los cuales califiquen.

La población potencial del PTP son los hogares en condición de pobreza que habitan en municipios de la CNCH, y la población objetivo son las familias beneficiarias de Prospera que habitan en esos municipios en los que la pequeña agricultura es una actividad importante.

La estrategia del PTP tiene seis componentes: (1) aprovechar la liquidez de las transferencias gubernamentales monetarias como un “piso mínimo” habilitante; (2) invertir en el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones locales para el desarrollo económico; (3) crear un sistema de agentes técnicos-promotores de las organizaciones; (4) proponer un conjunto coherente de inversiones e iniciativas orientadas a producir “bienes públicos” que eliminen o mitiguen las principales restricciones de los ejes productivos territoriales; (5) promover la articulación desde la demanda de un conjunto mínimo de servicios públicos de apoyo al desarrollo productivo; y (6) focalizar el programa en territorios funcionales que vinculen localidades rurales con centros urbanos pequeños y medianos.

La aplicación del PTP inició con un piloto en 86 pequeñas localidades pertenecientes a trece territorios funcionales en cinco estados de México; es decir, en localidades que tienen vinculaciones económicas con ciudades cercanas medianas y pequeñas. El piloto estará sujeto a un proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación con el fin de ir aprendiendo de errores, aciertos y problemas durante su aplicación y, en última instancia, se ampliará a otras localidades y territorios que califiquen a partir de un proceso riguroso de focalización.

A partir de la experiencia reciente en materia de políticas de desarrollo rural, y con la persistencia de la incidencia de la pobreza en este medio y la consecuente inseguridad alimentaria que padece la población en condición de pobreza, estamos convencidos de que estrategias y acciones como las propuestas a partir del PTP podrán contribuir a mejorar de manera sostenida el bienestar de los hogares rurales de México.

Referencias

- Berdegué, J., Franco, G., Robles, H., Scott, J., Soloaga, I., Toledo, C., y Yúnez, A. (2015). "Territorios Productivos: Un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos". Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). *Documento de Trabajo n.º 131*.
- Cerón, H. (2008). El programa de apoyos directos al campo (Procampo) y la reconversión de cultivos básicos en México: un modelo de sobrevivencia. México: El Colegio de México.
- Robles, H., Ruiz, A., y Rangel, G. (2014). Cohesión territorial para el desarrollo: el caso México. Informe final para el proyecto "Programme for Conditional Cash Transfers and Rural Development in Latin America". Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y Universidad de los Andes.
- Taylor, E., y Yúnez, A. (2014). "The True Cost of Corruption". En: Taylor, E., y Filipski, M., *Beyond Experiments in Development Economics: Local Economy-wide Impact Evaluation*. Reino Unido: Oxford University Press.

PROGRAMAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL EN COLOMBIA: UNA EVALUACIÓN DE LAS SINERGIAS ENTRE OPORTUNIDADES RURALES Y FAMILIAS EN ACCIÓN

Andrés Moya¹³

En la última década, Colombia experimentó una caída sostenida en los niveles de pobreza. De acuerdo con los datos oficiales, la proporción de personas en situación de pobreza cayó en 18,8 puntos porcentuales al pasar de 49,4 % en el 2002 al 30,6 % en el 2013 (DANE, 2014). Sin embargo, las áreas rurales, en donde habita el 26 % de la población colombiana, no han experimentado las mismas dinámicas y se encuentran cada vez más rezagadas frente a las zonas urbanas; en el 2012, el 48 % de los hogares rurales todavía vivía en condiciones de pobreza y en la última década la brecha en los niveles de pobreza entre las áreas urbanas y rurales se amplió considerablemente. Los factores que explican estas brechas entre el desarrollo socioeconómico de las áreas urbanas y las rurales son varios y se relacionan con el papel del conflicto armado, la concentración y el

13 Profesor asistente de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes (a.moya@uniandes.edu.co). Agradezco a Álvaro Balcázar, Michael Carter, Nora Lustig, Karen Macours, Jorge Maldonado, Graciela Teruel y Tomás Rosada, así como a los equipos del proyecto “Transferencias monetarias condicionadas y desarrollo rural en América Latina”, por sus valiosos comentarios y sugerencias. Asimismo, deseo agradecer a Laura Gordillo, Nicolás Fuertes, Viviana León y Carlos Ospino por el papel que desempeñaron como asistentes de investigación en las distintas etapas de este proyecto. También deseo resaltar el trabajo y las contribuciones de Camila Barrera, Kevin Jerez, Sandra Mendoza y Rocío Moreno, quienes desarrollaron el análisis cualitativo e institucional. A Diana Milena López y Juan Camilo Mejía les agradezco sus contribuciones al análisis de las dimensiones de género y aspiraciones, respectivamente. Por último, agradezco a Andrés Silva del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a Adriana Márquez del Departamento para la Prosperidad Social por su apoyo en la primera fase de este proyecto.

uso de la tierra, la orientación de la política agrícola, la baja provisión de bienes públicos en áreas rurales y las múltiples fallas de mercado.

El Gobierno Nacional ha implementado diferentes programas para combatir la pobreza, entre los cuales se encuentran Familias en Acción, un programa de transferencias monetarias condicionadas para los hogares más pobres en áreas urbanas y rurales, y Oportunidades Rurales, un programa de asistencia técnica para organizaciones conformadas por hogares pobres en áreas rurales. De hecho, estos dos programas son en cierta medida la punta de lanza para la superación de la pobreza en áreas rurales, como lo revela el hecho que el primero haya sido definido como política de Estado y el segundo como uno de los programas esenciales del Plan Nacional de Desarrollo.

Aunque ya hay evaluaciones de estos dos programas, aún no se ha identificado si los programas se complementan o si Oportunidades Rurales ha tenido impactos positivos en los hogares. Por ende, y teniendo en cuenta la importancia de los dos programas y el hecho de que se dirigen hacia el mismo segmento de la población, es importante evaluar si dan lugar a complementariedades y sinergias y si facilitan las transiciones fuera de la pobreza. Este documento resume los principales resultados de la evaluación de impacto de Oportunidades Rurales y de su interacción con Familias en Acción. El análisis proporciona evidencia sobre el encadenamiento de los programas sociales que en teoría podrían generar un mayor potencial para la lucha contra la pobreza, pero que en la práctica se quedan cortos debido a los problemas de diseño y focalización.

Oportunidades Rurales y Familias en Acción

El Programa de Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de Activos de las Microempresas Rurales (Oportunidades Rurales) viene implementándose desde el 2007 con el objetivo de aumentar los activos productivos, sociales, humanos y financieros de pequeños productores rurales pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén¹⁴. Para este propósito, Oportunidades Rurales brinda recursos cofinanciados a organizaciones microempresariales compuestas por pequeños productores para que puedan contratar servicios de asistencia técnica y así desarrollar sus iniciativas empresariales y fortalecer su capacidad para generar recursos. Asimismo,

¹⁴ Sistema de identificación de posibles beneficiarios de programas sociales.

Oportunidades Rurales incluye algunas iniciativas para ampliar el acceso a productos financieros y a la información. Entre el 2007 y el 2013, Oportunidades Rurales atendió a 1817 organizaciones conformadas por un total de 47 018 hogares. Los resultados de una evaluación de medio término (Econometría, 2010) indican que Oportunidades Rurales tuvo impactos positivos pero transitorios sobre los ingresos, las ventas de la producción y el acceso al sistema financiero de los hogares beneficiarios.

Por su parte, Familias en Acción se dirige hacia hogares en situación de pobreza pertenecientes al nivel 1 del Sisbén¹⁵. El objetivo de este programa es complementar el ingreso de los hogares pobres e incentivar mejorías en la salud y la educación de los menores de dieciocho años a partir de dos tipos de transferencias. La primera corresponde a un subsidio bimensual por cada miembro del hogar menor de dieciocho años que se encuentre estudiando, condicionado a que asista al menos al 80 % de las jornadas escolares. La segunda transferencia corresponde a un subsidio por cada menor de siete años, condicional a la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo. La importancia de Familias en Acción como eje de las políticas contra la pobreza es indudable, como se puede deducir de su definición como política de Estado en el 2012 y del aumento de la cobertura del programa, que pasó de 300 000 familias beneficiarias en el 2002 a 2 589 064 familias en el 2010, lo que correspondía en su momento al 21 % de la población del país. De hecho, el programa ha tenido impactos positivos sobre las tasas de asistencia escolar, el logro educativo y el desempeño en los exámenes de Estado, entre otros.

Metodología de evaluación

Las evaluaciones de impacto de programas sociales o de desarrollo enfrentan retos metodológicos importantes. En particular, el reto de un ejercicio de evaluación de impacto es solucionar el problema de selección al programa y definir los grupos de tratamiento y control que permitan identificar la evolución de distintas variables de interés después del programa y en ausencia de este. Los retos son mayores en el caso de la evaluación de Oportunidades Rurales y Familias en Acción, pues Oportunidades Rurales no fue implementado pensando en una evaluación de impacto futura y la evaluación de las sinergias requiere grupos de tratamiento y control para

¹⁵La población cobijada por Familias en Acción también incluye a las víctimas del desplazamiento por el conflicto interno que se encuentren inscritas en el Registro Único de Víctimas y a familias indígenas y afrocolombianas en pobreza extrema.

Oportunidades Rurales y Familias en Acción simultáneamente. Estos retos imposibilitan la implementación de técnicas econométricas tradicionales, como los métodos de emparejamiento, diferencias en diferencias o selección basada en observables.

Estrategia para evaluar el impacto de Oportunidades Rurales

Para evaluar el impacto de Oportunidades Rurales y analizar las sinergias y complementariedades con Familias en Acción se aplicó una encuesta detallada a 729 hogares, pertenecientes a 68 organizaciones que participaron en Oportunidades Rurales entre el 2008 y el 2013. Esta información se complementó con la aplicación de una encuesta a las 68 organizaciones y el levantamiento de información cualitativa de siete organizaciones en donde se realizaron grupos focales, así como entrevistas semiestructuradas.

Este diseño muestral permite identificar el impacto de Oportunidades Rurales a partir de la variación en el momento de entrada de las organizaciones al programa. En otras palabras, la evaluación de Oportunidades Rurales consiste en comparar a los hogares que ingresaron a Oportunidades Rurales en una etapa temprana (2008 y 2009) y en una etapa intermedia (2012), con aquellos que entraron en una etapa tardía (2013). Este último grupo de hogares sirve como contrafactual en la medida en que estaba empezando el programa en el momento en el que se recogió la información para la evaluación. Esto equivale a estimar la siguiente ecuación:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 1(OR_{08-09}) + \beta_2 1(OR_{12}) + \beta_3 \bar{X} + \varepsilon_i \quad (1)$$

En donde Y_i representa la variable de interés para el hogar i , $1(OR_{08-09})$ y $1(OR_{12})$ son variables dicotómicas que toman el valor de 1 si el hogar fue tratado por Oportunidades Rurales en el 2008 o 2009, o en el 2012, respectivamente. \bar{X} es una matriz de características socioeconómicas y demográficas de los hogares.

La estrategia de evaluación tiene tres ventajas frente a otros métodos econométricos: primero, permite solucionar el problema de selección puesto que todos los hogares aplicaron y fueron seleccionados. Segundo, permite identificar efectos de corto y mediano plazo del programa, a partir de la comparación de los distintos grupos. Esto resulta útil debido a que algunos impactos pueden ser inmediatos y/o transitorios, mientras que otros pueden aparecer después de un tiempo. Por ejemplo, mientras que los impactos sobre la adopción de nuevas técnicas o sobre las inversiones de los hogares pueden darse de manera automática, los efectos sobre el consumo,

la producción o la tenencia de activos solo se materializarán con el transcurso del tiempo. Por último, la estrategia permite identificar si los efectos de Oportunidades Rurales son mayores para aquellas organizaciones que fueron tratadas en más de una ocasión.

La validez de la estrategia de evaluación está basada en el supuesto de que los hogares y las organizaciones entraron al programa con el mismo nivel de desarrollo y bajo circunstancias similares. Es decir, que el momento de entrada al programa no estuvo correlacionado con distintas variables, observables y no observables, de los hogares y las organizaciones.

Aunque este es un supuesto riguroso y difícil de probar, los datos recogidos en la encuesta de hogares y de organizaciones permiten observar que no existen diferencias significativas entre los hogares pertenecientes a las organizaciones que entraron en diferentes años al programa. Se observa, primero, que los hogares en los distintos grupos eran similares a lo largo de distintas características demográficas y socioemocionales. Asimismo, se observa que el promedio del puntaje *CREAR*, con el cual se evalúan y califican las organizaciones postulantes a Oportunidades Rurales, es similar a lo largo de los diferentes grupos, lo cual sugiere que las organizaciones incluidas en la muestra sí entraron en niveles similares. Por último, se observa que la muestra es balanceada con relación al tiempo de pertenencia a las organizaciones antes de la entrada de Oportunidades Rurales, como también en la incidencia de choques o la recepción de ayudas de otras entidades. Por ende, es posible afirmar que el momento de entrada al programa Oportunidades Rurales fue exógeno a las características observables de los hogares y de las organizaciones mismas.

