

The background of the cover is a photograph of a vineyard. In the foreground, two workers are seen from behind, crouching and harvesting grapes. They are wearing blue long-sleeved shirts and dark pants. One worker is holding a white bag, and the other is holding a yellow basket. The vineyard rows stretch into the distance under a clear sky.

Protección, producción, promoción

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

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**

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 / 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.

546 páginas; 23 x 22,5 cm.

Otros autores: José Antonio Ocampo, Felipe Garcia, 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.

ISBN 978-958-774-278-7

1. Transferencias monetarias condicionadas – América Latina 2. Programas de desarrollo rural – 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: enero del 2016

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

© José Antonio Ocampo, Felipe Garcia, 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.

© 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: 978-958-774-278-7
ISBN e-book: 978-958-774-279-4

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

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. 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

Presentación	XIX
Prólogo	1
Introducción	7
Sinergias entre políticas de protección social y proyectos de desarrollo rural: aproximación desde la literatura existente y la teoría	17
<i>Jorge Higinio Maldonado</i>	
<i>John Alexander Gómez</i>	
<i>Viviana León Jurado</i>	
Transferencias monetarias condicionadas y políticas de desarrollo rural en Brasil: posibles sinergias entre Bolsa Familia y el PRONAF	69
<i>Felipe Garcia</i>	
<i>Steven M. Helfand</i>	
<i>André Portela Souza</i>	
Comentarios a este capítulo: Concepto técnico	116
<i>Graciela Teruel</i>	
Comentarios a este capítulo: Implicaciones de política	119
<i>Carlos E. Guanziroli</i>	

Efectos sinérgicos entre el Ingreso Ético Familiar (IEF) y los programas de apoyo al emprendimiento en Chile, 2012-2014	127
<i>Maria Ignacia Fernández</i>	
<i>Maria Fernanda Leiva</i>	
<i>Jorge Ortega</i>	
<i>Macarena Weason</i>	
Comentarios a este capítulo: Concepto técnico	170
<i>Karen Macours</i>	
Comentarios a este capítulo: Implicaciones de política	172
<i>Juan Carlos Feres</i>	
El programa de combate a la pobreza y las políticas de desarrollo rural en México: evaluación de impactos y opciones de políticas alternativas	181
<i>Antonio Yúnez Naude</i>	
<i>George Dyer Leal</i>	
<i>Fabiola Rivera Ramírez</i>	
<i>Omar Stabridis Arana</i>	
Comentarios a este capítulo: Concepto técnico	235
<i>Graciela Teruel</i>	
Comentarios a este capítulo: Implicaciones de política	238
<i>John Scott</i>	
Programas para la reducción de la pobreza rural en Colombia: una evaluación de las sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción	245
<i>Andrés Moya</i>	
Comentarios a este capítulo: Concepto técnico	304
<i>Michael Carter</i>	
Comentarios a este capítulo: Implicaciones de política	308
<i>Juan José Perfetti</i>	

Transferencias monetarias condicionadas y desarrollo rural en El Salvador	313
<i>Margarita Beneke de Sanfeliú</i>	
<i>Amy Ángel</i>	
<i>Mauricio Arturo Shi</i>	
Comentarios a este capítulo: Concepto técnico	380
<i>Karen Macours</i>	
Comentarios a este capítulo: Implicaciones de política	383
<i>Carolina Avalos</i>	
Sierra Sur y Juntos: un análisis a partir de la implementación conjunta de estos dos programas en Chumbivilcas (Cusco, Perú)	389
<i>Úrsula Aldana</i>	
<i>Tania Vásquez</i>	
<i>Johanna Yancari</i>	
Comentarios a este capítulo: Concepto técnico	454
<i>Michael Carter</i>	
Comentarios a este capítulo: Implicaciones de política	458
<i>Carolina Trivelli</i>	
Oportunidades y restricciones para la articulación de programas. La arena institucional de las sinergias	463
<i>Maria Ignacia Fernández</i>	
Comentarios a este capítulo: El enfoque territorial y la construcción de nuevos arreglos institucionales	489
<i>Pablo Yanes</i>	
Conclusiones	493
<i>Jorge Higinio Maldonado</i>	
<i>Tomás Rosada</i>	
Colaboradores	509

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	El grupo de trabajo	9
Figura 1.1.	Evolución en el tiempo de los programas de transferencias condicionadas para América Latina y el Caribe	25
Figura 1.2.	Evidencia de efectos de las tmc en términos generales y su relación con la actividad productiva	29
Figura 3.1.	La dimensión sociolaboral en el Ingreso Ético Familiar	138
Figura 4.1.	Evolución de la pobreza por la dimensión del ingreso, 1992-2012	183
Figura 4.2.	Efectos de la desaparición de Oportunidades en el ingreso de los hogares por región (cambios porcentuales respecto a la base)	217
Figura 4.3.	Efectos de la desaparición de Oportunidades en el ingreso rural de las regiones sur-sureste, centro y norte	218
Figura 4.4.	Efectos de la desaparición de Procampo en el ingreso rural (cambios porcentuales en el ingreso de los hogares por región)	221
Figura 5.1.	Evolución de la pobreza urbana y rural	247
Figura 5.2.	Distribución geográfica del programa y de la muestra	258
Figura 5.3.	Objetivo de la evaluación de impacto	264
Figura 5.4.	Evaluación de impacto a partir del año de entrada al programa	266
Figura 5.5.	Teoría de cambio - Temporalidad de los impactos	280
Figura 7.1.	Programa de tmc Juntos: evolución presupuestal y hogares afiliados	396
Figura 7.2.	Flujo de aprobación y transferencias dirigido al programa de tmc Juntos	397
Figura 7.3.	Flujo de aprobación y transferencias dirigido a los hogares	398
Figura 7.4.	Flujo de aprobación y transferencias dirigido a Sierra Sur	400
Figura 7.5.	Flujo de aprobación y transferencias dirigido a los hogares	401

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Programas evaluados en el caso de los países con programas consolidados	10
Cuadro 2.	Programas evaluados en el caso de los países con programas en proceso de consolidación	11
Cuadro 1.1.	Proyectos financiados por el FIDA en América Latina	31
Cuadro 1.2.	Conjunto de objetivos y mecanismos de los programas apoyados por el FIDA	33
Cuadro 1.3.	Los efectos marginales del factor tecnológico y las transferencias	44
Cuadro 2.1.	Descripción de variables	87
Cuadro 2.2.	Estadísticas descriptivas - Brasil y macroregiones (establecimientos entre 0 y 500 ha)	89
Cuadro 2.3.	Efectos sinérgicos de la interacción entre el PRONAF y programas sociales sobre la productividad de la tierra: (establecimientos entre 0 y 500 ha)	94
Cuadro 2.4.	Efectos sinérgicos de la interacción entre el PRONAF y programas sociales sobre el ingreso por trabajador: (establecimientos entre 0 y 500 ha)	95
Cuadro 2.5.	Efectos sinérgicos de la interacción entre el PRONAF y programas sociales sobre el trabajo infantil: (establecimientos entre 0 y 500 ha)	97
Cuadro 2.6.	Efectos sinérgicos de la interacción entre el PRONAF y programas sociales sobre los posibles canales: (establecimientos entre 0 y 500 ha)	100
Cuadro 3.1.	Programas FOSIS 2012-2014	137
Cuadro 3.2.	Total de encuestados beneficiarios de los programas de fomento productivo: línea de emprendimiento del FOSIS	139
Cuadro 3.3.	Cobertura y presupuesto del programa Yo Emprendo Semilla 2012-2014	140
Cuadro 3.4.	Cobertura y presupuesto del programa Yo Emprendo	142
Cuadro 3.5.	Cobertura y presupuesto del programa de Acceso al Crédito	143

Cuadro 3.6.	Distribución de beneficiarios y no beneficiarios (porcentaje del total entre paréntesis)	147
Cuadro 3.7.	Dinámica de participación de los beneficiarios 2012-2014 (porcentaje de cada grupo en el 2012 entre paréntesis)	148
Cuadro 3.8.	Estadísticas descriptivas variables de impacto 2012-2014	148
Cuadro A.3.1.	Estimación de impacto del IEF y FOSIS Variable dependiente: tasa de participación en cursos de capacitación laboral	165
Cuadro A.3.2.	Estimación de impacto del IEF y FOSIS Variable dependiente: tasa de participación en programas de nivelación de estudios	165
Cuadro A.3.3.	Estimación de impacto del IEF y FOSIS Variable dependiente: tasa de asistencia escolar en niños entre 7 y 18 años	166
Cuadro A.3.4.	Estimación de impacto del IEF y FOSIS Variable dependiente: tasa de asistencia escolar en niños menores de 6 años	167
Cuadro A.3.5.	Estimación de impacto del IEF y FOSIS Variable dependiente: logaritmo natural (ingreso autónomo per cápita (\$))	167
Cuadro A.3.6.	Estimación de impacto del IEF y FOSIS. Modelo de regresión lineal Variable dependiente: tasa de participación laboral de todos los integrantes del hogar	168
Cuadro A.3.7.	Estimación de impacto del IEF y FOSIS. Modelo de regresión lineal Variable dependiente: tasa de participación laboral de las mujeres del hogar	169
Cuadro 4.1.	Estadísticas descriptivas de los hogares rurales de México, 2002-2007	200
Cuadro 4.2.	Estatus de tratamiento de los hogares, 2002 y 2007	203
Cuadro 4.3.	Descriptivos de las variables de resultado	204
Cuadro 4.4.	Análisis de correspondencias múltiples	206
Cuadro 4.5.	Efectos marginales para no beneficiarios	210
Cuadro 4.6.	Efectos marginales para beneficiarios de Oportunidades	210
Cuadro 4.7.	Efectos marginales para beneficiarios de Procampo	211
Cuadro 4.8.	Efectos marginales para beneficiarios de Oportunidades y Procampo	211
Cuadro 4.9.	Efectos promedio de tratamiento de Oportunidades, Procampo y ambos en pobreza, vulnerabilidad y escolaridad (estimaciones AIPW)	213

Cuadro 4.10.	Efectos de la desaparición de Oportunidades sobre la economía rural mexicana (cambios porcentuales respecto a la base)	216
Cuadro 4.11.	Efectos de la desaparición de Procampo sobre la economía rural mexicana (cambios porcentuales respecto a la base)	220
Cuadro 4.12.	Efectos de choques de política en la economía rural de México (cambios porcentuales respecto a la base)	223
Cuadro 5.1.	Organizaciones seleccionadas por el programa Oportunidades Rurales (2007-2013)	259
Cuadro 5.2.	Muestra de organizaciones para la evaluación de impacto	272
Cuadro 5.3.	Muestra de hogares beneficiarios de Oportunidades Rurales	273
Cuadro 5.4.	Balance muestral entre beneficiarios de Familias en Acción y Oportunidades Rurales	277
Cuadro 5.5.	Impactos de Oportunidades Rurales	286
Cuadro 5.6.	Sinergias	290
Cuadro A.5.1.	Componentes del programa de Oportunidades Rurales, 2007-2013	302
Cuadro A.5.2.	Criterios de calificación CREAR	303
Cuadro A.5.3.	Sinergias en expectativas	303
Cuadro 6.1.	Número de beneficiarios y transferencias recibidas, por año de entrada al programa CSR	321
Cuadro 6.2.	Resultados iniciales del componente de seguridad alimentaria y nutricional del PAF	324
Cuadro 6.3.	Productores beneficiarios del componente de encadenamientos productivos del PAF	325
Cuadro 6.4.	Intersección de proyectos de TMC y desarrollo rural (número de municipios)	326
Cuadro 6.5.	Participantes en proyectos productivos en municipios del programa CSR	327
Cuadro 6.6.	Ilustración de los posibles grupos de comparación	330
Cuadro 6.7.	Distribución de observaciones en el marco muestral	333
Cuadro 6.8.	Grupos de comparación que se pudieron construir y aspectos a explorar	334
Cuadro 6.9.	Muestra final según grupo e intervención de desarrollo rural	335
Cuadro 6.10.	Hogares que reportaron recibir TMC y participaron en un proyecto de desarrollo rural	338

Cuadro 6.11.	Características generales de la muestra - Antes del programa csr Datos del censo del programa csr (2005-2009, según el municipio)	339
Cuadro 6.12.	Características generales de los hogares de la muestra	340
Cuadro 6.13.	Indicadores relacionados con la producción agropecuaria	342
Cuadro 6.14.	Ingreso anual de los hogares en dólares	343
Cuadro 6.15.	Indicadores proxy del ingreso	344
Cuadro 6.16.	Indicadores de inclusión financiera en porcentajes	345
Cuadro 6.17.	Indicadores sobre toma de decisiones en el ámbito del hogar en porcentajes	346
Cuadro 6.18.	Indicadores de empoderamiento	347
Cuadro 6.19.	Características iniciales de los grupos de tratamiento y control. Niveles ajustados utilizando puntuación de la propensión a participar	350
Cuadro 6.20.	Resumen de sinergias - Encadenamientos productivos (EP) Comparación grupos A (DR+TMC) vs. C (DR)	354
Cuadro 6.21.	Resumen de sinergias - Seguridad alimentaria y nutricional (SAN) Comparación grupos A (DR+TMC) vs. C (DR)	355
Cuadro 6.22.	Resumen de sinergias - Seguridad alimentaria y nutricional (SAN) Comparación grupos AC (DR+exTMC) y C (DR)	357
Cuadro 6.23.	Resumen de sinergias - Seguridad alimentaria y nutricional (SAN) Comparación grupos AC (exTMC+DR) y BD (exTMC)	358
Cuadro 6.24.	Resumen de resultados: impactos	365
Cuadro 7.1.	Número de observaciones de la muestra del grupo de tratamiento y los grupos de control del análisis del efecto directo de Sierra Sur	411
Cuadro 7.2.	Participación de los hogares de los grupos de tratamiento y de control en distintas actividades	414
Cuadro 7.3.	Promedio de las variables de resultado de adopción de prácticas	415
Cuadro 7.4.	Promedio de las variables de resultado de inversión e ingreso	416
Cuadro 7.5.	Promedio de las variables de resultado de capital organizacional	418
Cuadro 7.6.	Impacto estimado de Sierra Sur sobre la adopción de prácticas	418
Cuadro 7.7.	Impacto estimado de Sierra Sur sobre el capital organizacional	420
Cuadro 7.8.	Impacto estimado de Sierra Sur sobre la inversión en activos	421
Cuadro 7.9.	Impacto estimado de Sierra Sur sobre el ingreso y el capital de trabajo	422

Cuadro 7.10.	Distribución de las posibles condicionantes del impacto de Sierra Sur en el grupo de tratamiento de medición de los efectos directos	424
Cuadro 7.11.	Impacto diferenciado de Sierra Sur sobre los beneficiarios directos, según distintas condiciones	427
Cuadro 7.12.	Número de observaciones en la muestra del grupo de tratamiento y los grupos de control, para la estimación de los efectos indirectos	431
Cuadro 7.13.	Porcentaje de hogares que recibió capacitaciones sobre determinadas prácticas	432
Cuadro 7.14.	Porcentaje de hogares que realiza distintos tipos de prácticas sin haber recibido capacitaciones acerca de las mismas	433
Cuadro 7.15.	Impacto estimado sobre la adopción de prácticas en hogares no capacitados en estas	435
Cuadro A.8.1.	Mecanismos de focalización de los programas estudiados	485
Cuadro A.8.2.	Cobertura y presupuesto de los programas estudiados	486
Cuadro A.8.3.	Población objetivo de los programas estudiados	487
Cuadro 9.1.	Resumen de las estrategias cuantitativa y cualitativa llevadas a cabo en cada uno de los países del estudio	496
Cuadro 9.2.	Resumen de los resultados de los estudios por países en variables relacionadas con el bienestar de los hogares	496
Cuadro 9.3.	Resumen de los resultados de los estudios por países en variables relacionadas con cambios en la actividad productiva	497
Cuadro 9.4.	Relación entre tipologías de protección social y categorías de agricultura familiar y el potencial para encontrar sinergias	499

PRESENTACIÓN

Durante las últimas dos décadas, América Latina ha logrado avances notables en la reducción de la pobreza e inequidad. Y aunque ambos siguen siendo desafíos muy importantes, en el camino hemos corroborado, una vez más, que, además del crecimiento económico, la acción pública tiene un papel fundamental en el proceso de traducir conceptos como productividad, eficiencia y equidad en mayor bienestar individual y colectivo.

Además de la importancia indiscutible que tiene un entorno conducente al crecimiento económico —mercados abiertos y en expansión, marcos regulatorios claros y estables, así como precios favorables—, una de las grandes lecciones que nos deja este último tiempo es el papel fundamental que juegan las redes de protección social para garantizar un piso mínimo de bienestar e inversión en capital humano en las poblaciones más pobres y vulnerables. De manera particular resaltan los programas de transferencias condicionadas en efectivo adoptados por la gran mayoría de países, y que en muchos casos constituyen ya un modelo de intervención con niveles suficientes de madurez y consolidación que permiten establecer efectos de mediano y largo plazo.

A la sencillez conceptual y enorme voluntad política que han acompañado a los programas de transferencias condicionadas en efectivo contrastan incontables tipos de proyectos de fomento productivo, muchos de los cuales también van dirigidos a la población rural más pobre. Estos últimos operando siempre bajo la premisa de que es posible una inserción económica de dicha población, y que el desafío principal pasa por crear las condiciones físicas, económicas e institucionales para una mayor inclusión productiva.

Sin embargo, la lógica sectorial con que están concebidos los gobiernos hace muchas veces difícil aproximarse a la ciudadanía de manera integral. Es decir, buscando y potenciando sinergias entre las distintas políticas, programas y proyectos que son dirigidos al mismo grupo objetivo. En ese sentido, desde la División de América Latina y Caribe del Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola (FIDA), en alianza estratégica con la Universidad de los Andes de Colombia,

se decidió llevar adelante un proyecto de investigación aplicada que permitiera contar con una mirada rigurosa a posibles articulaciones entre protección social y fomento productivo rural.

El objetivo principal era aportar evidencia a una discusión que ya está teniendo lugar en muchos países de la región, la que podría resultar en la siguiente generación de programas de protección social e inclusión productiva para acelerar la reducción de la pobreza rural. Dicho esfuerzo, que hoy se sintetiza en esta publicación, fue posible gracias al interés y a la activa participación de equipos de investigadores de varios centros de pensamiento de primer nivel a lo largo de América Latina, Estados Unidos y Europa. A todos ellos nuestro agradecimiento por la contribución analítica que han hecho a una agenda que consideramos estratégica.

Es el deseo del FIDA que iniciativas de esta naturaleza nos permitan seguir avanzando hacia una transformación rural con mayor inclusión en toda la región latinoamericana, consolidando así los avances alcanzados durante los últimos años en materia de progreso social.

Joaquín Lozano

Director

División de América Latina y Caribe

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

PRÓLOGO

José Antonio Ocampo¹

Pese al significativo avance que experimentó América Latina en la última década (entre el 2003 y el 2013, para ser más precisos) en materia de reducción de la pobreza y la indigencia, los menores logros que se obtuvieron en las zonas rurales y, sobre todo, la persistencia e incluso aumento de las enormes brechas urbano-rurales en el grueso de los países llaman la atención sobre la necesidad de enfocar esfuerzos en mejorar las condiciones de los habitantes del campo. En efecto, según los datos de la CEPAL, a pesar de que la pobreza por ingresos disminuyó en 15 puntos porcentuales en las zonas urbanas, al pasar de 38 % a 23 % entre el 2002 y el 2013, y una magnitud similar en las rurales, al pasar de 63 % a 48 %, la brecha se amplió. Mientras que, en el 2002, la pobreza rural era 1,7 veces la pobreza urbana, en el 2013 era poco más del doble. La situación es mucho peor en materia de indigencia, ya que la brecha urbano-rural pasó de 2,8 a ser 3,6 veces la pobreza urbana. Mientras que solo el 8 % de las personas en zonas urbanas viven en condición de pobreza extrema, el 28 % de la población rural vive en esta condición. Podría decirse que, a medida que se avanza en este campo, y aunque el número de pobres sea mayor en las ciudades, la pobreza dura se concentra cada vez más en el campo.

Las nuevas medidas de pobreza multidimensional confirman estas tendencias: avances importantes en la última década, pero persistencia de brechas urbano-rurales considerables. Un nuevo índice multidimensional para la región, publicado en el *Panorama Social* de la CEPAL del 2014, que incluye otras variables de calidad de vida adicionales al ingreso, como son educación, vivienda y protección social, entre otras, muestra que las brechas urbano-rurales pueden ser incluso mayores

1 Profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia y director de la Concentración en Desarrollo Económico y Político de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos. Véase mayor información en: <https://sipa.columbia.edu/faculty/jos-antonio-ocampo#sthash.BnFwomgr.dpufhttps>

en estas variables de calidad de vida, lo que evidencia el bajo acceso a los servicios básicos de esta población. En promedio, en los quince países que incluye el estudio del 2011, la pobreza multidimensional rural era 1,8 veces la pobreza urbana, con grandes diferencias entre países: 4,6 veces en Perú, 3,2 en Colombia, 2 en Chile y 1,4 en Uruguay.

Este libro analiza dos tipos de programas públicos para las zonas rurales, las transferencias monetarias condicionadas y los programas de desarrollo productivo, en seis países de la región (Brasil, Chile, México, Colombia, El Salvador y Perú, en el orden en el que se presentan en el libro). Los programas de transferencias condicionadas son, tal vez, la familia de políticas públicas más evaluada, quizás por el gran apoyo que han recibido del Banco Mundial. Lo mismo no es cierto para los programas de desarrollo productivo, que están en el eje de atención del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) de las Naciones Unidas, la entidad que apoyó el proyecto cuyos resultados se presentan en este libro. La principal novedad del proyecto es, sin embargo, analizar en forma rigurosa las posibles sinergias entre uno y otro tipo de estos programas.

Su naturaleza es evidentemente diferente, lo que, sin duda, hace más difícil su evaluación conjunta e incluso el diseño de estrategias para explotar sus sinergias. Los programas de transferencias condicionadas se han extendido por toda la región y en el mundo en desarrollo a partir de los primeros proyectos de su género desarrollados en Brasil y México, y cubren hoy a cerca de treinta millones de familias de la región. Aunque se dice que es un programa de protección social, el término correcto es asistencia (o promoción) social, obviamente uno de los componentes de la protección. Su gran novedad fue asociar la asistencia social con la formación de capital humano y, de esta manera, atar la focalización de dicho apoyo hacia los grupos más pobres mediante el acceso a programas de educación y salud con vocación universal. Además de aumentar en el corto plazo el ingreso de los hogares más pobres y, por esta vía, su bienestar, el programa tiene objetivos de más largo plazo, asociados a la formación de capital humano de los hogares pobres, para así reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, es más fácil evaluar sus efectos de más corto plazo (sobre asistencia escolar, frecuencia de controles médicos prenatales o trabajo infantil), así como sus efectos sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad medida por ingresos, porque el análisis de sus efectos de largo plazo tendría que esperar, al menos, hasta que ingresen al mercado de trabajo los niños que se criaron en las familias beneficiarias del programa.

Los programas de desarrollo productivo buscan mejorar la generación de ingresos de los pequeños productores del campo, hoy cobijados bajo el concepto de agricultura familiar, mediante la acumulación de activos productivos y el desarrollo de sus capacidades individuales, así como su articulación a las cadenas de producción y, en algunas modalidades de estos programas, al desarrollo de capacidades colectivas de las economías locales donde se concentran los pequeños productores. Su evaluación es compleja porque es una familia diversa de intervenciones, no solamente en distintos países sino localidades, y también porque sus efectos no son necesariamente de corta duración ni dependen únicamente de los factores que afectan los programas. De hecho, algunas de las lecciones más importantes de estos programas se relacionan con la necesidad de contar con intervenciones de larga duración para tener efectos significativos, con un trabajo intensivo de asistencia técnica y acompañamiento a los beneficiarios, y con un contexto local favorable en otras dimensiones (por ejemplo, acceso adecuado a la infraestructura física apropiada para poder sacar los productos de la zona donde están localizados los pequeños agricultores).

Los programas de transferencias monetarias incluyen un conjunto mucho más amplio de personas que los de desarrollo productivo, y estos últimos no siempre se enfocan en los hogares más pobres. De hecho, sus efectos más favorables no necesariamente se logran en los productores más pobres, por sus muchas carencias e incluso por las características de los contextos locales donde viven y trabajan.

En síntesis, son programas con diferentes objetivos, focalización (es decir, apuntan a diferentes segmentos de la población) e instrumentos. Los programas de transferencias condicionadas tienen un diseño simple y estándar, con costos de administración bajos gracias a la relativa facilidad para diseñar el sistema de selección de beneficiarios, así como la capacidad para ser replicados en otros contextos nacionales y masificados con relativa facilidad. Por el contrario, los programas productivos son de menor tamaño, requieren inversiones mucho más significativas por beneficiario en términos de tiempo, dinero y recursos humanos calificados y, por ende, existen mayores dificultades de gestión y de recursos para ampliar la escala de las intervenciones.

La idea de integrarlos es, por supuesto, muy positiva. De hecho, como filosofía de la acción pública, lo óptimo es generar capacidades (personales, familiares y colectivas) que permitan a las personas pobres superar la pobreza por sus propios medios. Sin embargo, la asistencia social puede ser esencial para ayudar a romper cuellos de botella esenciales, tanto de corto plazo (alcanzar niveles básicos de alimentación, por ejemplo) como de largo plazo (acumulación de

capital humano y superación de la transmisión intergeneracional de la pobreza). Pero en la práctica no se han explotado las sinergias entre los dos tipos de programas, como se refleja en los estudios que se incluyen en este libro, y el grupo de personas que se han beneficiado de ambos programas tiende a ser reducido.

Los autores plantean múltiples formas a través de las cuales se pueden complementar los dos tipos de programas. Por ejemplo, la liquidez que proporcionan las transferencias condicionadas a los hogares pueden modificar las preferencias de estos frente al riesgo, haciéndolos más propensos a participar en los programas de desarrollo productivo. Por otra parte, esos recursos pueden utilizarse, en parte, para acumular activos productivos. Además, dado que estas transferencias se enfocan en las mujeres, pueden generar efectos de género favorables que incentiven la participación de estas en proyectos productivos.

A su vez, pueden presentarse conflictos entre unos y otros programas. En particular, como lo resaltan varios autores en esta obra, los programas de transferencias pueden generar desincentivos para participar en programas productivos, ya que si aumentan los ingresos gracias a estos últimos podrían (dependiendo del instrumento de focalización) dejar de ser elegibles los hogares para los programas de transferencias. Se pueden generar también conflictos dentro de los hogares en cuanto a mantener a los niños en la escuela para cumplir uno de los requisitos esenciales de los programas de transferencias condicionadas o utilizar su mano de obra en actividades productivas, pese, por lo demás, de la violación, en este último caso, de las normas internacionales sobre trabajo infantil. Además, como lo resalta el estudio de Perú, el tiempo que deben dedicar las personas miembros a los programas de transferencias reduce su disponibilidad para otras actividades.

Los análisis de evaluación de impacto que se presentan están basados en metodologías rigurosas que, según el caso, incluyen análisis de encuestas con mediciones cuantitativas y entrevistas a los beneficiarios y a quienes administran los programas. Los resultados de estas evaluaciones no son, sin embargo, favorables en todos los casos ni es posible analizar con precisión los efectos positivos de integrar los programas, simplemente porque la proporción de hogares afiliados a ambos puede ser muy baja (este es un hecho que resalta, en particular, en el estudio de Brasil). Por este motivo, y dados los resultados positivos que encuentran otros estudios sobre los impactos de las transferencias condicionadas sobre asistencia escolar y controles prenatales, y a través de estos sobre el capital humano, vale la pena concentrar aquí la atención en el impacto de los proyectos productivos.

Los efectos más positivos son los que se obtienen en el estudio de Perú, que muestra el impacto favorable de los proyectos productivos analizados sobre la adopción de un conjunto amplio de prácticas culturales promovidas por la capacitación, así como la inversión en activos agropecuarios. Sin embargo, no encuentra curiosamente que ello se traduzca en mayores niveles de ingreso. El estudio establece, además, efectos indirectos positivos sobre otros productores localizados en las zonas de intervención, que se reflejan en la adopción de las nuevas prácticas culturales aún por parte de hogares que no son objeto directo de las intervenciones.

En el caso de Brasil, los programas productivos se reflejan en aumentos en la productividad de la tierra en el sur del país, aunque no en el noreste. Sin embargo, al igual que en Perú, no se encuentran impactos positivos sobre los ingresos, aún en el sur o para el grupo de pequeños productores. También los programas productivos en El Salvador muestran impactos favorables, en particular sobre inclusión financiera. En Colombia se observan impactos positivos y persistentes sobre el valor de los activos productivos, sobre todo para aquellos hogares pertenecientes a organizaciones más consolidadas, con mayor tiempo de pertenencia a las mismas y con mayor acceso a la tierra. En todos estos estudios hay otros impactos que se analizan pero no se confirman. México y Chile son dos casos en los que no se observan impactos positivos sobre las variables que analizan los autores.

Es interesante anotar que, en algunos casos, las evaluaciones subjetivas no coinciden con los resultados cuantitativos de los estudios. Por ejemplo, el estudio de Chile resalta la valoración positiva de las autoridades sobre las sinergias entre programas de transferencias monetarias y programas de fomento productivo. En Perú, pese a la evidencia de que los programas no aumentan los ingresos de los productores, estos manifiestan que sí les han ayudado a mejorar su producción y sus ingresos.

Algunos de los resultados negativos pueden estar asociados a deficiencias en la ejecución de los programas. Por ejemplo, el estudio de El Salvador señala que no hay un seguimiento apropiado a los proyectos por parte de los extensionistas y que muchos entrevistados señalan la “informalidad” en el proceso de transferencia de conocimientos. Otra explicación puede ser la asociación de efectos positivos con otros factores. Por ejemplo, el estudio del Perú resalta que los efectos positivos de los programas se incrementan con el nivel educativo promedio de la pareja que preside el hogar. Además, como ya se señaló, puede haber efectos asociados a la infraestructura de la localidad donde se llevan a cabo o a la longitud de la intervención, que no se capta en los análisis cuantitativos realizados.

En materia institucional hay distintas lecciones que se derivan de los estudios. Una importante es la conveniencia de incluir la evaluación como elemento esencial del diseño de políticas públicas, uno de los grandes avances logrados con los programas de transferencias condicionadas. En la articulación de los dos tipos de programas que se analizan en este libro surgen, además, los problemas asociados a hacer compatibles las competencias de los funcionarios de los ministerios de desarrollo social y agricultura que manejan uno u otro tipo de programa, así como los celos institucionales correspondientes.

Más allá de ello, tal vez las conclusiones más importantes de estos estudios se relacionan con dos principios de diseño de los programas de desarrollo para las zonas rurales. El primero es la importancia del espacio local como foco y lugar preferente del análisis y las intervenciones. Este “enfoque territorial”, como se denomina en los debates recientes, implica que el proceso debe partir desde abajo, impulsado por las propias comunidades organizadas, más que como un ejercicio desde arriba, realizado ya sea por una autoridad nacional o incluso local. Algunas de las formas que ha adoptado este enfoque es el reciente programa de Territorios Productivos de México o las propuestas de la Misión para la Transformación del Campo de Colombia sobre la necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconozca una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.

La segunda conclusión se relaciona con la necesidad de políticas integrales de desarrollo rural, que fomenten tanto la inclusión social como productiva de los habitantes del campo, así como su competitividad y articulación exitosa a las cadenas de valor. Todo esto exige, además, la adecuada provisión de bienes públicos y sociales básicos en las localidades que habitan. Este punto de vista queda captado muy adecuadamente en las conclusiones del estudio sobre Colombia, que plantea 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 (educación, salud e infraestructura, entre otros), en dotar a la población de capacidades productivas y espacios adecuados para materializarlas, y en el diseño de programas que no generen incentivos perversos ni una cultura de asistencialismo.

Tanto el enfoque territorial como la manera de diseñar y poner en marcha políticas integrales para los pequeños productores del campo exige investigaciones adicionales, como parte de un trabajo de aprendizaje colectivo. En este esfuerzo, el intercambio de experiencias latinoamericanas es fundamental. Felicito al FIDA por haber apoyado esta obra y a los autores por contribuir a esta tarea de aprendizaje.

INTRODUCCIÓN

La erradicación de la pobreza ha constituido uno de los desafíos más importantes de los gobiernos en los países en desarrollo durante la primera parte de este siglo. Aunque se han logrado avances significativos, las condiciones siguen siendo apremiantes en el sector rural para una buena proporción de los hogares que permanecen desfavorecidos, especialmente si se comparan con aquellos que residen en las urbes. Los gobiernos son conscientes de esta brecha y para tratar de disminuirla diseñan nuevas herramientas, rediseñan algunas previas o ajustan otras, que permitan apoyar el proceso de desarrollo de los habitantes de las zonas rurales.

En el sector rural, las intervenciones de desarrollo se pueden agrupar, al menos, en dos tipos: aquellas destinadas a mejorar las condiciones productivas de los agricultores, a través de lo que se conoce como proyectos de desarrollo rural (DR) o desarrollo productivo, y aquellas destinadas a mejorar las condiciones de los mismos hogares mediante programas de protección social, como lo son las transferencias monetarias condicionadas (TMC). Tradicionalmente, estos dos tipos de intervenciones tienen su origen en entidades diferentes, con objetivos disímiles y estrategias diversas. Recientemente, sin embargo, se ha hecho evidente que los hogares rurales reciben estas intervenciones de manera simultánea y que su desempeño puede verse afectado por la interacción entre diferentes programas o políticas. Varios países, incluso, ya están orientando sus políticas a programas integrales de atención a los hogares rurales.

Si la exposición a uno de los programas potencia el aprovechamiento del otro, decimos que el hogar percibe sinergias entre las intervenciones y, en ese caso, las políticas dirigidas a focalizar y articular estas intervenciones, para que actúen de forma simultánea, ayudarán a mejorar las condiciones de los hogares de forma más efectiva. Por tanto, encontrar estas sinergias puede dar luces sobre las mejores estrategias para reorientar las políticas públicas.

En el año 2012, la Universidad de los Andes, desde el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Facultad de Economía, con el apoyo y en asocio con el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), lanzaron el proyecto “Transferencias monetarias condicionadas

y desarrollo rural en América Latina”. La meta del proyecto es mejorar el impacto de las operaciones del FIDA en América Latina y el Caribe, a través de la búsqueda, evaluación y construcción conceptual de sinergias entre los programas de transferencias condicionadas y los programas de desarrollo rural, los cuales llegan a millones de hogares rurales pobres en toda la región. El proyecto cuenta con tres objetivos específicos. Por una parte, con los diferentes análisis empíricos, busca describir y entender los mecanismos a través de los cuales existen o podrían existir efectos de sinergia entre programas de desarrollo rural y programas de transferencias monetarias condicionadas. Segundo, dado el potencial desarrollo que se podría obtener, se busca informar a los tomadores de decisiones y hacedores de políticas a nivel nacional y a organizaciones internacionales que proveen financiamiento para programas de TMC y de DR, entre otros, sobre las potenciales sinergias entre ellos y acerca de diseños alternativos para mejorar y explotar estas sinergias. Por último, se busca ofrecer retroalimentación que les permita al FIDA y a sus respectivos equipos en cada país aprovechar adecuadamente el potencial de sinergias que pueden encontrar en las intervenciones particulares que 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 generalmente 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 utilizarse de forma más eficiente para reducir la pobreza rural y la inseguridad alimentaria.

Aunque aún es precaria la investigación en este campo, existen ya algunos indicios de la importancia de explorar las interacciones entre programas. Trabajos como los de Sabates-Wheeler *et al.* (2009) y Tirivayi *et al.* (2013) analizan el tema y concluyen que es necesario seguir ahondando en aspectos como, por ejemplo, entender los canales a través de los cuales se dan estas interacciones.

La lógica de establecer interacciones o intervenciones conjuntas también ha sido percibida por los formuladores de políticas y ya se observan algunos intentos de integrar o complementar diferentes programas. Es así como en Brasil se ha procurado complementar Bolsa Familia con el PRONAF en las familias agrícolas pobres, además del 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 intervenciones de tipo productivo y los programas de transferencias: el programa Haku Wiñay en Perú y el esquema de Intervención Rural Integral (IRIS) en Colombia. En México se destaca la iniciativa de Territorios Productivos como un esfuerzo integrador de intervenciones en la escala territorial.

En el marco del proyecto “Transferencias monetarias condicionadas y desarrollo rural en América Latina” y con miras a analizar 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 evaluaciones en seis países de la región (ver figura 1). Este libro contiene la recopilación de los principales resultados obtenidos durante la ejecución del proyecto.

FIGURA 1. El grupo de trabajo



Fuente: elaboración propia.

Un primer grupo de países incluye aquellos que contaban 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). Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 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) 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

Fuente: elaboración propia.

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 comparan

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

Fuente: elaboración propia.

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 en 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.

Varios miembros del comité científico cierran los capítulos correspondientes a la evaluación de cada país con una nota técnica sobre los estudios. Adicionalmente, para profundizar en el análisis de los impactos de las políticas de los casos estudiados, invitamos a destacados expertos de la región a presentar notas conceptuales sobre las implicaciones de política de cada caso, y que también acompañan cada estudio de país. En el caso de Brasil, el comentarista es Carlos Guanziroli (profesor asociado de la iv Universidad Federal Fluminense); en el capítulo de Chile, la revisión estuvo a cargo de Juan Carlos Feres (presidente de la Fundación Superación de la Pobreza); mientras que en el capítulo de México, el revisor fue John Scott (profesor e investigador del Departamento de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económica de México [CIDE]). Para el caso de Colombia contamos con el apoyo de Juan José Perfetti (investigador del Centro de Investigación Económica y Social - Fedesarrollo); en el caso de El Salvador, la nota conceptual estuvo a cargo de Carolina Avalos (consultora senior para el Banco Mundial y otros organismos internacionales e investigadora visitante de Centroamérica en el Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard); y en el caso de Perú contamos con la revisión de Carolina Trivelli (gerente de la Asociación de Bancos del Perú [ASBANC] y exministra de Desarrollo e Inclusión Social del Perú).

Adicional a los estudios de país se hizo un análisis de las condiciones institucionales que definen y afectan la realización potencial de estas sinergias, estudio que fue liderado por María Ignacia Fernández (directora ejecutiva e investigadora principal 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).

Como se puede observar a medida que se avanza en la lectura de los casos, cada equipo evaluador propone una estrategia metodológica diferente, aunque con el mismo fin de identificar la manera como se relacionan los programas de DR con los de TMC en sus respectivos países. Aun así, en todas ellas se destacan tres cosas. Primero, uno de los grandes logros de los estudios que se presentan en este libro es la multiplicidad de metodologías para lograr estrategias que, aunque con diferentes niveles de robustez, procuran la construcción de grupos de control y tratamiento que permitan evidenciar efectos sobre el bienestar de los hogares rurales atribuibles a la interacción de los programas. De esta forma, ninguna metodología es común en cuanto se ajusta a los requerimientos y limitaciones de cada uno de los contextos. Segundo, todos los estudios, en alguna u otra forma y con diferentes objetivos, entienden la necesidad —y la atienden— de complementar los estudios desarrollados con análisis cualitativos, que nutran los resultados obtenidos con otras herramientas, al permitir su

mejor interpretación. Por último, los proyectos procuraron capturar no solo los beneficios de la interacción sobre los hogares, sino también sobre los posibles efectos sinérgicos a nivel institucional, al establecer las limitaciones y espacios de interacción entre los entes ejecutores de los programas, en el marco del denominado análisis institucional.

El libro inicia con el prólogo de José Antonio Ocampo, a quien agradecemos por revisar los estudios y ofrecer un texto que invita a leer el libro. Este se compone de nueve capítulos, adicionales a esta introducción. 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 programas de DR, 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 DR y TMC.

Siguen los seis capítulos (capítulos 2 a 7) que presentan los estudios de los países para los que se desarrollaron las evaluaciones, comenzando con los tres capítulos 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 temas de 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>).