Estrategia para identificar las sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción

Por su parte, para identificar las sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción se analiza si los impactos de Oportunidades Rurales varían para aquellos hogares que se encontraban recibiendo las transferencias condicionadas al momento de entrar a participar en Oportunidades Rurales, en comparación con aquellos que entraron a Familias en Acción después de haber participado en Oportunidades Rurales. En otras palabras, el ejercicio restringe la muestra a los hogares beneficiarios de Familias en Acción e indaga si el impacto de Oportunidades Rurales es

mayor si los hogares estaban recibiendo Familias en Acción de manera contemporánea y pudieron aprovechar las dos intervenciones al tiempo¹⁶. Esto equivale a estimar la siguiente ecuación:

$$Y_i = \gamma_0 + \gamma_1 1(OR_{08-09}) + \gamma_2 1(OR_{08-09}) 1(FeA_{t>08-09}) + \gamma_3 1(OR_{12}) + \gamma_4 1(OR_{12}) 1(FeA_{t<12}) + \gamma_5 \bar{X} + \varepsilon_i \quad (2)$$

En donde $1(FeA_{t<08-09})$ y $1(FeA_{t<12})$ son variables dicotómicas que indican si el hogar fue tratado por Familias en Acción antes del período 2008-2009 o 2012, respectivamente. La validez de esta estrategia está dada bajo el supuesto de que la entrada a Familias en Acción condicional al momento de recepción de Oportunidades Rurales es exógena a las características de los hogares. La validez de ese supuesto se justifica de dos maneras: primero, los datos de la encuesta de hogares revelan que no existen diferencias significativas entre los hogares que recibieron Familias en Acción antes de Oportunidades Rurales y aquellos que lo recibieron después, a lo largo de los tres grupos de Oportunidades Rurales. Es decir que los hogares que se encontraban recibiendo Familias en Acción al momento de entrar a participar en Oportunidades Rurales eran similares y comparables en su perfil demográfico y socioeconómico, en su exposición a choques y en la recepción de ayudas de otros programas que los hogares que recibieron la intervención de Oportunidades Rurales sin haber sido incluidos en Familias en Acción. De hecho, la razón por la cual entraron a hacer parte de Familias en Acción después de su participación en Oportunidades Rurales se debe a la expansión sostenida de Familias en Acción en el tiempo, pues al convertirse en ley y política estatal tuvo un incremento considerable de su cobertura dentro de los municipios ya intervenidos.

Resultados

En general, los resultados de la evaluación indican que Oportunidades Rurales no tuvo impactos positivos ni persistentes sobre el bienestar de los hogares ni sobre su capacidad productiva. En particular, no se observaron impactos estadísticamente significativos sobre los niveles de producción, el consumo o la seguridad alimentaria de los hogares. Asimismo, los resultados revelan que el programa tampoco generó cambios necesarios en el comportamiento de los beneficiarios, ni

16 Asimismo se implementó un *Propensity Score Matching* (PSM) para comparar hogares que habían sido tratados por los dos programas con hogares que solo habían recibido la intervención de Oportunidades Rurales, indistintamente del año de entrada a este programa.

en el acceso a mercados financieros y comerciales. Las únicas dimensiones en donde se observan impactos persistentes y positivos son el valor de los activos productivos y el número de trabajadores familiares. Por el contrario, se observan impactos negativos sobre el bienestar subjetivo, el puntaje del Sisbén, el monto de las inversiones y el porcentaje de tierra usada en los predios.

Esto implica que Oportunidades Rurales solo tuvo impactos transitorios sobre algunas dimensiones y no logró cambiar de manera persistente las dinámicas socioeconómicas de los hogares beneficiarios. De hecho, la información cualitativa soporta estas afirmaciones, pues revela que si bien los hogares se beneficiaron del acceso a la asistencia técnica, no contaban con recursos para financiar nuevos proyectos o para implementar las nuevas prácticas y conocimientos. Esto no es sorprendente, sin embargo, pues, ante las múltiples fallas de mercado, los programas de asistencia técnica son solo una parte del rompecabezas y por sí solos no son capaces de romper las dinámicas de pobreza y exclusión en áreas rurales.

CUADRO 4. Impactos de Oportunidades Rurales y sinergias con Familias en Acción (resumen)

	Impacto de Oportunidades Rurales		Sinergias con Familias en Acción	
	OR _{2008/09} [1]	OR ₂₀₁₂ [2]	OR _{2008/09} [3]	OR ₂₀₁₂ [4]
A. Bienestar				
Consumo total de alimentos	-	-	-	-
Consumo total	-	-	↓	-
Índice de seguridad alimentaria	-	-	-	-
Bienestar subjetivo	↓	-	-	-
B. Comportamiento				
Monto inversiones	-	↓	↓	-
Tierra usada (%)	↓	-	-	-
Horas de trabajo diarias	↑	-	-	-
Número de jornaleros	-	-	-	-
Número de trabajadores familiares	↑	↑	-	-

Continúa

C. Capital				
Mayor producción	-	-	-	-
Microseguro	↓	-	-	-
Crédito formal	-	-	-	-
Crédito informal	↓	↓		↓
Total activos productivos	↑	-	↓	↓
Total activos	↑	-	↓	↓
Índice de activos 2014	-	-	↓	-
D. Expectativas				
Bienestar esperado en t+1	↓	-	-	-
E. Intergeneracional				
Asistencia escolar (12-18)	-	-	↓	-
Rezago (12-18)	-	-	↓	-
Tiempo trabajo (12-18)	-	-	-	-
Tiempo educación (12-18)	-	-	-	-
Tiempo labores domésticas (12-18)	-	-	-	-

Nota: las flechas indican las dimensiones en donde se encontraron resultados significativos del programa Oportunidades Rurales (columnas 1 y 2), así como sinergias con Familias en Acción (columnas 3 y 4). Las flechas que apuntan hacia arriba [abajo] indican que el programa tuvo efectos positivos [negativos o temporales] en la medida en que los hogares de tratamiento temprano (OR_{2008/09}) o intermedio (OR₂₀₁₂) se encuentran en una mejor situación que los de tratamiento tardío (OR₂₀₁₃).

Los resultados indican, además, que no hay evidencia sobre las complementariedades entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción. Además, que los impactos de Oportunidades Rurales sobre la acumulación de activos corresponden a la acumulación de activos por parte de hogares que no recibieron las transferencias condicionadas al tiempo con el programa de desarrollo rural. Por el contrario, los resultados indican que la recepción contemporánea de los dos programas pudo tener efectos negativos. Aunque estos resultados pueden parecer sorprendentes, hay tres razones que pueden explicar estos efectos limitados.

Primero, el análisis cualitativo e institucional reveló que uno de los obstáculos que enfrenta Oportunidades Rurales para promover salidas de la pobreza es el temor de los hogares beneficiarios de Familias en Acción de dejar de ser elegibles para el de transferencias condicionadas si participan en un programa de desarrollo rural. En particular, existe la percepción respecto a que la participación en Oportunidades Rurales y las inversiones en actividades productivas pueden

generar la salida del programa de subsidios condicionados sin que se garanticen niveles sostenibles de ingreso en el futuro.

Segundo, los actores locales entrevistados durante el análisis institucional se mostraron en general escépticos respecto a la existencia de sinergias entre los dos programas debido a que ambos están diseñados para distintos segmentos de la población. Por un lado, Oportunidades Rurales está diseñado para brindar asistencia a microempresarios rurales que hagan parte de organizaciones productivas, mientras que Familias en Acción está dirigido a hogares en pobreza, que no necesariamente tienen las capacidades o herramientas para involucrarse en programas de generación de ingresos o que, al menos, enfrentan otras barreras más allá de la falta de acceso a asistencia técnica.

Tercero, los problemas en la focalización del programa también son limitantes para que los hogares más pobres y los beneficiarios de Familias en Acción se hayan beneficiado de Oportunidades Rurales. En particular, se observó que solo el 61 % de los beneficiarios encuestados eran efectivamente elegibles, y en el 25 % de las organizaciones, más del 50 % de los beneficiarios entraron a la organización un año antes de empezar a recibir los recursos de Oportunidades Rurales. Esto es contrario a los objetivos del programa de favorecer a organizaciones de pequeños productores con trayectoria en el trabajo comunitario y se convierte en un obstáculo para la aparición de sinergias y complementariedades.

Discusión

La evidencia sobre impactos limitados de Oportunidades Rurales y la ausencia de sinergias con Familias en Acción ofrece un panorama negativo frente a la posibilidad de que los programas de desarrollo rural y los programas de subsidios condicionados y lucha contra la pobreza extrema se complementen y potencien salidas autónomas fuera de la pobreza. Estos resultados, aunque posiblemente sorprendentes, se relacionan con el diseño mismo de los programas y con los incentivos que generan, así como con el enfoque de la política de desarrollo rural en el país, o la ausencia de una verdadera política de desarrollo rural.

Primero, Oportunidades Rurales no es un programa de desarrollo rural como tal, sino un componente de un programa de desarrollo rural. En este sentido, los recursos que brinda para facilitar el acceso a programas de asistencia técnica no son suficientes en un contexto en donde los mercados de tierras, créditos, seguros y trabajo fallan o son inexistentes para los hogares más

pobres. El impacto limitado de Oportunidades Rurales y la ausencia de sinergias con Familias en Acción se pueden explicar, entonces, por el hecho que los hogares carecen de capacidades para generar ingresos y tienen un acceso limitado a bienes y servicios públicos.

Segundo, están diseñados para dos segmentos diferentes de la población. Dentro de las necesidades más apremiantes de los beneficiarios de Familias en Acción no se encuentran la asistencia técnica ni el mejoramiento de las capacidades para hacer buen uso de la misma. En este mismo sentido, los beneficiarios de Familias en Acción no cuentan con las herramientas, capacidades o recursos para darles un uso pleno a los programas de asistencia técnica y continuar con las inversiones que se requieren.

Tercero, existe cierta incompatibilidad en el diseño y los incentivos de los dos programas. En especial, a lo largo del trabajo de recolección de información se evidenció el temor de los beneficiarios de Familias en Acción a participar en Oportunidades Rurales y perder su clasificación en el Sisbén, lo que implicaría la salida de Familias en Acción. El diseño de Familias en Acción, por ende, no ha considerado un encadenamiento con otros programas para así potenciar una salida de la pobreza y en cambio sí ha generado incentivos perversos que condicionan el comportamiento de los hogares en aras de no perder la elegibilidad de Familias en Acción.

Cuarto, se identificaron fallas en la focalización de Oportunidades Rurales. En particular, se observó que un año antes de entrar a Oportunidades Rurales, algunas organizaciones asociaron a personas que pertenecían a los niveles más bajos del Sisbén para cumplir con los requisitos y recibir el dinero de la asistencia técnica. Por lo tanto, se evidencian procesos de captura de recursos públicos y queda el interrogante de si todos los beneficiarios del programa participaron en los procesos de asistencia técnica o si los recursos fueron capturados por personas que no cumplían con los requisitos y para quienes no estaba dirigido el programa. De hecho, el análisis estadístico revela que en algunos casos Oportunidades Rurales sí tuvo efectos positivos, pero estos efectos se dieron sobre todo respecto a hogares que no cumplían con el perfil de beneficiarios del programa.

En conclusión, la evaluación de Oportunidades Rurales y Familias en Acción revela que las estrategias para combatir la pobreza en áreas rurales deben ser concebidas de manera integral y enfocarse en la provisión de bienes y servicios públicos rurales, como lo son la educación, la salud y la infraestructura. Es decir, dotar a la población de capacidades productivas y de espacios adecuados para materializarlas a partir de programas focalizados adecuadamente y con

un diseño que no genere incentivos perversos ni una cultura de asistencialismo. Esta recomendación va en contra de la política agrícola colombiana, que tiene como rasgo característico la entrega de subsidios y apoyos fiscales directos, en detrimento de la dotación adecuada de bienes y servicios públicos.

TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y DESARROLLO RURAL EN EL SALVADOR

Margarita Beneke de Sanfeliú

Amy Ángel

Mauricio Arturo Shi¹⁷

Este estudio busca identificar sinergias y complementariedades entre el programa de transferencias monetarias condicionadas y los proyectos de desarrollo rural, como los promovidos por el FIDA, para comprender mejor cómo los hogares reaccionan a la intervención de ambos programas, si se compara con la participación en solamente uno de ellos (o ninguno), en términos de variables clave como el uso de factores productivos, reducción de la pobreza, equidad de género e inclusión financiera. Si estas sinergias se identifican, los proyectos de desarrollo rural podrían ser más efectivos en la reducción de la pobreza y los programas de TMC tendrían mejores estrategias de graduación.