El primer capítulo de este grupo corresponde al caso de Brasil. Felipe Garcia, Steven M. Helfand y André Portela Souza desarrollaron una estrategia metodológica que permite analizar a escala municipal los posibles efectos de la interacción entre Bolsa Familia y PRONAF. Usando los censos agrícolas del Brasil para 1995-1996 y el 2006, los autores construyen un panel y plantean una estrategia de identificación por el método de diferencias en diferencias. El capítulo termina con la nota técnica de Graciela Teruel y los comentarios de política de Carlos Guanziroli.

En el siguiente capítulo, el caso de Chile, desarrollado por Maria Ignacia Fernández, Maria Fernanda Leiva, Jorge Ortega y Macarena Weason, se logró una asociación con el FONDECYT y Rimisp para el levantamiento de un panel que permitiera evidenciar los efectos de la superposición de los

programas sobre los hogares. Se aplicaron encuestas en el 2012 y en el 2014, con el objetivo de construir una muestra representativa para las regiones de Valparaíso y Los Ríos. Su estimación permitió proponer un modelo con efectos fijos de tiempo y de individuo, ponderado por la propensión a participar en alguno de los dos programas o en ambos simultáneamente. Karen Macours y Juan Carlos Feres comentan este capítulo.

El capítulo de México es obra de Antonio Yúnez Naude, George Dyer Leal, Fabiola Rivera Ramírez y Omar Stabridis Arana. Los autores plantean el uso del emparejamiento generalizado para construir grupos comparables de hogares que recibieron el programa de desarrollo rural, el programa de transferencias o ambas intervenciones. Para ello utilizan la encuesta ENHRUM para el 2002 y el 2007. Complementan sus resultados a partir de la creación de un Modelo de agentes y de equilibrio general aplicado al medio rural mexicano (MAEGA), que permite modelar posibles escenarios con diferentes grados de intervención de los programas de DR y de TMC. Graciela Teruel y John Scott comentan este capítulo.

El caso de Colombia es liderado por Andrés Moya, quien usó como estrategia de identificación un análisis de la intensidad de la exposición al programa de transferencias al momento en que el hogar entró al programa de desarrollo rural. Para esto se recolectó, en el 2014, información sobre hogares que participaron en el programa Oportunidades Rurales, en diferentes cohortes. El análisis obtenido en este ejercicio se complementó con los hallazgos de grupos focales y entrevistas a beneficiarios y líderes comunales de programas de DR, que eran o no beneficiarios de las TMC. Michael Carter y Juan José Perfetti comentan este capítulo.

El estudio de El Salvador es autoría de Margarita Beneke de Sanfeliú, Amy Ángel y Mauricio Arturo Shi. Los investigadores recolectaron información a partir de encuestas, la cual permitió plantear comparaciones entre grupos de hogares que tenían diferentes grados de relación con los programas de TMC y de DR considerados para este caso. Las encuestas se aplicaron a 1304 hogares en el 2014. La estrategia de identificación se basó en la combinación de regresión discontinua y emparejamiento entre hogares. Este análisis se complementó con una estrategia cualitativa de dos fases, que incluyó entrevistas grupales antes (fase 1) y después (fase 2) de la recolección y análisis de las encuestas. Karen Macours y Carolina Avalos comentan el capítulo.

El último de los estudios de país, el caso de Perú, realizado por Úrsula Aldana, Tania Vásquez y Johanna Yancari, planteó la construcción de herramientas de recolección de información que permitieran simular los filtros de oferta del proyecto de desarrollo rural Sierra Sur y mirar los

efectos de este sobre beneficiarios del programa de transferencias. Para ello, a finales del 2013 y principios del 2014 se levantó información de hogares Juntos participantes o no de programas de DR en el área de Chumbivilcas, Cusco. Este diseño metodológico en particular también permitiría mirar efectos de contagio de los programas de DR. Nuevamente, se analizaron los resultados obtenidos a la luz de los resultados de análisis cualitativos, como entrevistas, antes y después de la recolección de datos cuantitativos. Los comentarios a este capítulo son de Michael Carter y Carolina Trivelli.

De forma transversal a los seis estudios, miembros de cada uno de los grupos de investigación de cada país desarrollaron un análisis institucional, que se presenta en el capítulo 8 del libro. Este estudio fue dirigido por Maria Ignacia Fernández. Su objetivo era identificar limitaciones y posibles espacios de interacción entre las instituciones a cargo de los programas, a la vez que se indagaba por la viabilidad política de tales espacios. La estrategia metodológica de este ejercicio se basó principalmente en entrevistas a profundidad a autoridades políticas y responsables técnicos de los programas de transferencias y de desarrollo productivo, tanto a nivel nacional como en algunos espacios de gobierno intermedio. Pablo Yanes comenta este capítulo.

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 la política pública.

A nombre del equipo ejecutor en la Universidad de los Andes queremos expresar nuestro agradecimiento al FIDA por la financiación de este proyecto a través de la donación I-R-1373. De forma particular y especial a Tomás Rosada, quien nos acompañó a lo largo de todo el proceso para garantizar la fluidez del proyecto y con sus aportes enriqueció la discusión y generó ideas importantes para el desarrollo del mismo.

Jorge Higinio Maldonado

Director del proyecto

*“Transferencias monetarias condicionadas
y desarrollo rural en América Latina”*

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

Jorge Higinio Maldonado¹
John Alexander Gómez²
Viviana León Jurado²

Resumen

La reducción de la pobreza en los países en desarrollo constituye uno de los grandes retos de los gobiernos en este siglo. Para enfrentarla han desarrollado una serie de herramientas que van desde proyectos puntuales hasta programas de amplia cobertura y que movilizan grandes cantidades de recursos. En el sector rural, donde la pobreza golpea de forma aún más fuerte a la población, los hogares pueden recibir apoyos de los programas de protección social — como las transferencias monetarias condicionadas —, así como de los proyectos de desarrollo rural — por ejemplo, aquellos promovidos por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) —. Los estudios que se presentan a lo largo de este libro, y que se desarrollaron en seis países de América Latina donde la población rural pobre ha sido sujeto de estos dos tipos de intervenciones, buscan responder la siguiente pregunta: ¿un hogar rural pobre que recibe simultáneamente transferencias condicionadas y participa en proyectos de desarrollo rural, tiene más oportunidades de resolver sus problemas de pobreza que un hogar que solo recibe uno de estos dos tipos de apoyo? Si la respuesta es

1 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”.

2 Asistentes de investigación en el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Facultad de Economía, Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia).

positiva, entonces podemos hablar de la existencia de sinergias o de complementariedades entre intervenciones. En este capítulo revisamos el concepto mismo de sinergias o complementariedades, analizamos bajo qué condiciones pueden observarse y cuáles son los posibles canales a través de los que se harían efectivas. Para esto proponemos y revisamos algunas hipótesis acerca de sinergias o complementariedades que se podrían observar en la interfaz entre protección social y desarrollo rural. También revisamos las experiencias previas en el tema, y las lecciones, así como los retos que se presentarían en el futuro, de aprovechar estas posibles sinergias. Este capítulo sirve de marco teórico para los otros capítulos del libro, donde se exploran tales efectos en cada uno de los casos de estudio.

Abstract

Poverty reduction in developing countries is one of the great challenges for governments this century. As a way to deal with it, they have developed a series of tools from concrete projects to programs of broad coverage that mobilize large amount of resources. In the rural sector, where poverty tends to hit populations hard, households may benefit from social protection programs such as conditional cash transfer programs, and rural development programs such as those promoted by the International Fund for Agricultural Development (FIDA). The studies presented in this book, were developed in six Latin American countries in which the poor rural population has been subject to such interventions. They seek to answer the question: Is it true that a poor rural household that receives conditional cash transfers and participates in rural development projects has a greater opportunity to resolve its poverty problems than a household that only receives one of these types of support? If the answer is yes, then it is possible to speak about the existence of synergies or a complementary quality between the interventions. In this chapter, we review the concept of synergy or complementarity, and we analyze the conditions in which it can be observed and the possible channels through which it could be made effective. To do this, we propose and review a number of synergy or complementarity related hypotheses, which can be found in the intersection between social protection and rural development. We also review a number of previous experiences in the topic and lessons learned, as well as possible future challenges in taking advantage of these possible synergies. This chapter serves as a theoretical framework for the other chapters in this book, which explore such effects on each of the case studies.

Introducción

Uno de los grandes retos de las economías en desarrollo en América Latina es la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. Aunque la pobreza ha venido disminuyendo en varios países de la región, los principales logros se han observado en las zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales la pobreza sigue siendo alarmante (Rangel, 2011). En consecuencia, la brecha de desigualdad entre lo urbano y lo rural se ha profundizado.

Las iniciativas de los gobiernos para atender esta problemática se han desarrollado desde varios frentes. Por una parte, a través de programas de desarrollo rural se han hecho, durante las últimas décadas, grandes esfuerzos por mejorar las condiciones productivas del campo. Estos programas han incluido propuestas de asistencia técnica y extensión, acopio y comercialización, reforma agraria y desarrollo rural integrado, que incluyen, además de otros componentes, la dotación de bienes públicos y la atención a iniciativas y necesidades no agropecuarias en las zonas rurales. La diversidad de las zonas rurales y su complejidad, así como los múltiples objetivos que pueden relacionarse con su desarrollo, hacen que definir un esquema unificado para los programas de desarrollo rural sea igualmente complejo, y este propósito resulte, generalmente, en esquemas que son la agregación de diversas herramientas aplicadas de manera dispersa. Además, tradicionalmente, estas herramientas de la política agrícola han estado a cargo de organismos administrativos de agricultura (e.g., ministerios, secretarías o su equivalente), por lo que han tenido una orientación y un énfasis hacia el tema productivo (Tirivayi *et al.*, 2013). Si bien los programas de desarrollo rural (DR) han evolucionado en América Latina, su despliegue durante los últimos años ha sido modesto. Igualmente, el éxito de las diferentes iniciativas ha sido variable.

De otra parte, y con especial énfasis en lo que va del siglo *xxi*, los gobiernos de la región se han esforzado para enfrentar el problema de la pobreza a través de los programas de protección social. De acuerdo con Devereux y Sabates-Wheeler (2004), los programas sociales se pueden diferenciar en intervenciones de protección (que tienen el objetivo específico de garantizar la reducción de privaciones), preventivas (que buscan directamente evitar las privaciones de diferentes formas) y promocionales (que buscan mejorar los ingresos reales y las capacidades). Dado el nivel de pobreza rural, en estas regiones los programas se han enfocado en medidas de asistencia protectora para ayudar a los hogares a resolver sus privaciones básicas.

En particular, las transferencias monetarias condicionadas (TMC) han sido herramientas de amplia cobertura en la región, que ha demostrado un impacto rápido y efectivo en esas primeras fases de la protección social. Prueba de esto son los resultados de las diferentes evaluaciones realizadas de forma rigurosa y sistemática en varios países. Dado el carácter de estas intervenciones, su ejecución usualmente se concentra en los organismos administrativos de desarrollo o de protección social, de hacienda o instituciones especialmente diseñadas para atender este reto, en ocasiones gestionadas desde el nivel presidencial. Las TMC se han establecido como el esquema central de la política social de la mayoría de los países de América Latina. Su crecimiento durante los últimos veinte años ha sido notable. A la fecha, todo país de la región tiene o ha tenido al menos un programa que sigue este esquema (Fiszbein y Schady, 2009), con una cobertura cercana al 21 % de la población total y cerca de la mitad de la población en pobreza (Maldonado *et al.*, 2011). De hecho, son dos países de la región, México y Brasil, los que se han dado a conocer como los principales exponentes de los programas de transferencias condicionadas en el mundo.

En este sentido, la política social y la política agrícola han evolucionado y gestionado sus programas y proyectos desde instituciones diferentes dentro de un mismo país. En general no se pensó en la existencia o en la posibilidad de aprovechar posibles interacciones explícitas entre los diferentes programas. Pero 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, pareciera ser la misma población.

Como las TMC 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 teniendo en cuenta, además, que su reducción pareciera requerir de dinámicas adicionales a las usadas normalmente, y siendo natural la presencia de programas de DR en las zonas rurales, 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 (programas de protección social como las TMC y programas de desarrollo rural). La existencia de sinergias se confirmaría si la interacción de los dos tipos de programas genera un efecto adicional al que se obtendría por la suma simple de los efectos de ambos programas.

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 hipótesis acerca de las variables sobre las cuales las sinergias se podrían presentar.

De esta forma, el propósito de este capítulo es presentar la base conceptual a partir de la cual se desarrolla el proyecto. Para esto se realiza una breve revisión de las características generales de ambos tipos de programas; posteriormente, 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 pueda sustentar los posibles caminos por los cuales estos dos tipos de programas podrían estar complementándose. De esta manera, se espera que este capítulo sirva como base teórica para los estudios de caso que se presentan en los capítulos posteriores.

Programas de protección social en América Latina y las transferencias monetarias condicionadas

Las políticas de protección social se conforman con un abanico amplio de intervenciones, que se pueden clasificar, como ya se anotó, en medidas de protección, medidas preventivas y medidas promocionales (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004).

En América Latina, las transferencias monetarias condicionadas 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. Las TMC son programas que hacen parte de todo un esquema de protección social (Cecchini y Madariaga, 2011). Dentro del término TMC 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. A su vez, las TMC suelen agruparse en un marco más grande de intervenciones, en las que se realizan transferencias monetarias directas, regulares y predecibles a un grupo de la población con alto grado de vulnerabilidad. Entonces en los esquemas de protección social no solo se encuentran los diversos programas de TMC, sino también otras herramientas, como pensiones sociales, auxilios infantiles o programas de trabajo público (DFID, 2011). Es decir, podemos encontrar dentro de los esquemas de protección social intervenciones basadas en transferencias condicionadas, así como

programas no condicionados. De acuerdo con la clasificación propuesta por Devereux y Sabates-Wheeler (2004), al generar un flujo de ingresos inmediatos para la población, se entiende a las TMC como una medida de protección que tiene el objetivo específico de garantizar la reducción de privaciones básicas; a la vez, con la condicionalidad, que le apunta a la formación de capital humano para la siguiente generación — con los compromisos relativos a educación y salud para los niños del hogar —, las transferencias actúan como una medida preventiva, que busca, en un contexto intertemporal, evitar las privaciones futuras.

Los programas de transferencias se basan en elementos comunes, pero también en elementos diferenciadores para cumplir con sus metas. Si bien hay un cierto grado de homogeneidad en cuanto a lo que se transfiere y a quién se transfiere, otros elementos relativos al diseño, como los objetivos, medios de transferencia, focalización o financiación, pueden cambiar significativamente de un programa a otro (Fiszbein y Schady, 2009). En general, cada uno de los programas de TMC responde a las necesidades y particularidades de cada país o gobierno, y aunque en América Latina y el Caribe son relativamente homogéneos, al compararlos con programas de otras regiones del mundo es más notable su diversidad (DFID, 2011). En América Latina y el Caribe, las TMC tienen como objetivo principal disminuir la pobreza en el corto plazo a través de la transferencia directa, y reducir la pobreza intergeneracional al incrementar el capital humano de los menores a través de las condicionalidades (Rangel, 2011). Aun así, pareciera una generalidad entre los programas de transferencias complementar estos objetivos con otros secundarios, dado que la evidencia ha mostrado el potencial de estos para contribuir directa o indirectamente a un amplio rango de medidas de desarrollo (DFID, 2011).

Los beneficiarios de los programas de transferencias son principalmente hogares en condición de extrema pobreza o pobreza que tengan a su cargo niños menores de edad (Cecchini y Madariaga, 2011). Aun así, estos programas han abarcado también otras poblaciones objetivo, como mujeres en estado de embarazo, huérfanos, personas de la tercera edad, comunidades indígenas, desplazados internos y, en general, personas con algún grado de vulnerabilidad (DFID, 2011), a quienes se les definen también las corresponsabilidades respectivas. Usualmente la unidad de intervención es el hogar, aunque existen programas cuyo foco han sido o son los individuos, como es el caso de Jamaica (Cecchini y Madariaga, 2011). En América Latina es común asignarle un papel protagónico a la mujer, nombrándola como el puente entre el programa y la familia. Entonces ellas reciben la transferencia y se hacen responsables del cumplimiento de las corresponsabilidades (Cecchini y Madariaga, 2011).

Corresponsabilidades es el nombre que recientemente se les ha dado a los condicionamientos que los beneficiarios deben cumplir para garantizar la permanencia en el programa (Cecchini y Madariaga, 2011). En general, son inversiones predeterminadas en el capital humano de los niños menores del hogar (Fiszbein y Schady, 2009). En América Latina y el Caribe, lo más común es condicionar la transferencia a que los niños cumplan con una asistencia mínima a la escuela y a los servicios de salud. Se han denominado corresponsabilidades en cuanto se entiende que el éxito de estos programas, como una herramienta de superación de la pobreza y pobreza intergeneracional, precisa tanto de la demanda de la población beneficiaria de los servicios de salud y educación para los menores en el hogar (las prestaciones a la demanda), como de la disponibilidad que tenga el Estado para ofrecer mayor cantidad y mejor calidad de estos servicios (las prestaciones a la oferta) (Cecchini y Madariaga, 2011).

Las transferencias en principio son monetarias, aunque con el tiempo se han ofrecido otro tipo de prestaciones. Cecchini y Madariaga (2011) distinguen dentro de las prestaciones a la demanda entre transferencias (monetarias y no monetarias) y servicios. Los servicios, afirman, se pueden clasificar en: (1) servicios de inserción laboral y promoción de generación de ingresos; (2) consejerías, charlas educativas y talleres de diversos temas; (3) visitas profesionales a los hogares; y (4) mejoramiento de la infraestructura. Dentro de los servicios se suele diferenciar entre los servicios directos e indirectos, siendo estos últimos aquellas acciones realizadas por otros sectores a través de programas complementarios, tendencia creciente en distintos programas de TMC (Cecchini y Madariaga, 2011).

Los primeros programas de TMC surgieron en la década de los noventa como parte de las innovaciones en las políticas sociales que se generaron para enfrentar la crisis de los años ochenta (Rangel, 2011). Por un lado, Brasil, a mediados de la década, lanzó un programa de transferencias monetarias a cambio de contraprestaciones en aspectos educativos (Cecchini y Madariaga, 2011). Este era de carácter municipal y solo hasta años después se consolidaría en el programa actual, pasando primero por Bolsa Escola (2001) y después por Bolsa Familia (2003). México lanzó, en 1997, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), que buscaba entregar transferencias en efectivo, suplementos alimenticios y acceso a un paquete de servicios de salud condicionados a metas en educación y salud (Cecchini y Madariaga, 2011), convirtiéndose así en la primera experiencia de programas de TMC a escala nacional (Rangel, 2011). El caso mexicano involucró desde su inicio un fuerte componente de evaluación, cuyos buenos resultados motivaron la expansión de este tipo de programas en la región (Rangel, 2011), promoviendo,

a su vez, una visión de redes de protección social, gestión social y vulnerabilidad mucho más amplia y sistemática que la que se tenía a la fecha (DFID, 2011).

A finales de la década de los noventa e inicios del siglo *xxi* se observa una primera generación de programas, que incluye los esquemas de TMC de Honduras, Ecuador, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Brasil y Jamaica (Maldonado *et al.*, 2011). En un periodo de veinte años (1990 al 2010) se pasó de tres países con programas de TMC en la región a dieciocho (ver figura 1.1). Es así como, para el 2011, los programas de TMC en la región de América Latina y el Caribe atendían alrededor de veintisiete millones de familias, representando alrededor de 113 millones de personas, equivalente a cerca de un cuarto de la población y a la mitad de la población en condición de pobreza de la región, a un costo alrededor del 0,4 % del PIB regional (Maldonado *et al.*, 2011). En Brasil y México, estos programas se han convertido en el programa de asistencia social con mayor cobertura (Fiszbein y Schady, 2009).

El Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, 2011) atribuye a varias fuerzas la expansión de estos programas: (1) la intención de atacar conjuntamente la pobreza crónica y la vulnerabilidad; (2) la presión proveniente de las crisis globales recientes; y (3) las expectativas del uso de este tipo de programas como acelerador de las Metas del Milenio.

Un tema particular, que ha logrado destacar el desempeño de los programas de TMC sobre otro tipo de intervenciones de protección social, ha sido el creciente desarrollo de evaluaciones rigurosas de los impactos en las comunidades beneficiarias. El DFID (2011) resalta que las transferencias monetarias son unas de las formas de intervención de desarrollo más seriamente estudiadas, siendo América Latina pionera en la construcción de esquemas con las mejores prácticas de evaluación y monitoreo. Esta característica incluso ha permitido fomentar una cultura de evaluación en la región. Es así como los requerimientos de evaluación no solo han pasado de un país a otro, sino también entre los programas existentes dentro de un mismo país (Fiszbein y Schady, 2009).

Hallar conclusiones generalizables sobre sus impactos en las sociedades y sobre los niveles de pobreza en los países de aplicación no es fácil, incluso puede no ser factible (DFID, 2011; Cecchini y Madariaga, 2011). La literatura existente señala dos limitaciones importantes. Por un lado, si bien los programas de transferencias monetarias son los programas sociales más estudiados, la evidencia se ha generado de forma desigual en el mundo, dejando programas con pocas evaluaciones o con evaluaciones de poca rigurosidad y con instrumentos o partes del programa

FIGURA 1.1. Evolución en el tiempo de los programas de transferencias condicionadas para América Latina y el Caribe

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Brasil		Beca Escolar (1995-1999) *						Bolsa Escola (2001-2002)	Bolsa Família (2003-)													
							Bolsa Alimentação (2001-2002)	Car-tão Ali-men-tação (2003)											Bolsa Verde (2011-)			
				Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1997-)																		
Colombia							Familias en Acción (2000-2012)														Más Familias en Acción (2012-)	
																			Jóvenes en Acción (2013-)			
																		Ingreso para la Prosperidad Social (2011-)				
Chile									Programa Puente-Chile Solidario (2002-2012)												Ingreso Ético Familiar (2012-)	
El Salvador												Red Solidaria (2005-2009)				Comunidades Solidarias (2009-)						
México				Progresa (1997-2000)				Oportunidades (2001-2014) **														
Perú												Juntos (2005-)										
Argentina									Jefas y Jefes del Hogar Desocupados (2002-2005)				Familias por la Inclusión Social (2005-2009)			Asignación Universal por Hijo (2009-)						
																Asignación Universal por Embarazo (2011-)						
													Programa de Ciudadanía Porteña (2005-)									
Bolivia			Bono Sol (1996-1998)										Bono Juancito Pinto (2006-)									
							Bono Vida (2001-2008)											Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy (2009-)				
																	Renta Dignidad (2008-)					
Costa Rica							Superémonos (2000-2002)							Avancemos (2006-)								
Ecuador				Bono Solidario (1998-2003)						Bono de Desarrollo Humano (2003-)												
								Beca Escolar (2002-2004)										Desnutrición Cero (2011-)				

Continúa

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Guatemala														Niñez y Adolescencia Trabajadora (2007-2008)	Mi Familia Progresá (2008-2011)						
															Mi Bono Seguro (2008-)						
Honduras	PRAF I (1990-1998)***				PRAF-BID II (1998-2006)							PRAF-BID III (2006-2009)			Bono Diez Mil (2010-)						
Jamaica								Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) (2001-)													
Nicaragua							Red de Protección Social (2000-2006)														
Panamá													Red de Oportunidades (2006-)								
Paraguay												Tekoporá (2005-)									
												Abrazo (2005-)									
Rep. Dom.												Programa Solidaridad (2005-2012)							Progresando con Solidaridad (2012-)		
Uruguay													Tarjeta Uruguay Social (2006-)								
											PANES (2005-2007)			Asignaciones familiares (2008-)							

* Godoy (2004) reporta que en el período considerado entre 1995 y el 2000 se crearon otros siete programas de transferencias que se condicionaron a aspectos educativos; sin embargo, estas transferencias no fueron necesariamente en dinero. El programa de Beca Escolar de México D. F. fue el que logró mayor reconocimiento, por ser el más grande de todos.

** Desde finales del 2014, el programa en México cambió su denominación a Prospera.

*** Por diseño se establecía que este tenía una estructura condicionada, pero en la práctica no se logró monitorear.

Fuente: adaptado de Maldonado *et al.* (2011) y CEPAL (2014).

sin considerar (DFID, 2011). El DFID (2011) ha destacado que la multiplicidad de opciones en el diseño, en objetivos y en potenciales impactos ha limitado la comparación de casos y dificultado el hallazgo de generalidades. Aun así, varios autores destacan que hay evidencia de que los programas han mejorado en algún grado las condiciones de vida de la población beneficiaria (DFID, 2011; Fiszbein y Schady, 2009). El DFID (2011) incluso afirma que, si bien no es fácil la generalización, sí es posible hacer una jerarquía de la consistencia de los posibles impactos de los programas de transferencias monetarias.

En la actualidad, tras un fuerte movimiento de optimismo sobre este tipo de programas, autores como Rangel (2011) y Cecchini y Madariaga (2011) invitan a adoptar un optimismo más moderado. En particular, Fiszbein y Schady (2009) afirman que mientras las TMC han sido una manera efectiva de redistribuir ingresos, se reconoce que incluso el programa mejor diseñado y administrado no puede abarcar todas las necesidades de un sistema de protección social razonable.

Una problemática particular para el caso latinoamericano tiene que ver con las complejidades de evaluación de la pobreza intergeneracional, objetivo esencial de los programas, y que sustenta en parte el uso de los condicionamientos y el apoyo a estos programas. La mayor parte de lo que se sabe sobre los posibles efectos a largo plazo viene del programa de México Progresar/Oportunidades (DFID, 2011). En particular, se ha encontrado evidencia de impactos sobre variables que podrían traducirse en efectos sobre la capacidad productiva, como el incremento en las actividades de emprendimiento (Linchand, 2011; Gertler *et al.*, 2012), la reducción en la brecha de pobreza tras un tiempo de estar en el programa y cambios positivos en indicadores de nutrición y capacidades de aprendizaje en niños en edad temprana (DFID, 2011).

Las implicaciones de este tipo de programas en la pobreza rural son difusas. En general es escasa la información sobre la cobertura rural de los programas de TMC, y el análisis de los efectos sobre la población rural respecto al efecto total es un ejercicio poco sistemático en los estudios de evaluación (Rangel, 2011). La mayoría de la información sobre la afectación en la población rural viene de aquellos programas que por diseño se enfocaron o están enfocados en zonas rurales (e.g., México y Colombia) o en aquellos donde, dada la morfología de la pobreza, la mayoría de sus beneficiarios eran de origen rural (e.g., El Salvador y la mayoría de los programas centroamericanos) (Rangel, 2011).

Rangel (2011) destaca que los resultados de evaluaciones de impacto parecen mostrar una generalidad de mayores impactos en las zonas rurales en contraste con las zonas urbanas. Esta autora

también afirma que son las disparidades iniciales entre una zona y la otra lo que podría explicar esta diferencia, en cuanto el efecto marginal del programa sobre variables tales como el ingreso, la pobreza y la demanda de servicios educativos puede simplemente tener un comportamiento positivo, pero marginalmente decreciente. Esta autora también señala que:

Pese a que aún no es posible medir con claridad los efectos de los programas de transferencias condicionadas en la pobreza intergeneracional, los antecedentes conocidos hasta ahora indican que para el ámbito rural se requieren políticas de desarrollo complementarias a los programas de transferencias condicionadas, tendientes a mejorar el ingreso autónomo de quienes permanecen en las zonas rurales. (Rangel, 2011)

También se puede discutir el efecto que tienen las transferencias condicionadas sobre la actividad productiva rural. En este campo la evidencia empírica de los impactos es menor, aunque ya se observan varios estudios que tratan de entender esta relación entre protección social y desarrollo rural. En la figura 1.2 es posible hacer un paralelo entre la evidencia sobre los impactos de los programas de transferencias condicionadas en términos generales (como el propuesto por el DFID, 2011) y su relación con la producción agrícola (como el planteado por Tirivayi *et al.*, 2013).

FIGURA 1.2. Evidencia de efectos de las TMC en términos generales y su relación con la actividad productiva

Evidencia general (DFID, 2011)	Evidencia	Evidencia de impactos directos sobre la producción agrícola (Trivayi <i>et al.</i> , 2013)
Incremento en los estándares de vida de la población pobre - Reduce directamente la pobreza, la hambruna y la inequidad - Ayuda a los hogares a mantener y mejorar los niveles de vida en vista de su vulnerabilidad y ocurrencia de choques		
Desarrollo humano/capital humano - Mejora la cantidad y calidad del consumo de alimentos - Ayuda a los hogares a hacer uso de los servicios de salud y educación		Disminución del trabajo infantil
Desarrollo económico y crecimiento inclusivo - Facilitan reformas estructurales soportando el crecimiento de largo plazo - Ayuda a los hogares a escapar de las trampas de pobreza relacionadas con decisiones de bajo riesgo pero de baja productividad - Libera ahorros de los hogares para inversión - Incrementa el gasto de los hogares con efectos multiplicadores locales		Acumulación de activos agrícolas
Empoderamiento y equidad de género - Empodera a la mujer dentro del hogar y la comunidad		
Gestión del cambio climático y los desastres naturales - Ayuda a reducir y mitigar el riesgo por choques ambientales y hacer frente a las crisis que se producen		Aumento de la producción ganadera y de cultivos
Favorecimiento de la cohesión social y la construcción del Estado - Reduce la inequidad que contribuye a la fragmentación social, al crimen y la inestabilidad política		Cambio en el uso de insumos y técnicas

Fuente: adaptado del DFID (2011) y Tirivayi *et al.* (2013).

Las iniciativas de desarrollo rural en América Latina y el papel del FIDA

El concepto de desarrollo rural es útil para unificar diferentes tipos de intervenciones orientadas a apoyar a los hogares rurales, agrícolas o no, en temas relativos a la superación de la pobreza, mejoramiento de la seguridad alimentaria, aumento y diversificación de sus fuentes de generación de ingresos, e incremento de la productividad. No obstante, lo primero que debe tenerse en cuenta al momento de evaluar el desempeño de los programas de desarrollo productivo es comprender que el concepto de desarrollo rural es muy amplio. Moseley (2003) afirma que el desarrollo rural debe entenderse como “El proceso sostenido y sustentable de cambios económicos, sociales, culturales y ambientales diseñados para mejorar el bienestar en el largo plazo de la comunidad [rural]” (Moseley, 2003). El término desarrollo rural es en sí mismo un término multifacético, luego la referencia a los programas de desarrollo rural también lo es.

Si bien se entiende por programa de desarrollo rural 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 que se cobijan 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. Por lo tanto, “la medición” de su impacto puede llegar a ser igualmente amplia y sustentada en una multiplicidad de dimensiones para las variables de resultado, que puede generar conclusiones difícilmente comparables e incluso ambiguas, ya que podría darse el caso que se identifiquen impactos positivos en algunas dimensiones y, a la vez, impactos negativos en otras.

Una forma de delimitar el concepto, y a la vez direccionarlo hacia las evaluaciones realizadas en los diferentes países que hacen parte de este estudio, es a partir del trabajo realizado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Desde 1977, el FIDA se ha orientado a financiar principalmente proyectos para la producción de alimentos en países en vía de desarrollo, dada su profunda relación con la pobreza en áreas rurales (FIDA, 2014). En el cuadro 1.1 se observa un resumen de las intervenciones del FIDA en América Latina y el Caribe, que refleja, de alguna forma, la diversidad y la amplitud de las iniciativas apoyadas. El FIDA ha participado activamente en los seis países analizados en este libro, en algunos en mayor medida que en otros. En Brasil, México, Perú, Colombia y El Salvador, el FIDA inició operaciones desde la

primera mitad de la década de los ochenta del siglo xx. Todos estos países han obtenido la aprobación de nueve préstamos o más (con excepción de Colombia que solo ha contado con cuatro). El caso más irregular lo presenta Chile, con un solo proyecto en 1994 (FIDA, 2014). Entre todos los proyectos, el valor total de las actividades del FIDA en los países analizados es de más o menos US\$780 millones (ver cuadro a continuación).

CUADRO 1.1. Proyectos financiados por el FIDA en América Latina

País	Hogares directamente beneficiados	Total proyectos	Costo total de proyectos (US\$ millones)	Financiación total del FIDA (US\$ millones)	Proyectos activos
Países incluidos en este estudio					
Brasil	365 400	11	\$824,90	\$259,70	6
Colombia	94 400	4	\$163,70	\$74,50	1
Chile	-	1	\$34,49	\$3,73	0
El Salvador	138 200	9	\$264,20	\$125,50	3
México	130 405	9	\$352,70	\$178,10	2
Perú	136 380	9	\$280,90	\$144,00	2
Otros países de la región					
Argentina	80 840	6	\$307,90	\$91,80	2
Belice	7300	3	\$16,70	\$7,40	1
Bolivia	247 460	12	\$221,10	\$124,50	3
Costa Rica	-	3	\$56,63	\$10,12	0
Cuba	11 650	2	\$67,10	\$24,80	1
Ecuador	251 767	8	\$226,50	\$89,70	2
Granada	7472	3	\$17,80	\$8,70	1
Guatemala	122 316	8	\$231,30	\$114,70	2
Guyana	12 000	3	\$29,10	\$22,30	0
Haití	100 065	8	\$186,70	\$110,70	2
Honduras	161 500	12	\$292,60	\$146,90	4
Jamaica	-	3	\$44,85	\$10,18	0
Nicaragua	161 380	9	\$287,50	\$127,80	3
Panamá	49 100	8	\$193,70	\$80,70	1
Paraguay	74 970	7	\$205,00	\$65,60	1

Continúa

País	Hogares directamente beneficiados	Total proyectos	Costo total de proyectos (US\$ millones)	Financiación total del FIDA (US\$ millones)	Proyectos activos
República Dominicana	77 730	7	\$219,70	\$75,90	2
San Vicente y las Granadinas	-	1	\$3,12	\$1,48	0
Santa Lucía	-	2	\$1,20	\$2,47	0
Surinam	-	1	\$7,84	\$0,13	0
Uruguay	17 500	3	\$50,10	\$29,70	1
Venezuela	104 840	7	\$198,00	\$87,00	1
Total CA y C*	836 713	78	\$1883,1	\$847,35	20
Total México, CA y C	967 118	87	\$2235,7	\$1025,45	22
Total SA	1 385 557	72	\$2549,5	\$992,66	19
Total LAC	2 352 675	159	\$4785,3	\$2018,11	41

* CA y C: Centroamérica y el Caribe; SA: Suramérica; LAC: Latinoamérica y el Caribe

Fuente: FIDA.

Dada la trayectoria del FIDA en la zona es evidente que los programas promovidos también han evolucionado, aunque los últimos proyectos en cada país parecieran seguir en gran medida un patrón común. A partir de la observación de la participación del FIDA en los seis países considerados en este estudio, el cuadro 1.2 muestra el conjunto de objetivos y mecanismos de los programas apoyados. Estos estructuran la intervención que se hace en la región con miras a apoyar el proceso de disminución de pobreza en las zonas rurales. A partir de ellos también es posible identificar las siguientes dimensiones en los programas del FIDA:

- **Capacitación de la población.** El nivel de capacitación que se ofrece en los programas apoyados por el FIDA difiere de un programa a otro principalmente por los temas a tratar y por el grado de libertad que tiene la población beneficiaria de participar en el diseño de las capacitaciones que se le ofrecen.
- **Financiación de la actividad productiva.** El tipo de financiación no es el mismo en todos los proyectos. Mientras que en algunos la financiación se limita a la promoción y apoyo de fondos crediticios dentro de las comunidades, en otros el proyecto hace una transferencia al productor o grupo de productores.
- **Focalización - Exigencia en los requerimientos de acceso al programa.** Los mecanismos de focalización de los proyectos también varían de caso a caso: puede ser necesario que el beneficiario

CUADRO 1.2. Conjunto de objetivos y mecanismos de los programas apoyados por el FIDA

Objetivos	Medios y mecanismos
• Reducir la pobreza y la pobreza extrema • Fortalecer la seguridad alimentaria • Incrementar los estándares de vida • Incrementar los niveles de empleo • Incrementar la productividad y el acceso a mercados de pequeños productores rurales • Crear empleo • Apoyar a los grupos más vulnerables, principalmente mujeres • Fortalecer el capital social • Fortalecer el capital humano • Fortalecer los procesos territoriales como fuente de reducción de la pobreza • Promover la gestión sostenible de los recursos naturales	• Fomento de las microempresas rurales agrícolas y no agrícolas • Financiación (completa o parcial) de los proyectos de inversión por medio de: - Acceso a entidades financieras o fondos de crédito - Creación de fondos de crédito - Transferencias - Promover el acceso a medios de ahorro y microseguros • Apoyo para la creación —o fomento y fortalecimiento— de asociaciones y agrupaciones de productores • Determinar niveles de importancia de los proyectos a partir del grado de vulnerabilidad del aspirante a beneficiario • Promover la creación propia de propuestas de generación de empleo e ingreso, y la identificación de las necesidades físicas y técnicas requeridas • Fomentar la creación de acuerdos entre los pequeños productores y empresas externas o universidades • Proveer capacitaciones en temas relacionados con: - Construcción de proyectos de negocios - Gestión empresarial - Gestión sostenible de recursos naturales - Adaptaciones a condiciones medioambientales - Derechos personales - Procesos productivos - Acceso a mercados Para esto se llevan a cabo: - Autogestión en las capacitaciones requeridas - Convenios con entidades/becas - Actividades para el intercambio de experiencias y fortalecimiento de relaciones sociales como medio de aprendizaje • Capacitar a entidades estatales y a las comunidades en el diseño e implementación de políticas públicas rurales

Fuente: elaboración propia.

tenga una propuesta de negocio o que esta se construya como parte de la intervención; el proyecto puede estar dirigido a productores individuales o a grupos de productores organizados; o el proyecto puede focalizar su intervención en ciertos subgrupos de acuerdo con criterios de vulnerabilidad, en términos de pobreza, género o edad.

- *Contacto con el Estado - Accesibilidad al diseño de políticas públicas.* Algunos de los programas consideran explícitamente un componente de participación y creación de habilidades para la toma de decisiones dentro de la comunidad.

- *Creación y/o fortalecimiento del capital social - Construcción de relaciones y alianzas (productor-productor, productor-consumidor, productor-institución educativa).* Los programas consideran en diferentes niveles la importancia y la implementación de alianzas estratégicas con otros agentes o entidades.
- *Gestión del riesgo.* Los programas pueden considerar de manera más o menos explícita cierto tipo de prácticas que promuevan una mejor gestión del riesgo.
- *Gestión de los recursos naturales.* Los programas pueden considerar de manera más o menos explícita la implementación de prácticas sostenibles ambientalmente como parte del proceso de producción.

De esta manera, la diferencia entre un programa y otro se define a partir de modificaciones en cada una de estas dimensiones.

Una pregunta válida es cómo esta definición y caracterización de los programas de DR, que se propone a partir de la aproximación que ha tenido el FIDA en la región, se compara con otras posibles definiciones. Es claro que pareciera ajustarse a la definición propuesta por Moseley (2003), en cuanto son programas cuyos objetivos pertenecen al área económica, social y ambiental de las comunidades rurales que son beneficiarias de estos. Una característica importante que distingue la intervención del FIDA es su focalización en grupos vulnerables, que no es un elemento necesario en la definición propuesta por Moseley. Por su parte, Tirivayi *et al.* (2013) sugieren como una visión plausible de DR, aquellos programas de intervención a pequeños agricultores que se inserten en alguna de las siguientes categorías:

- a. Titulación y tenencia de tierra
- b. Programas de extensión y educación no formal
- c. Gestión de recursos naturales
- d. Modernización de insumos productivos
- e. Acuerdos de comercialización
- f. Servicios financieros
- g. Transferencias y subsidios
- h. Infraestructura

Nótese que gran parte de las actividades y programas desarrollados por el FIDA corresponden a algunas de las categorías, pero no todas ellas necesariamente se implementan (e.g., titulación y tenencia de tierras).

A diferencia de lo que sucede con los programas de transferencias, la evidencia sobre los impactos de los programas de desarrollo agrícola en la región es más limitada, en especial si se considera que muchas de las intervenciones actuales combinan varios de los componentes o categorías ya mencionados; por tanto, son varios los instrumentos y sus diferentes combinaciones los que deben evaluarse (este es un reto que tendrán que enfrentar incluso los programas de protección social en la medida en que las intervenciones se muevan a paquetes de programas, más que a intervenciones unidimensionales). Así, por ejemplo, Tirivayi *et al.* (2013) destacan que las evaluaciones de impacto en intervenciones de desarrollo rural son una práctica relativamente reciente y aún más si se consideran evaluaciones sobre variables como el nivel de riesgo y vulnerabilidad de los beneficiarios. En particular, estos autores plantean una revisión de los efectos de diversos programas de intervención agrícola y destacan que varios de los estudios no cuentan con un nivel de rigurosidad totalmente satisfactorio, destacando la falta de contrafactuales adecuados o la consideración de la heterogeneidad de diseños y contextos. En la actualidad, la literatura está dominada por evaluaciones de impacto sobre reforma de tierras, microcréditos y programas de educación no formal (Tirivayi *et al.*, 2013).

Los productores rurales agrícolas: beneficiarios de los programas de DR

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 desarrollo rural se encaminan primordialmente a los agricultores familiares. La agricultura familiar se caracteriza 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).

Por otro lado, se reconoce la heterogeneidad en la agricultura familiar, la cual está determinada por los tamaños de los predios, la articulación diferenciada a los mercados y las estructuras productivas, lo que permite generar tipologías. En un intento por clasificar a la agricultura familiar, Maldonado *et al.* (2007), basados en Echenique (2006), proponen tres categorías de hogares agrícolas familiares:

1. *Agricultura familiar de subsistencia*. Caracterizada por generar bajos ingresos, limitada integración a los mercados, uso preponderante de la mano de obra familiar en sus actividades productivas, y en la que una buena parte de la producción se dedica al autoconsumo.
2. *Agricultura familiar de transición*. Caracterizada por una mayor generación de ingresos en la unidad productiva, por una mayor integración al mercado y porque, eventualmente, se utiliza mano de obra contratada para algunas actividades.
3. *Agricultura familiar consolidada*. Caracterizada por su integración a los mercados, por destinar a la venta la mayor parte de la producción y por ser común la contratación de mano de obra externa. El nivel de tecnificación también es mayor que en los otros grupos, por lo que la productividad y los ingresos también son superiores. Este grupo se encuentra cerca a la agricultura empresarial.

Los proyectos de desarrollo rural pueden dirigirse específicamente a alguno de estos grupos en particular, 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. En la práctica, algunas intervenciones requieren niveles mínimos de emprendimiento, capacidades y activos que se ajustan mejor a una agricultura familiar consolidada o de transición, mientras que otras deben partir de procesos de acompañamiento y apoyo en aspectos básicos y, por tanto, ajustarse mejor a grupos de subsistencia.

Sinergias entre protección social y desarrollo rural

Es posible, en la práctica, que los hogares rurales reciban simultáneamente intervenciones de protección social, como las transferencias condicionadas, e intervenciones orientadas al desarrollo productivo o rural. En este contexto, es probable que las herramientas de protección, como las transferencias, se utilicen eventualmente para apalancar el desarrollo de actividades productivas en el hogar, convirtiendo coyunturalmente una herramienta de protección en una herramienta promocional. En este caso se darían resultados no intencionados por la interacción de diferentes tipos de políticas implementadas sobre una población determinada. Estas interacciones se pueden presentar de diferentes formas, en diferentes escenarios o en aspectos particulares.

Existen dos formas de interacción cuando estos programas se desarrollan de forma separada, pero en 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 particulares de la *interacción* entre ellas. En estos casos no hay

fruto adicional de la interacción en cuanto el resultado está dado por el efecto agregado de las dos intervenciones (la suma simple de los efectos individuales) y no porque se genere un efecto adicional resultado de que una intervención potencie el efecto de la otra. 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 de los efectos individuales; es decir, la interacción tiene un valor en sí misma; en este caso lo llamamos una sinergia. Una sinergia se define como la “acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales” (Real Academia Española, 2014). De esta forma, el interés no es solo sobre las variables en las que ambos programas podrían generar impacto, sino también en el hecho de que se refuercen y se obtengan resultados todavía mejores.

Las interacciones pueden producirse sobre aspectos o variables particulares y están sujetas a contextos específicos. Por ejemplo, las transferencias pueden resolver limitaciones productivas, creando un seguro contra inversiones que involucren mayor riesgo (manejo del riesgo); o la información y el conocimiento adquiridos a través de las capacitaciones y la asistencia técnica provista por las intervenciones de DR podrían hacerse efectivos si los recursos de las transferencias pueden usarse como fuente de recursos para la inversión. Adicionalmente, las interacciones pueden planearse — o ser auspiciadas — de tal forma que desde el diseño de los programas o desde la coordinación de los organismos encargados de implementar los mismos, se abran espacios explícitos para la interacción; incluso, las interacciones pueden ser orgánicas — donde no hay espacios de encuentro institucional —, y estas emergen únicamente por la coincidencia de programas en un mismo hogar o territorio.

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. Al mismo tiempo, las entidades, los donantes y la academia han detectado la relevancia de combinar esfuerzos en las escalas local, regional y nacional para la oferta de programas de protección social y de desarrollo productivo, considerando el “enfoque territorial” como una estrategia clave para el diseño y la implementación coordinada de políticas, que permitan superar la pobreza en el ámbito rural. Los posibles beneficios de estas interacciones deben evaluarse de tal forma que se puedan comparar, al menos de forma incipiente, con los posibles costos de emprender las mismas.

Encontrar ejemplos de sinergias y complementariedades o identificar propuestas de mecanismos sobre cómo generarlas es una oportunidad de potencializar los beneficios de los programas tipo TMC y tipo DR. En particular se podrían potencializar los resultados de estos sobre variables determinantes de la pobreza rural. La siguiente sección busca recoger evidencia tanto de la teoría como de la observación empírica de estas posibles interacciones.

La teoría detrás de las sinergias

En el sector rural de los países en desarrollo, la mayoría de los ingresos de la población proviene de la producción agrícola (Singh *et al.*, 1986). Particularmente, para el caso de los países en desarrollo de América Latina esta situación no es ajena dado que alrededor del 20 % de la población habita en las zonas rurales (Banco Mundial, 2014). Para entender desde la teoría las motivaciones y las decisiones de los hogares rurales, Singh *et al.* (1986) desarrollan un modelo del hogar agrícola, el cual captura el hecho de que estos hogares son simultáneamente unidades de producción y de consumo.

El modelo planteado por Singh *et al.* (1986) propone un hogar que maximiza su utilidad a través de los ingresos generados por su producción agrícola, en el que la mano de obra del hogar se destina tanto a la actividad productiva agrícola como a otras actividades generadoras de ingresos, pero donde no necesariamente se busca la maximización de los beneficios. Con el objetivo de entender cómo los programas de TMC y de DR afectan la toma de decisiones de los hogares rurales, a continuación se propone un modelo teórico inspirado en los formulados por Singh *et al.* (1986) y De la Montaña *et al.* (2014).

El modelo parte de suponer un hogar rural que debe tomar decisiones sobre la cantidad de mano de obra familiar, limitada, que debe destinar o bien a la actividad productiva agrícola del hogar o bien a otras actividades generadoras de ingreso (por ejemplo, venta de jornales por fuera de la finca); el hogar también debe decidir el nivel de consumo de bienes básicos, que pueden provenir de la misma actividad agrícola o adquirirse en los mercados. Asumimos que los hogares son tomadores de precios (los precios son exógenos).

El modelo propone que los hogares rurales derivan su bienestar del consumo de bienes, agrícolas y no agrícolas, producidos y no producidos por ellos. De esta forma, la utilidad del hogar rural tradicional está descrita por una función $U : \mathbb{R}^2 \rightarrow \mathbb{R}$. Suponiendo una forma funcional Cobb-Douglas, la función de utilidad estaría dada por:

$$U = F^{\alpha_f} (\gamma A)^{\alpha_a} \quad (1)$$

Donde F hace referencia a bienes consumidos que no son producidos por el hogar, A a los bienes agrícolas producidos por el hogar y $\gamma \in [1,0]$ es la proporción de los bienes agrícolas producidos por el hogar que ellos efectivamente consumen, es decir, que no venden en el mercado. Los parámetros α_a y α_f (donde por conveniencia $\alpha_a + \alpha_f = 1$) representan la importancia que el hogar le da al autoconsumo de productos agrícolas (γA) y al consumo de otros bienes (F), respectivamente. Esta función se puede transformar logarítmicamente, sin perder generalidad ni información:

$$\ln(U) = \alpha_f \ln F + \alpha_a \ln(\gamma A) \quad (2)$$

Los hogares se enfrentan a tres restricciones. De una parte, los ingresos tienen que ser iguales a los gastos y, al ser un modelo estático, no se tienen en cuenta posibilidades de asignación intertemporal de gastos o de ingresos. Por tanto, en el equilibrio tiene que ser cierto que:

$$wL_o + P_a(1-\gamma)A + S = P_f F + C_a \theta \quad (3)$$

El lado izquierdo de la expresión (3) corresponde a los ingresos que recibe el hogar. Estos ingresos están dados por el trabajo realizado fuera de la finca (w es el salario obtenido por trabajar en alguna otra actividad remunerada, diferente a su actividad agrícola, y L_o es el tiempo trabajado en esas otras actividades remuneradas), las transferencias que recibe el hogar (S), por ejemplo, las transferencias monetarias condicionadas, y el producto de la venta de los bienes agrícolas producidos en el hogar (P_a es el precio de los bienes agrícolas producidos por el hogar, A es la producción agrícola y $(1-\gamma)$ es la proporción de la producción destinada a la venta).

El lado derecho de la ecuación (3) representa los gastos del hogar conformados por las compras de los bienes adquiridos fuera del hogar (P_f es el precio de los bienes comprados y F la cantidad consumida de los mismos) y por los gastos de la producción agrícola (por simplicidad asumimos que C_a es el costo medio y marginal de los insumos agrícolas).

Los hogares también están sujetos a la tecnología de su actividad, que se representa a través de una función de producción agrícola. Tradicionalmente, una función de producción depende del capital disponible (K), de la mano de obra familiar dedicada a la actividad agrícola (L_a^β) y de factores tecnológicos. En este caso se asume una función intensiva en mano de obra con capital fijo, por lo que la función de producción se podría representar por una función Cobb-Douglas:

$$A = \psi \theta^\phi L_a^\beta \quad (4)$$

Donde θ hace referencia a insumos o a cualquier otro factor productivo que el hogar rural pueda adquirir para su producción, y ψ es un multiplicador tecnológico que puede ser afectado por aspectos relacionados con asistencia técnica o incrementos en la productividad, proporcionados eventualmente por los programas de desarrollo rural.

Por último, los agentes están sujetos a la restricción de tiempo, puesto que solo pueden fraccionar su tiempo productivo (L) entre el tiempo que trabajan en su actividad agrícola (L_a) y el que trabajan en otra actividad remunerada (L_o), de tal forma que se cumpla que:

$$L_a + L_o = L. \quad (5)$$

El hogar rural debe decidir el nivel de producción agrícola (A), el nivel de consumo de bienes no producidos (F), el tiempo trabajado en la actividad agrícola (L_a) y en otras actividades remuneradas (L_o), la proporción de su producción que mantiene para su propio consumo (γ) y cuánto adquiere de insumos agrícolas productivos (θ).

Las tres restricciones pueden combinarse en una sola, que se expresa como:

$$w(L - L_a) + P_a(1 - \gamma)\psi\theta^\phi L_a^\beta + S = P_F F + C_a \theta. \quad (6)$$

Entonces, el problema de maximización de la utilidad del hogar puede describirse como un problema de maximización restringido:

$$\max_{L_a, \gamma, F, \theta} \alpha_f \ln F + \alpha_a \ln(\gamma A) \text{ sujeto a } w(L - L_a) + P_a(1 - \gamma)\psi\theta^\phi L_a^\beta + S - P_F F - C_a \theta$$

Que puede ser solucionado adicionando una nueva variable, un multiplicador (que permite incluir la restricción en la función objetivo). Al hacer esto se genera una expresión a maximizar que se conoce como la función lagrangiana:

$$\max_{L_a, \gamma, F, \theta} \mathcal{L} \approx \max_{L_a, \gamma, F, \theta} \left(\alpha_f \ln F + \alpha_a \ln(\gamma A) + \lambda \left(w(L - L_a) + P_a(1 - \gamma)\psi\theta^\phi L_a^\beta + S - P_F F - C_a \theta \right) \right)$$

Este problema tiene entonces cinco condiciones de primer orden necesarias para la maximización. La primera, asociada a la decisión sobre la cantidad de mano de obra que se dedicará a las actividades agrícolas, es la que se obtiene al diferenciar la función lagrangiana con respecto a las horas dedicadas a la producción propia (L_a) y que es descrita por la expresión (7):

$$\frac{\alpha_a + \lambda P_a (1 - \gamma) A^*}{L_a} \beta = \lambda w \quad (7)$$

La ecuación anterior nos indica que los hogares decidirán L_a de tal forma que los beneficios marginales de dedicar mano de obra a la producción propia, dados por el término a la izquierda de la expresión (7), y que contemplan el aumento en la utilidad por el mayor consumo de A y el aumento en las ganancias generadas por la venta del producto agrícola en el mercado, se igualen con sus costos marginales (en este caso, el término de la derecha que contempla el costo de oportunidad dado por el salario que dejan de percibir).

La segunda condición de primer orden se relaciona con la decisión de consumo del bien adquirido en el mercado y nos dice que en el óptimo (ecuación 8):

$$\frac{\alpha_f}{F} = \lambda P_f \quad (8)$$

La ecuación (8) indica que la utilidad marginal que genera la última unidad de los bienes no producidos y, por tanto, adquiridos en los mercados, se debe igualar con el costo de oportunidad de comprar una unidad adicional de estos, reflejado en su precio.

La tercera condición se relaciona con la decisión acerca de cuánto porcentaje de la producción agrícola se deja para el consumo del hogar, y está dada por la expresión (9):

$$\frac{\alpha_a}{\gamma} = \lambda (P_a A^*) \quad (9)$$

La ecuación (9) señala que, en el óptimo, la utilidad marginal de la producción del hogar destinada al autoconsumo debe ser igual al costo de oportunidad de esta, que es el beneficio derivado de vender esa última unidad en el mercado. Es decir, en el óptimo, el hogar debe ser indiferente entre destinar una unidad de producción al consumo propio o a la venta.

La cuarta condición, asociada al uso de insumos productivos, implica derivar el lagrangiano con respecto al factor tecnológico, y muestra que en el óptimo:

$$\frac{\alpha_a + \lambda P_a (1 - \gamma) A^*}{\theta} \phi = \lambda C_a \quad (10)$$

De forma similar al caso de la mano de obra familiar, la expresión (10) indica que en el óptimo el efecto de la adquisición de insumos para la producción agrícola sobre (i) la utilidad marginal derivada del autoconsumo y (ii) las ganancias en el mercado, debe ser igual al costo marginal de ese factor.

Por último, en el óptimo se tiene que cumplir la restricción presupuestal, luego:

$$w(L - L_a) + P_a(1 - \gamma)\psi\theta^\phi L_a^\beta + S = P_F F + C_a \theta \quad (11)$$

Estas condiciones de primer orden generan un sistema de ecuaciones, que resuelto determina los niveles óptimos de consumo y uso de factores en el hogar. En particular se observa que:

$$\theta^*(P_a, C_a, w, \phi, \beta) = \left(\psi P_a \left(\frac{\phi}{C_a} \right)^{1-\beta} \left(\frac{\beta}{w} \right)^\beta \right)^{\frac{1}{1-\beta-\phi}} \quad (12)$$

$$L_a^*(P_a, C_a, w, \phi, \beta) = \left(\frac{\beta P_a \psi (\theta^*)^\phi}{w} \right)^{\frac{1}{1-\beta}} \quad (13)$$

$$\gamma^*(P_a, C_a, w, \phi, \beta, L, \alpha_a) = \frac{\alpha_a}{P_a} * \frac{w(L - L_a^*) + S + P_a A^* - C_a \theta^*}{A} \quad (14)$$

$$F^*(P_a, C_a, w, \phi, \beta, L, \alpha_a, \alpha_f) = \frac{\alpha_f}{\alpha_a} \frac{P_a}{P_f} \gamma^* A^* \quad (15)$$

El modelo teórico permite ver las interrelaciones entre las decisiones que toman los hogares rurales, pero no es necesariamente clara su capacidad de modelar las relaciones entre los programas de desarrollo rural y los programas de transferencias. De esta forma, lo que se quiere a continuación es explorar si el modelo teórico puede estar en la capacidad de decir algo sobre estas relaciones.

Si se espera que los programas de desarrollo rural estén diseñados de manera que afecten directamente el factor tecnológico (ψ) y que los programas de TMC afecten directamente el incremento de ingresos monetarios (a través de S), un primer paso es revisar cómo las principales variables de decisión se ven afectadas por cambios en estos dos parámetros, que serían el resultado de que el hogar estuviera expuesto a los programas de desarrollo rural o a los programas de protección

social. En las primeras dos columnas del cuadro 1.3 se observa, mediante un análisis de estática comparativa, el efecto de cambios en estos parámetros sobre las variables endógenas del modelo. 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, como el autoconsumo, producción o gasto en productos no producidos en el hogar. En la última columna del cuadro 1.3 se observa la agregación matemática de los dos efectos (de las transferencias y del ajuste productivo), asumiendo que los efectos individuales se mantienen cuando cada una de las variables se mueve simultánea e independientemente (*ceteris paribus*). Sin embargo, en la práctica, el resultado empírico de la agregación de esos efectos puede ser menor, igual o mayor a la suma matemática de los mismos bajo el supuesto de *ceteris paribus*. Si empíricamente el efecto observado es igual a esta suma, se podría decir que existen *complementariedades* entre las intervenciones; si el efecto agregado empírico es mayor a esta suma, se diría que el efecto observado es de *sinergia* entre protección social y desarrollo productivo.

Del cuadro 1.3 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, también 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 es justamente cuando se presentan fallas de mercado que las transferencias pueden tener un efecto de interacción sobre la producción y que las intervenciones de desarrollo rural pueden tener un efecto de interacción sobre el nivel de consumo. Dado que los hogares rurales usualmente se enfrentan a mercados incompletos de tierras, de trabajo, de capital (crédito) e incluso de bienes, estas imperfecciones se reflejan en falta de liquidez, restricciones en el acceso a mercados o la inexistencia de mercados (o la presencia de mercados incipientes). En dichas condiciones, los hogares deben tomar decisiones subóptimas, que no alcanzan los niveles que predice el modelo teórico.

Por ejemplo, en el óptimo — como se observa en las ecuaciones 7 a 10 —, el hogar debe igualar el valor del producto marginal de los factores al costo de los mismos. Pero si el hogar se enfrenta a altos costos de transacción y a restricciones de liquidez, tecnológicas o de los mercados, puede no ser capaz de adquirir la cantidad óptima y, por tanto, el valor del producto marginal de los

Cuadro 1.3. Los efectos marginales del factor tecnológico y las transferencias

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)	$\frac{\alpha_a}{P_a}$	$\frac{\alpha_a(P_a A^* - wL_a - C_a \theta)}{P_a(1-\beta-\phi)}$	$\frac{\alpha_a}{P_a} \left(1 + \frac{P_a A^* - wL_a - C_a \theta}{(1-\beta-\phi)} \right)$
Nivel de consumo de bienes no producidos por el hogar (F)	$\frac{\alpha_f}{P_f}$	$\frac{\alpha_f(P_a A^* - wL_a - C_a \theta)}{P_f(1-\beta-\phi)}$	$\frac{\alpha_f}{P_f} \left(1 + \frac{P_a A^* - wL_a - C_a \theta}{(1-\beta-\phi)} \right)$

Fuente: elaboración propia.

factores es mayor que su costo. En tales condiciones, la aparición de las transferencias puede ayudar a resolver dichas restricciones y acercar las decisiones a los niveles de optimalidad. Autores como Fiszbein y Schady (2009) y Tirivayi *et al.* (2013) sugieren que las transferencias son un mecanismo importante con el que estas fallas de mercado pueden solventarse.

El modelo teórico también 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. Tal como lo mencionan Tirivayi *et al.* (2013), este supuesto ignora que los resultados del programa varían a partir de la composición demográfica y el balance de poderes dentro del hogar, pero también se abstrae de que los miembros no ofrecen de forma homogénea sus recursos. En particular, las decisiones en el modelo sobre el tiempo dedicado a la producción agrícola propia no consideran qué parte de estas horas de trabajo provienen de los hijos menores

de los hogares rurales, ni que este número podría depender, a su vez, del cumplimiento de las condicionalidades atadas a las transferencias que los hogares reciben. Esta relación haría necesario considerar las transferencias como un factor que afecta las decisiones de producción.

Otra abstracción del modelo es que el capital humano de los miembros del hogar permanece constante. En la práctica, tanto los programas de desarrollo rural como los de protección social fortalecen la formación de capacidades no solo para la actividad productiva sino, incluso, para la gestión de proyectos o ayudas adicionales derivadas de otros programas.

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. En la siguiente sección se presenta la evidencia disponible sobre la existencia de sinergias o complementariedades entre políticas de protección social y de desarrollo rural.

Evidencia empírica de sinergias y complementariedades

Se han hecho esfuerzos en la última década por explorar las posibles oportunidades de sinergias o complementariedades que se han desprendido de la interacción entre los dos tipos de políticas y que impactan los aspectos socioeconómicos de los beneficiarios. Específicamente, se ha revisado la presencia de posibles relaciones entre diferentes intervenciones de protección social y la producción agrícola, se ha buscado evidencia de sinergias o complementariedades entre estos dos tipos de intervenciones y, más recientemente, se han realizado estudios de caso sobre estas interacciones para diferentes países de América Latina y el África subsahariana.

Trabajos como los de Farrington *et al.* (2004), Holmes *et al.* (2007) y Tirivayi *et al.* (2013) indagaron sobre la posibilidad de la 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 (Holmes *et al.*, 2007; Farrington *et al.*, 2004).

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. Ellos identifican tres intervenciones de protección social que podrían incorporar dimensiones de promoción de los medios de vida de los

hogares: (1) los esquemas de generación de empleo; (2) las transferencias monetarias o en especie, que tienen el potencial de afectar tanto al consumo como a la producción; y (3) los servicios financieros, que contribuyen a las decisiones productivas y la asimilación de choques. Asimismo, también encontraron dos tipos de intervenciones productivas que podían incorporar dimensiones de protección contra el riesgo y vulnerabilidad: (1) la legislación y regulación de la agricultura; y (2) las inversiones y los servicios agrícolas, que, según los autores, podrían contribuir a incrementar los ingresos o, al menos, a reducir su variabilidad.

Posteriormente, Holmes *et al.* (2007) afirmaron que, más allá de una intervención particular de los dos tipos de programas, la protección social podía mitigar los choques internos y externos a los cuales están expuestos los hogares, generando un incremento en la productividad agrícola. Los autores también afirman que, bajo un esquema de transferencias monetarias, un hogar, incluso si no es productivo, también invierte productivamente la transferencia monetaria por más pequeña que esta sea. Aseguran que la constancia de las transferencias motivaría a los hogares a realizar inversiones a largo plazo, ofreciendo herramientas para manejar el riesgo. Estos autores resaltan, aun así, que estos efectos variarían entre los hogares, dependiendo, por ejemplo, del tipo de posesión y tamaño de las tierras.

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 que les permita evidenciar si la protección social afecta la producción al igual que la intervención de desarrollo rural afectaría la vulnerabilidad de sus beneficiarios. Para esto realizaron una revisión de evaluaciones de impacto de intervenciones agrícolas dirigidas a pequeños productores y comunidades, que mostraran evidencia de la afectación de estas sobre el nivel de vulnerabilidad de los hogares. 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.

Durante los últimos años se ha adelantado una serie de evaluaciones (en Kenia, Malawi, Etiopía, México, Paraguay, Nicaragua y Bolivia, entre otros) que buscan medir el impacto de las transferencias monetarias en las actividades productivas y económicas de los hogares. Algunos de estos estudios se enmarcan dentro del proyecto Protection to Production (PtoP) de la FAO. Las evaluaciones de este proyecto se llevaron a cabo en diferentes países del África subsahariana,

donde se aplicaron diferentes enfoques metodológicos para su realización. Covarrubias *et al.* (2012) encontraron, para el caso de Malawi, una disminución de la participación de los adultos en labores menos cualificadas, una reducción en el trabajo infantil fuera del hogar, y un incremento del trabajo por parte de estos dentro del mismo. Sin embargo, se debe mencionar que allí las transferencias no son condicionadas a metas de educación de los niños. Boone *et al.* (2013) evaluaron el impacto de las transferencias monetarias sobre la producción agrícola y hallaron incrementos en los activos productivos, una diversificación de la dieta proveniente de la producción doméstica y un alivio en las restricciones de crédito y liquidez de los hogares, también para Malawi. En Kenia se realizó una prueba controlada aleatoria para evaluar el impacto del programa de transferencias monetarias para huérfanos y niños vulnerables en las decisiones productivas del hogar, y se encontraron efectos positivos en el consumo de alimentos provenientes de la producción doméstica, incrementos en la acumulación de activos productivos, flexibilidad laboral y disminución del trabajo infantil (Asfaw *et al.*, 2014).

En el caso de América Latina, en México, Nehring (2012) encontró que una de las complementariedades más importantes está relacionada con el uso de estos dos tipos de programas para proveer seguridad alimentaria a las personas pobres de los sectores rurales. Esto a través de la provisión inmediata de liquidez por parte de las TMC para la compra de alimentos, y del programa agrícola (Procampo), que incrementó los ingresos de los hogares agrícolas.

De acuerdo con Sabates-Wheeler *et al.* (2009) y Holmes *et al.* (2007) existen condiciones mínimas para alcanzar el éxito de las interacciones que se pueden generar alrededor de estos dos tipos de programas. 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; por ejemplo, si el programa de transferencias monetarias es condicionado o no. 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. De ahí la importancia de la focalización de los dos programas; por ejemplo, Sabates-Wheeler *et al.* (2009) afirman que para que haya un impacto productivo de las transferencias se debe focalizar población económicamente activa. En tercer lugar, se requiere que las políticas

del sector agrícola sean estables, en el sentido de que proporcionen un contexto con reglas claras que les permita a los hogares agrícolas tomar decisiones con la menor incertidumbre posible. Los mismos autores mencionan, por ejemplo, el caso de Etiopía, donde no hay certeza sobre la propiedad de la tierra, ya que el gobierno puede confiscarla y, como consecuencia, los hogares no realizan inversiones productivas. 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. Si esta no es regular, difícilmente los hogares pueden realizar una gestión del riesgo adecuada y las complementariedades o sinergias se verían limitadas (Sabates-Wheeler *et al.*, 2009).

Las oportunidades de interacción

Como se observó en la sección anterior, hay un cuerpo importante de literatura sobre las posibilidades de interacción entre los dos programas, pero aún existen vacíos sustanciales. Un faltante es la evidencia empírica de estas interacciones, en particular, literatura que permita diferenciar entre sus diversos tipos. Son escasos los documentos referentes al hallazgo de sinergias y complementariedades; si bien se han reconocido las afectaciones de un tipo de programas sobre el desempeño en variables definidas para el otro tipo de intervención (e.g., programas de transferencias afectando las decisiones productivas de los hogares rurales o programas de desarrollo rural aliviando restricciones de consumo), no se ha encontrado evidencia suficiente para establecer la validez externa de estos resultados.

En el caso particular de las sinergias existen restricciones de conceptualización e identificación importantes que podrían explicar la inexistencia de esta literatura. No es necesariamente claro, incluso desde el nivel teórico, cuándo la interacción genera resultados adicionales, y su identificación empírica requiere poder evaluar y comparar el efecto de un tipo de intervención con los efectos del otro y con los efectos observados en el caso en el que se aplican conjuntamente a un mismo beneficiario. Además, la evidencia de complementariedad encontrada respecto a ciertas variables, como la producción o los ingresos, no está en capacidad de descartar la existencia de sinergias.

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. Por ejemplo, las transferencias y los programas de desarrollo rural pueden afectar la construcción de capital humano de los hogares rurales, pero uno lo hace a través de capacitaciones productivas específicas, mientras el otro lo hace al formalizar la educación básica y media de los jóvenes del hogar. 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 (e.g., que las TMC y los programas de DR, con la formalización de la educación media y las capacitaciones productivas, tengan efectos sobre la capacitación formal técnica o profesional); 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 (e.g., que la mayor liquidez de las TMC generen efectos sobre la producción, y estos, a su vez, se vean potencializados con los mayores conocimientos adquiridos gracias a los programas de DR).

Pareciera, con una primera observación, que son diversos los canales y resultados a través de los cuales se podrían observar efectos conjuntos de TMC y DR. Para generar una aproximación juiciosa al tema se plantean algunos aspectos particulares en los que podrían verse 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. De esta forma, estas intervenciones desarrollan diversos instrumentos que buscan alcanzar estos propósitos directa (financiación de actividades particulares, provisión de insumos, etc.) o indirectamente (incremento en el acceso a créditos, capacitación y asistencia técnica, etc.), a través de diversos canales. 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, que se enfocan más en la satisfacción de necesidades primarias y creación de capital humano. Incluso hoy, cuando autores como la FAO (2014) sugieren la existencia de efectos sobre la producción en los beneficiarios de TMC, esto se conserva como un resultado indirecto y no es el fin mismo de los programas.

Las posibles sinergias de los dos programas sobre el incremento en los niveles de producción se deben ver a la luz de los potenciales resultados indirectos de los programas de protección social

y en cómo estos podrían potencializar los canales por los cuales los programas de DR tienen efecto sobre la producción de los hogares rurales. 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. De esta forma, las transferencias potencializarían los incrementos productivos esperados de los conocimientos adquiridos gracias a las intervenciones de DR.

Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria podría estar siendo afectada por ambos tipos de programas, maximizando la probabilidad de interacciones entre las intervenciones. Los programas de TMC tendrían este efecto por dos canales principalmente. El alivio de las restricciones de liquidez liberaría recursos para gastos en consumo, incluyendo posiblemente el gasto en alimentos. Cecchini y Madariaga (2011) muestran que estudios disponibles para Colombia, Brasil, Nicaragua, México y Paraguay encuentran un aumento en el consumo de alimentos, e inclusive, en algunos de estos países, el aumento del consumo estuvo acompañado por una mayor variedad de alimentos. Fiszbein y Schady (2009) también afirman que el buen desempeño de las TMC a la hora de focalizarse en hogares en condición de pobreza estaría determinando también su papel para incrementar el consumo. Estos resultados se dan sin detrimento de los resultados encontrados en otras variables — como los mayores niveles de producción, mayores ingresos o mayor resiliencia que se han encontrado en algunos de los programas de TMC — y también estarían determinando el grado de seguridad alimentaria de una población. De la misma forma, las capacitaciones sobre nutrición, que en varios casos hacen parte de las condicionalidades de los programas, al igual que la verificación del estado de salud y nutricional de los menores de forma periódica, estarían subsanando deficiencias en temas de seguridad alimentaria. De hecho, el DFID (2011) señala el condicionamiento y los demás servicios complementarios de los programas de TMC, como unos de los elementos que podrían estar determinando que los buenos resultados en materia de ingreso o mayor consumo se traduzcan en mejor nutrición.

Por otra parte, los programas de DR pueden tener la seguridad alimentaria como propósito directo e indirecto. La relación directa es particularmente evidente para el caso de los progra-

mas del FIDA, en parte influenciada porque este busca la característica de pobreza en la mayoría de los beneficiarios de sus programas y por la notoria relación entre la inseguridad alimentaria y las deficiencias productivas. La evidencia parecería sugerir que los canales por los cuales este tipo de intervenciones afectarían la seguridad alimentaria se encuentran a partir de incrementos en la producción propia, en sus capacidades productivas y en los ingresos del hogar. Autores como Asfaw *et al.* (2014), Boone *et al.* (2013), Tood *et al.* (2009) y Martinez (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 desarrollo rural es su impacto sobre variables como, por ejemplo, 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. Tirivayi *et al.* (2013) muestran estudios del África subsahariana y Tanzania en donde los incrementos efectivos en la producción o ingresos se tradujeron en mejoras nutricionales, que contrastan con los casos negativos de Ghana, Etiopía, Camboya y Bangladesh, en donde no se generaron efectos sobre la nutrición (Tirivayi *et al.*, 2013). Los autores destacan que estos resultados negativos se estarían dando por la corta duración de los programas o porque estos podrían depender de elementos anexos, como el género de quien recibe la ayuda, siendo las mujeres quienes más traducen las ayudas del programa en mejoramientos nutricionales. De esta forma, el canal de capacitaciones y de verificación del estado de salud de los menores, e incluso la mayor prevalencia de los programas de RMC en comparación con los de DR, podrían estar subsanando estas diferencias, potencializando así los canales y sus efectos sobre la seguridad alimentaria.

Como se observó en la sección anterior, el modelo teórico predice un efecto sobre el consumo de los hogares como resultado de ambas intervenciones, por lo que el tema del consumo y la seguridad alimentaria puede ser un punto de confluencia importante.

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 estos elementos para el capital productivo es una de las razones de la

existencia de estos programas. Por el contrario, las TMC no tienen como objetivo directo la construcción de capital productivo, pero, al igual que lo anotado respecto al nivel de producción, cada vez existe más evidencia sobre efectos indirectos.

Dado que los programas de TMC no están dirigidos específicamente a la formación de capital productivo, no se esperaría observar complementariedades, pero sí es posible que emerjan sinergias, donde los efectos indirectos de las TMC potencialicen 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 recae, entonces, en que las intervenciones de DR sean efectivas para guiar estas inversiones.

Autores como Asfaw *et al.* (2014), Boone *et al.* (2013), Devereux y Guenther (2007) y Soares *et al.* (2010) encontraron que los programas de transferencias monetarias condicionadas afectaron positivamente la producción de las familias agrícolas beneficiarias por medio de un incremento en la inversión en activos productivos. Particularmente, los programas de TMC, al proveer una transferencia segura y regular, pueden motivar a los hogares a realizar estas inversiones productivas, ya que cambian su percepción del riesgo y alivian las restricciones de liquidez y de crédito (Tirivayi *et al.*, 2013; Holmes *et al.*, 2007). Lo anterior sería un comportamiento ya documentado por Winter-Nelson y Temu (2005), pues, en sus palabras, los pequeños agricultores que presentan restricciones de liquidez no realizan inversiones productivas y, por tanto, mejorar su acceso al crédito o a recursos financieros puede afectar positivamente su producción.

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.

El caso de las restricciones al crédito

El alivio de las restricciones al crédito es uno de los canales por los cuales los programas de transferencias podrían estar afectando la formación de capital productivo, y es una de las áreas en donde las TMC y los programas de DR podrían estar interactuando. Las restricciones al cré-

dito 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.

Los programas de DR tienen como fin facilitar el acceso de las familias agrícolas a créditos con fines productivos. De esta forma, los programas de DR (incluidos aquellos apoyados por el FIDA) han mostrado diseños que procuran la creación o el acercamiento de oferentes de servicios financieros con el fin de que los hogares beneficiarios logren financiar sus ejercicios productivos. Por otra parte, los programas de TMC que entregan las transferencias a través de bancos o instituciones financieras — a veces acompañadas de acceso a cuentas de ahorros —, pueden proveer a los hogares de historial financiero y convertirlos en potenciales clientes de servicios crediticios; además, tienen en el flujo constante de las transferencias una garantía de respaldo del crédito. Tirivayi *et al.* (2013) afirman que la transferencia de los programas de TMC, al constituir un porcentaje considerable de los gastos per cápita del hogar, permite pensar que su recepción ayuda a que estos hogares adquieran créditos. De hecho, existe evidencia de que cuando la transferencia monetaria a los hogares se distribuye a través del sistema financiero formal, se facilita no solo la operación del proceso, sino que acerca a los beneficiarios al sistema financiero formal, incluidos los servicios crediticios (Maldonado *et al.*, 2011).

El caso de la gestión del riesgo

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 de los hogares rurales. El principal canal por el que los programas de TMC y los programas de DR estarían mejorando la gestión del riesgo es a partir de la generación de certidumbre sobre alguna parte de los ingresos de los hogares. Dada la alta sensibilidad de la actividad agrícola a choques externos en la región y la vulnerabilidad asociada a los niveles de pobreza de la comunidad rural, incrementar la gestión del riesgo se vuelve en sí misma un fin de algunos de estos programas:

La vulnerabilidad podría estar previniendo que los hogares participen completamente del mercado y que se beneficien por ello del crecimiento de la economía. En un contexto de numerosas fuentes de riesgo (enfermedad grave o pérdida de cultivos, por ejemplo) y la falta de mercados de seguros efectivos y asequibles, aun hogares con ingresos y/o consumo superiores a la línea de pobreza, frecuentemente seleccionarán racionalmente estrategias de subsistencia de bajos rendimientos y de bajo riesgo. (DFID, 2011)

Inicialmente no se piensa en complementariedades puesto que la gestión del riesgo no es un objetivo o resultado (al menos directo) asociado a las herramientas propuestas por las transferencias, a diferencia de los programas de DR donde esta gestión sí se ha abordado de manera directa, dada su importancia en el desempeño productivo de sus beneficiarios. Los programas de desarrollo rural, por un lado, han contemplado explícitamente prácticas para mejorar la capacidad de los campesinos y productores rurales de asumir el riesgo y, por el otro, ciertos componentes de estos programas han tenido efectos indirectos de aseguramiento asociados. Así, por ejemplo, programas como Oportunidades Rurales en Colombia consideran explícitamente el requerimiento de microseguros. De la misma forma, parte de las capacitaciones del proyecto de Desarrollo Sostenible de Cariri y Seridó en Brasil se han enfocado en cómo enfrentarse a riesgos derivados del clima extremo de la zona. A su vez, algunos de los programas del FIDA incluyen un componente de diversificación de la producción. El DFID (2011) destaca el papel de intervenciones de DR tales como la reforma de tierras, los planes de riego y microcréditos por funcionar como “seguros” en los momentos de presión sobre los beneficiarios.

Uno de los canales importantes a partir del cual se esperan efectos sinérgicos es la liberación de ingresos generada por la transferencia de dinero. Esta liberación de ingresos no solo aumentaría el valor de los recursos líquidos de los hogares beneficiados, sino que también haría predecible una parte de sus ingresos, reduciendo la incertidumbre, al menos por una parte, de los ingresos del hogar. De esta forma, las herramientas de DR dirigidas a que los pequeños productores rurales en estado de pobreza mejoren su gestión del riesgo podrían potencializarse a partir de la seguridad suministrada por las transferencias. Por ejemplo, hay programas de DR enfocados en que los agentes rurales decidan tomar más riesgo distribuyendo su capital en actividades que, si bien son más riesgosas, puedan darles mayor rentabilidad. La transferencia daría el soporte mientras que la intervención de DR daría el conocimiento y la ayuda para el cambio de la tecnología. Al igual que en los otros casos no existe literatura que soporte la hipótesis de sinergia, pero sí existen algunos resultados que podrían sugerir su existencia, en particular porque resaltan el papel de la transferencia como “soporte”.