Los programas de TMC y de desarrollo rural

El programa de transferencias monetarias condicionadas Comunidades Solidarias Rurales (CSR), ejecutado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), incluye bonos de quince dólares mensuales destinados a hogares elegibles para un bono de educación o de salud, y veinte dólares para aquellos elegibles para ambos. El programa también requiere la participación de los responsables de los menores, prioritariamente mujeres, en capacitaciones mensuales en temas como: participación y organización comunitaria, salud y nutrición infantil, la importancia de la educación, equidad de género, derechos de la niñez, violencia intrafamiliar, salud integral de la pareja, vivienda saludable, etc.

¹⁷ Los autores de este capítulo son investigadores de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

El programa CSR se ejecuta en los cien municipios con mayores niveles de pobreza, los que ingresaron al programa entre el 2005 y el 2009 según su nivel de pobreza extrema, a partir de esa fecha, ya no han ingresado nuevos beneficiarios.

Como proyecto de desarrollo rural para esta investigación tomamos como base el Programa de Agricultura Familiar (PAF), iniciado en el 2011 por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como estrategia amplia y unificada de desarrollo agrícola. A partir de esa fecha, los proyectos del FIDA (PRODEMORO y PRODEMOR Central) reclasificaron sus actividades en alguno de los dos componentes del PAF que se describen a continuación:

1. *Seguridad Alimenticia y Nutricional (SAN)*, para agricultores de subsistencia y sus familias. Incluye escuelas de campo agrícola (ECA) para mejoramiento en cultivos tradicionales (maíz y frijol), huertos caseros y manejo de recursos naturales; y talleres de hogar, que consisten en capacitaciones para mejorar la sanidad, nutrición y convivencia en el hogar. Según el diseño del programa, cada extensionista tiene a su cargo dieciséis familias demostradoras, que tienen la responsabilidad de transferir conocimientos y tecnología a un grupo de dieciocho familias irradiadas, resultando en una cobertura de 304 familias por extensionista.
2. *Encadenamientos productivos (EP)*, dirigido a pequeños y medianos productores comerciales en diez cadenas estratégicas: granos básicos (maíz y frijoles), frutas, miel, acuicultura, lácteos, vegetales, cacao, café, artesanías y turismo rural. Sus actividades incluyen las escuelas de campo agrícola, esfuerzos por mejorar la asociatividad para compra de insumos y venta de producción, y la construcción y operación de centros de acopio. Los productores que están en EP tienden a ser más avanzados que las familias en el programa SAN y, antes de entrar al programa, estaban vinculados con organizaciones de productores o comunitarias.

Se identificó algún proyecto SAN o EP en 77 de los cien municipios en CSR; por otro lado, los proyectos SAN y EP también están en 98 municipios adicionales, en los que no tienen presencia las CSR. La coincidencia mayor entre las dos intervenciones se da para proyectos SAN: casi el 87 % de sus participantes están en los municipios atendidos por CSR, mientras que, de los participantes en EP, solamente el 37 % reside en esos municipios.

Preguntas de investigación

En este contexto, la principal pregunta de investigación de este estudio es: ¿tienen mejores resultados los hogares que son beneficiarios de los programas de TMC y están involucrados en proyectos productivos, que aquellos que solo reciben un tipo de intervención, en términos de variables clave como el uso de factores productivos, nivel de ingreso de las familias, inclusión financiera y empoderamiento de la mujer?

Adicionalmente, es de interés para esta investigación responder a las siguientes preguntas complementarias: (1) ¿son las sinergias diferentes para las poblaciones que tienen acceso a EP o a SAN?; (2) puesto que el monto de las transferencias es pequeño y se ha mantenido constante desde el 2005, si se identifican sinergias, ¿se deben estas a las transferencias en efectivo o a los otros componentes de las CSR, como las capacitaciones y el fortalecimiento de la organización social?; y (3) ¿es la adición de un proyecto productivo una buena “estrategia de salida” cuando los hogares dejan de participar en las CSR?

Metodología

Para responder a las preguntas de investigación se utilizó una metodología de métodos mixtos, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas, además de un análisis institucional.

La población objetivo la componen los hogares rurales que serían elegibles para ambos programas, ya sea que participen o no, y que residen en municipios en los cuales funcionan tanto el programa CSR como alguno de los proyectos de DR.

Para fines de comparabilidad regional se identifican cuatro grupos de comparación según si reciben o no TMC y si participan o no en proyectos de DR, los que se identifican con las letras A, B, C y D. Para el caso de El Salvador, entre los hogares que no reciben TMC hay algunos que antes sí las recibían; por esa razón se identificaron dos grupos adicionales: los que dejaron de recibirlas pero participan en un proyecto de DR (AC) y los que no participan en ese tipo de proyectos (BD) (ver cuadro 5).

El marco muestral para la encuesta cuantitativa se generó combinando listados oficiales de participantes proporcionados por el FISDL y el MAG; se incluyeron solamente hogares que permitían

construir grupos de tratamiento y control apropiados. En el cuadro 6 se presentan los grupos de comparación que se pudieron construir y los aspectos que se pueden explorar a partir de ellos. La encuesta incluyó 1301 hogares (650 hombres y 651 mujeres), que fueron seleccionados aleatoriamente.

CUADRO 5. Ilustración de los posibles grupos de comparación

		Proyectos de desarrollo rural (DR)	
		Participantes	Otros
Comunidades Solidarias Rurales	Reciben TMC	A (TMC+DR)	B (TMC)
		AC (exTMC+DR)	BD (exTMC)
	No reciben TMC	C (DR)	D (Ninguno)
		Nunca recibieron	

La estrategia de identificación utilizada es la de diferencias simples. Dado que la elegibilidad para el programa CSR incluía una edad máxima para los niños del hogar, se aplicó un criterio adicional basado en el concepto de regresión discontinua para definir los grupos de tratamiento y control: hogares que en el momento de iniciar el programa en su comunidad tenían, por lo menos, un hijo en el rango de edad entre dos años menos o dos años más de la edad límite sin completar la primaria. Las posibles diferencias iniciales se controlaron utilizando técnicas de emparejamiento. Se estimó el efecto medio del tratamiento sobre los que se intentó tratar (*Intent to Treat Effect*).

CUADRO 6. Grupos de comparación que se pudieron construir y aspectos a explorar

Aspectos a explorar		Grupos de comparación		Tipo	
Aspectos generales	Aspectos particulares	Tratamiento	Control	EP	SAN
Permite evaluar si estar expuesto a los dos tipos de intervenciones está asociado con mejores resultados que solamente participar en uno o en ninguno.	Permite evaluar si participar en el programa CSR y de DR está asociado con mejores resultados que solamente participar en proyectos de DR.	A (TMC+DR)	C (DR)	Sí	Sí
Permite evaluar si las sinergias entre el programa CSR y el programa de DR se generan por el valor monetario de las TMC o por los otros elementos del programa CSR (capacitación que empodera a los beneficiarios o mayor interacción social).	Permite evaluar el efecto de haber recibido TMC antes y ahora participar en DR, con respecto a solamente participar en DR: <ul style="list-style-type: none"> – Si no se identifican sinergias, pero sí se identifican en la comparación A vs. C, estaría indicando que <u>sí</u> es el valor monetario. – Si se identifican sinergias, y si estas son similares a las que se identifiquen en la comparación A vs. C, sería un indicio que <u>no</u> es el valor monetario. 	AC (exTMC+DR)	C (DR)	No	Sí
	Permite evaluar si continuar recibiendo el valor monetario genera sinergias al combinar con DR; si no se identifican diferencias pero sí se identifican en la comparación A vs. C, estaría indicando que <u>no</u> es el valor monetario.	Permite evaluar si continuar recibiendo el valor monetario genera sinergias al combinar con DR; si no se identifican diferencias pero sí se identifican en la comparación A vs. C, estaría indicando que <u>no</u> es el valor monetario.	A (TMC+DR)	AC (exTMC+DR)	No
Permite evaluar si los proyectos de DR son una buena “estrategia de salida” para los beneficiarios del programa CSR.	Permite evaluar el efecto de participar en DR al dejar de participar en el programa de TMC, con respecto a no participar en DR.	AC (exTMC+DR)	BD (exTMC)	No	Sí

Para el componente cualitativo se utilizó una combinación de entrevistas semiestructuradas y grupos focales con 98 individuos; para seleccionarlos se utilizó muestreo intencional entre los que respondieron la encuesta cuantitativa.

Resultados

Los hogares SAN tienden a tener menos educación, menos activos y menores ingresos, mientras que las familias de EP tienden a tener un nivel de desarrollo económico y social superior. El ingreso total de los hogares EP es prácticamente el doble del de los hogares SAN; similarmente, el índice de bienes, que incluye tanto bienes del hogar como productivos, es mayor para los hogares que participan en proyectos EP que para los hogares SAN.

Casi todos los entrevistados cultivan la tierra; los hogares SAN tienden más a cultivar solamente granos básicos. Entre el 15 % y el 18 % de los entrevistados introdujeron algún rubro agropecuario (cultivo o animal) a partir del 2012, año en el que habrían comenzado a participar en algún proyecto de DR. La productividad por área que logran los hogares con proyectos EP es considerablemente mayor que la que logran los SAN; en algunos casos, es casi del doble. La participación en asociaciones, ya sean estas comunitarias o de productores, es casi del doble entre los hogares que participan en proyectos EP que en los que participan en SAN.

Es notoria la falta de variedad de la dieta alimenticia de los hogares; cerca del 90 % de los hogares (tanto EP como SAN) respondieron que comían algo que no fuera tortillas y frijoles en menos de cinco tiempos de comida a la semana. Más del 20 % indicaron que ante la falta de dinero tuvieron que vender algo o gastar ahorros para poder comprar alimentos.

Alrededor del 40 % de los hogares EP indicaron que tenían créditos formales o cuentas en instituciones financieras, mientras que el porcentaje de hogares SAN que los tienen es menor, siendo este entre el 15 % y el 22 %.

En los hogares SAN, las mujeres que participan o han participado en el programa de TMC tienden a tener mayor poder de decisión en comparación con las que no lo han hecho, principalmente en el ámbito doméstico. Los hogares que no participan en programas de DR tienen índices de empoderamiento más bajos, con excepción del dominio relacionado con liderazgo.

Un resumen de los resultados más importantes de la evaluación de impacto se presentan en el cuadro 7 y se discuten a continuación.

- a) *Efecto adicional de participar en CSR además de participar en proyectos DR (A vs. C).* Esta comparación toma en cuenta los hogares que participan en los proyectos de DR y los diferencia según si reciben TMC (grupo A) o nunca las han recibido (grupo C). Tener acceso a los dos tipos de intervenciones no produce mejores resultados que tener acceso solamente a los EP o SAN, ni en términos de

ingreso ni en la productividad. Tampoco se identificaron impactos para los indicadores de empoderamiento de la mujer. Para los hogares EP, contar con ambos programas resulta en un incremento entre 10 y 15 puntos porcentuales en la proporción de hogares que introdujeron un nuevo rubro productivo, ya sea cultivos o animales. Para los hogares SAN se identificaron impactos en la inclusión financiera: la proporción de hogares con acceso a crédito formal aumenta entre 13 y 15 puntos; aunque pequeño, se identificó un aumento de alrededor de tres puntos porcentuales en la participación en asociaciones productivas.

- b) *Efecto de continuar recibiendo las TMC además de participar en proyectos de DR (A vs. AC).* Esta comparación toma en cuenta a los hogares que participan en los proyectos SAN, diferenciando entre los que continúan participando en CSR (grupo A) con los que ya han salido del programa (grupo AC). Cuando comenzaron a participar en SAN, en el 2012, ambos grupos ya habían recibido transferencias y participado en las otras actividades de CSR durante tres hasta siete años. No se identificaron impactos para ninguno de los indicadores principales. Estos resultados parecen confirmar la hipótesis relativa a que no es *continuar* recibiendo el valor monetario de las transferencias lo que podría generar las sinergias, sino que podrían ser los beneficios obtenidos a través de los otros componentes. No obstante, se reconoce que las TMC son un incentivo para que los hogares cumplan con sus condicionalidades y, por lo tanto, son importantes para ayudar a facilitar estas sinergias.
- c) *Efecto de participar en proyectos SAN pero antes haber participado en CSR (AC vs. C).* Esta comparación toma en cuenta los hogares que participan en los proyectos SAN y los diferencia de acuerdo a si participaron anteriormente en el programa de TMC (grupo AC) o nunca lo hicieron (grupo C). La hipótesis detrás de esta comparación es que el no encontrar diferencias significativas estaría indicando que los impactos observados en la comparación A vs. C (literal a), página anterior) se deben a que el grupo A todavía continúa recibiendo el valor monetario de las transferencias; por otro lado, si los resultados que se obtienen en ambas comparaciones (AC vs. C y A vs. C) son parecidos, estaría indicando que lo que produce la sinergia no es el valor monetario de las transferencias sino que podrían ser los otros elementos de CSR.