El DFID (2011) afirma que hay alguna evidencia de que flujos de ingreso pequeños y seguros ayudan a los hogares beneficiarios a diversificar sus medios de sustento, potencializar el incremento de ingresos en el largo plazo, permitir la acumulación de capital y evitar su pérdida en momentos de estrés financiero. En el mismo estudio se destaca el caso de un programa de transferencias en India que tiene un esquema de garantía de empleo, lo que les permite a sus beneficiarios

invertir en actividades de mayor rendimiento (variedades nuevas de cultivos y fertilizantes), aunque también de mayor riesgo. Otro ejemplo es el caso de Nicaragua señalado por Rangel (2011), en donde las evaluaciones de impacto realizadas sobre el ingreso mostraron que este no había cambiado para aquellos que estaban en el programa, pero sí había disminuido para quienes no pertenecían a este. De esta forma se logró evidenciar cómo las transferencias les habían permitido enfrentar el choque derivado de la crisis económica a la que se vieron enfrentados (Villatoro, 2005). De la misma forma, Linchand (2011) resalta el aseguramiento como uno de los caminos que les llevó a incrementar las actividades de emprendimiento a los beneficiarios de Bolsa Familia, que eran consideradas como actividades de alto riesgo. Holmes *et al.* (2007) encontraron una relación conceptual entre los programas de protección social y las políticas de desarrollo agrícola en el manejo del riesgo de los hogares. En particular, afirman que los programas de protección social proveen a los pequeños agricultores de seguridad frente a choques, siendo más susceptibles a estos puesto que dependen de los ingresos de la labor agrícola. Más específicamente, la FAO (2014) encontró que los programas de transferencias monetarias mejoraron la forma en que las familias afrontan el riesgo, particularmente en países como Kenia, Ghana, Lesoto, Etiopía, Malawi y Zimbabwe, donde se fortalecieron los sistemas informales de protección social y se redujo el uso de estrategias relativamente más costosas para enfrentar el riesgo (e.g., sacar a los hijos de la escuela).

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. Por otra parte, los programas de DR y, particularmente, su instrumento de asistencia técnica y extensión agrícola, generan capacitación informal y específica dada la necesidad de conocimientos para incrementar la habilidad productiva de la comunidad rural.

Los programas de desarrollo rural manejan una capacitación dirigida hacia la actividad productiva y la creación de valor agregado. De esta forma, las capacitaciones cubren temas tales como tecnologías y prácticas particulares, conocimientos para la gestión empresarial y manejo sostenible del capital natural (FIDA, 2014). Davis *et al.* (2012) discuten sobre el poder de las capacitaciones para generar valor y encuentran efectos positivos para el caso de Tanzania, Uganda y Kenia.

En cuanto a las TMC, estas estarían generando formación de capital humano por lo menos de dos formas. Por un lado, las condicionalidades en educación para los niños, que generalmente están especificadas en este tipo de programas, y, por otro, las consejerías y capacitaciones a las madres en temas como nutrición y alimentación, saneamiento e inclusión financiera, entre otros. En cuanto a la primera, algunos autores destacan la capacidad del programa para incrementar la asistencia a clases y disminuir la probabilidad de deserción escolar. Si bien existen evaluaciones, los resultados sobre el conocimiento efectivo obtenido por los niños en los hogares beneficiados no son transversales. Para el segundo caso, Cecchini y Madariaga (2011) afirman que las experiencias positivas en el tema de nutrición observadas en los programas Oportunidades (México), PRAF (Honduras), RPS (Nicaragua) y Familias en Acción (Colombia) pudieron estar influenciadas por la disponibilidad de talleres en nutrición. De la misma forma, algunos de los programas de transferencias incluyen capacitaciones técnicas y profesionales bajo sus componentes de inserción laboral y generación de ingresos.

Al igual que en los otros casos, las complementariedades no entran en contradicción con la posibilidad de hallar sinergias. En particular, 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. La evidencia sobre estas relaciones es más compleja de encontrar en cuanto requiere que se observen los hijos beneficiados por las transferencias hasta finalizar la educación superior, pero plantearía la posibilidad de extender los resultados de ambos programas dado que estos se encuentran en un mismo hogar rural. De otra parte, los jóvenes capacitados formalmente tendrían mayor capacidad para entender y asimilar la formación en prácticas productivas, logrando entonces mayor provecho de la capacitación y la extensión agrícolas.

El caso del trabajo infantil

Una de las maneras en que los programas de transferencias en la región buscan garantizar la acumulación de activos humanos en los menores de los hogares es a partir de un requisito para la permanencia en el programa relacionado con un nivel de asistencia escolar mínimo. De acuerdo con Tirivayi *et al.* (2013), los programas de protección social reducen la adopción de estrategias de gestión ante imprevistos en la producción agrícola, dentro de ellas, la inasistencia de los menores a las escuelas causada por la necesidad de que atiendan labores agrícolas del

hogar. Si bien hay evidencia sobre aumentos en las tasas de matrícula, incremento en el nivel de asistencia a clases y reducción de la deserción escolar (DFID, 2011; Fiszbein y Schady, 2009), los resultados sobre la reducción del trabajo infantil no son generalizables (Cecchini y Madariaga, 2011). Por ejemplo, para Colombia, un estudio del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2008) encontró una reducción en el tiempo de trabajo, mientras que Attanasio *et al.* (2006) encontraron que esta reducción no se daba para el trabajo remunerado en zonas rurales. De la misma forma, para Brasil, Ferro y Nicolella (2007) encontraron que si bien se reducía la probabilidad de que el niño trabajara, no se reducía el tiempo que dedicaba al mercado laboral. Sin embargo, el DFID (2011) resalta el caso de Ecuador, donde el trabajo infantil se redujo en un 17 % en los hogares participantes en el programa Bono de Desarrollo Humano. En general, es más común en los estudios reconocer que la asistencia a la escuela y el trabajo infantil se mantienen conjuntamente, en vez de que uno reemplace totalmente al otro (Cecchini y Madariaga, 2011).

En contraste, los programas de desarrollo rural podrían estar incrementando la carga de trabajo dentro del hogar, aumentando así el costo de oportunidad de que los hogares rurales envíen sus hijos al colegio. Cabe destacar que, para el caso del FIDA, se ha mencionado marginalmente el poder que tienen las obras de infraestructura vial auspiciadas en algunos de sus proyectos para dar o facilitar el acceso a los establecimientos educativos (FIDA, 2006; FIDA, 2008), al igual que la facilidad que ha brindado para el acceso a becas de emprendimiento para jóvenes (FIDA, 2008). Sin embargo, el FIDA no representa la generalidad de los programas de DR.

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 exigencia 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.

El caso de las capacidades de gestión

Un punto de particular relevancia en términos de formación de capacidades es que la participación de los beneficiarios en programas como los de TMC genera inclusión ciudadana y mejora las capacidades de los hogares para participar en los programas de oferta pública. De esta forma, los hogares que participan en programas de TMC tienen mayor conocimiento acerca de cómo acercarse al Estado y gestionar más efectivamente los recursos disponibles en otras intervenciones, como sería el caso de las propuestas de desarrollo rural. Cecchini y Madariaga (2011) afir-

man que, a pesar de los debates aun inconclusos sobre la idoneidad de los programas de TMC, estos pueden representar un paso importante para poner a las familias pobres e indigentes con niños en edad escolar en contacto con sistemas de protección social más amplios e integrales.

Los programas de DR llegan a tener un importante componente de creación de capacidades para interactuar con el Estado. Este objetivo puede ser directo, como en el programa de Coordinación de Políticas y Diálogos para Reducir la Pobreza y Desigualdad en el noreste semiárido de Brasil, o de forma indirecta bajo la creación y promoción de gestión territorial. Al igual que con los programas de TMC, tampoco hay evaluaciones de impacto de estos componentes. De la misma forma, el único estudio resaltado por Tirivayi *et al.* (2013) es el de Machini *et al.* (2006), quienes encontraron que tras un programa de “*farmer field school*” en India, sus beneficiarios habían establecido conexiones más fuertes con el departamento de agricultura correspondiente.

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. Esto quiere decir que estas variables determinan el contexto en el que se desarrollan y observan los efectos de los programas. Tal como lo sugieren Tirivayi *et al.* (2013), dos temas transversales son particularmente importantes: el género y el medio ambiente.

En cuanto al género es importante destacar cómo, desde su diseño, en varios de los programas en la región se le ha dado un papel predominante a la mujer. El FIDA resalta en sus proyectos la prioridad que se les debe dar a las mujeres, en particular al considerarlas un grupo vulnerable (FIDA, 2014). De igual manera, las TMC le han dado un grado de representatividad a la mujer al encargarla de servir de puente entre el programa y el hogar, en una parte significativa de la región (Cecchini y Madariaga, 2011).

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. Mientras algunas investigaciones subrayan el empoderamiento que resultaría de focalizar la responsabilidad de los recursos en las mujeres, otras condicionan este resultado a acompañamientos adicionales, y otras resaltan las implicaciones de las cargas que se imponen sobre las mujeres de la casa (Cecchini y Madariaga, 2011). Adicionalmente, hay investigaciones que relacionan y evalúan el papel de la mujer como administradora de los recursos y su posible efecto sobre la violencia intrafamiliar.

Por ejemplo, Bobonis *et al.* (2009) afirman que el programa Progreso de México en zonas rurales está relacionado con una disminución de la probabilidad de violencia física del hombre contra la mujer. Otros estudios, en cambio, han mostrado que la violencia se ha incrementado, y otros que no ha tenido ningún efecto (Molyneux, 2009). En particular, Molyneux (2009) nota que hallar generalizaciones en el tema de la violencia intrafamiliar no es sencillo, en particular por los inconvenientes asociados a la investigación de un tema especialmente sensible.

Entretanto, si bien se sabe que algunos de los programas de desarrollo rural 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 y por el papel primordial que el FIDA les ha dado en los diferentes proyectos emprendidos (FIDA, 2006; FIDA, 2008). De la misma forma, los microcréditos han tenido como principal beneficiario a las mujeres, incluso desde el inicio de estos programas con las experiencias promovidas por el profesor Muhammad Yunus en Bangladesh (Bornstein, 2007) y la experiencia de BRAC³ (Hashemi *et al.*, 1996; Sultana y Hasan, 2010). En particular, Serpa *et al.* (2008), al analizar las complementariedades entre el programa de microcrédito Crediamigo y el programa de transferencia Bolsa Familia en Brasil, destacan que, para el 2007, el 64 % de los clientes activos del programa de microcrédito eran mujeres.

También la información sobre el impacto particular en el tema de género de los programas promovidos por el FIDA es limitada. Los informes de evaluación realizados por el FIDA en el 2008 para México y Brasil tienden a resaltar la perspectiva de género y la relevancia de algunas actividades particulares, como, por ejemplo, el apoyo para que las beneficiarias obtuvieran documentos de identificación (FIDA, 2008).

La posible interacción entre los programas también tendría espacios importantes para la generación de efectos sinérgicos en aspectos relativos a género. En particular, mientras que el empoderamiento obtenido por medio de las transferencias pareciera darse a partir del incremento en el 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. De esta forma, se estaría afectando el empoderamiento de género por dos canales diferentes: potencializando posibles efectos del papel de la mujer dentro del hogar y en el entorno comunitario. Aun así, esto sigue siendo una hipótesis, en particular al considerar la diversidad de resultados

3 Organización de desarrollo internacional dedicada al alivio de la pobreza a través del empoderamiento de las personas pobres.

sobre el tema. De acuerdo con Sabates-Wheeler *et al.* (2009), el impacto sobre las condiciones de la mujer, resultado de la interacción del programa de transferencias monetarias condicionadas y la producción agrícola, tendría efectos inesperados. Por ejemplo, si el programa de transferencias monetarias es condicionado, se aumenta la presión sobre la mujer, ya que tiene que garantizar el cumplimiento de las condicionalidades del programa y esto disminuye su tiempo disponible para laborar. Los autores también afirman que si la mujer no tiene acceso a las tierras o no es responsable de ellas, la transferencia monetaria no tendría efectos sobre la productividad del hogar agrícola; por tanto, con el fin de generar complementariedades, lo ideal sería suministrarle la transferencia al hombre del hogar. En consecuencia, se encuentran casos como el del “Productive Safety Net Programme” en Etiopía, donde las mujeres con una alta carga doméstica y laboral compensaron la presión con jornadas más extensas de trabajo (Sabates-Wheeler *et al.*, 2009).

De igual manera, los estudios de impacto de ambos tipos de programa sobre variables medioambientales son considerablemente reducidos. De hecho hay varios documentos que tratan temas cercanos, mas no muestran interés en profundizar en los resultados y hallar información más clara sobre los posibles efectos de ambos tipos de programa sobre temas como la conservación del agua, el manejo del suelo o la reducción del uso de agroquímicos. En este caso, mientras que el posible efecto que tendrían los programas de TMC sería de carácter indirecto, el impacto de los de DR es directo, en cuanto estos, en general, han buscado afectar estas variables de manera positiva, posiblemente por su importancia en la producción agrícola y su afectación sobre la resiliencia de la producción y de la comunidad rural.

Las evaluaciones de programas de DR disponibles, más que mirar efectos sobre variables ambientales, han buscado ver cómo unas estrategias amigables con el medio ambiente, que se quisieran estimular, estarían afectando variables como los ingresos o la producción de sus receptores. Es así, por ejemplo, que Tirivayi *et al.* (2013) destacan casos tanto positivos como negativos. Por ejemplo, señalaron el caso de la aplicación de estrategias de conservación de agua y suelo en El Salvador que estuvieron asociadas con unos mejores niveles de ingreso. Nótese que esto, en particular, implicaría la posibilidad de hacer sostenibles en el tiempo este tipo de prácticas. Aun así, Tirivayi *et al.* (2013) llegan a la conclusión que los resultados son aun inestables señalando otros dos casos (Kenia y Malawi), donde la aplicación de prácticas ambientales no implicó ningún cambio en el ingreso de los beneficiarios.

Algunos estudios han logrado también capturar el efecto de programas de DR sobre variables como, por ejemplo, la deforestación. Nuevamente los resultados no son concluyentes. Klepeis y Vance (2003) logran hacer una evaluación sobre el efecto del programa Procampo en el nivel de deforestación, encontrando que este programa estaría asociado con mayores niveles de tala de árboles. Un resultado contrario encuentran Fisher y Shively (2005) en Malawi, donde un choque positivo al ingreso estaría asociado a una menor deforestación.

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-Garcia *et al.*, 2013), pues el programa estaría presionando el consumo de bienes intensivos en tierra y, por lo tanto, presionando 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 sea 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 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. Las primeras propuestas se están realizando en el sur de Asia. Al integrarse con los servicios ofrecidos por los programas de DR, podrían generarse sinergias a partir de la utilidad de estos últimos para introducir estrategias de adaptación, incluso al nivel de la producción en las comunidades beneficiarias.

Conclusiones

En este capítulo introductorio hemos visto que 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 en ambas dimensiones se ha venido avanzando en el tema de la evaluación de impacto, es poco lo que se ha logrado analizar sobre el impacto de intervenciones conjuntas. Esto, como lo veremos a lo largo del libro, es uno de los retos metodológicos que enfrentan los investigadores que trabajan en este tema.

Por otra parte, históricamente ha sido limitada la colaboración entre entidades e instituciones del sector agrícola con las de protección social; y solo recientemente se empiezan a dar avances al respecto. Actualmente, son varios los países de la región que de una u otra forma buscan promover intervenciones que combinen más de una forma de apoyo a los hogares. Estas nuevas iniciativas requieren también un acompañamiento de la academia para buscar formas de evaluar estas intervenciones y entender mejor los alcances de estos programas integrales.

En este capítulo 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 (a través de cambios en las restricciones de liquidez, riesgo y manejo de situaciones inesperadas) 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 verse impactada (positiva o negativamente) a partir de las intervenciones conjuntas.

Los siguientes capítulos presentan los estudios de los seis países en donde se realizaron los estudios de este proyecto. En ellos se detallan los retos que enfrentaron los autores para identificar adecuadamente los grupos objetivo, los métodos adecuados de medición y los hallazgos, en algunos casos preliminares, de la exploración de interacciones entre la protección social y el desarrollo productivo. El libro también cuenta con un capítulo en el que se analiza, desde la perspectiva institucional, la posibilidad de establecer, generar o fomentar interacciones desde el punto de vista de las entidades vinculadas.

Referencias

- 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.
- Attanasio, O., Fitzsimons, E., Gomez, A., Lopez, D., Meghir, C., y Mesnard, A. (2006). *Child Education and Work Choices in the Presence of a Conditional Cash Transfer Programme in Rural Colombia*. The Institute of Fiscal Studies, Londres.
- Banco Mundial. (2014). Indicadores agrícolas y de desarrollo rural. Recuperado en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS>
- Bobonis, G., Castro, R., y González-Brenes, M. (2009). *Public Transfers and Domestic Violence: The Roles of Private Information and Spousal Control*. Recuperado en: http://homes.chass.utoronto.ca/~bobonis/BCG_dviolence_jul09.pdf
- 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.
- Bornstein, D. (2007). *El precio de un sueño: la aventura de Muhammad Yunus y el Grameen Bank*. Random House Mondadori, Caracas.
- Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina*. Santiago, Chile: Cuadernos de la CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe - Programas de transferencias monetarias condicionadas. Recuperado en: <http://dds.cepal.org/bdptc/>
- 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.

- Davis, K., Nkonya, E., Kato, E., Mekonnen, D., Odendo, M., Miiro, R., *et al.* (2012). "Impact of farmer field schools on agricultural productivity and poverty in East Africa". *World Development*, 40(2), 402-413.
- 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.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008). Programa Familias en Acción: impactos en capital humano y evaluación beneficio-costeo del Programa. Evaluación de Políticas Públicas (6).
- Devereux, S., y Sabates-Wheeler, R. (2004). "Transformative social protection". *IDS Working paper 232*. Institute of Development Studies, Brighton, Inglaterra.
- Devereux, S., y Guenther, B. (2007). *Social protection and agriculture in Ethiopia. Country case study paper prepared for a review commissioned by the FAO on 'social protection and support to small farmer development'*. Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, 30.
- 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).
- Ferro, A., y Nicollela, A. (2007). *The Impact of Conditional Cash Transfer Programs on Household Work Decisions in Brazil*. Recuperado el 10 de mayo del 2014 en: http://www.iza.org/conference_files/worldb2007/ferro_a3468.pdf

- Fisher, M., y Shively, G. (2005). "Can Income Programs Reduce Tropical Forest Pressure? Income Shocks and Forest Use in Malawi". *World Development*, 33(7), 1115-1128.
- 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). (2006). *Evaluación del programa en el país- Estados Unidos Mexicanos*.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). (2008). *Country Programme Evaluation- Federative Republic of Brazil*.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). (2014). *Quiénes somos*. Recuperado en mayo 5 del 2014 en: <http://www.ifad.org/governance/index.htm>
- Gertler, P., Martinez, S., y Rubio-Codina, M. (2012). "Investing Cash Transfers to Raise Long-Term". *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(1), 32.
- Hashemi, S., Schuler, S., y Riley, A. (1996). "Rural credit programs and women's empowerment in Bangladesh". *World Development*, 24(4), 635-653.
- Holmes, R., Farrington, J., y Slater, R. (2007). "Social Protection and Growth: The Case of Agriculture". *Institute of Development Studies Bulletin*, 38(3).
- Klepeis, P., y Vance, C. (2003). "Neoliberal Policy and Deforestation in Southern México: An Assessment of the Procampo Program". *Economic Geography*, 79(3), 221-240.
- Linchand, G. (2011). "Decomposing the effects of CCTs on entrepreneurship". *Policy Research Working Paper Series*, (5457).
- Maldonado, J. H., Moreno-Sanchez, R. P., Giraldo, I., y Barrera, C. (2011). *Los programas de transferencias condicionadas: ¿Hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?* Lima: IEP, IDRC.
- 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 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.

- Mancini, F., Van Bruggen, A. H. C., y Jiggins, J. L. S. (2007). "Evaluating cotton integrated pest management (IPM) farmer field school outcomes using the sustainable livelihoods approach in India". *Experimental Agriculture*, 43(1), 97-112.
- Martinez, S. (2004). "Pensions, poverty and household investments in Bolivia" (disertación doctoral). Universidad de California, Oakland, CA.
- Molyneux, M. (2009). *Conditional Cash Transfers: A 'Pathway to Women's Empowerment'?* Pathways of Women's Empowerment Organization. Recuperado en: http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/pathwaysofempowerment-org-staging/downloads/conditional_cash_transfers_a_pathways_to_women_s_empowerment_working_paper_original1ca95e24558819bfe2c860f01ccbb088.pdf
- Moseley, M. (2003). "Rural Development: Making it Local". En: M. Moseley y Sage (eds.), *Rural Development: Principles and Practice*. Londres: Sage Publications.
- Nehring, R. (2012). "Linking Social Protection and Agricultural Production". *Centre for Inclusive Growth- Policy International Research Brief*. Brasilia.
- Rangel, M. (2011). *Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe*. Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, proyecto "Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo".
- Real Academia de la Lengua Española. (2014). "Sinergia". *Diccionario de la lengua española*. Recuperado en: <http://lema.rae.es/drae/?val=sinergia>
- 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
- Serpa, M., Diniz, C., y Gama, S. (2008). *Microcrédito Como Ação Complementar Ao Programa Bolsa Família: A Experiência Do Crediamigo Do Bnb*. International Policy Center for Inclusive Growth (IPC-IG).
- Singh, I., Squire, L., y Strauss, J. (1986). *Agricultural Household Models: Extensions, Applications, and Policy*. Maryland: Banco Mundial - The Johns Hopkins University Press.

- Soares, F. V., Ribas, R. P, e Hirata, G. I. (2010). "Impact evaluation of a rural conditional cash transfer programme on outcomes beyond health and education". *Journal of Development Effectiveness*, 2(1), 138-157.
- Sultana, S., y Hasan, S. (2010). "Impact of Micro-Credit on Economic Empowerment of Rural Women". *The Agriculturists*, 8(2), 43-49.
- 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>
- Todd, J., Winters, P., & Hertz, T. (2009). "Conditional cash transfers and agricultural production: Lessons from the oportunidades experience in Mexico". *Journal of Development Studies*, 46, 39-67
- Villatoro, P. (2005). "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 86.
- Winter-Nelson, A., y Temu, A. (2005). "Liquidity constraints, access to credit and pro-poor growth in rural Tanzania". *Journal of International Development*, 17(7), 867-882.

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

Felipe Garcia¹
Steven M. Helfand²
André Portela Souza³

Resumen

Este capítulo examina las posibles sinergias existentes en Brasil entre el programa de transferencias monetarias condicionadas Bolsa Familia (BF) y el programa de crédito rural PRONAF. Examinamos la evidencia para tres hipótesis sobre potenciales sinergias entre BF y el PRONAF: los hogares beneficiados por Bolsa Familia y el PRONAF tendrán mayor éxito en términos de (1) incrementar la productividad de la agricultura; (2) incrementar los ingresos de la agricultura; y (3) reducir el trabajo infantil en la agricultura, que aquellas familias que solo se beneficien con una de las dos intervenciones (BF o PRONAF) y que aquellas familias que no reciban ningún tipo de intervención. Empleamos una metodología de diferencias en diferencias con efectos fijos a nivel municipal para investigar si los municipios en los que aumentó la incidencia de BF y el PRONAF también tuvieron mayores incrementos en la productividad e ingresos y una disminución más significativa del trabajo infantil. Los modelos se estiman con datos municipales sobre fincas de menos de 500 hectáreas tomados de los censos agropecuarios de Brasil de 1995-1996

-
- 1 Universidad Federal de Pelotas.
 - 2 Universidad de California, Riverside.
 - 3 Fundación Getulio Vargas, São Paulo.

y del 2006. Los resultados sugieren que existen relaciones significativas entre los programas y las variables de resultado. Existe evidencia que respalda la hipótesis de sinergias positivas entre los programas en términos de la productividad agrícola y el ingreso. Sin embargo, no encontramos sinergias significativas entre BF y el PRONAF en términos de trabajo infantil. El análisis econométrico de Bolsa Familia y el PRONAF se complementa con los resultados de aproximadamente treinta entrevistas con importantes actores involucrados en proyectos de desarrollo rural en Brasil. Encontramos un acuerdo sustancial en cuanto a los obstáculos para la reducción de la pobreza que surgen debido a la falta de coordinación de políticas. Es necesario implementar un diálogo más amplio y una mayor coordinación de políticas entre las ramas –y en todos los niveles– del gobierno.

Abstract

This chapter examines possible synergies in Brazil between the conditional cash transfer program Bolsa Familia (BF) and the rural credit program PRONAF. We examine the evidence for three hypotheses about potential synergies between BF and PRONAF: Households that are beneficiaries of Bolsa Familia and PRONAF will have more success (1) increasing productivity in agriculture, (2) increasing agricultural income, and (3) reducing child labor in agriculture, than families that just receive one type of intervention (BF or PRONAF) or families that do not receive any intervention. We use a difference in differences methodology with municipal level fixed effects to investigate if municipalities where BF and PRONAF incidences increased more were associated with greater increases of productivity and income and a greater decrease of child labor. The models were estimated with municipal level data on farms under 500 hectares drawn from the 1995-96 and 2006 Agricultural Censuses in Brazil. The results suggest that significant relationships exist across programs and with the outcome variables. There is evidence that supports the hypothesis of positive program synergies for land productivity and income. We find no significant synergies, however, between BF and PRONAF for child labor. The econometric analysis of BF and PRONAF is complemented by results from approximately 30 interviews with important stakeholders of rural development projects in Brazil. We find substantial agreement about the obstacles to poverty reduction that result from a lack of policy coordination. More dialogue and policy coordination is necessary across branches—and at all levels—of government.

Introducción

Este capítulo examina las posibles sinergias entre los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) y las políticas de desarrollo rural de Brasil. Es posible que existan sinergias entre las políticas por varios motivos. En ambientes en los que existen fallas de mercado en términos de créditos y seguros, las TMC podrían proporcionar liquidez y reducir la vulnerabilidad a las crisis, lo que contribuiría al potencial éxito de las intervenciones de desarrollo rural. Las TMC podrían mejorar la salud y nutrición de numerosas familias, lo que les permitiría trabajar de manera más productiva. Las TMC también podrían incrementar la independencia y el poder de negociación de las mujeres, para que puedan participar más de lleno en los proyectos comunitarios de desarrollo rural. Esto también podría contribuir al éxito de los programas de desarrollo rural. Las sinergias también podrían ir en la dirección contraria. Las políticas de desarrollo que incrementan los ingresos exitosamente podrían mejorar el impacto de las TMC sobre la salud y la educación de los niños. En la medida en que existan sinergias, los funcionarios del gobierno podrían tender a coordinar el diseño e implementación de estas políticas de modo que se aprovechen las complementariedades y se optimicen los impactos de los programas. En este capítulo evaluamos la existencia de sinergias entre las políticas y estimamos su magnitud en las zonas rurales de Brasil.

Las transferencias monetarias condicionadas y las políticas de desarrollo rural han crecido con rapidez en Brasil desde mediados de la década de 1990. El primer programa de transferencias monetarias condicionadas —Bolsa Escola— se introdujo en el municipio de Campinas en 1995, y para el 2002 se había convertido en un programa federal que operaba en casi todos los municipios de Brasil. El programa se modificó y expandió bajo el mandato del presidente Lula. En su formato actual, Bolsa Familia beneficia a más de trece millones de familias. Entre las políticas de desarrollo rural nos enfocamos en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). El PRONAF se creó en 1996 y se expandió rápidamente a comienzos de la primera década del siglo XXI. Se crearon más de 1,8 millones de contratos de crédito con familias de agricultores en el 2012. No conocemos ninguna investigación que haya buscado identificar las posibles sinergias existentes entre los dos programas.

La posibilidad de diseñar e implementar políticas con el fin de aprovechar las sinergias entre las mismas —y, por lo tanto, apalancar posibles multiplicadores de políticas— es extremadamente importante incluso en un país como Brasil, porque la pobreza rural sigue siendo bastante alta.

La pobreza rural disminuyó rápidamente entre 1990 y el 2005, pero sigue siendo más del doble que la tasa de pobreza en áreas urbanas. Helfand *et al.* (2009) estiman que la tasa de pobreza rural pasó del 62 % al 46 % entre 1992 y el 2005, y continuó disminuyendo por lo menos hasta la reciente recesión mundial. La pobreza rural está concentrada en el noreste del país, donde las tasas de pobreza rural duplican las del centro y sur del país.

En este artículo examinamos la evidencia para tres hipótesis sobre potenciales sinergias entre Bolsa Familia y el PRONAF. Las hipótesis son las siguientes: los hogares beneficiados por estos dos programas tendrán mayor éxito en términos de: (1) incrementar la productividad de la agricultura; (2) incrementar los ingresos de la agricultura; y (3) reducir el trabajo infantil en la agricultura, para aquellas familias que solo se benefician con una de las dos intervenciones (Bolsa Familia o PRONAF), y que aquellas familias que no reciben ningún tipo de intervención. Empleamos una metodología de diferencias en diferencias con efectos fijos a nivel municipal para investigar si los municipios en los que aumentó la incidencia de Bolsa Familia y el PRONAF también tuvieron mayores incrementos en la productividad e ingresos y una disminución más significativa del trabajo infantil. Limitamos la atención a estas tres variables de resultados porque son las que podemos abordar mejor con los datos empleados para este capítulo. Los modelos se estiman con datos municipales sobre fincas de menos de quinientas hectáreas tomados de los censos agropecuarios de Brasil de 1995-1996 y del 2006. Las limitaciones en términos de datos y estrategia de identificación no nos permiten asegurar —con un alto grado de certidumbre— que estas son estimaciones causales. Sin embargo, la causalidad inversa se descarta en varios casos, y se explora la robustez y la heterogeneidad de los resultados. En conjunto, los resultados sugieren que existen relaciones significativas entre los programas y las variables de resultado, y que estas relaciones merecen investigaciones adicionales.

El análisis econométrico de Bolsa Familia y el PRONAF se complementa con los resultados de aproximadamente treinta entrevistas a responsables de políticas federales y estatales, funcionarios del gobierno y directores de proyectos de desarrollo rural en Brasil⁴. Las entrevistas fueron semiestructuradas, con el propósito de ayudarnos a entender con mayor profundidad la manera en que piensan los funcionarios del gobierno y los directores de los programas respecto a las potenciales sinergias entre las transferencias monetarias condicionadas y un amplio conjunto de políticas de desarrollo rural en Brasil. Les preguntamos sobre las sinergias en dos niveles.

4 También acudimos a Burgos *et al.* (2014) para comprender las dimensiones institucionales de las sinergias entre políticas. Les agradecemos sus discusiones y comentarios, que contribuyeron a mejorar este artículo.

Primero, investigamos sus opiniones sobre la importancia de las interacciones entre políticas para las familias beneficiarias. Estas consideraciones podían proporcionar una idea sobre la relevancia de estudiar las hipótesis, así como de los potenciales mecanismos que pueden facilitar o impedir las sinergias entre políticas. Segundo, si los funcionarios del gobierno creen que existen dichas sinergias, y que las políticas funcionan mejor juntas que de manera aislada, esperaríamos que estos funcionarios se coordinaran para trabajar en el diseño e implementación de esas políticas. También se explora aquí el grado de coordinación en el diseño e implementación de políticas.

Este capítulo primero brinda información contextual sobre transferencias monetarias y políticas de desarrollo rural en Brasil, y resume brevemente la literatura sobre los impactos de ambas políticas. Luego describe la metodología y los datos, y discute los resultados econométricos; también explora los potenciales caminos mediante los cuales podrían operar las políticas. Más adelante se discuten los principales hallazgos de las entrevistas a los funcionarios del gobierno y los directores de programas. Para finalizar se discuten las conclusiones.

Descripción de las políticas: Bolsa Familia y el PRONAF

Transferencias públicas y el programa Bolsa Familia de transferencias monetarias condicionadas

Las transferencias públicas fueron uno de los factores responsables de la significativa reducción de la pobreza en Brasil durante la década pasada⁵. Existen tres programas federales principales que transfieren dinero en efectivo a la población pobre: (1) pensiones para personas pobres de la tercera edad o discapacitadas (BPC/LOAS); (2) pensiones rurales (Aposentadoria Rural); y (3) programas de transferencias monetarias condicionadas (Bolsa Familia).

El programa BPC/LOAS, que está dirigido a personas pobres de la tercera edad y discapacitadas, tiene un valor unitario de un salario mínimo al mes. En el 2013 fueron 3,96 millones los beneficiarios y el gobierno gastó R\$31,4 mil millones en ese año (US\$14,8 mil millones en valores

5 Barros *et al.* (2007, 2010) muestran que tanto las transferencias como los ingresos del mercado laboral fueron factores fundamentales para la disminución de la pobreza y la desigualdad de ingresos durante la primera década del milenio.

del 2014, o el 0,65 % del PIB)⁶. Las pensiones rurales transfieren ingresos a las personas de la tercera edad que documenten que trabajaron en agricultura o como productores de subsistencia. El valor unitario también es un salario mínimo al mes, y el programa cubrió alrededor de nueve millones de beneficiarios en el 2013. El gasto anual fue de R\$80,4 mil millones en el 2013 (US\$37,9 mil millones, o el 1,66 % del PIB).

El programa Bolsa Familia es un programa de transferencias monetarias condicionadas establecido oficialmente por el gobierno federal de Brasil en el 2004. Surgió como una fusión de varios programas sociales existentes, como el subsidio al gas para cocinar, el Programa Nacional de Subsidio Escolar (programa de transferencia monetaria condicionada Bolsa Escola), el Programa de Tarjeta de Alimentación, el Programa de Subsidios Alimentarios y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil⁷. Bolsa Familia es un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a la población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema⁸. El objetivo del programa es incrementar el nivel de ingresos de esas familias, así como generar incentivos directos para los niños con el fin de mejorar su nivel de educación y de salud.

El programa Bolsa Familia es de carácter descentralizado. Aunque sus recursos son administrados centralmente por el Ministerio de Desarrollo Social, el programa es manejado localmente por las autoridades municipales. Los municipios son responsables de seleccionar a las familias y monitorear que se cumplan los criterios de elegibilidad así como las condicionalidades. Los municipios informan al Ministerio sobre las familias seleccionadas y el Ministerio es el que transfiere directamente el dinero a las familias.

6 La tasa de cambio oficial promedio para el 2013 fue de R\$2,16/US\$1 (www.ipeadata.gov.br). Los valores para el 2014 se calcularon inflando los valores del 2013 en un 1,6 %, que corresponde al cambio en el índice de precios al consumidor en Estados Unidos entre el 2013 y 2014 (www.bls.gov). (R\$ es el símbolo del real brasileño.)

7 El programa se establece con la Ley 10 836 de enero 9 del 2004, y en la actualidad está dirigido por el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre de Brasil.

8 Actualmente, los umbrales están establecidos así: un ingreso familiar per cápita inferior a R\$70 al mes para pobreza extrema, y un ingreso familiar per cápita entre R\$70 (US\$33) y R\$140 (US\$65,9) al mes para pobreza. Estos umbrales son inferiores a los que la mayoría de investigadores consideran apropiados para medir la pobreza y la pobreza extrema en Brasil. Por ejemplo, la reciente tesis doctoral de Rodrigues (2014) estima una línea de pobreza extrema con base en necesidades nutricionales en el 2008-2009 que era casi un 50% más alto que el umbral de pobreza extrema empleado para Bolsa Familia.

Las familias que viven en condiciones de pobreza extrema reciben una transferencia monetaria fija básica más una transferencia monetaria variable dependiendo de la cantidad de hijos que tengan. Las familias que viven en condiciones de pobreza solo reciben la transferencia monetaria variable. Las transferencias están condicionadas a que los niños asistan a la escuela y visiten regularmente los centros de salud. El valor de las transferencias es relativamente bajo (alrededor de 1/5 a 1/7 del salario mínimo). En el año 2013 había 13,8 millones de familias en el programa. El gasto anual fue de R\$24,5 mil millones en el 2013 (US\$11,5 mil millones, o el 0,5 % del PIB).

El programa tiene cinco tipos de beneficios. Sus valores en el 2013 eran los siguientes: Benefício Básico —una transferencia de R\$77 (US\$36,3) otorgada únicamente a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema—, Benefício Variável —la suma de R\$32 (US\$15,1) por cada miembro de la familia menor de quince años, o que se encuentre en embarazo o lactando—⁹, Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) —una transferencia de R\$42 (US\$19,8) por cada miembro de la familia que tenga entre dieciséis y diecisiete años—¹⁰, Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) —la suma se calcula para cada caso, y se otorga a las familias que hacían parte de programas anteriores a Bolsa Familia— y Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP) —una suma necesaria para las familias que tienen niños entre cero y seis años que sobrepasa R\$70 (US\$33) al mes por persona—. En el 2011 se creó un nuevo beneficio llamado *Retorno Garantido*, que garantiza el retorno automático de familias que abandonen voluntariamente el programa y necesiten regresar a él en el futuro. Los beneficios son en promedio de R\$120 (US\$56,5) por familia.

Las familias que no cumplan con las condicionalidades del programa están sujetas a sanciones graduales, que incluyen notificación, cancelación de la transferencia monetaria y eventualmente la exclusión del programa. Sin embargo, no existen sanciones severas por manipular la información sobre los ingresos familiares. La verificación del ingreso para poder participar en el programa depende del marco institucional de cada región, y estos datos se ven comprometidos porque un gran número de beneficiarios tiene trabajos informales.

9 Este beneficio está limitado a solo cinco personas por familia.

10 Limitado a solo dos personas por familia.

Políticas de desarrollo rural y el programa PRONAF de crédito para la agricultura familiar

Las políticas agrícolas en las décadas de 1970 y 1980 dependían de grandes subsidios de crédito que buscaban inducir la modernización; de precios de sustento y reservas gubernamentales cuya finalidad era reducir el riesgo de precios para los productores y los consumidores; y de políticas comerciales que gravaban los exportables competitivos y protegían los importables clave como el trigo. El paquete de políticas no incluía a los pequeños agricultores, y se dismanteló en gran parte a finales de los ochenta y finales de los noventa. A mediados de la década de 1990 empezó a emerger un nuevo conjunto de políticas, que incluían reforma agraria y crédito para familias agricultoras (PRONAF). La reorientación de las políticas reflejó tendencias más amplias de democratización, pero también respondió a la creciente presión de los movimientos sociales rurales y las ONG. Las políticas dirigidas al fortalecimiento del sector de las familias agricultoras continuaron expandiéndose durante el mandato del presidente Lula en la primera década del siglo XXI.

La innovación más importante de políticas en términos del desarrollo rural fue la creación del PRONAF, en 1996, que es mayormente un programa de crédito para familias agricultoras, pero también tiene otros componentes. El PRONAF se ha expandido a casi todos los municipios del país. En 1999 estaba presente en 3403 municipios, y para el 2009 alcanzó los 5400 municipios (DIEESE, 2011).

Cinco años después de su inicio, en el 2000-2001, el número de contratos había crecido a casi novecientos mil y el valor de los préstamos era de más de R\$4000 millones en valores del 2012 (US\$2,1 mil millones en valores del 2014). La cantidad de contratos alcanzó su pico en el 2005 y 2006, y llegaron a ser más de dos millones, en los años siguientes disminuyeron a 1,5 millones al año. El valor real de los préstamos, en contraste, continuó subiendo. En el 2012, información del Banco Central muestra alrededor de 1,8 millones de contratos y más de R\$16 000 millones en préstamos (US\$8,5 mil millones en valores del 2014) (Silveira y Valadares, 2014). Debido a que la cantidad de contratos ha disminuido y el promedio del valor de estos contratos ha incrementado, hay preocupación de que el programa no haya sido tan incluyente para las familias agricultoras pobres como podría serlo.

El PRONAF ha pasado por varias fases clave de desarrollo (Mattei, 2011). La primera fase, de 1996 a 1999, se caracterizó por pequeños cambios en las reglas y por una constante disminución de las tasas de interés, que pasaron del 12 % a menos del 7 % anual. En la segunda fase, los productores se estratificaron en seis grupos dependiendo del ingreso y otros factores, y cada

grupo tenía diferentes términos de crédito. El Grupo A, por ejemplo, estaba compuesto por beneficiarios de la reforma agraria, el Grupo C incluía a productores con ingresos anuales entre R\$4000 y R\$18 000, mientras que el Grupo E tenía productores con ingresos entre R\$50 000 y R\$110 000. Desde el 2008, el número de grupos se redujo a tres, pero la variedad de líneas de crédito se expandió. Además de los créditos de producción existen líneas de crédito para inversión (con tasas de interés del 1 % o 2 % anual dependiendo del nivel de ingresos de cada persona), microcréditos, agroecología, mujeres, agroindustria, jóvenes, tierra semiárida, asentamientos de reforma agraria, etc. Los términos de cada línea de crédito pueden variar entre los tres grupos existentes (www.mda.gov.br). Con los créditos de producción en el 2014, por ejemplo, los agricultores del primer grupo pueden tener ingresos hasta de R\$10 000 (US\$4700) y pueden pedir préstamos con una tasa de interés anual del 1,5 %. El segundo grupo de agricultores puede tener ingresos entre R\$10 000 y R\$30 000 (US\$14 100), y la tasa de interés es del 3 % anual. El tercer grupo de agricultores puede tener ingresos hasta de R\$100 000 (US\$47 100) al año, y la tasa de interés para sus préstamos es del 3,5 % anual¹¹.

Es importante enfatizar que la estrategia de Brasil para fortalecer las fincas familiares en el período estudiado de 1996-2006, consistía casi exclusivamente en créditos subsidiados, de la misma manera en que ocurrió con la modernización de la agricultura en las décadas de 1970 y 1980. Guanziroli (2007), por ejemplo, estima que Hacienda contribuyó con alrededor del 28 % del valor de los préstamos en el 2005 para poder subsidiar las tasas de interés. La diferencia con los períodos anteriores es que los créditos subsidiados se extendían a un segmento de las fincas familiares. Datos del censo agropecuario del 2006 muestran que el 14,3 % de las fincas familiares obtuvo créditos mediante el PRONAF. Este grupo seguramente es más productivo que la familia agricultora promedio, y está más integrado en los mercados. De hecho, a gran parte de la literatura temprana sobre el PRONAF le preocupaba la concentración de créditos en el sur del país —hacia donde fluyó casi el 50 % de los recursos— y en las familias agricultoras más adineradas (Mattei, 2006).

El crédito del PRONAF puede estar acompañado por un seguro de cosechas y por asistencia técnica, aunque solo una pequeña porción de las familias agricultoras reporta usar la asistencia

11 Debido a que el censo agropecuario no distingue entre las diferentes líneas del PRONAF, el análisis económico de este capítulo trata al PRONAF como un solo programa. Investigaciones futuras pueden buscar analizar las sinergias entre Bolsa Familia y las líneas de crédito del PRONAF —como el PRONAF B— que están dirigidas a las familias agricultoras más pobres.

técnica. El censo agropecuario del 2006 sugiere que solo el 19 % de las familias agricultoras usa la asistencia técnica (7 % con créditos y 12 % sin créditos). El gobierno también desarrolló un programa para comprar alimentos directamente a las familias (Programa de Aquisição de Alimentos, PAA). Este programa se expandió hasta comprarles sus cosechas a más de cincuenta mil agricultores en el 2005, y ha seguido creciendo desde entonces.

Muchas de las inversiones en infraestructura rural y municipal ocurren por fuera de las políticas dirigidas específicamente a familias de agricultores, pero algunas de estas inversiones han sido sumamente importantes. Por ejemplo, el programa Luz para Todos extendió la red eléctrica a un gran número de residentes rurales, es así que los censos agropecuarios de 1995-1996 y del 2006 registran un incremento de treinta puntos porcentuales en la cantidad de establecimientos con electricidad. Otras inversiones en infraestructura, agua y alcantarillado han sido importantes, pero no son fáciles de medir a nivel local.

Por último, tanto el gobierno de Cardoso como el de Lula presumen de haber ayudado a cientos de miles de familias mediante reformas agrarias, aunque los censos agropecuarios registran una cantidad mucho menor. Las políticas incluyen reformas agrarias lideradas por el Estado (expropiación de tierras no productivas con compensación), reformas agrarias asistidas por el mercado (con base en créditos subsidiados de largo plazo) mediante el programa Crédito Fundiário, e inversiones en asentamientos de la reforma agraria. El FIDA ha sido activo en este último frente mediante el programa Dom Helder Câmara en el noreste de Brasil (FIDA, 2008). Ha habido pocas evaluaciones rigurosas sobre el impacto de la reforma agraria en Brasil, y esta sigue siendo un área importante para futuras investigaciones.

La literatura sobre Bolsa Familia y el PRONAF

Hasta donde sabemos, no hay estudios que busquen analizar los impactos conjuntos de Bolsa Familia y el PRONAF. Por esta razón, solo ofrecemos un breve resumen de la literatura existente sobre cada programa por separado.

Bolsa Familia

El programa Bolsa Familia es un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a familias pobres, que busca frenar la pobreza de corto y largo plazo. Hay muchos estudios que buscan evaluar los impactos de Bolsa Familia desde diferentes perspectivas. Como no

hubo un programa piloto experimental ni selección aleatoria para el programa, todos los estudios se basan en datos no experimentales para suministrar estimaciones sobre los impactos del programa en las dimensiones más importantes del bienestar de las familias.

Si bien es un programa de gran escala, la mayoría de los estudios muestran que Bolsa Familia está relativamente bien dirigido cuando se compara con otros programas sociales. Por ejemplo, Soares *et al.* (2009) estiman que el 56,3 % de todas las familias elegibles, en el 2006, eran beneficiarias. De todas las familias no elegibles, el 9,8 % se registró en el programa. Souza *et al.* (2013) actualizaron estas cifras usando el censo demográfico del 2010, y encontraron resultados casi idénticos. Por lo tanto, no hay muchas filtraciones en el programa para familias no elegibles, y todavía hay muchas familias que no están en el programa. Se han señalado varias razones para explicar la falta de cobertura, incluyendo restricciones presupuestales, falta de información entre las familias y preocupaciones sobre posibles estigmas (Kerstenetzky, 2009). Sin embargo, Bolsa Familia actualmente es el mayor programa social en Brasil. Cubre a millones de familias, en particular en la región noreste del país, donde la pobreza es mayor.

El primer objetivo del programa de transferencias monetarias condicionadas es mitigar la pobreza de ingresos a corto plazo. Los estudios existentes muestran que este objetivo se ha cumplido con cierto éxito. Barros *et al.* (2007, 2010), Soares *et al.* (2009, 2010), Soares y Satyro (2009) y Tavares *et al.* (2009) encontraron que Bolsa Familia ha tenido un impacto positivo para la reducción de la desigualdad de ingresos y la pobreza en Brasil. Por ejemplo, Barros *et al.* (2010) estiman que, entre el 2001 y 2008, Bolsa Familia fue responsable por el 15 % de la disminución de la pobreza extrema y por el 35 % de la reducción de la brecha de pobreza de la población que vive en condiciones de extrema pobreza.

El segundo objetivo del programa es eliminar el ciclo vicioso de pobreza al inducir la acumulación de capital humano en la siguiente generación. El programa genera incentivos al imponer condicionalidades a las familias. En el caso de Bolsa Familia se requiere la asistencia regular a la escuela y visitas a los centros de salud. No hay datos longitudinales disponibles para evaluar cómo les va hoy en día en el mercado laboral a los adultos que fueron beneficiarios durante su niñez. Para poder examinar este aspecto, todos los estudios se basan en información actual sobre los resultados de niños y adultos jóvenes. Ferro y Kassouf (2003), Firpo *et al.* (2014) y Glewwe y Kassouf (2012) señalan el efecto positivo que tienen los programas de transferencias monetarias condicionadas al incrementar la asistencia a la escuela de aquellos niños cuyas familias son beneficiarias. Sin embargo, los impactos no son amplios. Por ejemplo, Glewwe y Kassouf (2012)

encontraron que Bolsa Familia incrementó las matrículas en educación primaria en un 5,5 %, disminuyó la tasa de deserción escolar en un 0,5 % e incrementó la promoción de grado en un 0,9 %.

Con respecto a los resultados en salud, los estudios no encontraron impactos significativos en los beneficiarios. Por ejemplo, Machado y Souza (2008) estimaron el impacto de Bolsa Familia en los resultados antropométricos de los niños de la región noreste del país en el 2004. No encontraron diferencias significativas entre los beneficiarios y los no beneficiarios similares en observables. Andrade *et al.* (2007), usando información oficial proveniente de los datos administrativos, no encontraron ningún impacto sobre la nutrición y la vacunación. Camelo *et al.* (2009), usando información del Ministerio de Salud, no encontraron ningún impacto significativo en términos de mortalidad infantil en el 2006.

Es posible que haya efectos no intencionales de los programas de transferencias monetarias condicionadas que mitiguen el efecto esperado de reducir la pobreza. Uno de ellos es el potencial impacto sobre la oferta de trabajo adulto. Varios estudios han buscado determinar los efectos que Bolsa Familia y otros programas de transferencias monetarias condicionadas han tenido sobre la oferta de trabajo adulto en Brasil —por ejemplo, Soares *et al.* (2007), Ferro y Nicollela (2007), Tavares (2010), Teixeira (2008), Covre *et al.* (2008) y Foguel y Barros (2010)—. En general, estos análisis sobre los incentivos adversos relacionados con los programas de transferencias monetarias condicionadas han llevado a varias conclusiones. Los estudios usan diferentes estrategias empíricas para comparar a todos los beneficiarios contra no beneficiarios similares. El programa tiene un conjunto de incentivos que pueden afectar la oferta de trabajo adulto en direcciones opuestas. Por un lado, la transferencia monetaria puede llevar a una disminución en la oferta de trabajo si el ocio es un bien normal. Por otro lado, las condicionalidades relacionadas con la asignación de tiempo de niños y adolescentes puede cambiar la asignación de tiempo para los adultos, lo que puede incrementar la oferta de trabajo de este grupo. Estos estudios empíricos estiman el efecto neto de estos diferentes canales. En general, encuentran efectos adversos insignificantes o pequeños sobre la oferta de trabajo adulto. Sin embargo, encuentran efectos negativos para las madres.

El PRONAF

Al igual que en el caso de Bolsa Familia, no hay estudios experimentales que hayan buscado evaluar el impacto del PRONAF. El programa se ha estudiado con datos oficiales, datos secundarios y, en algunos casos, con encuestas transversales. Pero a diferencia del caso de Bolsa Familia, muy

pocos estudios han empleado grupos de control o enfoques econométricos que permitan aproximar el efecto causal del programa sobre la productividad, el ingreso o cualquier otro resultado relevante. Por esta razón, solo resumimos brevemente la literatura sobre el PRONAF.

Una evaluación del impacto del PRONAF sobre la productividad, el ingreso y la pobreza es importante por varios motivos. Primero, dado que el PRONAF se enfocó excesivamente en los créditos de producción durante sus primeros años, pudo haber conducido a un mayor uso de insumos sin producir ningún cambio en el nivel de tecnología. En años más recientes, la proporción de créditos de inversión ha incrementado. Segundo, dado que las tasas de interés están altamente subsidiadas y son extremadamente bajas, por lo general entre el 1 % y el 4 % en el 2013, es muy posible que se aprueben préstamos para proyectos de baja rentabilidad. Por estas dos razones, sería valioso tener un estudio metodológicamente sólido sobre los impactos del programa.

La literatura sobre el PRONAF es bastante amplia. Mattei (2006) proporciona una revisión exhaustiva de la literatura en un libro que conmemora los primeros diez años del programa. El autor identificó 91 artículos académicos de los cuales una gran cantidad son conferencias, 37 son tesis de maestría y doctorado y dieciséis son informes. Determinó que los temas más importantes son: (1) los créditos rurales, en los que se identificaron como problemas y distorsiones asuntos como la concentración de créditos en el sur, en ciertas agroindustrias y en algunas de las regiones más dinámicas; (2) la participación y control social, que incluye asuntos como los consejos municipales de desarrollo rural (CMDR) y el capital social; (3) la infraestructura y los servicios municipales, en los que se estudió el enfoque en el desarrollo territorial; y (4) las evaluaciones generales del PRONAF, sobre las cuales escribe que existe un “consenso en prácticamente todos los artículos” en términos de que los créditos del PRONAF “son decisivos para que las familias agricultoras continúen su reproducción social” (p. 52).

Guanziroli (2007) también proporciona una revisión útil de la literatura sobre los impactos del programa durante la primera década. Resume las limitaciones de la literatura de la siguiente manera: “La mayoría de los artículos se han enfocado más en una evaluación del proceso que en un análisis de los impactos. Tampoco fue posible encontrar evaluaciones de impacto que incluyeran un grupo de control apropiado que permitiera construir el contrafactual necesario para comparar los efectos sobre los beneficiarios y los no beneficiarios. No encontramos estudios que usaran datos de panel [...]”. A la luz de estas limitaciones, el autor revisó trece de los mejores estudios que pudo identificar. Estos incluían artículos que: (1) entrevistaron a 6100 agricultores, de los cuales 2/3 eran beneficiarios del PRONAF. Los resultados de mínimos cuadrados

ordinarios (mco) indicaron un impacto positivo del programa sobre el valor de la producción y la producción per cápita, mientras que el puntaje de propensión muestra lo opuesto; (2) una encuesta a 4500 agricultores en el estado de Pernambuco, de los cuales 2/3 eran beneficiarios. El impacto general fue negativo en comparación con los no beneficiarios, pero en ciertos subgrupos se encontró un resultado positivo; (3) un estudio del crecimiento del nivel de productividad municipal que empleó coincidencias para construir un grupo de control. El grupo de control tenía un crecimiento más acelerado de la productividad excepto en los años finales, lo que llevó a los autores a sugerir que el impacto del PRONAF puede ocurrir con un desfase; y (4) un estudio de casi dos mil productores en el noreste y sur, siendo la mitad de ellos beneficiarios. El efecto estimado del programa fue negativo. Guanziroli concluye que de los trece artículos, cinco mostraron resultados positivos, dos eran ambiguos y seis eran negativos.

Un último estudio que vale la pena mencionar es el de Helfand *et al.* (2014). Los autores emplearon el censo agropecuario del 2006 para estudiar la productividad y la pobreza entre familias agricultoras en el noreste y sur de Brasil. Estas dos regiones albergaban cerca del 70 % de las familias agricultoras de Brasil. Si bien el enfoque del artículo no eran específicamente los créditos, los autores analizan diferencias en productividad y pobreza entre familias agricultoras con y sin créditos en cada región. Los resultados no se pueden interpretar como el impacto causal de los créditos, porque no se hizo ningún esfuerzo por controlar la autoselección, pero sí sugieren un límite superior sobre lo importante que puede ser un crédito para ciertas variables de resultados. En primer lugar, los autores muestran que la diferencia en los niveles de pobreza entre los usuarios y los no usuarios de créditos es mucho menor en el noreste que en el sur. La diferencia era de solo seis puntos porcentuales en el noreste, mientras que en el sur era de veintiséis puntos porcentuales. Por lo tanto, los créditos tenían potencialmente un impacto mucho mayor en el sur. Los autores estudiaron los canales para esos efectos examinando los niveles de producción por hectárea, los gastos de insumos, el capital y el trabajo familiar, y cómo estos se combinan para generar diferencias en la productividad y el ingreso. En el noreste, los usuarios de créditos generaron ingresos 35 % mayores que los no usuarios, como resultado de usar entre el 10 % y 25 % más de todos los insumos. En el sur, los usuarios de créditos tenían ingresos 100 % mayores que los de los no usuarios, y lograban esto al usar un 40 % más de los insumos por hectárea, 13 % más capital y 12 % menos trabajo familiar. El estudio resalta la importancia de explorar la heterogeneidad a lo largo y ancho de las regiones de Brasil, y de identificar los diferentes canales mediante los cuales el PRONAF puede impactar la productividad y el ingreso.

Análisis empírico

En esta sección probamos tres hipótesis relacionadas que proporcionarían evidencia sugestiva para potenciales sinergias entre los dos programas.

- HIPÓTESIS 1. Los hogares beneficiarios de las políticas de Bolsa Familia y el PRONAF tendrán más éxito incrementado la productividad de la agricultura que las familias que solo recibieron un tipo de intervención (Bolsa Familia o PRONAF) o que las familias que no recibieron ninguna intervención.
- HIPÓTESIS 2. Los hogares beneficiarios de las políticas de Bolsa Familia y el PRONAF tendrán más éxito incrementando el ingreso agrícola por trabajador de la familia —y por lo tanto reduciendo la pobreza— que las familias que solo recibieron un tipo de intervención o las que no recibieron ninguna.
- HIPÓTESIS 3. Los hogares beneficiarios de las políticas de Bolsa Familia y el PRONAF tendrán más éxito reduciendo el trabajo infantil agrícola que las familias que solo recibieron un tipo de intervención o las que no recibieron ninguna.

Los impactos a nivel de familias se deben reflejar en los datos municipales empleados en este estudio.

Metodología

Empleamos una metodología de diferencias en diferencias con efectos fijos a nivel municipal. Por lo tanto, una interpretación causal de los resultados depende del supuesto de que los cambios en el tiempo, en cuanto a la incidencia de ambos programas a nivel municipal, son exógenos. Debido a que no podemos demostrar la validez de este supuesto, interpretamos los resultados como un reflejo de asociaciones que simplemente sugieren posibles impactos causales. La sección sobre canales proporciona evidencia adicional respecto a los mecanismos mediante los cuales podría funcionar la causalidad. Los modelos se estiman con información a nivel municipal para fincas hasta de quinientas hectáreas tomada de los censos agropecuarios de 1995-1996 y del 2006 en Brasil. La metodología se explica en detalle a continuación.

Nuestro objetivo es estimar los impactos de los dos programas, Bolsa Familia y el PRONAF, así como el impacto de su interacción, sobre un conjunto de resultados para los productores agrícolas en Brasil. Los resultados de interés son la productividad de la tierra, el ingreso agrícola por trabajador de la familia y el trabajo infantil. Estos son los resultados disponibles en el censo.

Los impactos se estiman al explorar la variación de los dos programas en diferentes municipios y con el paso del tiempo en Brasil. Considérese la siguiente especificación:

$$Y_{mt} = \alpha_0 + \alpha_1 BF_{mt} + \alpha_2 PR_{mt} + \alpha_3 BFPR_{mt} + \phi' X_{mt} + \theta_m + \gamma_t + \varepsilon_{mt} \quad (1)$$

donde Y_{mt} es el resultado promedio de interés en el municipio m y el año t ; BF_{mt} y PR_{mt} son la proporción de unidades que reciben los programas de Bolsa Familia y el PRONAF en el municipio m y el año t , respectivamente; $BFPR_{mt}$ es la proporción de fincas que se benefician tanto de Bolsa Familia como del PRONAF; X es un conjunto de variables medias de control que cambia en el tiempo; θ_m es un efecto fijo de municipio; γ_t es un efecto fijo de año; y ε es un error aleatorio. El conjunto de parámetros a estimar es $(\alpha_0, \alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \phi)$. Los coeficientes de interés son $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3$.

La identificación de los impactos estará basada en las diferencias de variaciones de las incidencias del programa en varios municipios con el paso de los años. Bajo el supuesto de que estas variaciones son exógenas, el impacto marginal de Bolsa Familia sobre un resultado particular se da por $\alpha_1 + \alpha_3 * BFPR$. El coeficiente α_3 sobre el término de interacción muestra los impactos de las potenciales sinergias entre los dos programas. Si no podemos rechazar que α_3 es igual a cero, entonces no hay evidencia que respalde la sinergia de políticas. En ese caso, el impacto marginal de Bolsa Familia se simplifica como α_1 . Nótese, análogamente, que el efecto marginal del PRONAF es $\alpha_2 + \alpha_3 * BFPR$ con sinergias, y sencillamente α_2 si no hay sinergias.

El supuesto de identificación es que en ausencia de Bolsa Familia y el PRONAF la evolución de las variables de resultado en los municipios que tienen los programas habría evolucionado de manera similar a la evolución de estas mismas variables en los municipios que no recibieron intervenciones. Es posible que este supuesto no se mantenga en un ambiente no experimental como este. Es posible que los municipios donde Bolsa Familia y el PRONAF crecieron más sean aquellos donde la productividad y el ingreso crecieron menos (o incluso donde el trabajo infantil creció más) debido a razones que van más allá de los impactos directos de los programas. Si bien es poco probable, los criterios de selección para la participación en los programas pueden depender de factores relacionados con estas tendencias y podrían explicar los hallazgos. A pesar de que realizamos algunas verificaciones de robustez, no podemos descartar la potencial presencia de sesgos de selección. Aun así, dada la importancia del asunto y la escasez de evidencia para el caso brasileiro, creemos que proporcionar evidencia para correlaciones que sugieren impactos causales es una contribución importante.

Datos y estadísticas descriptivas

Los datos usados en este estudio fueron tomados de los censos agropecuarios de Brasil de 1995-1996 y del 2006 (IBGE)¹². Los censos contienen datos sobre insumos, producción y prácticas agrícolas para las cerca de cinco millones de fincas de Brasil. Debido a cuestiones de confidencialidad, los microdatos solo se pueden procesar en un sitio seguro de acuerdo con las premisas del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas (IBGE) de Rio de Janeiro. Por esta razón, este capítulo está basado en datos que se han agregado hasta llegar a ser de nivel municipal, lo que quiere decir que ya pueden procesarse por fuera del IBGE. Por lo tanto, el análisis se enfoca en la variación entre municipios y no en la variación dentro de los municipios. Usamos la suma de cada variable en cada locación (valor total de la producción, gastos totales, número total de fincas que accedieron a créditos, etc.), transformada en valores promedio por establecimiento, por hectárea, o —en el caso de los créditos— la proporción de establecimientos dentro del municipio con un atributo particular. En cada municipio, la muestra está restringida a fincas hasta de quinientas hectáreas. Estas son las potenciales beneficiarias del PRONAF¹³.

Es importante aclarar lo que consideramos una “locación” en este estudio. La cantidad de municipios en Brasil creció significativamente durante las dos décadas pasadas. En 1996 había 4956 municipios, y en el 2006 este número subió a 5548. El incremento de la cantidad de municipios representa un desafío para construir un panel de municipios con el paso del tiempo. La solución que han usado más comúnmente los investigadores brasileiros es construir “áreas mínimas comparables” (AMC), que son unidades geográficas que no han cambiado con el tiempo (Reis *et al.*, 2011). Si los municipios simplemente se dividen con el tiempo, entonces los nuevos municipios

12 Hay algunas diferencias entre los dos censos. La más importante es que el censo de 1995-1996 está basado en el año agrícola mientras que el período de referencia para el censo del 2006 es el año calendario. Varios artículos han demostrado cómo el censo de 1995-1996 llevó a un subconteo de algunas fincas, en especial en ciertos subgrupos como arrendatarios y aparceros (Helfand y Brunstein, 2001). Debido a que el análisis aquí está basado en las tasas de crecimiento de los promedios municipales, estas diferencias probablemente no afectarán los resultados de este capítulo.

13 El PRONAF está limitado a “fincas familiares” como las define la ley. Uno de los criterios para ser un agricultor familiar es no tener más de cuatro “módulos fiscales” de tierra. Estos módulos varían dependiendo del municipio. Aproximadamente quinientas hectáreas es el límite superior de cuatro módulos fiscales en el país. Los resultados son idénticos en gran medida cuando la muestra se restringe a fincas hasta de cien hectáreas.

se pueden agregar para reconstruir el mapa municipal del año base. Sin embargo, el proceso de creación de municipios es más complejo, y en algunas oportunidades los nuevos municipios se crean tomando parte de varios municipios existentes. Por lo tanto, la cantidad de AMC por lo general es menor que la cantidad de municipios en el año base. Construimos un panel de 4270 AMC, y 4251 de estas áreas tenían suficientes datos para incluirlas en el análisis econométrico.

A todas las variables monetarias —como el valor de la producción y el valor de los gastos— se les aplicó el índice PIB de deflación para agricultura del IBGE, tomado de www.ipea.gov.br. Todas las regresiones están ponderadas por la cantidad promedio de establecimientos en cada AMC entre 1996 y el 2006, y los errores estándar están agrupados a nivel de AMC. La ponderación tiene implicaciones para la interpretación de los resultados. Las estimaciones son representativas de las fincas familiares y no necesariamente de sus producciones. Estas diferencias disminuyen cuando los modelos se estiman por región.

Tres características de los datos merecen especial atención. Primero, el censo agropecuario del 2006 no identifica específicamente transferencias de Bolsa Familia. Pregunta a los informantes si reciben ingresos por parte de “programas sociales”, y los distingue de los ingresos por seguridad social e ingresos por pensiones. Como Bolsa Familia es el mayor programa social de Brasil, es razonable asumir que la mayoría de informantes se refiere a este programa. Sin embargo, hay muchos programas estatales y municipales más pequeños. Por esta razón, en la sección de econometría que sigue a continuación hablamos de “programas sociales” en lugar de Bolsa Familia.

Segundo, debido a la naturaleza de los datos del censo, estudiamos el ingreso “agrícola” en lugar del ingreso total. Para la productividad de la tierra y el trabajo infantil esta no es una limitación. Sin embargo, cuando construimos una medida del ingreso por cada trabajador de la familia esto implica que necesariamente debemos restringir la atención al ingreso *agrícola* por cada trabajador de la familia. Esto lleva a un replanteamiento de las preguntas sobre la pobreza. En lugar de estudiar la “pobreza rural”, estudiamos la pobreza entre productores agrícolas con base únicamente en el ingreso agrícola. Dado que las políticas de desarrollo rural, como el PRONAF, buscan incrementar los ingresos agrícolas, esto parece apropiado. Tampoco consideramos que esto sea una limitación seria de los datos. Helfand *et al.* (2011) usaron el censo agropecuario de 1995-1996 para estudiar la pobreza entre los productores agrícolas. Encontraron una correlación de 0,80 entre la pobreza municipal de productores agrícolas con base únicamente en el ingreso agrícola registrado en el censo agropecuario y la pobreza municipal de los residentes rurales con base en

el ingreso total del censo demográfico del 2000. Ambos enfoques claramente contienen mucha de la misma información.

Por último, el trabajo infantil se refiere al trabajo *en las fincas* realizado por niños menores de catorce años. No hay información en el censo acerca del trabajo infantil por fuera de las fincas. Este probablemente es de mucha menor magnitud que su trabajo en las fincas.

El cuadro a continuación presenta una descripción de las principales variables empleadas en este capítulo.

CUADRO 2.1. Descripción de variables

Variable	Definición
Valor de la producción por estab. (R\$1000)	Valor real de la producción agrícola por establecimiento en precios del 2006
Gastos por estab. (R\$1000)	Valor real de los gastos por establecimiento en precios del 2006
Ingreso por estab. (R\$1000)	Valor real de la producción agrícola por establecimiento menos el valor real de los gastos por establecimiento en precios del 2006
Ingreso por trabajador de la familia (R\$1000)	Ingreso por trabajador de la familia en precios del 2006
Productividad de la tierra (valor de la producción/ha R\$1000)	Valor real de la producción agrícola por hectárea en precios del 2006
Trabajo familiar por estab. (equivalente a hombres adultos)	Trabajadores de la familia (medidos en unidades equivalentes a hombres adultos) por establecimiento
Trabajo infantil por estab.	Número de niños menores de catorce años que trabajan por establecimiento
Incidencia del PRONAF	Porcentaje de establecimientos que tienen acceso al PRONAF
Incidencia de programas sociales	Porcentaje de establecimientos que tienen acceso a programas sociales
Incidencia del PRONAF y programas sociales	Porcentaje de establecimientos que tienen acceso al PRONAF y a programas sociales
% de estab. 0-5 ha	Porcentaje de establecimientos entre 0-5 ha
% de estab. 5-20 ha	Porcentaje de establecimientos entre 5-20 ha
% de estab. 20-100 ha	Porcentaje de establecimientos entre 20-100 ha
% de estab. 100-500 ha	Porcentaje de establecimientos entre 100-500 ha

Continúa

Variable	Definición
% de estab. 500 ha	Porcentaje de establecimientos entre 500 ha
% de estab. con asistencia técnica	Porcentaje de establecimientos que usan asistencia técnica
% de estab. en asociación o cooperativa	Porcentaje de establecimientos en asociación o cooperativa
% de estab. con electricidad	Porcentaje de establecimientos con electricidad
% de estab. que usan animales y/o máquinas	Porcentaje de establecimientos que usan animales y/o máquinas
% de estab. con irrigación	Porcentaje de establecimientos con irrigación
% de estab. que usan fertilizante	Porcentaje de establecimientos que usan fertilizante
% de estab. que controlan pestes y enfermedades	Porcentaje de establecimientos que usan control de pestes y enfermedades
Número de tractores por establecimiento (equivalente a 100 cv)	Número de tractores por establecimiento (equivalente a 100 cv)

Fuente: elaboración propia.

El cuadro siguiente muestra que en 1996 había casi 4,73 millones de establecimientos agropecuarios en Brasil con quinientas hectáreas de tierra o menos. En el 2006, este número subió a 4,82 millones¹⁴. El incremento en la cantidad de establecimientos ocurrió en todas las regiones, aunque se dio con mayor rapidez (35 %) en el centro-occidente, que es la región con la menor cantidad de establecimientos.

El valor real de la producción agrícola por establecimiento incrementó en un 47 %, y pasó de R\$13 995 a R\$20 523, en reales del 2006. Los gastos totales en insumos crecieron incluso más rápido —en un 60 %— y pasaron de R\$6 704 a R\$10 769. El incremento en los insumos y en la producción fue más lento que el promedio nacional en el sur y sureste, y más rápido en las otras tres regiones.

Hemos definido el “ingreso por establecimiento” real como el valor de la producción menos el valor de los gastos monetarios dividido por la cantidad de establecimientos. Esto es similar al lucro de corto plazo. Representa la cantidad de ingreso monetario (y no monetario) que queda por establecimiento para compensar a los miembros de la familia y la depreciación del capital. El ingreso real incrementó en un 34 % durante esa década, y pasó de R\$7291 a R\$9754. La variación

¹⁴ Excluimos a los “productores sin área” que es una categoría de establecimientos que no existía antes del censo agropecuario del 2006.

Cuadro 2.2. Estadísticas descriptivas - Brasil y macroregiones (establecimientos entre 0 y 500 ha)

Variables	Brasil		Norte		Noreste		Sureste		Sur		Centro-occidente	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Establecimientos	4,730,352	4,816,999	427,438	428,001	2,286,363	2,250,336	821,346	886,963	989,090	973,664	206,115	278,053
Valor de la producción por estab. (R\$1000)	13 995	20 523	7785	13,913	4747	8709	29 410	37 866	23 787	34 947	21 041	26 596
Gastos por estab. (R\$1000)	6704	10 769	1520	3952	1732	2872	15 764	23 059	11 973	20 123	11 208	17 510
Gastos en fertilizante por estab. (R\$1000)	0,692	1793	0,048	0,148	0,121	0,219	1690	3373	1351	4734	1224	2607
Ingreso por estab. (R\$1000)	7291	9754	6265	9961	3015	5838	13 646	14 806	11 814	14 823	9833	9087
Ingreso por trabajador de la familia (R\$1000)	3138	4499	2575	3783	1257	2623	6623	7733	5007	7009	4592	4734
Productividad de la tierra (valor de la producción/ha R\$1000)	0,442	0,712	0,181	0,279	0,239	0,479	0,633	1,076	0,825	1,298	0,227	0,368
Trabajo familiar por estab. (equivalente a hombres adultos)	2,323	2,168	2,433	2,633	2,398	2,225	2,061	1915	2,360	2,115	2,141	1,919
Trabajo infantil por estab.	0,432	0,191	0,760	0,435	0,479	0,189	0,246	0,099	0,349	0,168	0,366	0,197
Incidencia del PRONAF	0,000	0,123	0,000	0,051	0,000	0,087	0,000	0,092	0,000	0,285	0,000	0,073
Incidencia de créditos	0,052	0,178	0,020	0,089	0,013	0,133	0,044	0,151	0,155	0,365	0,075	0,132
Incidencia de programas sociales	0,000	0,140	0,000	0,102	0,000	0,219	0,000	0,059	0,000	0,068	0,000	0,040
Incidencia del PRONAF y programas sociales	0,000	0,024	0,000	0,007	0,000	0,032	0,000	0,011	0,000	0,030	0,000	0,005
Porcentaje de estab. 0-5 ha	0,376	0,374	0,220	0,215	0,570	0,540	0,211	0,287	0,192	0,232	0,090	0,096
Porcentaje de estab. 5-20 ha	0,280	0,279	0,206	0,171	0,214	0,228	0,313	0,321	0,457	0,435	0,177	0,193
Porcentaje de estab. 20-100 ha	0,257	0,251	0,397	0,414	0,167	0,178	0,347	0,284	0,294	0,268	0,429	0,402
Porcentaje de estab. 100-500 ha	0,087	0,075	0,177	0,163	0,049	0,045	0,129	0,091	0,057	0,053	0,304	0,194
Porcentaje de estab. 500 ha	0,023	0,020	0,038	0,037	0,010	0,009	0,024	0,017	0,013	0,012	0,175	0,115
Porcentaje de estab. que usan asistencia técnica	0,189	0,215	0,059	0,147	0,039	0,082	0,298	0,301	0,483	0,481	0,288	0,262
Porcentaje de estab. en asociación o cooperación	0,140	0,104	0,032	0,029	0,028	0,018	0,231	0,155	0,370	0,306	0,147	0,101
Porcentaje de estab. con electricidad	0,386	0,693	0,097	0,433	0,197	0,627	0,614	0,826	0,735	0,840	0,485	0,738
Porcentaje de estab. que usan animales y/o máquinas	0,509	0,544	0,129	0,294	0,388	0,483	0,621	0,569	0,851	0,774	0,548	0,581
Porcentaje de estab. con irrigación	0,058	0,064	0,006	0,025	0,048	0,057	0,124	0,123	0,052	0,049	0,047	0,048
Porcentaje de estab. que usan fertilizante	0,383	0,355	0,092	0,105	0,181	0,197	0,643	0,524	0,765	0,725	0,362	0,272
Porcentaje de estab. con control de pestes y enfermedades	0,656	0,396	0,425	0,193	0,501	0,270	0,828	0,443	0,921	0,780	0,903	0,309
Número de tractores por estab. (equivalente a 100 cv)	0,065	0,073	0,004	0,017	0,005	0,008	0,136	0,136	0,156	0,185	0,124	0,118

Nota: todos los valores monetarios están en precios del 2006.

Fuente: elaboración propia.

entre regiones es considerable. En el norte, noreste y sur, el ingreso promedio incrementó en un 59 %, 94 % y 25 %, respectivamente, mientras que solo subió 8,5 % en el sureste y disminuyó 7,5 % en el centro-occidente. Como veremos más adelante, hubo un incremento significativo en la desviación estándar del ingreso por establecimiento. Sospechamos que la información del centro-occidente refleja tanto el uso intensivo de insumos en la región —pues los gastos en insumos casi duplican a la región que ocupa el segundo lugar en su utilización— como la creciente heterogeneidad de productores causada por los rápidos cambios tecnológicos para algunos.

Como reflejo de este rápido crecimiento de gastos en insumos y en el progreso tecnológico, la productividad de la tierra incrementó en un 61 % durante este período, y alcanzó un promedio nacional de R\$712 por hectárea. La productividad de la tierra creció con mayor rapidez en el noreste (100 %), la región más pobre del país. Cuando la productividad de la tierra se calcula con valor agregado en lugar de hacerlo con el valor de la producción (“productividad de la tierra 1”), los resultados son bastante diferentes. Debido al uso intensivo de insumos, el valor agregado por hectárea solo subió un 23 % en el centro-occidente, mientras que el crecimiento de las demás regiones es comparable al incremento nacional promedio que fue del 52 %.

El trabajo familiar por establecimiento —medido en unidades equivalentes a hombres adultos— disminuyó ligeramente entre 1996 y el 2006, y pasó de 2,32 a 2,17. El declive se observó en todas las macroregiones, excepto en el norte. Sin embargo, la disminución en el trabajo infantil fue mucho más pronunciada. El trabajo infantil —definido como el realizado por niños menores de catorce años— pasó de 0,43 por establecimiento a 0,19, lo que se puede interpretar como un descenso de casi un niño trabajando por cada dos establecimientos, a un niño trabajando por cada cinco. La disminución porcentual en trabajo infantil fue bastante similar en todas las regiones (de 43 % a 60 %), pero la cantidad de trabajo infantil en el norte era casi el doble del promedio nacional en ambos años.

Con respecto al PRONAF, la proporción de fincas con acceso al programa se incrementó en un 12,3 % en el 2006: de cero fincas en 1995-1996 a más de seiscientas mil fincas en el 2006¹⁵. Esta cifra solo representa alrededor de un tercio de la cantidad de contratos en ese año, lo que sugiere que muchas fincas

15 Además de datos sobre la cantidad de contratos reportados en el censo del 2006, también tratamos (sin éxito) de obtener información sobre la cantidad acumulada de contratos por municipio entre 1996 y del 2006. Esto habría proporcionado una medida más precisa sobre la intensidad del tratamiento a lo largo de esa década.

tienen múltiples contratos¹⁶. El sur fue la región con mayor proporción de fincas con acceso al PRONAF (28,5 %). Las otras regiones solo tenían entre un 5 % y 9 % cada una. La incidencia de los programas sociales fue un poco mayor pues alcanzó el 14 % en el 2006. Siendo la región más pobre, el 22 % de las fincas en el noreste reportó haber recibido transferencias provenientes de los programas sociales. En todas las demás regiones la proporción no superó el 11 %. En términos de posibles sinergias, el 2,4 % de los establecimientos reportó tener acceso tanto al PRONAF como a programas sociales. En el noreste y sur la proporción era alrededor del 3 %. Si bien es un número aparentemente pequeño, este 2,4 % de los establecimientos representa el 17,1 % de las fincas con Bolsa Familia y el 19,5 % de las fincas con el PRONAF. Por lo tanto, casi una quinta parte de todos los establecimientos con acceso a un programa también tenía acceso al otro.

El cuadro anterior muestra las medias de las variables a nivel de Brasil y de sus macroregiones. La información a nivel de AMC es ampliamente consistente con las medias presentadas en este cuadro y, por lo tanto, solo la comentamos brevemente aquí. La cantidad de establecimientos en la AMC mediana incrementó de 646 en 1996 a 706 en el 2006. Los valores medianos de producción y de gastos por establecimiento incrementaron en un 29 % y 43 %. La mediana de productividad de la tierra incrementó en un 56 % y la mediana de la productividad del trabajo familiar subió un 43 %. Vale la pena señalar que el trabajo infantil fue una de las pocas variables que disminuyó su desviación estándar en el 2006, lo que sugiere que, a medida que el nivel disminuyó, los municipios brasileros se tornaron más homogéneos.

La mediana de la incidencia del PRONAF fue solo alrededor del 7 %, lo que indica que algunas AMC tuvieron valores mucho mayores. El 24 % de las AMC tenía entre el 10 % y el 20 % de establecimientos con acceso al PRONAF, el 8 % de las AMC tenía entre el 20 % y el 35 %, y el 5 % de las AMC tenía más del 35 % de establecimientos con el PRONAF. El panorama general de los programas sociales es similar. La AMC mediana solo tenía el 3 % de las fincas recibiendo ingresos de los programas sociales en el 2006 y, aun así, el 15 % de las AMC tenía entre el 10 % y el 20 % con ingresos de los programas sociales, el 11 % de las AMC tenía entre el 20 % y el 35 %, y el 5 % de las AMC tenía más del 35 % de los establecimientos con acceso a programas sociales.

En términos de potenciales sinergias, una proporción significativa de las AMC (40 %) tenía cero fincas con acceso a ambos programas en el 2006. En el 50 % de las AMC, la incidencia de la participación en ambos programas era entre 0 % y 5 %, lo que es consistente con la media nacional, que es de 2,4 %.

¹⁶ Esta observación fue confirmada por funcionarios del gobierno que trabajan con el PRONAF.

Resultados econométricos

En esta sección presentamos el impacto de los programas de Bolsa Familia y el PRONAF, y de su interacción con tres variables de resultado: productividad de la tierra, ingreso agrícola por cada trabajador de la familia y trabajo infantil. Cada resultado se presenta de manera separada en los tres cuadros a continuación¹⁷. La columna (1) muestra los resultados de una regresión agrupada mínimos cuadrados ordinarios (MCO) con una variable *dummy* para el año 2006. La columna (2) suma las variables *dummy* para las cinco macroregiones de Brasil. La columna (3) presenta los resultados con efectos fijos de área mínima comparable (AMC) y con un efecto fijo para el año 2006. La columna (4) muestra los resultados con efectos fijos de AMC para el año 2006, y un conjunto de controles —llamado “Controles 1”— que captura los cambios en la estructura agraria en el tiempo. Estas variables son las proporciones, a nivel de AMC, de fincas divididas por tamaño: hasta 5 hectáreas (omitido), 5 a 20 ha, 20 a 100 ha y 100 a 500 ha. Por último, la columna (5) agrega un conjunto de variables a nivel de AMC que varía con el tiempo. Estas variables incluyen el porcentaje de fincas que usan asistencia técnica, hacen parte de una asociación o cooperativa, tienen electricidad, usan animales y/o máquinas para la producción, usan irrigación, usan fertilizantes y controlan las plagas y enfermedades. A estas variables se las llamó “Controles 2”.