Al igual que en la comparación A vs. C, en la comparación AC vs. C tampoco se identificaron impactos para los indicadores de producción ni de ingreso, pero sí se obtuvieron resultados positivos para los indicadores de inclusión financiera: la proporción de hogares con acceso a crédito formal aumenta entre 5 y 8 puntos entre los hogares que habían participado antes en CSR. En esta comparación se identificaron impactos positivos para los indicadores de empoderamiento de la mujer, en el dominio de producción.

- d) *Efecto de haber participado en CSR y, al salir, participar en proyectos SAN (AC vs. D).* Esta comparación toma en cuenta los hogares que participaron en CSR y los diferencia si al dejar de recibir las TMC participaron en SAN (grupo AC) o no lo hicieron (grupo D). Si bien no se identificaron impactos para los indicadores de producción ni para los ingresos, para un indicador proxy de ingresos (el índice de bienes) y para uno de seguridad alimentaria (variedad de la dieta) se identificaron impactos en

la dirección deseada. Por otro lado, los que antes habían participado en CSR obtuvieron mejores resultados en términos de inclusión financiera: en promedio, la proporción que tiene acceso a créditos es entre 6 y 8 puntos porcentuales mayor, y la proporción con acceso, ya sea a una cuenta en un banco o a créditos formales, es mayor entre 8 y 11 puntos porcentuales. Además, lograron un mayor índice de bienes y una mayor variedad en su dieta. Por último, se identificaron impactos positivos para el índice de empoderamiento de las mujeres.

CUADRO 7. Resumen de resultados: *impactos identificados*

Ámbito	Indicador	EP		SAN	
		A vs. C	A vs. C	AC vs. C	AC vs. BD
Producción	Cultivan solo granos básicos, %				
	Introdujeron nuevos rubros (cultivos o animales) desde el 2012, %	++			
	Productividad (US\$/manzana)				
Ingreso	Ingreso agropecuario (US\$)			-	
	Ingreso autónomo (US\$)				
	Ingreso total anual (US\$)				
Proxy de ingreso	Índice de bienes (de la casa y productivos)				+
	Falta de variedad en la dieta: comen algo diferente a frijoles y tortillas menos de 5 tiempos a la semana, %*				-
	Utilizaron ahorros o vendieron algún bien porque no tenían qué comer, %				
Inclusión financiera	Tienen cuentas en banco			++	
	Tienen créditos formales		+++	+	++
	Tienen cuentas en banco o créditos formales, %		++	+	++
Participación en asociaciones	Comunitarias				
	Productivas		++		
	Comunitarias o productivas				
Empoderamiento	Índice de empoderamiento, <i>ambos sexos</i>				+
	Empoderamiento en dominio: producción, <i>ambos sexos</i>				+
	Índice de empoderamiento, <i>mujeres</i>				+
	Empoderamiento en dominio: producción, <i>mujeres</i>			++	
	Índice de empoderamiento, <i>hombres</i>				
	Empoderamiento en dominio: producción, <i>hombres</i>				

+/- representa la dirección del impacto identificado. El número de +/- representa si el impacto es significativo al 0,1 (+/-), 0,05 (+/--) y 0,01 (+++/---).

*Para este indicador un impacto negativo es lo deseable.

Nota: no se incluye la comparación A vs. AC pues no se identificaron impactos.

Los resultados del análisis cualitativo permiten explicar, hasta cierto punto, los resultados descritos anteriormente; se identificaron fallas de implementación en los proyectos de DR que pudieran estar diluyendo los resultados. Por ejemplo: no hay un seguimiento apropiado a los proyectos por parte de los extensionistas; muchos entrevistados señalan “informalidad” en el proceso de transferencia de conocimientos; por último, principalmente en los SAN, los materiales y la metodología que se utilizan para las capacitaciones pudieran no ser los adecuados para el nivel de escolaridad de los participantes. Además, en los SAN, cuyas actividades, principalmente los hueritos y aves de corral, aparentemente son atractivas para las mujeres pero no para los hombres ni los jóvenes, se identifica más una visión de subsistencia y no de productividad; esto último pudiera estar incidiendo en los limitados resultados relacionados con la generación de ingresos.

Se percibe que las sinergias son mayores entre las mujeres, lo que acentúa la idea de que lo que tiene una mayor incidencia en el cambio de percepción de las personas sobre el propio desarrollo y sus expectativas de vida son los procesos de capacitación y acompañamiento de CSR, puesto que son las mujeres las que participan en ellos.

Conclusiones

El programa CSR tiene una visión de protección social, por lo que se pudo identificar un traslape mayor con los beneficiarios que participan en SAN; los objetivos de los proyectos EP son orientados a una población con características diferentes. Las posibilidades de sinergias difieren según el tipo de intervención SAN o EP, y por las capacidades de los hogares que participan en cada una. Se observan mayores sinergias al combinar el programa de TMC con SAN que con EP, por lo que parece que se benefician más los hogares más pobres, los que tienen menores niveles de capital humano y físico.

La combinación de resultados cuantitativos y cualitativos proporciona un mejor entendimiento sobre cuál puede ser el camino lógico por el que se generan o pudieran potenciar las sinergias. Las actividades de CSR, capacitaciones y oportunidades de socialización contribuyen a generar en las familias habilidades básicas, así como el empoderamiento de las mujeres en el ámbito doméstico, que les permiten aprovechar de mejor forma los programas de desarrollo rural. Estas capacidades permanecen, aunque ya no se sigan recibiendo las transferencias. Esto sugiere que participar en un proyecto productivo podría ser una estrategia de salida para los hogares que dejan de recibir las TMC del programa CSR.

Los resultados son más claros para los proyectos SAN. Estos proyectos son como un escalón intermedio para aspirar a algo más. Por lo tanto, el próximo paso se traduciría en apoyos para convertir este escalón intermedio en mejoras que les permitan generar mayores ingresos.

SIERRA SUR Y JUNTOS: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA DE ESTOS DOS PROGRAMAS EN CHUMBIVILCAS (CUSCO, PERÚ)

*Úrsula Aldana
Tania Vásquez
Johanna Yancari¹⁸*

El tema central de esta investigación es el análisis del impacto promedio y del impacto diferenciado del proyecto productivo Sierra Sur en la población beneficiaria del programa de transferencias monetarias condicionadas Juntos. Este análisis se realiza para los hogares de Juntos residentes en la provincia de Chumbivilcas, en Cusco, Perú. En este estudio se analizan dos temas adicionales a este impacto. En primer lugar, se describen las características del marco institucional peruano que serían relevantes para la articulación entre proyectos de tipo productivo y el programa Juntos. En segundo lugar, se discute el efecto de Juntos en las actividades productivas de los hogares. Cabe señalar que este último tema es analizado de manera exploratoria.

Descripción de los programas

La intervención de Juntos consiste en un incentivo monetario bimestral de doscientos nuevos soles (75 dólares aproximadamente) para los hogares que cumplen con los compromisos asumidos en salud (gestantes y/o niños acuden a los controles de salud) y educación (niños y/o adolescentes asisten a la escuela).

El proyecto Sierra Sur, por otro lado, comprende varios componentes. En esta evaluación, el grupo de tratamiento (o grupo para el que se estima el efecto de Sierra Sur) está conformado

¹⁸ Las autoras de este capítulo son investigadoras del Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

por usuarios del subcomponente de Desarrollo de Negocios (DN) y del componente de Manejo de Recursos Naturales (MRN). El subcomponente de DN incluye la entrega de asistencia técnica productiva a los miembros de asociaciones de productores agrupados alrededor de una línea de negocio. El componente de MRN incluye la entrega de asistencia técnica y la participación en concursos interfamiliares e intercomunales. Los concursos interfamiliares premian las mejoras realizadas a la unidad agropecuaria familiar y a la vivienda. Los concursos intercomunales premian a las organizaciones tomando en cuenta sus instrumentos de gestión, las actividades de mejoramiento de la comunidad a través de faenas y el manejo sostenible de sus recursos comunales.

Tanto en el caso del subcomponente de DN como en el caso del componente de MRN, los usuarios deben pagar una contrapartida para participar en el proyecto.

En nuestro grupo de tratamiento, el 83 % de los hogares participó en capacitaciones productivas, el 33 % participó en concursos intercomunales y el 47 % pertenece a comunidades que participaron en concursos intercomunales. Es importante señalar que, a pesar de que la muestra del grupo de tratamiento está dada por hogares que participaron en el componente de MRN o en el subcomponente de DN, algunos del grupo de tratamiento participaron también en el programa de promoción del ahorro (16 %). Este programa tiene como objetivo el fomento del ahorro financiero.

Participación en Sierra Sur

En el caso de Chumbivilcas, la participación en Sierra Sur es ligeramente mayor entre los hogares de Juntos que entre los hogares que no reciben la transferencia. Así, tenemos que en Chumbivilcas la tasa de participación en el proyecto fue del 17 % entre los hogares de Juntos y del 13 % entre los hogares que no reciben la transferencia. Es más, esta tasa de participación del 17 % es más alta que la tasa de participación total de la población rural del área de cobertura de Sierra Sur: en la primera etapa del proyecto, el 8 % de la población rural en las provincias de cobertura de Sierra Sur participó en el mismo.

La participación de los hogares de Juntos sería posible debido a que estos hogares poseen activos productivos, como tierra y ganado, a pesar de su nivel de pobreza.

Efectos promedio en los beneficiarios directos

Metodología

El principal reto en la estimación del impacto de Sierra Sur se deriva de la selección de los beneficiarios del proyecto. Los hogares que participan en el proyecto deben estar interesados en participar en el mismo y también deben estar dispuestos a pagar la contrapartida. A este filtro inicial lo denominamos “filtro de demanda”. Adicionalmente, las organizaciones que llegan a ser beneficiarias deben pasar por lo que denominamos el primer filtro de oferta y el segundo filtro de oferta. En el primer filtro de oferta, las oficinas locales deben aprobar el plan de trabajo presentado por las organizaciones. En el caso de DN hay, además, una visita de campo en la que se evalúa la viabilidad de la línea de negocio elegida por la organización. Todos estos filtros podrían tener como consecuencia que los beneficiarios se diferencien del resto, dificultando la evaluación de impacto del proyecto. En el segundo filtro de oferta, por otro lado, las organizaciones presentan sus planes de trabajo en un concurso ante un jurado.

El método que utilizamos tiene como objetivo controlar por estos filtros. En este método, el grupo de tratamiento está dado por una muestra de hogares de Juntos que ha pasado el primer filtro de oferta y que reside en la provincia de Chumbivilcas, en Cusco.

Este grupo de tratamiento se compara con varios grupos de control. Para controlar por el filtro de demanda, estos grupos se construyeron sobre la base de preguntas hipotéticas realizadas a una muestra de hogares de Juntos que residen en una zona que no forma parte de la cobertura de Sierra Sur.

El primero de estos grupos de control está dado por hogares que estarían dispuestos a participar en Sierra Sur y a pagar el mínimo de la contrapartida pagada en Chumbivilcas. Sin embargo, el porcentaje de hogares que pasó este filtro es muy alto. Es probable que muchos de los encuestados se desanimen al momento de tener que invertir tiempo en la recepción de la asistencia técnica. A su vez, se espera que la probabilidad de que esto pase sea menor para los hogares que manifestaron una alta disposición a pagar por la contrapartida. Para revisar si los resultados están siendo sesgados por incluir a hogares con muy baja probabilidad de participar en Sierra Sur, se incluyen dos grupos de control adicionales.

El primero está dado por los hogares con una disposición a pagar mayor al percentil 20 de lo efectivamente pagado en Chumbivilcas. El segundo grupo contiene a los hogares con una disposición a pagar mayor al percentil 50 de las contrapartidas pagadas en Chumbivilcas. Si los resultados de la evaluación de impacto se mantienen estadísticamente significativos con los tres grupos de control, podemos afirmar que nuestra manera imperfecta de controlar por el filtro de demanda no estaba sesgando los resultados.