Nuestros resultados principales están en la columna (4). Estos representan una especificación de diferencias en diferencias con efectos fijos a nivel de AMC y controles para el cambio en la estructura agraria en el tiempo. Los resultados se pueden interpretar como efectos causales bajo estos supuestos: (1) los cambios en el tiempo a nivel de AMC, en términos de la incidencia de ambos programas, son exógenos; y (2) los cambios en el tiempo, en términos de la estructura del tamaño de las fincas, son exógenos. Es necesario tener cautela respecto a estos dos supuestos, pues las incidencias del programa podrían estar motivadas por los cambios en la pobreza a nivel de AMC. Los resultados en las otras columnas se presentan para propósitos comparativos. Ayudan a dilucidar cómo interpretar los resultados principales, y contribuyen a entender la relación entre el PRONAF, los programas sociales y la pobreza en el Brasil rural. La especificación en la columna (5) incluye controles que son potencialmente endógenos. Decidimos presentar estos resultados para poder verificar cómo cambian los coeficientes de interés a medida que se agregan estos controles.

¹⁷ Los cuadros de esta sección muestran las estimaciones de los coeficientes de interés. El conjunto completo de resultados está disponible en el archivo de los autores.

El cuadro a continuación presenta los resultados en cuanto a productividad de la tierra. Los resultados de MCO con los datos agregados en la columna (1) muestran que a una mayor incidencia del PRONAF en una AMC, mayor es la productividad promedio de la tierra. Asimismo, cuanto mayor es la incidencia del programa social en una AMC, menor es la productividad promedio de la tierra. Por último, entre mayor es la proporción de fincas con acceso a ambos programas, menor es el promedio de productividad de la tierra. Los mismos resultados aplican cuando se incluyen variables dicotómicas de macroregión en la columna (2) a pesar de que el término de interacción ya no es estadísticamente diferente a cero.

En las especificaciones preferidas con efectos fijos de AMC —columnas (3) y (4)—, el coeficiente del PRONAF no es en términos estadísticos significativamente diferente a cero, pero el efecto de interacción es en términos estadísticos significativamente diferente a cero en el nivel del 10 %. Adicionalmente, la incidencia del programa de transferencias monetarias es negativa y significativa en el nivel del 1 %. Teniendo en cuenta los resultados de la columna (4), estimamos que un incremento de diez puntos porcentuales en la incidencia de los programas sociales está asociado con una disminución en la productividad de la tierra de R\$134 al año, en lugares en los que no hay interacciones entre los dos programas. Tomando el valor medio de productividad de la tierra en 1996 (R\$442), este efecto corresponde a una disminución en la productividad de la tierra de casi el 30 %. Sin embargo, en lugares en los que hay interacciones debemos incorporar el efecto compensador de la sinergia. Realizamos esto de dos maneras. Primero, si el incremento de diez puntos porcentuales en la incidencia de los programas sociales es igualado por un incremento de diez puntos porcentuales en el PRONAF —*para las mismas familias*—, los dos efectos se cancelan y el resultado neto es una reducción de solo R\$5 en la productividad de la tierra ($-0,0134*10 + 0,0129*10 = -0,005$).

Alternativamente, podemos asumir que solo el 17 % de los beneficiarios adicionales de los programas sociales también son beneficiarios del PRONAF. Esto es consistente con las medias del cuadro 2.2, que muestran que el 14 % de las fincas recibieron programas sociales en el 2006, pero solo el 2,4 % accedió tanto a un programa social como al PRONAF. En este escenario, estimamos que un incremento de diez puntos porcentuales en la incidencia de los programas sociales —acompañado de un incremento de 1,7 puntos porcentuales en la incidencia de familias con ambos programas— está asociado con una disminución de R\$112 al año en la productividad de la tierra ($-0,0134*10 + 0,0129*1,7 = -0,112$). Esto corresponde a una disminución del 25 % en el valor medio de 1996 con respecto a la productividad de la tierra. Estos resultados sugieren que puede haber sinergias positivas entre los dos programas que son lo suficientemente grandes para

CUADRO 2.3. Efectos sinérgicos de la interacción entre el PRONAF y programas sociales sobre la productividad de la tierra: (establecimientos entre 0 y 500 ha)

Brasil	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Incidencia del PRONAF y programas sociales	-0,0240** (0,0112)	-0,0107 (0,0105)	0,0121* (0,0072)	0,0129* (0,0073)	0,0207*** (0,0075)
Incidencia del PRONAF	0,0191*** (0,0027)	0,0047** (0,0024)	0,0019 (0,0018)	0,0014 (0,0018)	-0,0041* (0,0023)
Incidencia de programas sociales	-0,0232*** (0,0025)	-0,0203*** (0,0027)	-0,0136*** (0,0019)	-0,0134*** (0,0019)	-0,0130*** (0,0026)
Constante	0,5641*** (0,0149)	0,0306 (0,0347)	0,5578*** (0,0099)	1,6486*** (0,5327)	1,3889** (0,5463)
R-cuadrado	0,06	0,09	0,08	0,09	0,09
# de obs.	8495	8495	8495	8495	8495
Efectos fijos de macroregión	No	Sí	No	No	No
Efectos fijos de AMC	No	No	Sí	Sí	Sí
Efecto fijo de año (2006)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Controles 1	No	No	No	Sí	Sí
Controles 2	No	No	No	No	Sí

Notas: los errores estándar están entre paréntesis. Todas las regresiones están estimadas con argupaciones de AMC y ponderadas por la media del número de establecimientos entre 1996-2006. El conjunto "Controles 1" incluye controles para la distribución del tamaño de las fincas. El conjunto "Controles 2" incluye controles para el uso de prácticas tecnológicas y agrícolas.

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia.

compensar los efectos negativos del crecimiento de los programas sociales sobre la productividad de la tierra. Sin embargo, al impacto agregado de la interacción de políticas lo eclipsa el hecho que la mayoría de familias no recibió ambos programas de manera simultánea.

Resulta interesante que el coeficiente del PRONAF de acuerdo con la columna (5) es estadísticamente significativo al nivel del 10 %. Esto implica que los controles adicionales para prácticas tecnológicas y agrícolas son colineales a la incidencia del PRONAF, lo que sugiere que cualquier efecto del PRONAF probablemente pasará por medio de estos canales. A diferencia de muchos de

los demás resultados, el coeficiente del PRONAF exhibe diferencias entre las regiones. Estos temas se discuten adelante con mayor detalle.

El cuadro 2.4 presenta los resultados de ingreso agrícola por trabajador de la familia; los trabajadores de la familia están definidos en unidades equivalentes a hombres adultos. El ingreso se define como el valor de la producción menos los gastos monetarios totales. Las columnas (1) a (4) muestran que hay una correlación negativa entre los programas sociales y el ingreso por cada trabajador de la familia. La columna (1) muestra que las AMC con mayor incidencia de los programas sociales están asociadas con menor ingreso por cada trabajador de la familia. La columna (4) muestra que aquellas AMC que incrementaron la incidencia de los programas sociales entre 1996 y el 2006 están

CUADRO 2.4. Efectos sinérgicos de la interacción entre el PRONAF y programas sociales sobre el ingreso por trabajador: (establecimientos entre 0 y 500 ha)

Brasil	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Incidencia del PRONAF y programas sociales	0,1744* (0,1002)	0,1425 (0,0986)	0,2226** (0,1016)	0,2503** (0,1038)	0,2857*** (0,1039)
Incidencia del PRONAF	0,0085 (0,0272)	-0,0336 (0,0293)	-0,0319 (0,0281)	-0,0407 (0,0289)	-0,0560* (0,0323)
Incidencia de programas sociales	-0,2306*** (0,0324)	-0,1453*** (0,0284)	-0,0978*** (0,0331)	-0,1071*** (0,0316)	-0,1123*** (0,0335)
Constante	3,4553*** (0,0911)	3,5723*** (0,5219)	3,4344*** (0,1509)	3,1789 (12,1222)	3,7137 (12,4092)
R-cuadrado	0,01	0,02	0,00	0,00	0,00
# of obs.	8495	8495	8495	8495	8495
Efectos fijos de macroregión	No	Sí	No	No	No
Efectos fijos de AMC	No	No	Sí	Sí	Sí
Efecto fijo de año (2006)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Controles 1	No	No	No	Sí	Sí
Controles 2	No	No	No	No	Sí

Notas: los errores estándar están entre paréntesis. Todas las regresiones están estimadas con agrupaciones de AMC y ponderadas por la media del número de establecimientos entre 1996-2006. El conjunto “Controles 1” incluye controles para la distribución del tamaño de las fincas. El conjunto “Controles 2” incluye controles para el uso de prácticas tecnológicas y agrícolas.

* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Fuente: elaboración propia.

asociadas con un menor incremento del ingreso por cada trabajador de la familia. Resulta interesante que no hay ninguna correlación entre la incidencia del PRONAF y el ingreso por trabajador de la familia. Sin embargo, las columnas (3) y (4) sugieren que hay una sinergia positiva: donde los dos programas se incrementan juntos, su crecimiento combinado tiene un efecto positivo en el aumento del ingreso por trabajador. Teniendo en cuenta las estimaciones puntuales de la columna (4), y el caso en que el crecimiento de los programas sociales es igualado por el crecimiento del PRONAF para las mismas familias, un incremento de diez puntos porcentuales en la incidencia de ambos programas está asociado con un incremento de R\$1432 del ingreso anual por cada trabajador de la familia $(-0,1071 \cdot 10 + 0,2503 \cdot 10 = 1,432)$. Tomando el valor medio de ingreso por trabajador de 1996, esto representa un incremento del 45 %. Sin embargo, bajo el escenario alternativo que refleja las medias del cuadro 2.2, en el que el crecimiento simultáneo de ambos programas solo es el 17 % del crecimiento en los programas sociales, el impacto neto es una disminución del 20 % en el ingreso por trabajador. De nuevo, concluimos que parece haber evidencia bastante fuerte respecto a que se presentan sinergias cuando las familias reciben los dos programas de manera simultánea, pero el hecho de que la mayoría de familias no participa en ambos programas ha limitado el efecto (local) agregado de las interacciones entre políticas.

El cuadro 2.5 presenta los resultados para el trabajo infantil en agricultura. Los resultados de mínimos cuadrados ordinarios agregados presentados en la columna (1) muestran que entre mayor es la incidencia del PRONAF en una AMC, mayor es el promedio del trabajo infantil. Asimismo, entre mayor es la incidencia de un programa social en una AMC, mayor es el promedio del trabajo infantil. Por último, entre mayor es la proporción de fincas con ambos programas, menor es el promedio del trabajo infantil. Los mismos resultados se mantienen cuando se agregan *dummies* de macroregión (columna 2).

La incidencia del programa social se vuelve negativa y el efecto de interacción ya no es estadísticamente diferente a cero en las especificaciones preferidas cuando se agregan efectos fijos de AMC (columnas 3 y 4). Teniendo en cuenta los resultados de la columna (4), estimamos que un incremento de diez puntos porcentuales en la incidencia del PRONAF está asociado con un incremento del trabajo infantil de quince niños por cada mil fincas. Tomando el valor medio del trabajo infantil por finca en 1996 (432 niños por cada mil fincas), este efecto corresponde a un incremento del 3,4 % en el trabajo infantil. Adicionalmente, también estimamos que un incremento de diez puntos porcentuales en la incidencia de un programa social está asociado con una disminución de 32 niños por cada mil fincas, lo que corresponde a una disminución del 7,4 %

CUADRO 2.5. Efectos sinérgicos de la interacción entre el PRONAF y programas sociales sobre el trabajo infantil: (establecimientos entre 0 y 500 ha)

Brasil	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Incidencia del PRONAF y programas sociales	-0,0066*** (0,0021)	-0,0042** (0,0019)	0,0017 (0,0031)	0,0017 (0,0031)	0,0015 (0,0031)
Incidencia del PRONAF	0,0009*** (0,0003)	0,0037*** (0,0004)	0,0014*** (0,0005)	0,0015*** (0,0005)	0,0006 (0,0006)
Incidencia de programas sociales	0,0042*** (0,0005)	0,0023*** (0,0005)	-0,0033*** (0,0007)	-0,0032*** (0,0007)	-0,0024*** (0,0008)
Constante	0,4401*** (0,0080)	0,4242*** (0,0143)	0,4416*** (0,0032)	-1,1356*** (0,4297)	-0,8467** (0,3758)
R-cuadrado	0,21	0,38	0,47	0,48	0,50
# of obs.	8495	8495	8495	8495	8495
R-cuadrado	0,32	0,32	0,56	0,56	0,58
# of obs.	2922	2922	2922	2922	2922
Efectos fijos de macroregión	No	Sí	No	No	No
Efectos fijos de AMC	No	No	Sí	Sí	Sí
Efecto fijo de año (2006)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Controles 1	No	No	No	Sí	Sí
Controles 2	No	No	No	No	Sí

Notas: los errores estándar están entre paréntesis. Todas las regresiones están estimadas con agrupaciones de AMC y ponderadas por la media del número de establecimientos entre 1996-2006. El conjunto “Controles 1” incluye controles para la distribución del tamaño de las fincas. El conjunto “Controles 2” incluye controles para el uso de prácticas tecnológicas y agrícolas.

* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Fuente: elaboración propia.

en el trabajo infantil. No hay ninguna interacción estadísticamente significativa para el trabajo infantil.

Resulta interesante que no haya ningún efecto del PRONAF bajo la especificación en la columna (5). Esto implica que los controles adicionales de prácticas tecnológicas y agrícolas son colineales

a la incidencia del PRONAF, lo que sugiere que estos son canales mediante los cuales opera el efecto del PRONAF.

Si se toman juntos, los resultados sugieren que: (1) una mayor incidencia del PRONAF está asociada con incrementos en el trabajo infantil, quizás al permitir el uso de insumos y tecnología que incrementa la productividad del trabajo; (2) una mayor incidencia de los programas sociales está asociada con una disminución del trabajo infantil, probablemente mediante un efecto de ingresos que induce una menor oferta de trabajo infantil así como un efecto de condicionalidad de Bolsa Familia, que requiere la asistencia a la escuela; y (3) no hay evidencia alguna de sinergias entre el PRONAF y programas sociales.

Potencial heterogeneidad en términos de regiones y tamaño de las fincas

Explorar en detalle la heterogeneidad de los resultados en las macroregiones o en los tamaños de las fincas va más allá del propósito de este capítulo. Comentamos brevemente algunos de los hallazgos más importantes para las regiones del noreste y sur en relación con Brasil. Estas son las dos regiones con la mayor cantidad de fincas familiares, pues contienen el 50 % y el 19 % del total nacional. También comentamos brevemente los resultados de la muestra de fincas con menos de cien hectáreas en lugar de las que tienen menos de quinientas hectáreas. Esta muestra excluye los agricultores familiares de mayor tamaño, que pueden responder de manera diferente al PRONAF, y se enfoca en un grupo de fincas un tanto más pobres, que es la población objetivo de Bolsa Familia¹⁸.

Con respecto al principal coeficiente de interés —el efecto de la variable de interacción de políticas—, los resultados son robustos en todas las regiones y tamaños de fincas para las tres variables de resultado. En Brasil, el noreste y el sur, y solo para fincas de menos de cien hectáreas, el coeficiente de sinergia es positivo (pero no siempre significativo) para la productividad de la tierra, positivo y siempre significativo para el ingreso, y positivo pero nunca significativo para

18 Uno de los revisores de esta investigación nos sugirió que limitáramos la muestra aun más para lograr una mayor aproximación a los agricultores familiares más pobres que tienen acceso al PRONAF B. Estimamos los modelos con fincas de menos de veinte hectáreas, en lugar de las que tienen menos de cien hectáreas, y los resultados fueron cualitativamente similares. Los signos de ocho de los nueve coeficientes fueron iguales, y el noveno fue estadísticamente insignificante en ambos modelos. De los siete coeficientes estadísticamente significativos bajo la muestra de menos de cien hectáreas, seis también fueron significativos bajo la muestra de menos de veinte hectáreas.

el trabajo infantil. Por lo tanto, ninguna de las conclusiones principales cambia en ninguno de estos casos.

Los resultados de los programas sociales también son bastante consistentes en las diferentes locaciones y tamaños. En los lugares en que los programas sociales han crecido con mayor rapidez, la productividad de la tierra y el ingreso han crecido más despacio. Estos resultados son estadísticamente significativos por lo menos al nivel del 5 % en todos los casos. El trabajo infantil, por el contrario, ha caído con mayor rapidez en los lugares en los que se han expandido los programas sociales. Este resultado es significativo al nivel del 1 % en Brasil para cualquier grupo de tamaño de finca, pero no es significativo en todas las regiones por separado.

El PRONAF es el único caso en que los resultados a veces difieren entre regiones y tamaños. En ningún caso el crecimiento del PRONAF tiene un impacto estadísticamente significativo sobre el crecimiento del ingreso. Probablemente este es el resultado de los efectos de compensación sobre las variables intermedias, un tema que se explora en la siguiente sección. Sin embargo, con respecto a la productividad de la tierra, la relación positiva insignificante a nivel de Brasil parece reflejar una relación positiva en el sur y una negativa en el noreste y para fincas más pequeñas. Asimismo, con respecto al trabajo infantil, hay algunas diferencias entre las regiones, pero no entre los tamaños. Los canales mediante los cuales pueden operar estos impactos se exploran en mayor detalle más adelante. Las diferencias regionales, en especial en cuanto al PRONAF, merecen investigaciones adicionales.

Posibles canales

Con el fin de esclarecer aún más los resultados presentados anteriormente, estimamos una serie de modelos de diferencias en diferencias a nivel de AMC en un conjunto de variables intermedias de resultado, relacionadas con los resultados estudiados en las secciones previas. Estas variables incluyen: valor de la producción, gastos totales, trabajo familiar, porcentaje de establecimientos con electricidad, porcentaje de establecimientos que usan fertilizantes, número de tractores por establecimiento y gasto en fertilizantes. Las primeras tres —valor de la producción, gastos y trabajo familiar— son las variables utilizadas para construir el ingreso familiar per cápita. Analizamos cada una individualmente para comprender más a fondo los resultados relacionados con el ingreso familiar. Las variables restantes tienen que ver con el uso de insumos y tecnología en la producción. Debido a que su inclusión en el modelo 5 de los cuadros anteriores algunas veces cambiaba el coeficiente del PRONAF, aquí las examinamos para explorar cómo el

PRONAF puede estar influenciando su uso. Las estimaciones se realizan con la misma muestra usada anteriormente: establecimientos hasta de quinientas hectáreas. Las regresiones controlan por efectos fijos a nivel de AMC, un efecto fijo de año, y un conjunto de proporciones de las fincas por tamaño, a nivel de AMC, que varían con el tiempo: hasta 5 ha (omitido), 5 a 20 ha, 20 a 100 ha y 100 a 500 ha.

En el cuadro 2.3 se reportó que no hay ninguna correlación entre el crecimiento del PRONAF y la productividad de la tierra. Este hallazgo se puede explicar por el hecho que el acceso al PRONAF no está asociado con un incremento en el valor total de la producción agrícola. También se encontró en el cuadro 2.4 que el crecimiento del PRONAF no está asociado con incrementos en el ingreso por trabajador de la familia. Este hallazgo también se puede explicar por los resultados del cuadro 2.6: el PRONAF está asociado con más gastos totales, pero menos trabajo familiar. Es probable que estos efectos se cancelen en el cálculo del ingreso familiar por trabajador. Como sospechábamos, el crecimiento del PRONAF está asociado positivamente con el crecimiento del uso de máquinas y fertilizantes, ambos con márgenes extensivos (la proporción de establecimientos que los usan) e intensivos.

CUADRO 2.6. Efectos sinérgicos de la interacción entre el PRONAF y programas sociales sobre los posibles canales (establecimientos entre 0 y 500 ha)

Canales	Interacción	PRONAF	Programas sociales	N
Valor de la producción	0,3537**	0,0233	-0,3820***	8495
Gastos totales	-0,1151	0,1015***	-0,1995***	8495
Trabajo familiar	0,0094**	-0,0034***	-0,0020**	8495
% de estab. con electricidad	0,5910**	-0,4837***	0,7746***	8495
% de estab. que usan asistencia técnica	0,4115***	-0,0075	0,0434*	8495
% de estab. que usan máquinas	-0,5346***	0,3553***	0,2494***	8495
% de estab. que usan fertilizantes	-0,1049	0,1076***	0,2822***	8495
Tractores por estab.	-0,0023***	0,0011***	-0,0001*	8495
Gastos en fertilizantes	-0,0926**	0,0443***	-0,0469***	8495

Notas: todas las regresiones están estimadas con agrupaciones de AMC, y ponderadas con la media del número de establecimientos de 1996-2006.

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia.

En contraste con el PRONAF, los resultados de los cuadros 2.3 y 2.4 muestran que el crecimiento de los programas sociales está asociado negativamente con incrementos en la productividad de la tierra y en el ingreso por trabajador en la familia. El cuadro 2.6 sugiere que esto puede explicarse por el hecho que el crecimiento de los programas sociales está asociado negativamente con incrementos tanto en el valor de la producción como en los gastos totales, con una mayor asociación con el valor de la producción. Es posible que la disminución en el valor de la producción resulte de la relación negativa entre los programas sociales y el trabajo adulto e infantil familiar. Resulta interesante que el crecimiento de los programas sociales está asociado positivamente con el uso de electricidad y algunos insumos de producción. Quizás el acceso a los programas sociales permite accesos a otros servicios del sector público, o quizás esta no es una relación causal. En el caso de la electricidad, probablemente esto refleje una relación entre el crecimiento de Bolsa Familia y las reglas de asignación usadas para la distribución del programa de electrificación rural (Luz para Todos).

Por último, con respecto al término de interacción, los cuadros 2.3 y 2.4 muestran una relación positiva con el crecimiento de la productividad de la tierra y del ingreso. Para la productividad de la tierra, esto parece funcionar mediante el incremento del valor de la producción. Para el ingreso, el efecto está asociado con un impacto más fuerte sobre la producción que sobre el trabajo familiar, sin incrementar los gastos.

Resumen de los resultados econométricos

Los resultados presentados arriba sugieren que no hay sinergias en el caso del trabajo infantil, probablemente porque el efecto directo de Bolsa Familia es bastante fuerte. Sin embargo, es probable que existan sinergias para las variables de resultado de productividad de la tierra e ingresos. En ambos casos, las sinergias positivas parecen ser bastante grandes, con el potencial de tener un impacto significativo sobre el crecimiento de los ingresos y la reducción de la pobreza. Los resultados fueron cualitativamente similares cuando la muestra se redujo a fincas de menos de cien hectáreas, o solo a fincas del noreste y sur del país. Sin embargo, el impacto municipal agregado de las interacciones de políticas parece eclipsarse por el hecho que solo una pequeña proporción de familias recibió ambos programas de manera simultánea. Con el fin de conseguir una comprensión más profunda de por qué ocurre esto, entrevistamos a formuladores de políticas y directores de programas.

La perspectiva de los formuladores de políticas

Esta sección resume los resultados de aproximadamente treinta entrevistas a funcionarios brasileros encargados de formular y ejecutar políticas a nivel federal y estatal. Buscamos entender qué piensan los funcionarios del gobierno sobre las potenciales sinergias entre las transferencias monetarias condicionadas y las políticas de desarrollo rural en Brasil. Sus consideraciones pueden ilustrar la relevancia de las hipótesis que estamos estudiando en nuestro proyecto y pueden proporcionar una mayor comprensión sobre cómo funcionan en realidad estas políticas y programas en Brasil. Esta información complementa el análisis cuantitativo que presentamos con anterioridad, y puede ayudarnos a interpretar esos resultados. Las entrevistas se enfocaron en un conjunto más amplio de políticas de desarrollo, si bien es cierto que el PRONAF era una de las más importantes. El período de tiempo abarcado en las entrevistas no se restringió al presente. En la mayoría de casos, las entrevistas comenzaron con la revisión de la evolución histórica de las políticas que estaban bajo consideración. En la práctica, esto coincidió bastante con el nacimiento y crecimiento del PRONAF.

Es importante resaltar que no empleamos una muestra aleatoria de formuladores de políticas y funcionarios del gobierno. Buscamos entrevistar a tantos funcionarios del gobierno relevantes como fuera posible en cuatro estados del noreste. También entrevistamos a varias personas clave del gobierno federal y de los ministerios del Desarrollo Social y de Desarrollo Agrario, los dos ministerios encargados de Bolsa Familia y del PRONAF, respectivamente. En los cuatro estados del noreste buscamos entrevistar a los directores de los programas respaldados por el FIDA y por el Banco Mundial con el fin de recolectar opiniones de funcionarios encargados de tipos distintos de programas de desarrollo rural. En la mayoría de estados conseguimos realizar entrevistas a más funcionarios del gobierno encargados de programas de desarrollo rural que a funcionarios encargados de las TMC. El cuestionario, junto con una lista completa de los nombres y afiliaciones de las personas entrevistadas, está disponible en el archivo de los autores.

Las entrevistas se realizaron en un formato semiestructurado. Incluimos un enunciado introductorio que proporcionaba algo de información contextual sobre el proyecto y el propósito de las entrevistas, y a continuación una lista de preguntas abiertas. Cuando los entrevistados estaban interesados y comprometidos, revisábamos toda la lista de preguntas, en esas ocasiones las entrevistas tenían una duración de varias horas y se podían analizar preguntas específicas y

otros asuntos relacionados. Cuando las entrevistas tenían un tiempo limitado, nos desplazábamos por el cuestionario más selectivamente.

Los principales hallazgos se resumen a continuación.

No es apropiado hablar de programas de “desarrollo rural” en términos genéricos

Si bien existe un grado considerable de homogeneidad entre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina, no se puede decir lo mismo acerca de los programas de desarrollo rural. Las políticas y proyectos de desarrollo rural varían con el tiempo y también dependiendo de cada proyecto. Varios ejemplos sirven para evidenciar esto.

Una manera de clasificar los proyectos de desarrollo rural es según la estrechez de su enfoque. El PRONAF, por lo menos durante su primera década, era un programa con un enfoque bastante estrecho. Esencialmente era una línea de crédito dirigida a fincas familiares, y estaba dominada por los créditos de producción. Fue solo más adelante que los créditos de inversión y las intervenciones complementarias obtuvieron importancia. Por el contrario, los proyectos del FIDA son proyectos comprehensivos e integrados de desarrollo rural. Usualmente se desarrollan durante seis años o más en un conjunto de comunidades bien definido, y se enfocan en una amplia variedad de intervenciones. Que incluyen, entre otras, organización comunitaria, infraestructura, inversiones para respaldar la producción y el procesamiento agrícola, asistencia técnica y participación de las mujeres.

Un segundo ejemplo de enfoques para el desarrollo rural se puede encontrar en el contraste entre los proyectos del FIDA y del Banco Mundial en el noreste de Brasil. A diferencia del enfoque comprehensivo y de largo plazo del FIDA, el Banco Mundial respaldó programas en el noreste que tendían a tener un enfoque mucho más estrecho, pero una cobertura más amplia. En décadas anteriores, los programas del Banco Mundial financiaron el acceso al agua y a la electricidad para una proporción significativa de la población rural del noreste. También se enfocaron en otras formas de infraestructura rural y en la compra de tractores. Había un pronunciado contraste entre enfoques en el estado de Bahia. El proyecto Pro-Gavião, respaldado por el FIDA, operó en solo trece municipios entre 1997 y el 2005. El proyecto subsiguiente financiado por el FIDA —Gente de Valor— se realizó en 34 municipios. En contraste, el proyecto respaldado por el Banco Mundial —Produzir— realizó inversiones en 407 de los 417 municipios del estado de Bahia. Asimismo, de manera opuesta a los proyectos del FIDA que implican intervenciones de

seis años o más, el director de un proyecto del Banco Mundial en otro estado del noreste describió un enfoque de evaluación rápida, en el que el equipo del proyecto solo pasa tres días en una comunidad para identificar demandas y elaborar una lista de prioridades antes de empezar las actividades.

Un último ejemplo puede identificarse al observar la evolución de los proyectos del FIDA con el paso del tiempo. Cada proyecto individual a menudo atraviesa fases muy distintas. Los directores de Pro-Gavião y Dom Helder resaltaron este aspecto. En el caso de Pro-Gavião, por ejemplo, los primeros tres años se enfocaron mucho más en la infraestructura, mientras que la última etapa del proyecto abordó temas de generación de ingresos. Asimismo, en el caso del estado de Bahia, donde el FIDA está trabajando en este momento en su tercera generación de proyectos de desarrollo rural, el enfoque ha evolucionado con el tiempo. En términos generales, Pro-Gavião empezó con un fuerte enfoque en la infraestructura, Gente de Valor estaba más enfocado en la generación de ingresos y Pro-Sertão se está desarrollando con un reconocimiento más claro de la importancia de las cadenas de productos y los canales de mercadeo. Si bien es cierto que también existen muchas similitudes entre estas tres generaciones de proyectos, el punto es que los proyectos del FIDA han evolucionado con el tiempo como respuesta a las enseñanzas de los éxitos y fracasos del pasado, de los cambios en las condiciones locales y de las alteraciones en los ambientes políticos estatales y nacionales.

Estos ejemplos sirven para ilustrar que existe un amplio espectro de posibles diseños para las intervenciones de desarrollo rural, y que estos proyectos no deben pensarse en términos genéricos. Las potenciales sinergias probablemente varían dependiendo de los diseños y, por lo tanto, determinar la fortaleza de las sinergias es una cuestión empírica importante.

Las entrevistas sugieren que las sinergias probablemente son importantes a nivel de los efectos de las políticas en los participantes de los programas

La discusión sobre los efectos sinérgicos de las TMC, los programas de desarrollo rural y otras políticas fue central en todas las entrevistas. No hubo unanimidad respecto a cuáles sinergias son las más importantes y qué tan grandes pueden llegar a ser. Sin embargo, sí hubo consenso general respecto a que Bolsa Familia es extremadamente importante para ayudar a las familias pobres a satisfacer sus necesidades nutricionales y que, al tener un ingreso básico garantizado, las familias pobres —y especialmente las mujeres— tendrían más tiempo para pensar en involucrarse en proyectos productivos. Debido a que el valor de la transferencia es pequeño, es poco probable

que el ingreso proveniente de Bolsa Familia financie directamente inversiones productivas, pero muchos encuestados expresaron la opinión de que puede tener una función aseguradora. En momentos de enfermedad, crisis familiares u otros choques negativos ayuda a satisfacer las necesidades básicas y a evitar la pérdida de bienes.

Las entrevistas sugieren que las sinergias a nivel de coordinación de políticas entre las TMC y los programas de desarrollo rural son débiles o a lo sumo incipientes

La mayoría de los encuestados estuvo de acuerdo en que hay muy poca coordinación entre las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza rural. Esto es especialmente cierto respecto a los organismos dentro de un mismo estado y a los ministerios a nivel federal. También suele ser cierto respecto a los diferentes programas dentro de un mismo organismo estatal o ministerio. Hay varias razones para la falta de coordinación.

Puede haber restricciones legales o administrativas que impiden el intercambio de información. Los directores de los programas de desarrollo rural en la región noreste no tienen acceso a la información del Registro Único (Cadastral Único) —usada para determinar la elegibilidad para Bolsa Familia— sobre quiénes están en condiciones de pobreza y dónde están ubicados. Dicha información podría ser extremadamente útil para diseñar las intervenciones, identificar la localización de los proyectos, aprender sobre las poblaciones objetivo y evitar la duplicación de esfuerzos en la recolección de información.

En el caso específico de Bolsa Familia y el PRONAF hay obstáculos administrativos creados por la falta de coordinación entre las acciones gubernamentales en diferentes escalas (federal, estatal, territorial y municipal). En el caso de ambos programas, las reglas y la orientación normativa se determinan a nivel nacional. La implementación de Bolsa Familia es descentralizada y los gobiernos municipales tienen un papel importante en la creación y mantenimiento del Registro Único. El PRONAF, en contraste, se basa en agentes de extensión agrícola que a menudo han pertenecido a organismos de nivel estatal, o son cofinanciados con un municipio o un grupo de municipios. La escasez de agentes de extensión, y una carencia general de financiación para sus servicios, crea obstáculos para acceder a créditos y para la elaboración de proyectos exitosos. También ocurre que, a menudo, hay muy poca interacción entre las ramas locales del gobierno encargadas de los programas sociales y aquellas encargadas del PRONAF.

A nivel más general, los intereses políticos frecuentemente crean obstáculos para la coordinación y colaboración de muchas maneras diferentes. En primer lugar, los encuestados de varios

estados del noreste explicaron que cuando hay una coalición de partidos políticos en el poder a nivel estatal, esto, a menudo, conlleva que los partidos se dividan los cargos de alto nivel y los organismos. Los organismos con frecuencia se consideran feudos, y espacios para obtener beneficios políticos, lo que crea obstáculos para la cooperación. En segundo lugar, se suministraron ejemplos sobre cómo un solo ministerio, o organismo dentro de una secretaría estatal, algunas veces se asigna a diferentes facciones de un solo partido. En este caso, las luchas políticas internas pueden crear obstáculos para la coordinación. Un último ejemplo que surgió en las entrevistas tiene que ver con la lógica de cada uno de los políticos. Los ministros y secretarios, así como los directores de organismos gubernamentales, todos quieren llevarse el crédito por políticas y proyectos exitosos. Esto a menudo los lleva a gestionar las políticas y proyectos que están bajo su responsabilidad como si fueran de su propiedad, pues quieren recibir reconocimiento público por aquellos resultados exitosos por los cuales pueden proclamarse responsables. Esto también puede generar obstáculos para la colaboración entre ramas del gobierno.

Un área prometedora en la que parecería estar naciendo una coordinación entre políticas es el programa Brasil Sin Miseria. Este es un esfuerzo particular del gobierno de la presidente Rousseff que busca erradicar la pobreza extrema —y a Rousseff le gustaría llevarse el crédito por el proyecto cuando termine su mandato—. Como resultado del liderazgo y la designación de prioridades provenientes desde el nivel más alto de autoridad, los ministerios de Desarrollo Social (MDS) y de Desarrollo Agrario (MDA) parecen estar trabajando juntos intensivamente en este esfuerzo. Por primera vez han fusionado las bases de datos sobre quiénes están en condiciones de pobreza, del Registro Único y sobre quiénes son agricultores familiares elegibles para el PRONAF, con el fin de enfocarse en la población que hace parte de ambos grupos. Se han desarrollado políticas enfocadas en la “inclusión productiva” en varios ministerios con un nivel relativamente alto de colaboración y propósitos comunes. Si bien tenemos dudas sobre el éxito del paquete particular que se estaba implementando, sí creemos que el grado de coordinación política es un avance muy positivo. En las entrevistas también surgieron varios ejemplos de experiencias similares a nivel estatal. Un gobernador con carácter y un conjunto claro de prioridades también puede producir un nivel importante de coordinación entre diferentes ramas del gobierno estatal. El liderazgo es un elemento crucial.

Los proyectos del FIDA pueden tener impactos que van más allá de los participantes en un proyecto específico, porque pueden servir como ejemplos de lo que es posible y ser lecciones que potencialmente se pueden escalar

Dos ejemplos proporcionan evidencia para esta conclusión. Primero, en el estado de Bahia ha habido una continuidad considerable respecto al liderazgo de los proyectos del FIDA. Augusto Cesar de Oliveira Maynard fue el director de los tres proyectos que el FIDA financió en el estado de Bahia. Cuando lo entrevistamos, en el 2013, explicó que estaba liderando un esfuerzo de colaboración dentro de la Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) —el organismo del gobierno estatal que alberga los programas respaldados tanto por el Banco Mundial como por el FIDA— para rediseñar la siguiente fase del programa Produzir, que había sido respaldado por el Banco Mundial. El objetivo es extrapolar muchas de las lecciones aprendidas en los dos proyectos pequeños del FIDA en Bahia y encontrar maneras de fusionar los elementos exitosos de ambos programas. Aunque es muy temprano para saber qué surgirá a partir de este esfuerzo, es una novedad alentadora. Un segundo ejemplo proviene del proyecto Dom Helder, respaldado por el FIDA desde el 2000. A diferencia de la mayoría de proyectos del FIDA en Brasil, que se desarrollaban junto con gobiernos estatales en el noreste, Dom Helder se ejecutó en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Agrario. El proyecto abarcó sesenta municipios en seis estados del noreste. Cuando entrevistamos al director de Dom Helder durante más de una década, Espedito Rufino de Araujo, quedó claro que para él la importancia del proyecto iba más allá de los efectos directos que pudiera tener sobre los cerca de quince mil beneficiarios. A lo largo de la entrevista mencionó varias veces la importancia de “proporcionar ejemplos” y “crear referencias” sobre cómo un conjunto de políticas integrado puede ayudar a familias agricultoras a vivir en regiones semiáridas con derechos, ciudadanía y un nivel de vida decente.

Conclusiones

Este capítulo presenta los resultados de un estudio acerca de las sinergias entre los programas sociales en Brasil —de los cuales el más importante es el programa de transferencias monetarias condicionadas Bolsa Familia— y un programa de crédito agrícola dirigido a familias agricultoras (PRONAF). El capítulo también se basa en aproximadamente treinta entrevistas a funcionarios del gobierno, que se utilizaron para ayudar a interpretar los resultados econométricos y para ubicarlos en el contexto más amplio de las políticas de desarrollo rural en Brasil.

El análisis econométrico proporciona evidencia sugestiva sobre el impacto individual de cada programa, así como sobre las posibles sinergias entre programas. Las variables de resultado estudiadas fueron la productividad de la tierra, el ingreso agrícola por cada trabajador de la familia y el trabajo infantil en fincas. La hipótesis sobre sinergias que investigamos postula que los hogares expuestos tanto a un programa social como a políticas de desarrollo rural deberían poder incrementar la productividad y el ingreso, así como disminuir el trabajo infantil, con mayor éxito que los hogares expuestos a solo uno de los programas o a ninguno de ellos. El análisis empleó una metodología de diferencias en diferencias con efectos fijos de nivel municipal, que se aplicó a un panel de datos municipales tomados de los censos agropecuarios de 1995-1996 y del 2006. Debido a que la localización endógena de los programas siempre es una posibilidad con datos no experimentales de este tipo, en general nos abstenemos de interpretar los resultados como impactos causales. Los resultados proporcionan evidencia de correlaciones importantes y sugieren posibles causalidades.

La porción descriptiva del capítulo mostró que el promedio de productividad de la tierra entre establecimientos de menos de quinientas hectáreas incrementó en un 61 % durante un período de diez años, como reflejo de un mayor uso de insumos y del cambio tecnológico en el sector. Aun así, debido a que el valor de los insumos también aumentó pronunciadamente, el ingreso agrícola real por cada trabajador de la familia solo incrementó en un 43 %. El trabajo infantil cayó y pasó de casi un niño trabajando por cada dos establecimientos, a un niño trabajando por cada cinco. Estas fueron las variables de resultado estudiadas en este capítulo. En términos de las variables del programa, el porcentaje de fincas de menos de quinientas hectáreas con acceso al PRONAF incrementó de cero en los datos de referencia a un 12,3 % en el 2006, y el porcentaje de fincas con acceso a programas sociales incrementó de cero a un 14 %. El 17 % de las fincas que recibieron programas sociales también tuvo acceso al PRONAF, y cerca del 20 % de las fincas con acceso al PRONAF también se benefició de los programas sociales. En todos los casos hubo una variación considerable entre los más de cuatro mil municipios estudiados.