Con respecto al primer filtro de oferta tenemos que —en tanto los hogares que forman parte del grupo de tratamiento son aquellos que han pasado este filtro— es importante controlar por las variables que son tomadas en cuenta para decidir si la organización pasa este filtro o no. Se deberá incluir a estas variables como controles en las estimaciones que se realicen. Para poder balancear la muestra del grupo de tratamiento con los grupos de control en estas variables, y en otras variables que podrían afectar a los indicadores de resultado, se ha usado el método de emparejamiento con *Propensity Score*. Con respecto al segundo filtro de oferta, tenemos que no es necesario controlar por el mismo debido a que el grupo de tratamiento no excluye a quienes no pasan este filtro.

La zona de control, a la que pertenecen los hogares de los grupos de control, se eligió por un método de emparejamiento a nivel de distritos y de centros poblados. Sin embargo, el trabajo de campo cualitativo reveló que el transporte era mucho más fluido en la zona de control y también que esta zona tuvo un mejor clima en el año de la encuesta (2013). Debido a esto, es probable que los resultados reflejen estas diferencias entre ambas zonas. Este punto es particularmente importante para las variables de ingreso, porque tanto el clima como el sistema de transporte son determinantes claros de los ingresos de los hogares.

Resultados

Los resultados de comparar el grupo de tratamiento con los grupos de control arrojan un efecto positivo de Sierra Sur en la adopción de un conjunto amplio de prácticas, promovidas en las capacitaciones. Por ejemplo, la probabilidad de haber realizado mejoramiento genético a alguna de las especies animales propiedad del hogar se incrementa en aproximadamente un 16%, mientras que la probabilidad de haber instalado una nueva variedad de pasto, para alimentar a los animales, se incrementa en aproximadamente un 18 %. Es más, los datos muestran que la adopción de estas prácticas también se daba en años recientes, luego de concluido el proyecto.

Los resultados también muestran un efecto positivo del proyecto sobre la inversión en activos agrícolas, de alrededor de doscientos dólares, y un impacto positivo sobre la inversión en activos pecuarios, de alrededor de sesenta dólares.

Estos impactos positivos en la adopción de nuevas tecnologías y en la inversión en activos deberían traducirse en mayores niveles de ingreso. Sin embargo, los resultados muestran efectos negativos en el ingreso neto. Estos resultados contrastan con aquellos provenientes de la aproximación cualitativa del estudio, donde los usuarios manifiestan que las prácticas implementadas en el marco del proyecto sí les habían ayudado a mejorar su producción y sus ingresos.

Estos estimados negativos se pueden deber a que la zona de control presentó mejores condiciones climáticas en el período recogido en la encuesta y, probablemente también, al mejor sistema de transporte en esta zona.

Efectos en los beneficiarios indirectos

Metodología

En la investigación también exploramos si la presencia de Sierra Sur impulsó una mayor adopción de nuevas tecnologías en los hogares que no fueron beneficiarios directos de Sierra Sur, pero que residen en Chumbivilcas.

Para capturar estos efectos indirectos se estima el impacto de residir en Chumbivilcas, sobre la probabilidad de adoptar las prácticas promovidas por el proyecto, para quienes no fueron usuarios de Sierra Sur. En esta estimación existe un grupo de tratamiento distinto para cada práctica. Este grupo está dado por los hogares de Juntos que residen en Chumbivilcas, que no han participado en Sierra Sur y que tampoco han recibido capacitaciones sobre la práctica en cuestión de ninguna otra fuente. Este grupo de tratamiento se compara con varios grupos de control.

El primero de estos grupos de control está dado por los hogares que residen en la zona de control que no ha recibido capacitaciones sobre la práctica en cuestión. Este grupo de control tiene el inconveniente de que incluye a hogares que probablemente sí participarían en Sierra Sur. Tomando en cuenta que quienes tienen una mayor disposición a pagar por la contrapartida tendrían una mayor probabilidad de participar en el proyecto, se consideran dos grupos de control

adicionales: (1) los hogares cuya disposición a pagar es menor o igual al percentil 25¹⁹ y que no han sido capacitados en la práctica para la que se hace la estimación; y (2) los hogares cuya disposición a pagar es menor o igual al mínimo de la contrapartida pagada, que no han sido capacitados en la práctica en cuestión.

En caso de que los resultados se mantengan estadísticamente significativos con los tres grupos de control, podemos afirmar que los resultados son robustos a distintos niveles de demanda de Sierra Sur.

Resultados

Los resultados muestran que, efectivamente, residir en Chumbivilcas incrementa la probabilidad de adoptar varias prácticas promovidas por el proyecto. Por ejemplo, la probabilidad de realizar mejoramiento genético se incrementa en un 10 % y la de instalar una nueva variedad de pasto se incrementa en alrededor de un 8 %. Esta difusión de conocimiento se habría dado a través de redes sociales, pues ninguno de los hogares de Chumbivilcas que no participaron en Sierra Sur había contratado a un técnico para recibir asistencia técnica. En el trabajo cualitativo se destacó el rol de las ferias locales y de las visitas a otras comunidades en la difusión del conocimiento de tipo productivo.

Efectos diferenciados sobre los beneficiarios directos

Metodología

Para conocer el impacto de distintas condiciones en el efecto de la intervención se han realizado estimaciones en las que la variable dependiente está dada por la diferencia entre el indicador de resultado de cada observación de tratamiento y el contrafactual estimado para dicha observación. Estas estimaciones se han realizado usando el método de mínimos cuadrados ordinarios.

19 Para el caso de DN se considera una disposición a pagar menor al percentil 20 y para MRN se considera una disposición a pagar menor al percentil 25, esto en tanto las preguntas hipotéticas hicieron referencia al percentil 20 en el caso de DN y al percentil 25 en el caso de MRN.

Resultados

En cuanto al impacto diferenciado del proyecto encontramos que el efecto del proyecto en la implementación de prácticas, la inversión y el ingreso se incrementa con el nivel educativo promedio de la pareja que preside el hogar. A su vez, encontramos que el efecto del proyecto sobre la inversión en activos disminuye con el valor inicial de los activos productivos del hogar, pero que el efecto sobre ingresos se incrementa con este valor inicial.

Dentro de estos resultados, tiene especial importancia la relación positiva entre el nivel educativo del hogar y el efecto del proyecto sobre los ingresos, así como entre este efecto y el valor inicial de los activos del hogar.

Los posibles mecanismos detrás de la asociación positiva entre el nivel educativo y el impacto en ingresos serían: la mayor liquidez de la que dispondrían los hogares más educados y la mayor capacidad que tendrían estos hogares para entender la información recibida en las capacitaciones. A su vez, los posibles mecanismos detrás del efecto positivo del valor inicial de los activos se podría deber a la mayor liquidez asociada a la mayor tenencia de activos o al mayor impulso que genera la nueva tecnología cuando se dispone de más activos (por ejemplo, el efecto de una nueva tecnología como la siembra de pastos mejorados sería mayor cuanto más ganado tenga el hogar).

El efecto de Juntos en las actividades productivas de los hogares

Las estimaciones del impacto diferenciado del proyecto Sierra Sur han mostrado que el efecto sobre ingresos aumenta con el nivel educativo de la pareja a cargo del hogar y con el valor de los activos productivos del hogar. Estos resultados sugieren dos vías a través de las cuales Juntos y Sierra Sur serían complementarios.

En primer lugar, la asociación positiva entre el efecto de Sierra Sur y el valor de los activos sugiere que Juntos ayudaría a incrementar el impacto del proyecto. En segundo lugar, que el impacto de Sierra Sur aumente con el nivel educativo de la pareja sugiere que el programa podría tener un impacto importante para los futuros niños beneficiados por Juntos.

Sin embargo, en el análisis cualitativo también se encontraron tensiones entre Juntos y el desarrollo de las actividades productivas de los hogares. En las entrevistas, los usuarios expresaron

que estar en Juntos implicaba una inversión importante de tiempo, y que, por lo tanto, tenían menos tiempo para dedicarse al desarrollo de las actividades productivas.

Marco institucional

El análisis institucional muestra que Perú está en un momento oportuno para la implementación de proyectos productivos en hogares de Juntos, pues existe la voluntad política de implementar proyectos de este tipo en los hogares receptores de la transferencia.

El análisis institucional también muestra que para la articulación entre Juntos y otros proyectos productivos, como Sierra Sur, es necesario desarrollar instrumentos de gestión que faciliten la coordinación entre las instituciones a cargo de ambos tipos de programas. Esta articulación permitiría incrementar la participación de los usuarios de Juntos en proyectos productivos, así como generar mecanismos adicionales de supervisión de estos proyectos, a través de la participación de los gestores de Juntos en esta supervisión.

Conclusiones y recomendaciones

Los resultados señalan que los hogares de Juntos, en Chumbivilcas, tienen una participación relativamente alta en Sierra Sur y que, al mismo tiempo, el proyecto habría tenido un efecto positivo en la inversión en activos y en la adopción de nuevas tecnologías. Estos resultados indican que un proyecto como Sierra Sur sí puede ser aprovechado por estos hogares, a pesar de su condición de pobreza. Además, en el análisis institucional se muestra que Perú está en un momento oportuno para la implementación de proyectos productivos en hogares de Juntos, ya que existe la voluntad política de implementar proyectos de este tipo en los hogares receptores de la transferencia.

El análisis del efecto diferenciado de Sierra Sur muestra que el efecto del proyecto sobre los ingresos se encuentra positivamente asociado al valor inicial de los activos del hogar. Estos resultados sugieren como políticas complementarias al proyecto productivo aquellas que entreguen o que induzcan a una mayor inversión en activos productivos.

El estudio del efecto diferenciado del proyecto también muestra una asociación positiva entre el nivel educativo del hogar y el efecto del proyecto sobre los ingresos. Estos resultados también plantean dos posibles medidas alternativas de política que habría que evaluar. La primera

es reforzar el contenido práctico de las capacitaciones, la segunda es complementar los proyectos productivos como Sierra Sur con programas de educación para adultos.

Por otro lado, el efecto positivo de los activos en el impacto del proyecto sobre los ingresos sugiere que Juntos ayudaría a incrementar el efecto de Sierra Sur. Sin embargo, el análisis cualitativo también muestra que existen tensiones entre Juntos y las actividades productivas de los hogares, por el tiempo demandado que implica pertenecer a Juntos. Por lo tanto, Juntos generaría cambios que apuntan a un mejor desarrollo de las actividades productivas de los hogares, así como cambios que irían en detrimento de las mismas.

OPORTUNIDADES Y RESTRICCIONES PARA LA ARTICULACIÓN DE PROGRAMAS. LA ARENA INSTITUCIONAL DE LAS SINERGIAS

Maria Ignacia Fernández²⁰

En el marco de la preocupación general por las sinergias existentes entre los programas de transferencias monetarias condicionadas y los programas de desarrollo rural, este capítulo indaga sobre la dimensión de las políticas públicas y se pregunta por las oportunidades y restricciones políticas, financieras e institucionales para promover estrategias de desarrollo rural integradas, que permitan combinar la inversión en capital humano que realizan los programas de transferencias condicionadas, con la inversión en las personas, el capital social y los territorios que realizan los programas de desarrollo productivo rural.

Dimensión estratégica: el valor agregado de la articulación

Los programas de TMC comenzaron a expandirse por la región desde mediados de la década del noventa, con el propósito de proteger contra los quiebres de ingreso a las familias que carecen de medios para hacerlo de manera privada, a través de su contribución a los sistemas públicos y privados de seguridad social. Por su parte, los programas de desarrollo rural productivo apuntan a generar capacidades para la salida sostenida y permanente de la situación de pobreza en que se encuentran los hogares rurales. Son programas de inversión en activos productivos y en capacidades (capital humano, físico, social y financiero), que buscan mejorar las condiciones de generación de ingresos autónomos suficientes y sostenidos en el tiempo.

²⁰ Directora ejecutiva e investigadora principal de Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Existe cada vez mayor consenso sobre la necesidad de hacer esfuerzos por articular ambos tipos de intervenciones, ya que los programas de TMC “enfrentan serias dificultades para contribuir a la generación de ingresos autónomos, pues no permiten generar incentivos para nuevos empleos, ni instalar habilidades de largo plazo útiles para el mercado del trabajo (De la Briere y Rawlings, 2006)” (Fernández, 2014: 6). No se cumple, en consecuencia, el supuesto relativo a la inclusión económica de sus beneficiarios.

Avanzar hacia una mayor articulación entre ambos tipos de iniciativas significa modificar el enfoque predominante que escinde las políticas sociales y de superación de la pobreza de las políticas económicas y productivas, volviendo a situar a la política social dentro de la preocupación más amplia por el desarrollo, atendiendo a su centralidad para el logro de los objetivos de inclusión y cohesión social.

Pero pasar de un consenso intelectual a su instrumentación por medio de políticas públicas es todavía un desafío en construcción. Estos son los desafíos que se analizan en este trabajo, que se basa en un análisis institucional realizado en los seis países del proyecto, cuyo objetivo fue, precisamente, indagar sobre las restricciones y oportunidades políticas y técnicas para la articulación institucional.

Restricciones y oportunidades políticas

Hemos dicho que cada vez más parece haber mayor consenso entre los tomadores de decisiones en América Latina acerca de la importancia de combinar esfuerzos de ayuda monetaria con otros encaminados a la generación de capacidades e ingresos en la población en situación de pobreza extrema. Este estudio constata una evidente y muy explícita voluntad de parte de las autoridades políticas, tanto en Colombia como en México y Perú, de buscar más y mejores formas de complementariedad entre los dos tipos de programas objeto de análisis.

Pero más allá de la voluntad política, cuando se indaga en las fortalezas y debilidades de las instituciones a cargo de conducir estas estrategias encontramos dificultades evidentes. Varios entrevistados en distintos países apelan a las diversas *competencias* de los ministerios de Agricultura y de Desarrollo Social, que no solo tienen que ver con cuestiones técnicas, sino con la más compleja

constatación de celos institucionales, que derivan en el desinterés de las autoridades de turno por coordinarse con otros organismos: en el fondo, las autoridades expresan temor a la pérdida de funciones o roles específicos de su ministerio, que podría derivar de la ejecución de programas conjuntos.

Iniciativas emergentes de articulación como señal de voluntad política

A pesar de estas restricciones, la voluntad de avanzar en el tipo de articulaciones propuestas en este trabajo comienza a tener manifestaciones concretas, de mayor o menor envergadura, en prácticamente todos los países estudiados. En México, Prospera reemplaza a Oportunidades, brindando opciones que fomenten la productividad de las familias beneficiarias; en Brasil, el plan Brasil Sin Miseria destaca la importancia de la acción intersectorial del Estado; en El Salvador, el Ministerio de Agricultura, en conjunto con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), inició un programa piloto de inserción productiva en diez municipios de Comunidades Solidarias Rurales; en Colombia se puso en marcha el Programa de Agricultura Familiar a través de la articulación entre los instrumentos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y otros organismos; en Perú, la intervención piloto de Foncodes denominada “Haku Wiñay” o “Mi chacra emprendedora” trabaja en los territorios donde el programa Juntos tiene un alto porcentaje de presencia poblacional (más del 40 % de la población de los territorios); finalmente, en Chile se observan esfuerzos de articulación entre el Ingreso Ético Familiar y la oferta de programas de apoyo al trabajo y al emprendimiento del FOSIS.

El espacio local como lugar preferente para la articulación

Los actores entrevistados en los distintos países señalan que las posibilidades efectivas de coordinación están fundamentalmente relacionadas con el rol que se atribuye al nivel local en la gestión de programas. El nivel local adquiere centralismo como espacio de articulación preferente y algunos países han avanzado en la adopción de un enfoque territorial en el diseño de sus programas.

Tal es la centralidad que adquiere el nivel local como espacio de articulación preferente, que algunos países han dado un paso más avanzado en la adopción de un enfoque territorial en el diseño de sus programas.

La única excepción a este respecto la encontramos en Brasil, cuestión que se explica, al menos parcialmente, porque la extensión territorial de algunos municipios es mayor que algunos países europeos completos, lo que impide que las oportunidades derivadas de un trabajo de proximidad, como se observan a nivel local en los otros países estudiados, se den en los territorios administrativos brasileños.

Aspectos técnicos. Restricciones y oportunidades derivadas del diseño de las intervenciones

Asfaw *et al.* (2012) sostienen que hay una convergencia lógica entre las políticas de protección social y las de productividad, tanto en los objetivos, el diseño o la población objetivo, como en las metas a largo plazo y en el financiamiento que buscan conseguir, por lo que una mayor articulación podría beneficiar a ambos tipos de políticas. A nivel macro, las inversiones eficaces para el fomento productivo pueden reducir los requerimientos presupuestarios para programas de protección social, al tiempo que mediante la promoción del empleo, en el largo plazo se traspasan recursos para la financiación de mayores redes de protección social con coberturas más amplias.

Pero a pesar de estos potenciales beneficios, hay restricciones y dificultades que hacen compleja la articulación.

Restricciones presupuestarias

Aunque pareciera probable esperar un alto grado de dificultades asociadas a diferencias y obligaciones derivadas de las reglas de administración presupuestaria de cada programa, el análisis institucional llevado a cabo en los seis países incluidos en esta investigación exhibe pocas restricciones al respecto.

En términos generales, las autoridades entrevistadas señalan que es factible realizar transferencias de fondos si es que se definen bien los procesos y se establecen normas adecuadas de transparencia. Estos procesos pueden quedar establecidos en la ley de presupuesto de los respectivos países.

Criterios de focalización

Aunque los programas de TMC están orientados al trabajo con familias, en muchas ocasiones la selección de estas combina criterios de focalización geográfica (que consiste en identificar las

áreas territoriales en que se ejecutará el programa y, en algunos países, verificar la capacidad de los servicios de educación y salud para atender el aumento de la demanda) con la identificación, en una etapa posterior, de los hogares de los territorios seleccionados que tienen los atributos de la población objetivo de los programas de TMC.

En el caso de los programas de desarrollo productivo encontramos iniciativas con distintos criterios de focalización: las que se focalizan en personas y hogares pobres, con la misma lógica que lo hacen los programas de TMC —como es el caso de los programas estudiados en El Salvador, México y Chile—, y las que definen criterios de focalización territorial, combinando los esfuerzos de inversión en las personas con el desarrollo de capacidades colectivas y la inversión en los activos propios del territorio, como ocurre en Perú y Colombia.

Cuando ambos tipos de programas combinan mecanismos de focalización individual y territorial se observa una oportunidad práctica para la articulación, derivada de la posibilidad de focalizar ambas intervenciones en los mismos territorios. Los análisis institucionales realizados en varios países muestran, además, que existe una valoración positiva del potencial impacto de esta articulación para la salida sostenida de la pobreza de los hogares en los territorios intervenidos, toda vez que los programas de desarrollo rural se enfocan en el fortalecimiento de las economías locales a través del mejoramiento de las cadenas de producción y distribución de pequeños productores, lo que puede contribuir a incrementar el efecto multiplicador de los ingresos por transferencias que reciben las familias beneficiarias de programas de TMC. También se valora el aporte para las familias más pobres, que deriva de la participación conjunta en proyectos de desarrollo con otros beneficiarios en mejor situación socioeconómica relativa.

Escala de las intervenciones

Los programas de transferencias condicionadas tienden a tener una escala de intervención mayor a la que tienen los programas de desarrollo productivo. Se trata de programas que por su modalidad de prestación de beneficios pueden abarcar una gran cantidad de población con bajos costos administrativos, en la medida en que van tendiendo a bancarizar e informatizar sus sistemas de pago. Por tanto, ampliar progresivamente la cobertura de este tipo de programas no es una tarea compleja.

Muy distinto es el caso de los programas de desarrollo rural, que requieren un trabajo intensivo de asistencia técnica y acompañamiento a los beneficiarios durante todo el ciclo de la intervención,

por lo que la inversión que debe realizar el Estado en cada beneficiario es muy superior en tiempo, dinero y recursos humanos calificados; por lo tanto, la cobertura de los programas suele ser mucho más acotada, presentándose mayores dificultades económicas, de gestión y de recursos humanos para ampliar su escala de intervención.

Población objetivo

Otra complejidad para la articulación radica en que la población objetivo de ambos tipos de programas analizados es distinta. Mientras que los programas de TMC tienen como propósito atender a la población en situación de pobreza extrema, los programas de desarrollo productivo requieren algún tipo de activos o capacidades mínimas en sus beneficiarios para poder participar en las actividades de asistencia técnica, comercialización o acceso al crédito, que generalmente no se encuentran presentes en la población extremadamente pobre.

Algunos de los problemas se presentan, por ejemplo, cuando los programas de desarrollo productivo ponen a sus beneficiarios requisitos de asociatividad, porque los hogares en situación de pobreza extrema no cuentan con los recursos mínimos para incorporarse a una asociación de productores, o cuando su acceso está supeditado a completar formularios y participar en procesos de concurso y los beneficiarios de TMC carecen de las capacidades mínimas.

Aunque las diferencias pueden parecer irreconciliables, lo cierto es que es posible avanzar en estrategias de articulación que se hagan cargo de las mismas. Una alternativa plausible consiste en incluir en los programas de transferencias procesos de acompañamiento psicosocial, con el fin de generar en las familias las condiciones básicas que las habiliten para, en un segundo momento, participar en programas de desarrollo productivo y así mejorar su vinculación con la oferta pública de programas y servicios públicos en general. Otra estrategia posible y complementaria consiste en comprender el proceso por medio del cual las familias pobres incrementan sus activos como un continuo, que se vincula con estrategias de ingreso y egreso a una serie de programas encadenados de menor a mayor complejidad, a través de los cuales los productores y sus familias transitan en la medida que van cumpliendo los requisitos para pasar de uno a otro eslabón de la cadena del emprendimiento.

Espacios de oportunidad para avanzar hacia una mayor complementariedad

Se propone a continuación una caracterización de los tipos de articulación emergentes, sus fortalezas y debilidades potenciales:

- *Tipo 1.* Programas distintos e independientes, a cargo de distintas instituciones, que se focalizan (casualmente) en la misma población.
- *Tipo 2.* Programas diseñados en forma complementaria, a cargo de una misma institución, que conforman una estrategia integrada.
- *Tipo 3.* Programas diferentes, con objetivos complementarios, a cargo de instituciones distintas que se articulan entre sí.

El primer caso corresponde al tipo de (no) articulaciones evaluadas en los seis países del estudio, es decir, a programas que se diseñan e implementan cada uno de acuerdo con sus propias lógicas técnicas e institucionales, pero que coinciden en un determinado espacio y conjunto de beneficiarios.

Casos en que los programas de transferencias condicionadas diseñan sus propios programas de inclusión económico-productiva (Tipo 2)

Encontramos en esta categoría tres de los seis países estudiados: (1) el nuevo componente de inserción productiva de Comunidades Solidarias Rurales implementado como modalidad piloto en el 2010, y como programa regular a partir del 2014 en El Salvador, a cargo del FISDL; (2) el programa Haku Wiñay que ejecuta el MIDIS en Perú, desde el 2013, en territorios con alta participación de beneficiarios Juntos; y (3) la coordinación que realiza el Ingreso Ético Familiar en Chile con las líneas de emprendimiento y empleabilidad de FOSIS, servicio público dependiente del MDS.

Se trata de iniciativas más bien recientes, que se proponen entregar asistencia técnica a los beneficiarios de transferencias para iniciar emprendimientos, aumentar la productividad agrícola o mejorar sus redes de comercialización y acceso al crédito, con el fin de incrementar de manera sustantiva la capacidad de generación de ingresos de estos hogares. Lo hacen evitando las dificultades que trae consigo la coordinación, pues son los ministerios sociales los que diseñan sus

propios programas productivos. Sin embargo, la falta de experticia técnica para implementar programas productivos es un problema que podría estar presente, entre otros.

Pilotos de articulación interinstitucional para las sinergias (Tipo 3)

Los programas emergentes en Colombia, México y Brasil se proponen articular un conjunto de iniciativas dispersas, pero previamente existentes, en torno a un programa eje, el Programa de Agricultura Familiar en Colombia, Territorios Productivos en México y el eje de inclusión productiva de Brasil Sin Miseria en Brasil.

Las oportunidades y restricciones de estos casos son opuestas a los anteriores. Mientras se evitan eventuales problemas de duplicidad y falta de experticia técnica, no está del todo claro cuán factible va a ser asegurar las coordinaciones requeridas de manera oportuna y pertinente.

A modo de conclusiones

El análisis precedente —basado en los hallazgos de una investigación sobre las oportunidades y restricciones políticas y técnicas para la articulación entre programas de transferencias monetarias de ingresos y programas de desarrollo productivo en América Latina— permite concluir firmemente que las bases para el inicio de un nuevo ciclo de políticas sociales están dadas. Tres son las principales fuentes de esta argumentación: en primer lugar, la creciente constatación de las dificultades de los programas de TMC para superar la pobreza de sus beneficiarios (Trivelli y Clausen, 2015); segundo, el paso del reconocimiento conceptual de la pobreza como un fenómeno multidimensional al diseño de políticas públicas que incorporan este enfoque, en la búsqueda de respuestas integradas para enfrentar las múltiples manifestaciones de la pobreza sobre los individuos y los hogares; por último, la puesta en marcha de programas sociales de nuevo cuño, consecuentes con este enfoque, como los que se describen en este trabajo.