Los resultados econométricos sugieren que en los lugares en los que Bolsa Familia creció con mayor rapidez, el trabajo infantil disminuyó con mayor rapidez. No tenemos ninguna razón para dudar que esto refleja el impacto causal del programa. También se presentó una fuerte relación negativa entre el crecimiento de los programas sociales y el crecimiento de la productividad de la tierra y el ingreso. Investigaciones adicionales deben tratar de identificar si estas 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 negativa en el noreste. Otros estudios documentaron un flujo mucho mayor de recursos del PRONAF en el sur, así como mayor evidencia en esa región de potenciales impactos sobre la productividad. Por lo tanto, los resultados sugieren que quizás los recursos del PRONAF se usan más efectivamente en el sur. Por último, no observamos ninguna relación significativa entre el crecimiento del PRONAF y el crecimiento del ingreso, ni en el caso de Brasil como un todo ni en regiones específicas, ni tampoco para fincas más pequeñas. Una posible explicación es que el crecimiento del PRONAF se ha asociado tanto con el crecimiento de los gastos como con el crecimiento del valor de la producción, y que estos se compensan entre sí.

En términos de sinergias, los resultados econométricos no revelaron evidencia para respaldar esta hipótesis en el caso del trabajo infantil. Sospechamos que esto se debe a que Bolsa Familia y otras políticas de gobierno han abordado este resultado directamente, y ya han sido bastante exitosas. También es posible que las políticas tengan efectos opuestos que se cancelen. En contraste con el trabajo infantil, se observaron sinergias positivas para las variables de productividad de la tierra e ingreso, y estos resultados fueron consistentes entre regiones e incluso cuando la atención se restringió a fincas más pequeñas. En el caso de ambas variables, las sinergias positivas fueron bastante grandes, con el potencial de tener un impacto significativo en el crecimiento del ingreso y la reducción de la pobreza. Hay varias explicaciones posibles para estos resultados. Las transferencias monetarias pueden proporcionar un acceso mejorado a las necesidades nutricionales básicas, y esto puede permitir a los beneficiarios de las políticas de desarrollo rural concentrar su tiempo y energía en el éxito de sus proyectos; las transferencias monetarias pueden tener funciones crediticias y de aseguramiento que pueden ayudar a relajar las limitaciones de liquidez y evitar una pérdida de bienes cuando las familias enfrentan una crisis; o las transferencias monetarias pueden facilitar el acceso a otros servicios públicos, como la asistencia técnica. Investigaciones futuras deben tratar de distinguir entre estas explicaciones alternativas.

Los resultados econométricos también sugieren que el impacto agregado de las interacciones entre políticas está limitado por el hecho que una proporción relativamente pequeña de familias se benefició de ambos programas simultáneamente. Si bien cerca del 20 % de los establecimientos con acceso al PRONAF también se benefició de Bolsa Familia, el grupo que recibió ambos programas solo representa el 2,4 % de todos los establecimientos de menos de quinientas hectáreas. Para poder comprender mejor a qué se debe esto, entrevistamos a formuladores de políticas y directores de programas. Hacemos énfasis en cinco conclusiones clave.

Primero, existe un consenso sustancial respecto a los obstáculos para la reducción de la pobreza que surgen de una falta de coordinación entre políticas. En el período estudiado, Bolsa Familia y el PRONAF se expandieron dramáticamente, pero con una limitada o nula relación entre ambos proyectos. Estas fueron políticas 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 la pobreza y acumulación de capital humano *vs.* desarrollo de agricultura familiar), diferentes poblaciones objetivo (población pobre *vs.* familias agricultoras) y diferentes instrumentos (transferencias monetarias *vs.* créditos agrícolas subsidiados). En algunos casos, como en el de las familias agricultoras pobres que calificaron para el PRONAF B, las poblaciones objetivo y las metas de ambos programas coincidían considerablemente. Pero, en general, el aislamiento de políticas a nivel federal, estatal y municipal parece ser un problema significativo. Los obstáculos políticos, cimentados en la lógica individual de los políticos, en las coaliciones heterogéneas de gobierno que se generan o en las prácticas arcaicas de las élites tradicionales del noreste de Brasil, también se identificaron como razones para la falta de coordinación entre políticas.

Segundo, al parecer está surgiendo una coordinación prometedora entre políticas con el programa Brasil Sin Miseria. Como resultado del liderazgo y designación de prioridades por parte del nivel más alto de autoridad, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Desarrollo Agrario parecen estar trabajando juntos extensivamente en este esfuerzo. Por primera vez fusionaron las bases de datos de la población que vive en condiciones de pobreza, la del Registro Único y la de las familias agricultoras elegibles para el PRONAF, con el fin de enfocarse en la población que hace parte de los dos grupos. Ambos ministerios diseñaron políticas dirigidas a la “inclusión productiva”, con un nivel relativamente alto de colaboración y propósitos comunes. Varios ejemplos de experiencias similares a nivel estatal —a menudo lideradas por un gobernador políticamente fuerte— también surgieron en las entrevistas. Como ya dijimos, el liderazgo es un elemento crucial. Una recomendación que surgió de esta experiencia, en cuanto a las políticas, es que el gobierno debería extender el uso del Registro Único —que determina la elegibilidad para Bolsa Familia— con el fin de mejorar la focalización de una serie de otras políticas dirigidas a la pobreza rural y al desarrollo rural.

Tercero, está claro que los formuladores de políticas enfrentan restricciones y disyuntivas presupuestales, y que no solo toman decisiones con base en evaluaciones de impacto y estudios basados en evidencias. No hay duda alguna de que las restricciones institucionales, los grupos de

interés y los cálculos políticos son importantes. Pero quedó claro en varias entrevistas que quienes diseñan las políticas y los directores de los programas de desarrollo rural anhelan información y evidencia. No dudan en reconocer los vacíos existentes en la información que tienen disponible, y parecen deseosos de encontrar estudios y evidencias que puedan ayudar a orientar sus decisiones. También quedó claro que las restricciones presupuestales y políticas no fueron los mayores obstáculos para el éxito de Bolsa Familia y el PRONAF. Ambos programas experimentaron un crecimiento dramático de su clientela y presupuestos desde su creación, y ambos programas fueron lo suficientemente importantes como para sobrevivir la transición política entre el partido PSDB y el partido PT en el 2003 (aunque con algunos cambios en cuanto a nombre y diseño en el caso de Bolsa Familia). Uno de los obstáculos principales que ambos enfrentan tiene que ver con la débil capacidad administrativa en los niveles bajos del gobierno. El éxito de ambos programas depende de la colaboración con los gobiernos municipales para la creación y mantenimiento de un Registro Único, y con los gobiernos estatales y municipales para la prestación de asistencia técnica a las familias agricultoras. Es a este nivel que a menudo no hay suficiente presupuesto, personal y capacidad técnica y administrativa.

Cuarto, hay algunos signos optimistas de progreso en la lucha contra la pobreza rural en Brasil. La nueva generación de proyectos de desarrollo rural del FIDA y del Banco Mundial en el noreste de Brasil parece reconocer la importancia de la coordinación entre políticas. No solo los directores de estos programas sino también personas ajenas a ellos expresaron esta opinión. Funcionarios del gobierno en la región noreste así como en Brasilia parecen compartir estas opiniones. Es posible encontrar ejemplos de coordinaciones exitosas, que parecen estar basadas en el liderazgo determinado y enfocado de un presidente o gobernador, o en una estructura particular de nivel estatal que centraliza la responsabilidad de la coordinación en un solo organismo.

Por último, muchos funcionarios comparten la opinión de que la importancia de los proyectos de desarrollo rural del FIDA en el noreste de Brasil va más allá de su impacto directo sobre sus participantes. Los proyectos del FIDA pueden ser ejemplos de coordinación exitosa entre políticas, y pueden servir como referencias para lo que es posible lograr si se emplea un enfoque comprehensivo y prolongado. Existe conciencia de que se pueden aprender lecciones de estos proyectos y luego extrapolarnos a políticas dirigidas a un público mayor en el noreste. Observamos evidencia de esto en Bahia. En este sentido, los proyectos comprehensivos de desarrollo rural no necesariamente compiten con políticas que tienen un enfoque más estrecho y que pueden llegar a un público más amplio. Ambos esfuerzos pueden ser complementarios. Sin embargo, es necesario cierto grado de

cautela. Si parte del éxito de los proyectos del FIDA proviene del paquete completo, y de las sinergias existentes entre políticas, entonces extrapolar piezas aisladas puede no funcionar. Futuros estudios cuantitativos y evaluaciones de impacto deberán dilucidar estos aspectos.

Referencias

- Andrade, M., Chein, F., y Ribas, R. (2007). "Políticas de Transferência de Renda e Condição Nutricional de Crianças: uma avaliação do Bolsa Família". Cedeplar, Universidad Federal de Minas Gerais, *Texto para Discussão n.º TD 312*.
- Barros, R. P., De Carvalho, M., Franco, S., y Mendoça, R. (2010). "Determinantes da Queda na Desigualdade de Renda no Brasil". IPEA, *Texto para Discussão n.º TD 1460*.
- Barros, R. P., De Carvalho, M., y Franco, S. (2007). "O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira". En: Barros, R. P., Foguel, M., y Ulyssea, G., *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. Vol. 2. Brasília: IPEA.
- Burgos, F., Abreu, K., y Lins, E. (2014). *La dimensión institucional de las sinergias entre programas de transferencia condicionada y programas de desarrollo rural: Brasil - Bolsa Família y PRONAF*. [Relatorio final.] Diciembre del 2014.
- Camelo, R., Tavares, P. A., y Saiani, C. C. S. (2009). "Alimentação, Nutrição e Saúde em Programas de Transferência de Renda: Evidências para o Programa Bolsa Família". *Revista Economia*, 10(4), 685-713.
- Covre, S., Marques, F., y Mattos, E. (2008). "Oferta de trabalho e transferências: Evidências dos efeitos das condições impostas pelo programa Bolsa Família". Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia (ANPEC).
- DIEESE (2011). *Estatísticas do meio rural 2010-2011*. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Ministério do Desenvolvimento Agrário. São Paulo: DIEESE, NEAD y MDA.
- Ferro, A. R., y Kassouf, A. L. (2003). "Avaliação do Impacto dos Programas de Bolsa Escola na Incidência de Trabalho Infantil no Brasil". *Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia* (ANPEC).

- Ferro, A. R., y Nicollela, A. C. (2007). *The Impact of Conditional Cash Transfer Programs on Household Work Decisions in Brazil*. Population Association of America 2007 Annual Meeting. [Conferencia.]
- Firpo, S., Pieri, R., Pedroso, E., y Souza, A. P. (2014). "Evidence of Eligibility Manipulation for Conditional Cash Transfer Programs". *Economía*, 15(3), 243-260.
- Foguel, M. N., y Barros, R. P. (2010). "The Effects of Conditional Cash Transfer Programmes on Adult Labour Supply: An Empirical Analysis Using a Time-Series-Cross-Section Sample of Brazilian Municipalities". *Estudios Económicos*, 40(2), 259-293.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). (2008). Federative Republic of Brazil, Country Programme Evaluation. Reporte n.º 1944-BR
- Glewwe, P., y Kassouf, A. L. (2012). "The Impact of the Bolsa Escola/Familia Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Drop Out Rates and Grade Promotion in Brazil". *Journal of Development Economics*, 97(2), 505-517.
- Guanziroli, C. E. (2007). "PRONAF Dez Anos Depois: Resultados e Perspectivas para o Desenvolvimento Rural". *Revista de Economía y Sociología Rural*, 45 (2), 301-328.
- Helfand, S., Moreira, A. R. B., y Bresnayan Jr., E. (2014). "Agricultura Familiar, Produtividade e Pobreza no Brasil: Evidências do Censo Agropecuário 2006". En: Schneider, S., Ferreira, B., y Alves, F. (orgs.), *Aspectos da Agricultura Brasileira: Uma análise Multidimensional com dados do Censo Agropecuário 2006*. Brasil: IPEA.
- Helfand, S., Moreira, A. R. B., y Figueiredo A. M. R. (2011). "Explicando as Diferenças de Pobreza entre Produtores Agrícolas no Brasil: Simulações Contrafactuais com o Censo Agropecuário 1995-96". *Revista de Economía y Sociología Rural*, 49(2), 391-418.
- Helfand, S., Rocha, R., y Vinhais, H. E. (2009). "Pobreza e Desigualdade de Renda no Brasil Rural: Uma Análise da Queda Recente". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 39(1), 67-88.
- Helfand, S., y Brunstein, L. F. (2001). "The Changing Structure of the Brazilian Agricultural Sector and the Limitations of the 1995/96 Agricultural Census". *Revista de Economía y Sociología Rural*, 39(3), 179-203.
- Kerstenetzky, C. L. (2009). "Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 52(1), 53-83.

- Machado, R. F. T., y Souza, A. (2008). “Efeito do Bolsa Escola sobre Saúde. Efeitos de Alocação IntraFamiliar”. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo. Mimeo.
- Mattei, L. (2006). *PRONAF 10 Anos: Mapa da Produção Acadêmica*. NEAD Estudos 12. Brasília: MDA.
- _____. (2011). *Evolução do Crédito do PRONAF para as Categorias de Agricultores A e A/C entre 2000 e 2010*. Anais do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), 49, Bello Horizonte, MG.
- Reis, E. J., Pimentel, M., Alvarenga, A. I., y Do Carmo Horácio dos Santos, M. (2011). Áreas Mínimas Comparáveis para os Períodos Intercensitários de 1872 a 2000. 1 Simposio Brasileiro de Cartografia Histórica. [Simposio.] Paraty, mayo 10 del 2011.
- Rodrigues, C. T. (2014). *Mudanças no Perfil de Pobreza no Brasil: Uma Análise Multidimensional a Partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), 2002-03 e 2008-09*. [Disertación Ph.D.] Federal University of Viçosa, Brasil, enero 15 del 2014.
- Silveira, F. G., y Valadares, A. A. (2014). *Evolução recente do PRONAF-Crédito – 1999 a 2013*. Rede de Estudos Rurais - VI Encontro da Rede de Estudos Rurais. Septiembre del 2014. Recuperado en: <http://www.redesrurais.org.br/6encontro/>.
- Soares, F., Ribas, R. P., y Osório, R. G. (2007). “Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Familia: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective”. IPC, Nota de evaluación n.º 1.
- Soares, S., Ribas, R. P., y Soares, F. V. (2009). “Focalização e cobertura do Programa Bolsa Familia: qual o significado dos 11 milhões de famílias?”. IPEA, *Texto para Discussão* n.º 1396.
- Soares, S., y Sátyro, N. (2009). “O programa Bolsa Familia: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras”. IPEA, *Texto para Discussão* n.º 1424.
- Soares, S., Souza, P. H. G. F., Osório, R. G., y Silveira, F. G. (2010). “Os impactos do benefício do programa Bolsa Familia sobre a desigualdade e a pobreza”. En: Castro, J. A., y Modesto, L. (orgs.), *Bolsa Familia 2003-2010. Avanços e desafios*. Vol. 2. Brasília: IPEA.
- Souza, A. P., Duarte, J., Neves, J., Oliveira, P., y Gadelha, S. (2013). “Uma Investigação sobre a Focalização do Programa Bolsa Familia e seus Determinantes Imediatos”. São Paulo School of Economics, *Micro Working Paper Series* n.º 27.

- Tavares, P. A., Pazello, E. T., Fernandes, R., y Camelo, R. S. (2009). "Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 39(1), 25-58.
- Tavares, P. A. (2010). "Efeito do Programa Bolsa Família sobre a Oferta de Trabalho das Mães". *Economía y Sociedad*, 19(3), 613-635.
- Teixeira, C. G. (2008). "Análise do Impacto do Programa Bolsa Família na Oferta de Trabalho dos Homens e Mulheres". *Prêmios de Gestão e Estudo do MDS*. Recuperado en: <http://www.ipc-undp.org/publications/MDS>

Comentarios a este capítulo: Concepto técnico

*Graciela Teruel*¹⁹

El objetivo central del capítulo sobre Brasil es investigar las posibles sinergias entre programas de transferencias condicionadas y de desarrollo rural en el país. Los programas a evaluar son Bolsa Familia y el PRONAF.

Los autores se enfocan en tres variables de resultado: trabajo infantil, ingresos agrícolas y productividad de la tierra. Los resultados del estudio sugieren que no hay sinergias para el caso del trabajo infantil y lo atribuyen a que el impacto directo del programa de transferencias es muy grande. El estudio sí encuentra sinergias para los indicadores de ingresos y productividad de la tierra. En el análisis cuantitativo, los autores realizan distintos esfuerzos para probar la robustez de sus resultados. Se restringe la muestra de lotes de menos de quinientas hectáreas a lotes de menos de cien hectáreas. Asimismo, también se restringe la muestra a las zonas del noreste y sur de Brasil.

El experimento que se habría querido llevar a cabo para contestar la pregunta en cuestión se relacionaría con: (1) aplicar el programa de transferencias condicionadas a un grupo de la población seleccionado de forma aleatoria; (2) aplicar a otro grupo el programa de desarrollo rural; y (3) aplicar a un tercer grupo los dos tipos de intervención, para, posteriormente, comparar el desarrollo y los resultados de cada uno de estos grupos, valorar en cuál de ellos el impacto es mayor y medir su magnitud. Sin embargo, en Brasil, ambos programas operan de forma completamente independiente, es decir, los programas tienen reglas de operación propias y formas particulares de focalización de sus beneficiarios. Esto complica un poco la evaluación de la sinergia, principalmente porque no hay muchos beneficiarios que se encuentren recibiendo ambos programas y sobre los cuales esta pueda medirse.

¹⁹Directora del Instituto de Investigación sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

Dado que para el desarrollo de este estudio no se llevó a cabo recolección de información primaria, los autores no contaron con datos para la escala de la unidad productiva y, por tanto, basaron su estudio en información a escala municipal proveniente de censos. Por la misma razón, aunque no se contaba con información sobre la participación de los hogares en el programa Bolsa Familia, y dado que este programa es el programa social más grande e importante del país, los autores aproximaron esta variable, utilizando para ello la información sobre pertenencia a programas sociales en general. Por esto, la variable de pertenencia al programa Bolsa Familia no es precisa.

Asimismo, debido a que en Brasil no es posible contar con información que permita desarrollar estudios cuasiexperimentales, en gran medida porque ambos programas estaban ya marchando cuando se decidió hacer esta evaluación, fue necesaria la creatividad para lograr la construcción de los grupos de comparación. Bolsa Familia comenzó en 1995, mientras que el PRONAF comenzó en 1996. Los autores utilizaron datos provenientes de registros administrativos y encuestas alternas para llevar a cabo el estudio. Para poder construir grupos de control (contrafactuales) en evaluaciones cuasiexperimentales es indispensable contar con información preprograma no solo sobre los beneficiarios sino también sobre los controles. En el caso de Brasil no fue posible contar con este tipo de información dadas las fuentes de información utilizadas, por lo que, para el balance, se utilizó información posterior a la intervención. Sin embargo, debe advertirse que estas variables pudieron ser afectadas por el mismo programa.

Por lo expuesto anteriormente, la comparación que se lleva a cabo en el presente estudio es una comparación de grupos en el tiempo. Utilizando información de dos censos agropecuarios, de 1996 y del 2006, los autores construyen estimadores de dobles diferencias para estimar el impacto. En este estudio se evidenciaron correlaciones entre las variables de interés para la evaluación de impacto, aunque, debido a la naturaleza de los datos, es preciso decir que estas no pueden interpretarse como casualidades. Sin embargo, los efectos estimados no solo van en la dirección correcta sino, además, ofrecen insumos importantes respecto a la pregunta de investigación.

Los autores, deseando profundizar en la pregunta planteada, se dan a la tarea de realizar un estudio tipo cualitativo paralelo, para el que realizan treinta entrevistas a informantes clave (operadores y directores de programa, entre otros). En dicho ejercicio los resultados son consistentes y apuntan en la misma dirección del estudio cuantitativo, lo que refuerza las conclusiones y lleva a pensar que las sinergias entre ambos programas existen.

En suma, este capítulo aborda un estudio de sinergias entre programas de transferencias condicionadas y programas de desarrollo rural en Brasil, haciendo uso de la información disponible sin tener que levantar bases de datos adicionales. Se complementa el trabajo cuantitativo con un estudio tipo cualitativo, que hace más robustos los resultados. Estos, aunque no pueden ser interpretados como atribuibles exclusivamente a la interacción de ambos programas, sí apuntan a la existencia de sinergias. Se recomienda seguir investigando este tema, sobre todo en muestras seleccionadas con el propósito de medir este tipo de hipótesis.

Comentarios a este capítulo: Implicaciones de política

Carlos E. Guanzirolí²⁰

En primera instancia debo agradecer al CEDE de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes por invitarme a revisar el texto producido por Felipe Garcia, Steven M. Helfand y André Portela Souza titulado “Transferencias monetarias condicionadas y políticas de desarrollo rural en Brasil: posibles sinergias entre Bolsa Familia y el PRONAF”. Es sin duda un placer estar discutiendo un trabajo coordinado por Steven quien ha contribuido y sigue contribuyendo en Brasil con sus estudios, participaciones en congresos académicos, orientaciones y evaluaciones de políticas de desarrollo rural.

En el estudio se presentan hipótesis relevantes y una buena revisión histórica de los programas en cuestión. Evaluar estos programas es una tarea indispensable ya que estos, además de tener un papel social importante, consumen abundantes recursos públicos. En datos actualizados, Bolsa Familia gastó en el 2013 R\$29 billones (US\$12 billones) y el PRONAF alrededor de R\$24 billones (US\$10 billones).

El trabajo sugiere algunas hipótesis interesantes acerca de las posibles sinergias que podrían existir con una actuación complementaria de los dos programas: las transferencias monetarias condicionadas (TMC) ayudarían a los agricultores a reducir los impactos de choques en precios y fallas de mercado, que existen en función del limitado acceso a mercados de crédito y seguros, y, al mismo tiempo, mejorarían la salud y educación rural. El desarrollo rural, por otro lado, aumentaría los ingresos, proporcionando tal vez una puerta de salida a los beneficiarios de las TMC.

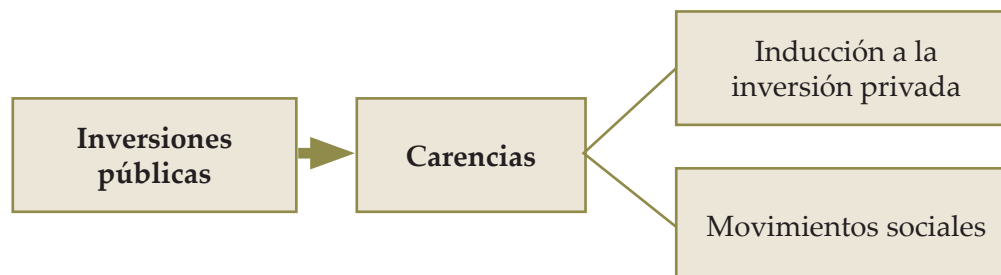
²⁰ Profesor asociado de la IV Universidad Federal Fluminense. Doctor de la University College London. Posdoctorado de la Universidad de California. Email: Carlos.guanzi@gmail.com

Consideraciones generales sobre aspectos institucionales

Quien mejor teorizó en América Latina el concepto de las sinergias fue Albert Hirschman²¹ con su caracterización sobre el *desarrollo con desequilibrio* (inspirada en Shumpeter), que tenía como fuerzas motrices los “*linkages*” o efectos inductores de un sector de la sociedad/economía sobre otro. Hirschman partía del supuesto que, dadas las condiciones de ahorro limitado en América Latina, para provocar el desarrollo había que mejorar las sinergias entre programas. Inversiones pequeñas pero bien orientadas ayudarían a romper los *equilibrios de la pobreza*. Cada vez que se rompía uno de esos equilibrios se generaba un nuevo desequilibrio, que exponía carencias hasta entonces no percibidas, dando a su vez lugar a nuevas demandas por soluciones.

Aplicando esta idea al caso de la lucha contra el hambre, se puede verificar que las transferencias ayudaron (en la década pasada) a romper la barrera del hambre (equilibrio de nivel bajo) dando lugar a un nuevo desequilibrio. Este nuevo desequilibrio deja expuestas nuevas carencias, que antes no se visualizaban, porque las personas estaban absortas en su lucha por superar el hambre. Las nuevas carencias generan presiones para que las mismas sean resueltas. Surge así la necesidad de romper con los nuevos *equilibrios de nivel bajo* que afectan la pobreza, como la falta de educación, salud e infraestructura de transportes, que son hoy los problemas que más aquejan a la población pobre, y por los cuales se moviliza. En otras palabras, el país hoy en día estaría superando la fase de las transferencias para entrar en una nueva fase en la que deben resolverse problemas estructurales más duros y difíciles, lo que no significa que las transferencias tengan que ser abandonadas totalmente. Las sinergias (*linkages*) no son estáticas y no funcionan de forma biunívoca. En realidad son fuerzas dinámicas que actúan en el marco de los profundos desequilibrios presentes en las economías latinoamericanas. La siguiente figura puede ayudar a entender esta dinámica de las sinergias:

21 Hirschman, A. (1961). *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fondo de Cultura.



Fuente: elaboración propia con base en Hirschman (1961).

Las políticas de transferencias condicionadas surgieron en los años noventa como respuesta a la falta de condiciones y de eficiencia de las políticas de desarrollo rural —como la asistencia técnica, la reforma agraria, el crédito y precios mínimos— para resolver los problemas de pobreza rural. Estas líneas de acción estaban excesivamente burocratizadas y había corrupción, lo que generó desánimo entre los organismos internacionales sobre la capacidad de las mismas para ayudar a la superación del problema de la pobreza rural. En función de este desánimo surgen las transferencias, que son básicamente políticas asistencialistas sin efectos estructurantes en la sociedad.

La condicionalidad que se implementó, por lo menos en el caso de Brasil, que consistía en obligar a los beneficiarios a enviar a los niños a la escuela y a vacunarlos, perdió eficacia a lo largo del tiempo, cuando el programa se fue politizando y municipalizando. Casos de este tipo pueden ser analizados a la luz de la nueva economía política, que nos ayudaría a entender por qué las municipalidades no tienen interés en fiscalizar el cumplimiento de las condicionalidades. Siendo los recursos de orden federal y abundantes, ¿cuál sería el interés de un intendente en cortar beneficios a una parte de su población, sea pobre o no, cumpla o no las condicionalidades? Cualquier recorte que haga no habrá de traerle ningún beneficio presupuestario, ya que los recursos no pueden ser redistribuidos a otras actividades, porque son de origen federal y “sellados” —o como se dice en Brasil “carimbados”—. Solo le traería perjuicios electorales sin ningún beneficio. Entonces no hay incentivos para controlar la eficiencia de las condicionalidades ni la elegibilidad de sus beneficiarios. No se trata de un problema formal (existencia o no de sanciones por subdeclaración de ingresos o por no cumplir las condicionalidades). Se trata en realidad de un juego *no cooperativo* en el cual todos los incentivos están diseñados para fomentar el oportunismo (tanto por parte de los beneficiarios como de los intendentes).

Aunque se entregaran los incentivos, la falta de capacidad de control y de oferta de servicios educacionales en la mayor parte de las intendencias, no permite que las condicionalidades sean atendidas (falta de escuelas, profesores, médicos, asistentes sociales, etc.). Se creó un programa grande, que aumenta la demanda por bienes y servicios, en el marco de una sociedad incapaz de generar la oferta de los mismos para satisfacerla. Ese es el nuevo desequilibrio planteado y en ello radica el desafío mayor de la política actual del gobierno brasileño.

El PRONAF no es estrictamente un programa de combate a la pobreza, es un programa de fortalecimiento de la agricultura familiar, sobre todo del grupo de agricultores familiares de mayor renta y de aquellos que se encuentran en el estrato intermedio de ingresos rurales. La mayor complementariedad del PRONAF se da con asistencia técnica e infraestructura, como acceso al agua, máquinas, cercas, corrales, ganado de raza, etc. Dentro de esta perspectiva no es importante la complementariedad del PRONAF con Bolsa Familia. El PRONAF es una política de crédito rural, que tiene su dirección y operación decidida en el ámbito federal, mientras que Bolsa Familia se implementa en el ámbito local, municipal. En el caso del PRONAF, quienes celebran los contratos son el Banco do Brasil, el Banco del Nordeste y el Banco de Amazonia. Se trata, además, de públicos diversos y no coincidentes con Bolsa Familia. En el caso del PRONAF hay desde beneficiarios relativamente ricos, con más de cien hectáreas en algunas regiones, hasta unos muy pobres, principalmente los del PRONAF B, que es un subprograma con descuento del 25% en el capital, siendo casi una donación o transferencia. Solo habrá *matching* entre el PRONAF y Bolsa Familia por pura coincidencia. Si se hubiera comparado Bolsa Familia con el PRONAF B tal vez se podría encontrar algún *matching*. Aunque hubiera *matching* y algo de sinergias, sería casi imposible pensar en la articulación entre los dos programas, ya que uno es de ámbito nacional y el otro municipal. Es decir, dependen de estructuras administrativas y políticas diferentes. No hay formas prácticas de juntar un programa con otro. Una alternativa sería analizar las sinergias con programas que tengan raíces en lo local y que sean programas de desarrollo rural integrado (como, por ejemplo, el Dom Helder Câmara financiado por el IFAD).

De hecho, las TMC, por definición, transfieren ingresos o renta, eso es matemático. Provocan distribución *individual de renta*. Se trata de saber si mejoran también la distribución funcional de la renta, por ejemplo, si aumentan la productividad de los factores, porque esa sería la mejor forma de sostener en el tiempo el impulso dado por la distribución inicial. La pregunta sería: ¿las TMC inician procesos de generación de renta autosostenibles? Para dar respuesta a esta pregunta los gobiernos de Brasil están volviendo a aplicar políticas de desarrollo rural con alguna significancia

entre las políticas gubernamentales. Comienza a quedar clara la incapacidad de las políticas asistencialistas para crear capacidades de generación de ingresos, que permitan que los beneficiarios dejen de ser apenas receptores de dinero y pasen a ser generadores de ingresos propios, que los independicen de las donaciones y las transferencias. En ese sentido han surgido en Brasil varios programas interesantes como el PNAE (merienda escolar), el ATER (asistencia técnica), el crédito *fundiario* (tierras), Agua para Todos (cisternas), Luz para Todos, educación por alternancia, que son de ámbito local y que buscan resolver problemas estructurales del campo que hoy impiden la salida de la pobreza a millones de personas que habitan las zonas rurales, principalmente en el noreste de Brasil.

La regionalización de los programas también debería ser tenida en cuenta cuando se piensa en un público meta. En las regiones sur y sureste de Brasil son muy pocos los que en realidad pasan hambre y necesitan transferencias. De hecho, se ha comprobado que existen muchos casos de subdeclaración de ingresos. Por el contrario, en el noreste y norte del país hay problemas de hambre, principalmente en el llamado semiárido nordestino. Para entender mejor el tema de las sinergias, un próximo análisis complementario debería focalizar los beneficiarios del PRONAF B del noreste y los de Bolsa Familia de las mismas regiones. En esa interfaz tal vez se encontrarían resultados más robustos.

Consideraciones técnicas

El estudio está muy bien articulado y fundamentado, tanto en lo que se refiere al cuidado con que se construyeron las bases de datos como a las técnicas econométricas utilizadas.

Es evidente que se trató de trabajar con los datos disponibles, que no necesariamente son los mejores o los ideales para un análisis de este tipo.

En ese sentido, el agregado municipal extraído de los censos agropecuarios, que es el único camino posible, dada la inexistencia de datos primarios, esconde diferencias grandes entre subsectores dentro del municipio. Las variables dependientes (ingreso, productividad de la tierra y trabajo infantil) son resultados promedios para el municipio que pueden ocultar grandes variaciones. Esto tal vez limite la capacidad de extraer relaciones causales del estudio propuesto. Puede suceder que, debido a las variaciones, se estén presentando compensaciones: unos agricultores captando mucho crédito y por otro lado un número muy grande de agricultores captando volúmenes pequeños de crédito. En el caso de Bolsa Familia, los datos de algunas municipalidades

urbanas pueden estar influenciando los resultados, puesto que hay ciudades con gran incidencia de Bolsa Familia pero que no tienen ningún desarrollo rural o agrícola.

Conclusiones

- Es interesante cuando el estudio muestra que los ingresos aumentaron más en el noreste y en el norte, que en el sur y sureste de Brasil: de hecho, hubo mucho apoyo a perímetros irrigados en la zona noreste, en varios lugares, que no tienen intervención ni del PRONAF ni de Bolsa Familia. También se desarrolló bastante en esta región la actividad lechera y de procesamiento de frutas.
- El estudio muestra que existen casos de beneficiarios tanto de TMC como de programas de desarrollo rural, esto debe suceder, y muestra la relativa ineficacia de los dos programas, que al actuar solos no consiguen resolver el problema de la falta de renta, a pesar de que era ese su objetivo inicial. Si hubiera habido desde el inicio un abordaje integrado, incluyendo temas diferentes, como educación, salud etc., se podría verificar alguna sinergia, pero los dos programas abordan el mismo asunto: ingresos monetarios.
- El trabajo muestra que cuanto mayor es la incidencia del PRONAF mayor es la productividad de la tierra, pero cuando la incidencia de TMC es grande la productividad de la tierra es menor, y, finalmente, que cuando hay mayor incidencia de ambos programas es menor todavía la productividad de la tierra. Esto, que parece ser un resultado contundente, ha sido calculado con base en el número de beneficiarios y, en este sentido, pudo haber sido influenciado por los diferentes volúmenes recibidos de algunos de los programas o por ambos al mismo tiempo.
- El estudio muestra que el PRONAF no tuvo gran impacto positivo en los ingresos de los beneficiarios, lo que se explicaría por el aumento en los costos en que habrían incurrido. Esta es una conclusión un poco fuerte que debería demostrarse mejor con estudios de campo. Las correlaciones realizadas con datos agregados a nivel municipal (promedios) pueden estar ocultando compensaciones que oscurecen los resultados. Las variables, como productividad, pueden haber sido afectadas por otros factores que no se encuentran en los datos, como efectos climáticos, evolución diferenciada de precios agrícolas, mayor demanda por alimentos y la actuación de otros programas como el Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) y el PNAE, ya mencionado, que también influyen la parte de renta de la población rural.
- También puede ser que los agricultores que hacen uso del PRONAF sean los que ya tenían una renta alta, y que los beneficiarios de las TMC sean los de bajos ingresos, dando lugar a un efecto recursivo.
- Aunque tenga cierto sentido decir que personas muy pobres que reciben Bolsa Familia y después el PRONAF estarían en mejores condiciones físicas para producir que aquellas que solo reciben el PRONAF, la realidad institucional de Brasil muestra que la posibilidad de que programas actúen

de forma coordinada es un poco idealista. Siempre que se ha tratado de integrar políticas en Brasil se ha fracasado rotundamente. Hasta puede pasar lo contrario: si los gestores de políticas saben que la persona recibió una TMC, pueden creer que no necesita el PRONAF. En realidad cada área del gobierno tiene su lógica política específica, en función de la articulación partidaria realizada y de la clientela electoral de cada partido, lo que dificulta enormemente la posibilidad de coordinación. De todas formas, si se trata de coordinar, debería intentarse a través de actividades que se haya comprobado que son complementarias tales como la asistencia técnica, la infraestructura rural (electricidad, agua, etc.) y no tanto con las TMC, que no revelan mucha complementariedad.

- En realidad, el PRONAF no fue concebido como una política de erradicación de la pobreza. En su versión original se diseñó para fortalecer la situación de los agricultores familiares del grupo de los consolidados y de aquellos en transición, quienes precisaban estructurarse mejor con, por ejemplo, corrales, galpones, maquinaria agrícola, etc. Posteriormente, para atender a los más pobres, se incorporó la línea del PRONAF B, que consiste, en realidad, en un programa de transferencias monetarias.
- Se debe recordar, finalmente, que las metas públicas no coinciden: en Bolsa Familia se encuentra una gran mayoría de familias que habitan en el medio urbano y que no tienen ninguna influencia en la agricultura.
- Para fines de evaluación de posibles sinergias se recomienda que en el futuro este estudio se complemente con investigaciones de campo sobre proyectos locales como, por ejemplo, el Dom Helder Câmara (financiado por el FIDA), que según datos preliminares revela capacidad de integración entre políticas de desarrollo rural productivo e infraestructura.

Referencias

Hirschman, A. (1961). *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fondo de Cultura.

EFECTOS SINÉRGICOS ENTRE EL INGRESO ÉTICO FAMILIAR (IEF) Y LOS PROGRAMAS DE APOYO AL EMPRENDIMIENTO EN CHILE, 2012-2014

Maria Ignacia Fernández¹

Maria Fernanda Leiva²

Jorge Ortega³

Macarena Weason⁴

Resumen

En Chile, la mayor parte de los programas e instrumentos para la superación de la pobreza no han diferenciado su oferta según sectores urbanos y rurales, tratando a toda la población como si las condiciones y problemáticas se distribuyeran por igual. El presente capítulo se pregunta por el potencial de articulación entre el Ingreso Ético Familiar (IEF), el principal programa de transferencias monetarias condicionadas, y los programas de fomento productivo (PFP) ejecutados por el FOSIS, dirigidos a la población vulnerable. El supuesto es que la articulación de políticas tendría un efecto positivo en el bienestar y desarrollo de las familias en situación de pobreza.

El estudio analiza los resultados de una encuesta panel aplicada en diciembre del 2012 y en julio del 2014 a una muestra representativa de hogares en situación de pobreza extrema en las regiones de Valparaíso y Los Ríos.

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

2 Asistente de investigación, Rimisp.

3 Consultor independiente.

4 Investigadora adjunta, Rimisp.

La principal conclusión del estudio plantea que existe escasa evidencia a favor del impacto del IEF, del FOSIS y de la existencia de sinergias a nivel cuantitativo. Sin embargo, existe una valoración positiva por parte de las autoridades respecto al potencial impacto de las sinergias entre programas de transferencias monetarias y de fomento productivo. Los programas que ofrece el FOSIS deben adaptarse a la población beneficiaria del IEF. Además, es fundamental avanzar en la implementación de sistemas integrados de información que permitan una adecuada perspectiva sobre las trayectorias de los individuos beneficiarios de los dispositivos de protección social.

Abstract

In Chile, the majority of programs and instruments designed to overcome poverty have failed to differentiate the support they offer to urban and rural sectors, treating the population as if their circumstances and problems were the same. This chapter asks whether there is potential to articulate Chile's principal conditional cash transfer program, Ingreso Ético Familiar (Ethical Family Income, or IEF), and Programas de Fomento Productivo (Productive Development Programs [PFP] implemented by Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Solidarity and Social Investment Fund [FOSIS]), designed to help vulnerable population groups. The assumption is that the articulation of policies would have a positive effect on welfare and development for families living in poverty.

The chapter analyzes the results of a panel survey carried out between December 2012 and July 2014 on a sample of households living in extreme poverty in the regions of Valparaíso and Los Ríos.

The principal conclusion is that there is little evidence that the IEF has been successful, or of synergies having been produced at the quantitative level. However, the authorities consider that there is potential for synergies between conditional cash transfer and productive promotion programs. The programs offered by FOSIS should be adapted to meet the needs of the IEF beneficiary population. Furthermore, it is vitally important to advance in the implementation of integrated information systems that enable adequate monitoring to be carried out of the trajectories of individual beneficiaries and of the social protection mechanisms.

Introducción

A partir de 1990, Chile exhibe una positiva evolución de sus cifras de pobreza, que se reducen de casi el 40 % de la población total a menos del 15 % en el 2011. Aunque también se registra una reducción significativa de la pobreza extrema o indigencia, el porcentaje de población en esta situación se estanca a partir de 1996 en cifras cercanas al 6 %, para volver a reducirse de manera significativa solo diez años después, en el 2006.