Referencias

- Asfaw, S., Daidone, S., Davis, B., Dewbre, J., Romeo, A., Djebbari, H., Winters, P., y Covarrubias, K. (2012). "Analytical framework for evaluating the productive impact of cash transfer programmes on household behaviour: Methodological guidelines for the From Protection to Production Project". International Policy Centre for Inclusive Growth, *Working Paper n.º 101*.
- Fernández, I. (2014). "Nuevas estrategias de inclusión económica. Innovando en las políticas contra la vulnerabilidad y la exclusión social". *Tendencias en Foco n.º 28*. RedEtis - IIPE - UNESCO.
- Trivelli, C., y Clausen, J. (2015). "De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿qué necesitamos para iniciar este tránsito?". Instituto de Estudios Peruanos, *Documento de Trabajo n.º 209*.

CONCLUSIONES

*Jorge Higinio Maldonado*²¹

*Tomás Rosada*²²

América Latina viene atravesando una época de cambios, y si bien sus países se han venido consolidando económica y socialmente, dada su estrecha relación con los mercados y las economías del resto del mundo, se encuentra sujeta a las presiones originadas por crisis económicas y cambios políticos más allá de sus fronteras. Por ejemplo, mientras que en la última parte del siglo xx se observó un crecimiento acelerado de sus economías, la primera década de este siglo se asocia más a una ralentización en los ritmos de reducción de pobreza. Particularmente especial es la brecha entre lo urbano y lo rural en términos de crecimiento, bienestar y acceso a servicios públicos, porque gran parte de los avances se han concentrado en las zonas urbanas, mientras que el campo se ha mantenido en condiciones alarmantes de pobreza y pobreza extrema.

Los avances en la lucha contra la pobreza y la inserción de los países en la economía mundial han requerido importantes volúmenes de gasto público con recursos propios o préstamos multilaterales. Uno de los grandes esfuerzos fiscales que casi todos los países de la región han hecho es el de apuntar a la reducción intergeneracional de la pobreza a través de los esquemas de transferencias monetarias condicionadas. Por otra, mientras se da este proceso intergeneracional es evidente la necesidad de resolver el tema de la pobreza actual de los hogares. Y allí surge la necesidad de pensar en mecanismos que doten de capacidades a los hogares para la generación de ingresos que mejoren su calidad de vida presente. Es en esta confluencia donde surge la necesidad de pensar en modelos que, a la vez que ofrecen protección social —como es el caso de las transferencias condicionadas—, fortalezcan las capacidades propias de los hogares rura-

21 Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

22 Economista Regional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de las Naciones Unidas.

les para la generación de ingresos, o en esquemas de intervención donde las políticas se apoyen mutuamente para potencializar los efectos multiplicadores de intervenciones simultáneas. De especial relevancia en el sector rural es la confluencia de las políticas de protección social con los programas de desarrollo rural o productivo. De allí surge la pregunta central de este proyecto: ¿existe la posibilidad de que se presenten sinergias entre las intervenciones de política social y las políticas de fomento productivo rural? Y si existe esa posibilidad, ¿cómo se manifiestan y cuál es su alcance? ¿Cómo se pueden potencializar para generar efectos multiplicadores en la lucha contra la pobreza rural?

Para responder estas preguntas, la Universidad de los Andes, a través de su Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), con la financiación del FIDA y en asocio con instituciones en seis países, desarrollaron proyectos de gran envergadura que permitieran identificar la existencia de estas sinergias, y entender sus manifestaciones en indicadores clave del desarrollo de los hogares rurales. Fueron varias las lecciones aprendidas tanto en términos de entender estas sinergias, como en términos de los desafíos metodológicos a los que se enfrentan este tipo de estudios y las implicaciones sobre políticas públicas que se derivan de los resultados observados. Esta sección busca recoger estas lecciones y trazar caminos hacia el futuro para entender y sacar provecho de estas sinergias en América Latina y en otros países en desarrollo, donde la pobreza rural sigue siendo una preocupación relevante.

Implicaciones de los resultados

Los estudios realizados en los seis países se pueden dividir en dos categorías. En la primera se agruparon los casos de países con programas de transferencias consolidados —Brasil, Chile y México—. Estos cuentan con varios años de implementación, monitoreo y evaluación, y, por ende, los estudios se podrían basar en información ya recogida en bases de datos oficiales o en información proveniente de estudios previos. En la segunda categoría se incluyen países que tienen programas de transferencias emergentes o en proceso de consolidación —Colombia, El Salvador y Perú—, donde era necesario levantar información primaria. Esta diferenciación generó diversidad en términos de los enfoques metodológicos para enfrentar la pregunta de investigación sobre las sinergias, como se observa en el cuadro 8. Por otra parte, además de los análisis cuantitativos y cualitativos en campo, en todos los países se llevó a cabo un análisis ins-

titucional, con el fin de documentar cómo la arquitectura institucional puede facilitar o no la búsqueda y aprovechamiento de las referidas sinergias entre protección social y fomento productivo.

CUADRO 8. Resumen de las estrategias cuantitativa y cualitativa llevadas a cabo en cada uno de los países del estudio

	Programas emergentes			Programas consolidados		
	Colombia	El Salvador	Perú	Brasil	Chile	México
Estrategia cuantitativa	Análisis de intensidad de los programas de transferencias condicionadas sobre la ejecución de proyectos de desarrollo rural.	Identificación por diseños de emparejamiento (PSM) y de regresión discontinua.	Construcción de grupos de control simulando los filtros del programa, preguntas hipotéticas y PSM regional, refinado con PSM de hogares.	Identificación con base en datos de panel y estimadores de diferencias en diferencias con efectos fijos y covariables.	Enfoque doblemente robusto, combinando PSM, efectos fijos y covariables.	Identificación por PSM generalizado (para múltiples tratamientos).
Base de datos	Encuesta de corte transversal			Panel del censo agrícola de Brasil	Panel de hogares FONDECYT - Uniandes	Encuesta de hogares ENHRUM
Período analizado	2014	2014	2013-2014	1995-1996 y 2006	2012 y 2014	2002 y 2007
Unidad de observación	Hogares	Hogares	Hogares	Municipalidades	Hogares	Hogares
Estrategia cualitativa	Entrevistas a agentes de las entidades y a beneficiarios Grupos focales a beneficiarios			Entrevistas a agentes de las entidades		
Temas adicionales investigados	Evaluación de impacto de los programas de DR por análisis de intensidad.	Identificar si los programas de DR pueden servir como estrategia de graduación.	Efectos indirectos de la capacitación de los programas de DR sobre no beneficiarios.	Impactos de protección social y desarrollo rural en municipalidades.	Impactos de programas de TMC y de DR.	Modelo de equilibrio general y modelo de agentes (MAEGA) para los hogares rurales mexicanos.

El primer conjunto de resultados tiene que ver con las variables que miden el bienestar de los hogares. Los análisis cuantitativos hallaron efectos sinérgicos evidentes —entre los programas de protección social y los de desarrollo rural— en los casos de Brasil, para el ingreso agrícola, y de Perú, para los ingresos bruto y neto. El caso de Colombia permitió hacer una diferenciación entre efectos de corto y de mediano plazo; entonces, se observó que medidas como el consumo dentro del hogar no se afectaron en el corto plazo, pero a medida que pasaba el tiempo se observaba una ligera reducción en el consumo, aunque no en el caso de alimentos. En los otros casos, los resultados no tuvieron el poder estadístico suficiente para mostrar efectos sinérgicos que fueran significativos.

Otro conjunto de variables tiene que ver con las respuestas en el comportamiento y en las prácticas agrícolas. Se destaca el caso de Perú donde se detectaron mejoras en el uso de prácticas productivas, aumento en los activos dedicados a la producción y aumento del valor del capital de trabajo. En El Salvador se observa un aumento en la diversificación con la inclusión de nuevos cultivos o animales. Entre los países con programas consolidados, el estudio solo se hizo en Brasil, donde se detectó alguna evidencia de aumentos en la productividad de la tierra.

Además de estos resultados, se destaca que hay un aumento en la participación en las organizaciones de productores en El Salvador y que no se observa efecto alguno sobre el uso de tiempo infantil para el trabajo o la participación escolar en Chile. Finalmente, se resaltan efectos positivos y significativos en cuanto al acceso a bancos y al uso de crédito formal (El Salvador) y un pequeño efecto en el uso de microseguros (Colombia), así como la generación de prácticas ambientalmente sostenibles en la actividad productiva (Perú).

Estos resultados muestran que existe alguna evidencia de efectos sinérgicos o de complementariedades entre programas de protección social y proyectos de desarrollo rural. Sin embargo, los resultados no son contundentes en el sentido que no se observaron de forma simultánea a lo largo de los diferentes estudios, lo cual puede deberse, entre otras razones, a desafíos de índole metodológica. En ese sentido cabe mencionar que, adicionalmente al esfuerzo metodológico realizado por los autores para encontrar diseños y estrategias que permitieran capturar las sinergias esperadas en cada país, existen características, tanto generales como particulares de cada estudio, que pueden haber afectado los resultados observados. En la siguiente sección se presenta una discusión sobre algunas de ellas.

Desafíos metodológicos

Identificar el impacto de una intervención requiere de unas condiciones que difícilmente se observan o se tienen garantizadas en la práctica. Una de las condiciones es contar con una línea base o grupo de control, y que para el caso de este estudio se convierte en una limitante importante, dado que los programas evaluados iniciaron su implementación sin esta información. Por lo tanto, explorar la existencia de sinergias entre programas de apoyo social e iniciativas de desarrollo, encuentra, en la práctica, una serie de retos que dificultan la identificación de sus impactos.

A pesar del esfuerzo realizado por los equipos, la estrategia de identificación en cada caso pudo verse afectada por varios factores: (1) dado que los dos programas eran diferentes y venían de entidades diferentes y con objetivos distintos, encontrar los grupos que hubieran estado expuestos a ambos programas simultáneamente no resultó sencillo; (2) las bases de datos con información de ambos programas no son fácilmente compatibles e incluso, en ocasiones, son precarias para algunos programas; y (3) el hecho que los programas ya estaban implementados desde tiempo atrás requiere de otras miradas para entender los procesos y los resultados observados, incluyendo la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, y análisis institucionales, como se explica más adelante.

Focalización

Aunque ambas intervenciones se encuentran en el ámbito rural, la cobertura y la focalización de los programas difieren, entre otros, por los objetivos particulares planteados, haciendo difícil la expresión de las posibles sinergias. Adicionalmente, la complejidad del sector rural, donde encontramos un amplio espectro de actores, dificulta aún más la coordinación e integración de programas. De esta manera, la intersección entre los programas resulta, en el mejor de los casos, limitada.

En particular, la protección social prestada a través de las transferencias con enfoque protector, se concentra en los más pobres del sector rural, mientras que, en general, los programas de desarrollo rural requieren que los hogares cuenten con una dotación mínima de ciertos activos y capacidades de los hogares, lo que restringe la presencia de coincidencias entre los grupos.

Si combinamos los diferentes tipos de protección social (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004) con los diferentes grupos de agricultura familiar (Maldonado *et al.*, 2007; Echenique, 2006), se puede ver que no necesariamente en todos los casos será posible encontrar interacciones que generen o apro-

vechen sinergias. Por ejemplo, sería de esperar que proyectos de desarrollo productivo que requieren capacidades y dotaciones previas, es decir, agricultores familiares consolidados o en transición, encontrarán más posibilidades de desarrollar sinergias con políticas de protección social si estas son de carácter promocional. Otro ejemplo de esto es el de los programas de transferencias condicionadas que atienden los grupos más vulnerables por ser políticas de protección, mientras que los proyectos de desarrollo rural no necesariamente apuntan a los grupos más pobres.

Identificación

Otro desafío que enfrentó el análisis fue la falta de identificación adecuada y de seguimiento a los beneficiarios de la acción pública, particularmente cuando los programas son temporales y de ejecución geográficamente dispersa. A diferencia de los programas de transferencias monetarias, esta situación recae principalmente sobre los proyectos de desarrollo productivo que, al implementarse en un escenario rural complejo, convierten la identificación de los beneficiarios y su posterior seguimiento con el propósito de evaluar los resultados e impactos de sus intervenciones en una tarea no solo costosa, sino que requiere un alto esfuerzo administrativo.

Evaluación

El hecho de abordar programas ya existentes y con diseños no necesariamente previstos para realizar evaluaciones cruzadas genera otra lección metodológica: la necesidad de combinar métodos y enfoques de evaluación que permitieran no solo superar las dificultades técnicas relativas a la identificación precisa de los grupos, tanto de control como de tratamiento, expuestas anteriormente, sino complementar los métodos estrictamente cuantitativos, con análisis cualitativos e institucionales, que ayudaran a entender los procesos que subyacen en los resultados observados en las variables de impacto, ganar validez externa en los ejercicios cuasiexperimentales desarrollados, y comprender cómo las entidades y los beneficiarios perciben el potencial de sinergias.

De esta manera, la complejidad metodológica de los estudios presentados en este libro asociada no solo al hecho de no contar con un contrafactual adecuado, sino con el reto de analizar dos intervenciones actuando simultáneamente, se enfrentó a partir de la aplicación y combinación de diferentes enfoques y, en algunos casos, del uso de estrategias innovadoras.

Recomendaciones sobre la articulación de políticas

Aunque los estudios encuentran evidencias de sinergias en algunos países, los hallazgos no se dan de forma uniforme o consistente en todos los casos analizados. Sin embargo, esto no quiere decir que no existen sinergias o complementariedades entre programas de protección social y proyectos de desarrollo rural; de hecho, hay algunas pistas que muestran las bondades de articular los programas. A continuación abrimos la discusión sobre algunas de las implicaciones de políticas que pueden surgir de los resultados cuantitativos y cualitativos de estos estudios.

Por el lado de la oferta, una mayor coordinación de la oferta programática pública contribuiría a reducir los costos de implementación y a agilizar procesos. Específicamente, la articulación de políticas puede dar resultados positivos en términos de reducción de costos y de mayor eficiencia interinstitucional, pero esto no necesariamente implica que las políticas deban fundirse en una sola; en la práctica vemos diferentes grados de interacción entre políticas, desde la simple yuxtaposición de beneficiarios, pasando por la promoción de políticas o implementaciones conjuntas, hasta propuestas diseñadas por una sola institución, ofreciendo diferentes componentes de protección social y desarrollo productivo. En este sentido cabe resaltar dos posibles modelos extremos de articulación. Por una parte, aquella articulación que se da entre distintos programas y proyectos, los cuales, a través de modificaciones a sus reglamentos y esquemas de operación en general, buscan encontrarse y complementarse en el territorio y en la población objetivo a la que sirven. El segundo modelo trabaja bajo el supuesto de que dentro de un mismo proyecto se pueden incluir nuevas intervenciones que busquen nuevos objetivos. Así, por ejemplo, en el caso de los programas de transferencias condicionadas se puede pensar en la adición de nuevos módulos, condicionalidades e incentivos que, aprovechando la estructura ya establecida del programa en el terreno, persigan fortalecer, desde adentro de un mismo programa, la noción de red de protección social con el fomento productivo en los hogares beneficiarios.

Aunque la posibilidad de sinergias parece directa, no es claro que las sinergias se pueden escalar fácilmente. La evidencia sugiere la necesidad de encontrar espacios para el trabajo conjunto entre el nivel local y nacional de las entidades implementadoras de los programas, con el fin de aprovechar la experiencia local de trabajo directo con los beneficiarios, y proveer un escenario institucional propicio para la generación de sinergias.

Por otra parte, los programas de transferencias monetarias condicionadas tienen la ventaja de contar con una cobertura y un sistema de identificación de los usuarios que permitiría una mejor

focalización de los programas de desarrollo productivo. En este sentido, un modelo de registro único de usuarios de programas públicos permitiría hacer un seguimiento mucho más eficiente y efectivo de las políticas, tanto de protección social como de desarrollo productivo.

Otro punto a considerar es el tipo de intervenciones productivas a las que la población beneficiaria de los programas de TMC podría tener acceso en función de sus capacidades, dado que esta dotación de habilidades define el tipo de agricultura practicada o de la actividad económica elegida. Por esta razón, el tipo de intervención propuesto por los programas de desarrollo rural hará que sean posibles ciertas sinergias en algunos casos mientras que, en otros, estas simplemente no sucederán. Por ejemplo, iniciativas productivas que requieren ciertas dotaciones de capacidades e insumos previas, seguramente no tendrán una presencia notoria en los grupos más pobres dedicados a la agricultura de subsistencia, que son quienes reciben los programas de protección social.

Ahora, intervenciones que ofrecen protección social y mejoran las capacidades de los hogares o sus ingresos, pueden dotar de herramientas a los participantes para aprovechar mejor las intervenciones de desarrollo rural. Si ese es el caso, unas intervenciones escalonadas serían más efectivas que unas simultáneas, dado que los programas de desarrollo rural se pueden convertir en estrategias de graduación para hogares que han superado cierto nivel de vulnerabilidad como resultado de la política de protección social.

Otro tema de importancia es que el efecto de los programas pareciera diluirse, para algunas variables, en el mediano y largo plazos. Este es un hecho observado en varias intervenciones cuando las comunidades no tienen las capacidades para darle continuidad y sostenibilidad al cambio de conducta esperado en los beneficiarios, y el impacto responde solo a la coyuntura del programa. Este ha sido y sigue siendo un reto para los programas de desarrollo tanto social como productivo.

En últimas, los hogares podrían aprovechar mejor los diferentes programas si una de las intervenciones ayuda a superar las barreras que los beneficiarios enfrentan para el mejor aprovechamiento de la otra intervención. No obstante, también pueden aparecer efectos contrarios y no deseados. Los beneficiarios de transferencias pueden temer que los progresos en la actividad productiva fomentada con los proyectos de desarrollo productivo resulten en la pérdida de sus beneficios de protección social, llevándolos a actuar de forma estratégica; de manera que no se amenace el beneficio seguro de las transferencias condicionadas, por el surgimiento de beneficios no necesariamente estables de una actividad productiva que es incierta y, por tanto, riesgosa.

Perspectivas para el futuro

Finalmente, es importante notar que, en varios de los países de la región, las agendas políticas se han venido reorientando a esquemas donde las intervenciones no se dan de forma aislada; aunque no exista aún evidencia contundente sobre sus bondades, los gobiernos han venido notando las externalidades positivas que se pueden generar cuando se articulan de una u otra forma las políticas de protección social con las de desarrollo rural o productivo. Desde diferentes enfoques, como son los casos de Brasil (Brasil Sin Miseria), México (Programa Territorios Productivos), Perú (Haku Wiñay), El Salvador (Plan de Agricultura Familiar) y Colombia (IRIS), se hace cada vez más evidente la tendencia en la región de diseñar e implementar programas que articulen diferentes políticas. Y la evaluación reciente de los programas de graduación (inspirados en el modelo BRAC) ponen de manifiesto las ventajas asociadas a la propuesta de intervenciones con diferentes componentes sociales y productivos (Banerjee *et al.*, 2015).

Para atender esta necesidad de mayor articulación entre protección social y fomento productivo es necesario tener en cuenta las prioridades y particularidades de cada país. De ahí que ofrecer resultados y lineamientos que nos permitan entender cómo potencializar estas articulaciones, cómo mejorar la eficiencia de las políticas y cómo reducir más efectivamente la pobreza rural en la región, será una tarea en la que la investigación científica tendrá un papel central.

En esa tarea son varios los retos para el análisis de las sinergias. En primer lugar es necesario desarrollar la capacidad para evaluar intervenciones simultáneas y entender el impacto que ellas generan. Este entendimiento implica identificar claramente los canales o mecanismos a través de los cuales se pueden generar o potenciar los efectos sinérgicos, y desarrollar análisis que capturen tanto los beneficios como los costos de llevar a cabo una intervención sinérgica, incluyendo los costos de oportunidad de no hacerla.

Otro aspecto que surge de esta nueva ola de promoción de intervenciones coordinadas es el reto de articular la oferta programática pública a nivel del gobierno central, y la necesidad de lograr un nivel de coordinación en la escala territorial. La primera implica una coordinación efectiva no solamente con los actores sectoriales —en este caso ministerios de Agricultura, Desarrollo Rural y Desarrollo Social—, sino, además, con la activa participación de la autoridad fiscal (ministerios de Hacienda), quien tiene bajo su responsabilidad las funciones de formulación, distribución y seguimiento del presupuesto público. La segunda, por su parte, se traduce en una coordinación de carácter más bien operativo, dado que en el nivel local es donde el presupuesto público se

ejecuta y la política pública se traduce en proyectos concretos. De ahí la necesidad de analizar y entender los alcances de esta nueva ola de promoción de intervenciones coordinadas desde un enfoque territorial.

Desde un contexto donde el crecimiento económico y el progreso social han perdido dinamismo en los últimos años, merece la pena bajo una perspectiva de largo plazo explorar las potenciales sinergias relacionadas con la dotación de capital humano y de capital social que subyace en ambos tipos de intervenciones. El modelo estándar de los programas de transferencias monetarias condicionadas supone que los miembros del hogar en edad escolar deben acumular a lo largo del tiempo dotaciones de capital humano por medio de su permanencia en la escuela y el monitoreo de su estado nutricional y de salud en general. Por su parte, los esquemas de fomento productivo para pequeños productores rurales descansan en la asociatividad como base para aprovechar economías de escala. Con el paso del tiempo, al combinar ambos tipos de intervenciones podrían esperarse mejoras en áreas como la adopción de tecnología y la interacción con instituciones públicas, entre otras.

Por esta razón, surge la necesidad de repensar la temporalidad y secuencia de las intervenciones; por ejemplo, diseñar programas escalonados que ofrezcan apoyos determinados una vez logradas algunas capacidades particulares. Un caso sería el de los jóvenes rurales que terminan su formación escolar, fomentada por los programas de transferencias monetarias condicionadas, quienes podrían ingresar a un proceso de formación técnica agropecuaria, para poder así insertarse en el mercado laboral en mejores condiciones.

Por último, un elemento central para hacer operativo cualquier esfuerzo de coordinación entre intervenciones de protección social y de fomento productivo es el de los actores en terreno que tienen a su cargo la ejecución de proyectos. Los funcionarios públicos que tienen contacto directo con los beneficiarios constituyen de facto el “rostro más directo y visible del Estado”, y en el caso de los proyectos de fomento productivo esta figura es mucho más clara a partir de asistentes técnicos y prestadores de servicios rurales, que en el caso de protección social, donde la interacción se diluye en más actores. Así, al momento de diseñar esquemas que combinen elementos de protección social con elementos de fomento productivo se puede pensar en dos modalidades.

Por un lado, la posibilidad de mantener este conjunto de actores que atienden y proveen de manera directa bienes y servicios a los beneficiarios. Alternativamente se podría ensayar un

esquema en donde se construyan capacidades *ad hoc* para los funcionarios públicos, con el fin de que faciliten el acceso de los hogares beneficiarios a la oferta programática pública.


Finalmente, este estudio deja también preguntas centrales desde el punto de vista político, como, por ejemplo: ¿cuál es el nivel o grado de interacción óptimo entre programas públicos a que se debe aspirar? y ¿debemos aprovechar la intersección de programas en un mismo territorio y a un mismo grupo de beneficiarios, o debemos promover la creación de programas integrales que ofrezcan las diferentes herramientas? Estas preguntas deberán ser atendidas pronto, para hacer posible finalmente la superación de la pobreza de manera permanente y efectiva en el espacio rural.

Referencias

- Banerjee, A., Duflo, E., Goldberg, N., Karlan, D., Osei, R., Parienté, W., Shapiro, J., Thuysbaert, B., y Udry, C. (2015). "A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: evidence from six countries". *Science*, 348(6236):1260799.
- Devereux, S., y Sabates-Wheeler, R. (2004). "Transformative social protection". *IDS Working Paper 232*. Institute of Development Studies, Brighton, Inglaterra.
- Echenique, J. (2006). Importancia de la Agricultura Familiar Campesina en América Latina y el Caribe. Proyecto GCP - RLA - 152 - IAB. Bloque Comercio FAO/BID. Santiago.
- Maldonado, J. H., Moreno-Sanchez, R. P., y Varas, X. (2007). Impactos del TLC sobre la agricultura familiar y políticas compensatorias - Caso Colombia. Informe desarrollado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Banco Interamericano de Desarrollo. Estudios de Cooperación Técnica FAO/BID. Bogotá.



Esta publicación se editó en el 2015, 35 años después de que el Comité Ejecutivo de la Universidad de los Andes, en el Acta del 13 de febrero de 1980, aprobara la creación de Ediciones Uniandes. Han sido 35 años de sostenida producción editorial de títulos de carácter científico, artístico y cultural, en los que hemos pasado de las galeras y las pruebas azules a la impresión digital y el libro electrónico.



En la lucha contra la pobreza rural, los gobiernos generalmente ofrecen una batería de herramientas (programas o proyectos), que surgen desde diferentes entidades; algunas de estas intervenciones llegan simultáneamente a ciertos hogares. En este libro se explora la interacción entre dos tipos de instrumentos de política en particular, los de protección social, como las transferencias condicionadas, y los programas de desarrollo productivo, y se analizan las posibilidades de ocurrencia de sinergias que les permitan a los hogares rurales mejorar sus condiciones de vida de forma más rápida y eficiente. Para entender estas sinergias, se analiza la interacción entre estos dos tipos de programas en seis países de América Latina: Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, México y Perú.