Al distinguir la evolución de estas cifras entre población urbana y rural observamos que, en 1990, la tasa de pobreza en el mundo urbano era bastante parecida a la de sectores rurales. Durante la década del noventa, no obstante, esta situación cambió significativamente, al ir aumentando la brecha entre ambas zonas, dado que la tasa de pobreza en zonas urbanas disminuyó a mayor velocidad que en zonas rurales. En 1996, el año de mayor brecha, un 22 % de la población urbana estaba en situación de pobreza, contra un 30,3 % de la población rural. Posteriormente esta brecha se fue cerrando (ya en el año 2003 la tasa de pobreza en zonas rurales era del 19,9 % y en zonas urbanas del 18,5 %), hasta que se invirtió: en el año 2006, la tasa de pobreza rural alcanzó un nivel menor que la urbana (12,3 % frente al 13,9 %, respectivamente). Desde entonces, la tendencia se ha mantenido en niveles similares, en tanto el nivel de pobreza urbana (15 % para el año 2011) se mantiene mayor a la rural (10,8 %). La reducción de la pobreza extrema también fue más pronunciada en zonas urbanas que en las rurales durante los noventa. Sin embargo, a pesar de tender hacia la convergencia, estas cifras no se cruzan de la misma manera que ocurre con los niveles de pobreza no extrema.

Estas cifras deben ser leídas con cautela porque “en Chile la medición de pobreza ha distinguido tradicionalmente las zonas urbanas y rurales, variando los valores tanto de la línea de pobreza como de pobreza extrema para la población urbana y rural. Que estas líneas sean menores en las zonas rurales respecto de las urbanas es un aspecto cuestionado en la actualidad” (MDS, 2013).

Pero el cuestionamiento está más instalado en el ambiente académico que en el sector público, pues con excepción del Instituto de Desarrollo Agropecuario, que atiende exclusivamente población rural, los restantes programas e instrumentos de combate a la pobreza en Chile no hacen distingos entre población urbana y rural, como si el problema se encontrara igualmente distribuido en el conjunto de la población. En este trabajo se analizan algunos de estos programas. En concreto, nos preguntamos por el potencial de complementariedad entre un programa de transferencia monetaria condicionada que se implementa en Chile desde el 2011, conocido como

Ingreso Ético Familiar (IEF), y la oferta pública de programas de desarrollo productivo (PFP) dirigidos a la población vulnerable, partiendo del supuesto que dicha complementariedad tendría efectos positivos en el bienestar de las familias beneficiarias.

Para abordar esta preocupación se evalúa el efecto sinérgico entre el IEF y un conjunto acotado de PFP que ejecuta el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), con el propósito de incrementar la capacidad de los hogares vulnerables para generar ingresos autónomos a través del emprendimiento sin, como hemos dicho, hacer distingos entre población urbana y rural. Estos resultados se analizan en el marco de una preocupación mayor por mejorar los mecanismos de articulación existentes entre el IEF y los PFP en general, en el entendido de que estas articulaciones pueden potenciar economías de escala y contribuir a una mayor adaptación de los programas a la heterogeneidad de posibles beneficiarios y territorios en que intervienen (Fernández, 2014).

El estudio utiliza datos de una encuesta de panel⁵ realizada en diciembre del 2012 y en julio del 2014 a una muestra representativa de hogares en situación de pobreza extrema (potenciales beneficiarios del IEF) en las regiones de Valparaíso y Los Ríos.

La región de Valparaíso, con 1 777 470⁶ habitantes, de acuerdo con las estimaciones del INE del 2011, está ubicada en la zona central del país y se ha caracterizado históricamente por su desarrollo como uno de los principales centros económicos, políticos y culturales de Chile. Valparaíso es actualmente sede del Congreso Nacional y el puerto más importante del país, con un desarrollo pesquero e industrial fundamental. Es también una región con presencia de gran minería, comercio y turismo. Ubicada en la zona sur de Chile y con una población bastante menor (380 707 habitantes), la región de Los Ríos registra un desarrollo económico y cultural diferente. Creada recientemente, en el año 2007, como una escisión de la región de Los Lagos, Los Ríos posee diversos ecosistemas y cuenta con la presencia del bosque valdiviano y múltiples recursos

5 Encuesta elaborada y parcialmente financiada en el marco del proyecto FONDECYT 11110296 “Desigualdad territorial y transferencias condicionadas de ingreso: el caso del Ingreso Ético Familiar”, cuyo objetivo es proponer opciones de diseño e implementación de política para incrementar el impacto de los programas de transferencias monetarias condicionadas, en la creación de mejores condiciones para la salida sostenida de la pobreza de sus beneficiarios, a partir del análisis de los efectos territorialmente diferenciados del programa de Ingreso Ético Familiar. Maria Ignacia Fernández, investigadora responsable de dicho proyecto, agradece a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) por su contribución a esta investigación.

6 Población chilena total estimada por el INE en el 2011: 17 248 361.

hidrográficos que influyen en las actividades productivas que históricamente se han desarrollado allí.

Para indagar sobre los hogares que reciben apoyos de programas de desarrollo rural y sus posibles sinergias con los receptores del IEF, se incluyó una pregunta en la encuesta que permite saber si el hogar es o no beneficiario de programas de desarrollo rural (INDAP) y de fomento productivo en general (SERCOTEC, FOSIS), lo que permite responder a la pregunta sobre el grado de superposición de ambas muestras de hogares.

La particular vinculación entre los PFP del FOSIS y el programa IEF es parte de una estrategia expresa e intencionadamente integrada, pues ambos esfuerzos de política responden a un mismo proceso de habilitación social y laboral. La oferta de programas de fomento productivo, especialmente diseñados para atender a la población en extrema pobreza, data de los inicios de la puesta en marcha del Sistema de Protección Social Chile Solidario, en el 2002, y tiene una expresión en la estructura de financiamiento del FOSIS. Mientras que, hasta el año 2002, la principal fuente de financiamiento del organismo provenía del aporte fiscal directo, a partir del año 2003 esta estructura cambia, aumentando significativamente el financiamiento vía transferencias desde el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), llegando a representar, en el 2005, el 44 % de los ingresos efectivamente percibidos (FOSIS, 2006). Aunque menos acentuada, esta tendencia se mantiene después del 2006. Se trata de un mecanismo de articulación “desde arriba”, a través del cual el Ministerio de Desarrollo Social (anteriormente el MIDEPLAN) asegura el acceso preferente de los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas a una oferta de PFP diseñada, a su vez, para dar respuesta a esta demanda.

Para analizar los efectos de esta articulación intencionada formulamos tres hipótesis de investigación complementarias, respecto del potencial impacto de cada uno de los programas bajo análisis por separado, así como de sus sinergias.

- HIPÓTESIS 1. Los programas de transferencias monetarias condicionadas contribuyen a incrementar el capital humano de sus beneficiarios.
- 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, asesorías o al cuidado de los hijos, para salir a trabajar.
- HIPÓTESIS 3. La ejecución conjunta de programas que contribuyen a incrementar el capital humano (como los programas de transferencias monetarias condicionadas), con aquellos de

fomento productivo, que contribuyen a la capacidad de generación de ingresos autónomos de las familias y a la disposición de los adultos a destinar parte de sus recursos a capacitaciones, asesorías o al cuidado de sus hijos, para salir a trabajar, tienen efectos positivos mayores en los hogares beneficiarios, que la acción de estos programas de modo independiente (sinergias).

Antes de exponer detalladamente la metodología y resultados de la evaluación de los efectos sinérgicos, en la sección a continuación se describen los programas objeto de evaluación. Después se aborda el análisis de las restricciones y oportunidades institucionales para avanzar hacia una mayor articulación entre programas y líneas de intervención que hoy corren por carriles separados, pero que pueden tener un importante potencial para contribuir conjuntamente a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios.

Programas de transferencias de ingreso y fomento productivo en Chile

En los más de diez años transcurridos desde la puesta en marcha de Chile Solidario, se han producido al menos dos puntos de inflexión importantes en el Sistema de Protección Social, coincidentes con los cambios de gobierno. El primero, en el año 2006, tendiente a la consolidación y expansión del sistema creado en el 2002; el segundo, a partir del 2010, tendiente al reemplazo de Chile Solidario por un nuevo programa de transferencias, conocido como Ingreso Ético Familiar.

El país tiene una vasta trayectoria en materia de políticas públicas de fomento productivo. Tres son las principales instituciones involucradas: SERCOTEC, INDAP y FOSIS. El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) fue creado en 1952, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, con el objetivo de promover y apoyar iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas, fortaleciendo el desarrollo de sus capacidades de gestión. Diez años después se creó el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), adscrito al Ministerio de Agricultura, con el objetivo de fomentar y apoyar el desarrollo productivo y sustentable de la pequeña agricultura, de pequeños campesinos, productores y sus familias, por medio de programas y servicios que fomentan el desarrollo tecnológico del sector para mejorar su capacidad comercial, empresarial y organizacional. Además, busca apoyar la generación y fortalecimiento del capital humano, financiero y productivo, para que contribuyan a la superación de la pobreza y a la sostenibilidad y competitividad de la agricultura nacional.

Ninguno de estos servicios tiene en su misión la atención preferente a la población en situación de pobreza, sino el fomento productivo de distintos tipos de poblaciones, independientemente de

su situación de ingresos relativa. Distinto es el caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que fue creado tras la recuperación de la democracia en 1990, como servicio dependiente del Ministerio de Planificación, actual Ministerio de Desarrollo Social. El FOSIS trabaja con cerca de 120 000 usuarios con el propósito de erradicar la pobreza y disminuir la vulnerabilidad en Chile.

Transferencias condicionadas: el 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 programa Ingreso Ético Familiar. Este subsistema forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social —donde también se encuentran los subsistemas Chile Solidario, programa de transferencias, y Chile Crece Contigo, orientado a la protección integral de la primera infancia—. La gestión del Sistema Intersectorial está a cargo de Ministerio de Desarrollo Social.

Chile Solidario se proponía generar en las familias las condiciones mínimas requeridas para que sus integrantes tuvieran en el futuro oportunidades y posibilidades reales para mejorar su nivel de vida. Para lograr este objetivo buscaba acercar la oferta programática del Estado a las familias en extrema pobreza y, a su vez, generar en ellas condiciones básicas de funcionamiento y comprometerlas para salir de su condición socioeconómica. Para ello movilizaba tanto los recursos del Estado como las capacidades de las familias sujeto de intervención, lo que implicaba: (1) mejorar la organización y coordinación de las prestaciones públicas de acuerdo con las necesidades específicas de cada familia, en el entendido que estas prestaciones son un derecho universal garantizado y exigible; y (2) un trabajo directo y personalizado con cada familia, que constituía la puerta de entrada al Sistema Intersectorial (Programa Puente), y cuyo objetivo era entregar apoyo psicosocial a las familias en extrema pobreza que aceptaran la invitación de integrarse al Sistema.

En el 2012, con el inicio del Ingreso Ético Familiar, el subsistema Chile Solidario dejó de incorporar nuevos usuarios y continuó trabajando solo con quienes ya eran beneficiarios, que finalizaron su proceso de intervención en el 2014. Es importante señalar que debido a la gran cobertura que tuvo Chile Solidario, particularmente su Programa Puente, se estableció que las personas que hubieran sido usuarias de ese subsistema podrían participar en el IEF luego de un período sin intervención.

El nuevo subsistema Seguridades y Oportunidades (IEF) consiste en un conjunto de transferencias condicionadas al logro académico, al control de salud y a la búsqueda de empleo, que se organizan con base en tres pilares: dignidad, deberes y logros. Este sistema de condicionalidades es uno de los elementos exclusivos de este nuevo subsistema y lo diferencia del preexistente Chile Solidario. El esquema de transferencias incluye, desde enero del 2013, dos líneas de acompañamiento a las familias beneficiarias —psicosocial y sociolaboral—, cuyos objetivos son devolverles la confianza a las familias, generar capacidades y proponer conductas que actúen para reforzar la generación de ingresos autónomos a través de la inserción laboral de los adultos. Ambos apoyos pueden funcionar diferidamente en doce meses, iniciando con el apoyo psicosocial para luego continuar con el acompañamiento sociolaboral, con un máximo de tres años de permanencia dentro de este esquema.

El IEF focaliza exclusivamente por hogares, definiendo como población potencial toda aquella que se encuentra bajo un determinado puntaje de corte en la ficha de protección social, instrumento para la caracterización socioeconómica de los hogares, que se utiliza en Chile desde el 2008 y que reemplaza a la ficha CAS, que data de los años ochenta.

El puntaje de corte actualmente vigente (4213 puntos) corresponde al 5 % de familias más vulnerables, según el criterio de vulnerabilidad de la encuesta CASEN. Cabe en esta categoría aproximadamente el 20 % de las familias que tiene ficha de protección social vigente, que, a su vez, representa aproximadamente la mitad de la población del país. Se trata de un número aproximado de 170 000 familias potenciales.

A diferencia de Chile Solidario, en el que la incorporación de familias en pobreza extrema se consideraba un derecho que mandataba al programa a garantizar una cobertura total de la población potencial, estimaciones propias indican que actualmente el IEF atiende poco más del 20 % de sus potenciales beneficiarios, sin que exista claridad respecto al orden de prelación para incorporarse al programa. Al criterio de pobreza extrema se suman tres nuevos criterios alternativos: (1) personas que tienen 65 o más años de edad, que vivan solas 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 libertad. Cada uno de estos grupos se integra al subsistema mediante un programa específico: Familia, Vínculos, Calle y Caminos, respectivamente.

El IEF se estructura a partir de cuatro componentes: Programa Eje, Programas de Acompañamiento, Transferencias Monetarias y Oferta.

- **PROGRAMA EJE.** Destinado a todos los usuarios, tiene a su cargo la realización de un diagnóstico y elaboración de un plan de intervención que define la participación en los programas de acompañamiento y el acceso a transferencias y al componente oferta. Posteriormente debe realizar el seguimiento y evaluación de la participación; y, por último, debe generar la oferta programática social y la articulación de redes locales en función de las necesidades de las familias. En el 2014, la cobertura de este componente benefició a 41 671 familias, pertenecientes únicamente al Programa Familia.
- **PROGRAMAS DE ACOMPAÑAMIENTO.** El acompañamiento psicosocial tiene por objeto promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo, de manera que puedan contribuir al logro de los objetivos del plan de intervención definido en el Programa Eje. El acompañamiento sociolaboral tiene por objeto mejorar la capacidad de los usuarios para generar ingresos en forma autónoma, y el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad y participación en el ámbito laboral. Ambos programas están a cargo del FOSIS, que establece una estructura a nivel regional y provincial para desarrollar la asesoría técnica, y su ejecución está a cargo de los municipios, donde se establecen “unidades de acompañamiento” que cuentan con asesores familiares y laborales, quienes tienen el contacto directo con las familias. Mientras que el acompañamiento psicosocial está dirigido a todos los beneficiarios del IEF, el sociolaboral se focaliza en usuarios mayores de edad que están en edad y condiciones de trabajar, y no se encuentran estudiando o, en caso de estarlo, sus estudios sean compatibles con la participación en el programa. La cobertura de estos programas en el 2014 fue de 41 671 y 35 516 familias, respectivamente.
- **TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE TRES TIPOS.** Transferencias base, denominadas “pilar dignidad”; transferencias condicionadas, denominadas “pilar deberes”; y bonos por logro, denominados “pilar logros”. Las transferencias base tienen un carácter no condicionado y buscan asegurar un ingreso mínimo de subsistencia. Las transferencias condicionadas se orientan a asegurar que los niños y niñas cuenten con sus controles de salud al día y una asistencia escolar, al menos, de un 90 % en el caso de la enseñanza básica y de un 85 % en la enseñanza media. Los bonos por logros son entendidos como un reconocimiento a los resultados obtenidos en los ámbitos de trabajo y educación. Están dirigidos a quienes se encuentran en situación de pobreza extrema (bono de graduación de la enseñanza media y bono por formalización laboral), pero también a quienes pertenezcan al 30 % más vulnerable de la población (bono por logro escolar), y al 40 % más vulnerable (subsidio al empleo de la mujer).
- **OFERTA.** Se propone asegurar el acceso de los beneficiarios a acciones, programas y prestaciones sociales definidas en función de las demandas que emanen de los diagnósticos o que se detecten durante los programas de acompañamiento. El Ministerio de Desarrollo Social y el Programa Eje son los responsables de la generación de dicha oferta, que podrá ser pública o privada, y de la articulación de redes locales que permitan favorecer su implementación.

A partir de marzo del 2014, el Ministerio de Desarrollo Social inició una revisión del IEF que tiene como objetivo un proceso general de reformulación. En ese marco se han aprobado cambios en el Programa Eje —que se instalará en los municipios con la asesoría técnica del FOSIS— que incluyen mejoras en el acompañamiento sociolaboral y la creación de un nuevo componente sociocomunitario (MDS, 2014).

Programas de fomento productivo: línea de emprendimiento del FOSIS

El FOSIS se constituyó formalmente en la Ley 18 989 de 1990 como un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación, actual Ministerio de Desarrollo Social.

Para financiar planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, el FOSIS encarga la ejecución directa de estas acciones a comunidades o grupos, municipios, instituciones públicas o privadas y organizaciones no gubernamentales, mediante convenios que establecen requisitos de especialidad, experiencia y capacidad de gestión para las diferentes categorías de contratos.

La implementación del Sistema Intersectorial de Protección Social repercute directamente en la oferta programática del FOSIS, pues este tiene a su cargo los programas de acompañamiento de Chile Solidario y el IEF y es un proveedor fundamental de la oferta programática pública de acceso preferente para beneficiarios del sistema.

La Ley 20 379 del 2009 establece que los subsistemas del Sistema Intersectorial de Protección Social deben “diseñar y llevar a cabo acciones y prestaciones sociales que requieran de una gestión coordinada intersectorialmente por distintos órganos públicos”. De esta manera, en caso de no existir oferta disponible para un ámbito de demanda crítica por parte de beneficiarios de un subsistema, se puede gestionar la generación de programas nuevos destinados exclusivamente a estas familias, permitiéndose así abordar de manera especializada problemáticas y necesidades específicas que no son resueltas por la oferta regular. A su vez, en caso de existir oferta pertinente a las necesidades de las familias que participan en el subsistema, este puede coordinar con otros sectores cupos preferentes en sus programas y servicios. En ambos casos, el subsistema traspasa los recursos necesarios a las instituciones que implementan esta oferta, lo cual queda establecido a través de un convenio interinstitucional y en la ley de presupuestos de cada año.

Consistentemente con estas orientaciones y tras la puesta en marcha del IEF, la oferta de programas se organiza, desde el 2012, en tres líneas programáticas: emprendimiento, trabajo y habilitación social (véase cuadro 3.1). Cada una de estas líneas tiene encargados a nivel nacional y regional, y a nivel provincial tiene agentes de desarrollo local, que están a cargo de la vinculación y supervisión directa de los proyectos ejecutados por terceros en los territorios, así como de la articulación con redes locales.

CUADRO 3.1. Programas FOSIS 2012-2014

Habilitación social	Emprendimiento	Trabajo
Programa Acción en Familia	Yo Emprendo	Yo Trabajo
Programa Acción en Comunidad	Yo Emprendo Comunidad	Yo Trabajo Jóvenes
Programa Habitabilidad	Yo Emprendo Semilla	Apoyo a tu Plan Laboral
Cultivando Hábitos	Programa de Acceso al Crédito	
Ingreso Ético Familiar (programas de acompañamiento psicosocial y sociolaboral)	Programa Educación Financiera	

Fuente: elaboración propia con base en información de www.fosis.cl.

Nota: la ejecución de los componentes de acompañamiento psicosocial y sociolaboral del IEF representan cerca del 30 % del presupuesto total del FOSIS en el año 2014 (M\$21 219 477, de un total de M\$71 383 984)⁷.

Dos de las líneas antes mencionadas —trabajo y emprendimiento— apuntan directamente a favorecer la capacidad de generación de ingresos de las familias. Estas se insertan en lo que el FOSIS denomina “Sistema Integrado de Generación de Ingresos”, que se encuentra estructurado en tres niveles de intervención. El primer nivel se orienta a mejorar las condiciones de empleabilidad y/o generación de ingresos; el segundo, a aumentar los ingresos y a desarrollar actividades económicas, avanzando desde el nivel de subsistencia al de estabilización, con capacidad para aprovechar las oportunidades del mercado; el tercer nivel del sistema se orienta a apoyar y fortalecer emprendimientos existentes y a consolidar las unidades de negocios que han egresado del primer y segundo nivel. Los programas que componen este sistema constituyen la oferta preferente para los beneficiarios del IEF en la línea de apoyo sociolaboral (véase figura 3.1).

7 Ley de Presupuestos 2014. En dólares americanos, el presupuesto total del FOSIS es de \$US118 973 307 aproximadamente, y el presupuesto de los componentes de acompañamiento familiar y laboral es, aproximadamente, de US\$35 365 795.

FIGURA 3.1. La dimensión sociolaboral en el Ingreso Ético Familiar



Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Desarrollo Social, 2013; página *web* del FOSIS; Vargas, 2012; MDS, 2012.

La oferta preferente de emprendimiento para beneficiarios del IEF corresponde al programa Yo Emprendo Semilla, que representa el primer nivel en el ámbito de emprendimiento y cuenta con la mayor cobertura de la línea.

En el 2004, el FOSIS estableció un convenio con Chile Solidario para que este programa se orientara principalmente a la atención de usuarios del Sistema Intesectorial, el que a partir del 2012 se extendió al IEF. A modo de ejemplo, la Ley de Presupuestos 2014 estableció que el FOSIS recibiría como ingreso en transferencias corrientes M\$15 421 602 (US\$25 409 000⁸ aprox.) desde el Ingreso Ético Familiar y Chile Solidario para apoyar a sus familias beneficiarias. De estos recursos,

8 Los valores en dólares corresponden al tipo de cambio del 12 de mayo del 2015: 1 US\$ = 606,92 pesos chilenos.

M\$11 417 828 (US\$18 813 000 aprox.) se invirtieron en, por lo menos, 18 900 usuarios del Ingreso Ético Familiar y Chile Solidario a través del programa Yo Emprendo Semilla⁹.

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.

No obstante, dentro de la muestra de hogares encuestados para este estudio es mayor la participación en el programa Yo Emprendo, que en sus dos versiones (individual y comunidad) suman 232 del total de 330 encuestados que participan en algún programa de emprendimiento (véase cuadro 3.2). Es por esta razón que a continuación se describirá toda la oferta de programas de emprendimiento del FOSIS, la que se introduce en el análisis de impacto cuyos resultados se presentan en las próximas secciones.

CUADRO 3.2. Total de encuestados beneficiarios de los programas de fomento productivo: línea de emprendimiento del FOSIS

	Total de encuestados beneficiarios	Total de encuestados beneficiarios que son a su vez beneficiarios del IEF
Yo Emprendo Semilla	89	33
Yo Emprendo Comunidad	16	5
Programa de Acceso al Crédito	9	4
Yo Emprendo	216	69
Total	330	111

Fuente: Encuesta FONDECYT.

Programa Yo Emprendo Semilla

Inicia actividades a comienzos de la primera década del siglo XXI con el nombre Programa de Reinserción Laboral y Empleo. En el 2004, tras la instalación de Chile Solidario, cambia su nombre a Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME), y deja de lado el ámbito del trabajo dependiente para centrarse solo en emprendedores. En el 2010 se le da el nombre Yo Emprendo

9 Ley de Presupuestos 2014.

Semilla, pero mantiene sus objetivos centrales y su orientación hacia usuarios del Sistema de Protección Social.

El programa tiene como objetivo que hombres y mujeres cesantes, que buscan trabajo por primera vez o con una ocupación precaria, desarrollen un microemprendimiento o trabajo por cuenta propia para que aumenten sus ingresos autónomos. Esto a través del servicio de “Apoyo integral para el microemprendimiento”, que incluye capacitaciones, asesoría técnica y financiamiento para que los beneficiarios puedan implementar y desarrollar un negocio propio. Los beneficiarios del programa deben ser personas mayores de dieciocho años que tengan hasta 8500 puntos en la ficha de protección social, lo que significa estar dentro del primer quintil de vulnerabilidad.

El programa se ha dividido en dos líneas de intervención: (1) Yo Emprendo Semilla Regular; y (2) Yo Emprendo Semilla Específico para usuarios del subsistema Chile Solidario y del subsistema Seguridades y Oportunidades (IEF). Aproximadamente, el 80 % de beneficiarios pertenece a la segunda línea que, como hemos dicho, cuenta con recursos específicos transferidos desde el Sistema de Protección Social al fosis, para la atención de 18 900 usuarios (véase cuadro 3.3).

CUADRO 3.3. Cobertura y presupuesto del programa Yo Emprendo Semilla 2012-2014

Año	Número de beneficiarios			Presupuesto M\$ (US\$)	
	Beneficiarios efectivos	Meta beneficiarios	Cupos garantizados CHS-IEF	Presupuesto ejecutado	Presupuesto para atender usuarios CHS-IEF
2012	22 113	22 721	18 900	12 131 428 (US\$19 988 512)	10 857 268 (US\$17 889 125)
2013	21 091	21 481	18 900	12 554 873 (US\$20 686 207)	11 172 129 (US\$18 407 910)
2014	22 653	22 326	18 900	13 503 463 (US\$22 249 165)	11 417 828 (US\$18 812 740)

Fuente: elaboración propia a partir de información del Banco Integrado de Programas Sociales e Informe mds 2014 (solo para datos de beneficiarios y presupuesto ejecutado en el 2014). Los datos sobre cupos garantizados y el presupuesto para atender usuarios de Chile Solidario-IEF se obtuvieron en la ley de presupuestos de cada año.

Programa Yo Emprendo

Yo Emprendo es el nombre coloquial que reciben, en el 2012, tres programas de emprendimiento del fosis: Apoyo a Actividades Económicas, Emprendimientos Sociales y Emprende Más, con

el propósito de mejorar la difusión entre los usuarios. Estos tres programas siguen funcionando pero con un nombre único y con bases de licitación también unificadas¹⁰.

El programa Yo Emprendo se propone apoyar a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida, por medio de la creación de nuevas iniciativas económicas y el fortalecimiento de las ya existentes. En este marco, su objetivo general es “contribuir a que los usuarios aumenten sus ingresos económicos, mejoren las condiciones de desarrollo de sus actividades económicas y su capital humano a través de la entrega de herramientas que potencien sus capacidades y las oportunidades del entorno”.

El programa está dirigido a hombres y mujeres mayores de dieciocho años, con puntaje en su ficha de protección social menor o igual a 8500 puntos, que residan en las comunas focalizadas y que cumplan con los requisitos que las direcciones regionales del FOSIS han decidido como criterios de focalización más específicos.

El programa tiene usuarios individuales y grupales. Para usuarios individuales existe una versión básica, dirigida a personas con negocios precarios con siete a dieciséis meses de antigüedad, con un promedio de ventas en los últimos tres meses de actividad de más de \$130 000 (US\$214) y menos de \$300 000 (US\$494), y cuya dedicación al negocio por parte del usuario sea entre dieciséis y treinta horas a la semana. La versión avanzada, en tanto, tiene como usuarios a personas con negocios en funcionamiento con más de dieciséis meses de antigüedad, con un promedio de ventas en los últimos tres meses de actividad superior a \$300 000 (US\$494), y cuya dedicación al negocio por parte del usuario sea de más de treinta horas a la semana¹¹.

En cuanto a usuarios grupales, en el programa Yo Emprendo Comunidad pueden participar grupos organizados de más de cinco personas, mayores de dieciocho años. Al menos el 60 % de los integrantes debe tener un puntaje en su ficha de protección social menor o igual a 8500 puntos. A su vez, cada oficina regional del FOSIS establece requisitos adicionales específicos, de

10 Véase Resolución Exenta del 15 de febrero del 2012, que aprueba el formato tipo de bases de licitación del Programa Emprende del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, y autoriza el uso del nombre coloquial. Dicha autorización apunta a reemplazar el uso de nombres con un enfoque técnico y lenguaje de difícil comprensión, por nombres más breves y claros para los usuarios.

11 Información del Banco Integrado de Programas Sociales sobre el programa Yo Emprendo en el 2014.

acuerdo con la oferta existente en ese momento en la comuna¹². El cuadro 3.4 recoge información sobre cobertura efectiva y montos de recursos involucrados.

CUADRO 3.4. Cobertura y presupuesto del programa Yo Emprendo

Año	Número de beneficiarios		Presupuesto M\$ (US\$)	
	Beneficiarios efectivos	Meta beneficiarios	Presupuesto proyectado	Presupuesto ejecutado
2012	10 117	11 270	8 327 543 (US\$13 720 990)	7 191 566 (US\$11 849 282)
2013	11 178	11 151	9 000 171 (US\$14 829 254)	8 815 955 (US\$14 525 728)
2014	11 222 (*)11,486	11,486	9 987 395 (*)10 097 622 (US\$16 637 484)	9 409 575 (US\$15 503 814)

Fuente: elaboración propia a partir de información del Banco Integrado de Programas Sociales (*). Informe mds 2014.

Programa de Acceso al Crédito

Como intervención transversal en todos los niveles del Sistema Integrado de Generación de Ingresos, el programa favorece el acceso a servicios financieros a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o condición de pobreza, que usualmente no califican para créditos tradicionales. Por medio de un subsidio a los costos operacionales, el FOSIS incentiva a instituciones de microfinanzas, como fundaciones, cooperativas, sociedades financieras y bancos, para que atiendan a los sectores más vulnerables de la población.

El programa está dirigido a personas naturales, mayores de dieciocho años, que tengan un negocio, realicen una actividad de trabajo independiente o quieran empezar una actividad económica, cuyo puntaje sea igual o menor a 11 734 puntos en la ficha de protección social. El cuadro 3.5 recoge información sobre número de beneficiarios y monto de recursos involucrados.

¹² Información en portal Chile Atiende. Información actualizada a septiembre del 2013. Disponible en: <http://www.chileatiende.cl/fichas/ver/9482>

Cuadro 3.5. Cobertura y presupuesto del programa de Acceso al Crédito

Año	Número de beneficiarios		Presupuesto M\$ (US\$)	
	Beneficiarios efectivos	Meta beneficiarios	Presupuesto proyectado	Presupuesto ejecutado
2012	57 848	48 000	1 800 000 (US\$2 965 795)	1 305 523 (US\$2 151 063)
2013	48 773	48 000	1 956 230 (US\$3 223 209)	1 598 885 (US\$2 634 425)
2014	60 217	48 000	1 059 338 (*)1 084 067 (US\$* 1 786 178)	1 422 173 (US\$2 343 263)

Fuente: elaboración propia a partir de información del Banco Integrado de Programas Sociales (*). Informe MDS 2014.

Evaluación de impacto

Para dar pie a la *evaluación* de impacto, y a partir de las hipótesis propuestas, se detallan a continuación las variables evaluadas para demostrar la existencia de sinergias entre los PFP del FOSIS y el IEF.

Variables a investigar

- HIPÓTESIS 1. Los programas de transferencias condicionadas contribuyen a incrementar el capital humano de sus beneficiarios.

Este efecto puede observarse a través de la formación de capacidades que ofrece a los beneficiarios el componente de apoyo sociolaboral del programa, o intergeneracionalmente a través del fomento de la educación de los menores por las condicionalidades de las transferencias.

Un impacto positivo del programa en el capital humano de los beneficiarios debería observarse en un aumento en la tasa de participación en cursos de capacitación laboral de los hogares o en incrementos de la tasa de participación en programas de nivelación de estudios.

Para evaluar si el programa está siendo exitoso en cuanto a incrementar el capital humano de los más jóvenes, la variable que corresponde evaluar es la tasa de asistencia escolar en niños entre siete y dieciocho años. Sabemos, además, que “diversos estudios han demostrado que la experiencia de educación preescolar tiene efectos significativamente positivos en el rendimiento académico posterior, en las oportunidades de empleo y en una mayor productividad, lo que puede

contribuir de manera eficaz a compensar las situaciones de desventaja, reducir las desigualdades socioeconómicas y mejorar las condiciones de competitividad y de recursos para el desarrollo del país” (Universidad Alberto Hurtado, 2009), por lo que también se analiza 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, asesorías o al cuidado de sus hijos, para salir a trabajar.

Esta hipótesis puede observarse en varias vías. En primer lugar, si los programas aumentan la capacidad generadora de ingresos de los hogares, deberíamos observar un aumento en los ingresos autónomos per cápita¹³. Si es que, además, aumenta efectivamente la disposición de los adultos a destinar recursos a otras actividades, deberíamos observar una mayor participación en cursos de capacitación y más trabajo en los hogares, para lo que se evalúa la tasa de participación laboral de los integrantes del hogar (y, específicamente, la tasa de participación laboral femenina, para saber si los programas están surtiendo un efecto especial sobre ellas), la tasa de participación en cursos de capacitación laboral y la tasa de participación en programas de nivelación de estudios. Observamos, también, la tasa de asistencia escolar en menores de seis años, que debería incrementarse si es que aumenta la disposición de las mujeres a trabajar o capacitarse.

- HIPÓTESIS 3. La ejecución conjunta de programas que contribuyen a incrementar el capital humano (como los programas de transferencias monetarias condicionadas), con aquellos de fomento productivo que contribuyen a la capacidad de generación de ingresos autónomos de las familias y en la disposición de los adultos a destinar parte de sus recursos a capacitaciones, asesorías o al

¹³ Se entiende por ingreso autónomo, el ingreso por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, autoprovisión de bienes producidos por el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas, intereses, así como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados. Los ingresos monetarios corresponden a la suma de los subsidios monetarios y al ingreso autónomo (<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/definiciones/ingresos.html#3>). El cálculo de este indicador, así como los relacionados con el empleo, se basaron en el Manual del Investigador Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2011: Módulos Registro, Residentes, Trabajo e Ingresos (http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/Manual%20del%20Investigador_revision_27sep12_final.pdf). Los valores nominales se ajustaron por el índice de Precios al Consumidor (IPC) con base 2013 = 100 para los meses de diciembre del 2012 (98,53) y julio del 2014 (104,32). Fuente: Banco Central de Chile (<http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>).

cuidado de sus hijos, para salir a trabajar, tienen efectos positivos mayores en los hogares beneficiarios, que la acción de estos programas de modo independiente (sinergias).

De ser así, los impactos observados en las variables anteriores deberían tener impactos sinérgicos aún mayores que la evaluación de los programas de manera individual.

En síntesis, las variables a evaluar respecto al Ingreso Ético Familiar son:

- Tasa de participación en cursos de capacitación laboral
- Tasa de participación en programas de nivelación de estudios
- Tasa de asistencia escolar en niños entre siete y dieciocho años
- Tasa de asistencia escolar en menores de seis años

Respecto al FOSIS:

- Ingresos autónomos per cápita
- Tasa de participación laboral de los integrantes del hogar
- Tasa de participación laboral femenina
- Tasa de participación en cursos de capacitación laboral
- Tasa de participación en programas de nivelación de estudios
- Tasa de asistencia escolar en menores de seis años

Sinergias:

- Ingresos autónomos per cápita
- Tasa de asistencia escolar en niños entre siete y dieciocho años
- Tasa de asistencia escolar en menores de seis años
- Tasa de participación laboral de los integrantes del hogar
- Tasa de participación laboral femenina
- Tasa de participación en cursos de capacitación laboral
- Tasa de participación en programas de nivelación de estudios

Datos

Los datos de este estudio provienen de la encuesta panel a hogares beneficiarios y no beneficiarios del IEF, todos situados bajo la línea de pobreza, con primera aplicación en el 2012 y segunda medición en el 2014. Cuenta con una metodología dirigida, aplicada presencialmente a hogares beneficiarios y controles del programa de Ingreso Ético Familiar.

La muestra es representativa para las regiones de Valparaíso y de Los Ríos (véase anexo suplementario¹⁴). Tiene un tamaño de 2457 hogares y un error muestral del 8 %. Para la determinación del tamaño muestral se aplicó el método de muestreo aleatorio simple asumiendo una proporción según índice de pobreza, con un nivel de confianza de 95 % ($k = 1,96$). El tamaño de muestra por comuna está entre 100 y 150 viviendas.

$$m = \frac{K^2 P(1 - P)}{(Er \cdot P)^2} \quad (1)$$

= 2450 viviendas particulares ocupadas

$k = 1,96$; coeficiente de normalidad correspondiente a un nivel de confianza del 95 %. Error absoluto = 0,07 para una proporción de 0,30. Para lograr en la encuesta el tamaño de muestra esperado de viviendas de 2450, se propone considerar un tamaño adicional del 40 % para cubrir las pérdidas por efecto de no respuesta y no cobertura.

La cobertura alcanza once comunas en la región de Valparaíso y seis en Los Ríos, con una distribución de hogares proporcional en cada comuna a su peso relativo en el conjunto de comunas seleccionadas.

La muestra se obtuvo a partir de un muestreo estratificado con afijación libre. En cada comuna se realizó un proceso de muestreo independiente. En la primera etapa se seleccionaron unidades vecinales en cada comuna. En la segunda, se realizó un muestreo aleatorio de hogares en cada unidad vecinal. Se consideró el proceso a partir de los tamaños muestrales definidos para cada comuna.

El diseño muestral finalmente asume una proporción del 20 % de beneficiarios. En un inicio se esperaba encontrar al menos un 50 % de ellos, sin embargo, en plena ejecución se estableció que

¹⁴ Disponible online en: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>

el alcance obtenido hasta el momento por el programa a nivel nacional no superaba el 20 %, por lo que tuvo que reorganizarse el diseño.

Si bien la encuesta buscaba diferenciar entre beneficiarios y no beneficiarios del Ingreso Ético Familiar, se incorporó una pregunta respecto a la participación en diversos programas de fomento productivo y desarrollo rural, que permite conocer también a los beneficiarios y no beneficiarios de programas FOSIS. El número de hogares beneficiarios (de ambos programas) cambió entre un año y otro (véase cuadro 3.6), observándose un aumento en el caso de los beneficiarios del IEF (de 416 a 604 entre el 2012 y el 2014: 45 %), consistente con la ampliación progresiva del número de beneficiarios que estableció el IEF, y una reducción en el caso de los beneficiarios del FOSIS (de 224 a 176: -21 %), cuya participación en PFP es acotada en el tiempo. También se observó un aumento en la superposición de beneficiarios entre ambos programas (de 73 a 108: 48 %), lo que en primera instancia favorece la estimación e inferencia estadística sobre la sinergia de estos programas. Además, es importante señalar que la mayoría de los hogares que no fue posible reenuestar corresponde a hogares no beneficiarios del IEF ni del FOSIS (125 hogares = 83,9 %).

CUADRO 3.6. Distribución de beneficiarios y no beneficiarios
(porcentaje del total entre paréntesis)

IEF	FOSIS					
	Diciembre del 2012			Julio del 2014		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total
No	1890	151	2041	1636	68	1704
	(76,9)	(6,2)	(83,1)	(70,9)	(3,0)	(73,8)
Sí	343	73	416	496	108	604
	(14,0)	(3,0)	(16,9)	(21,5)	(4,7)	(26,2)
Total	2233	224	2457	2132	176	2308
	(90,9)	(9,1)	(100,0)	(92,4)	(7,6)	(100,0)

Fuente: Encuesta FONDECYT.

Otro aspecto importante que observa es que en ambos programas hubo entrada y salida de beneficiarios (véase cuadro 3.7). Consistentemente con el diseño del programa, que contempla un período de tres años de permanencia, en el IEF hay un mayor balance de entrada y salida que en el FOSIS, por lo que la persistencia de los beneficiarios es del 84 %, comparado con tan solo un

20 % en el FOSIS, que se explica por el hecho de tratarse, en muchos casos, de cursos cortos de apoyo al emprendimiento.

CUADRO 3.7. Dinámica de participación de los beneficiarios 2012-2014
(porcentaje de cada grupo en el 2012 entre paréntesis)

Diciembre del 2012	Julio del 2014					
	IEF			FOSIS		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total
No	1641	275	1916	1965	133	2098
	(85,7)	(14,4)	(100,0)	(93,7)	(6,3)	(100,0)
Sí	63	329	392	167	43	210
	(16,1)	(83,9)	(100,0)	(79,5)	(20,5)	(100,0)
Total	1704	604	2308	2132	176	2308
	(73,8)	(26,2)	(100,0)	(92,4)	(7,6)	(100,0)

Fuente: Encuesta FONDECYT.

Estadísticas descriptivas

A continuación, en el cuadro 3.8 se resumen las estadísticas descriptivas de las principales variables de interés del estudio (variables a evaluar por el modelo).

CUADRO 3.8. Estadísticas descriptivas variables de impacto 2012-2014

Variable		2012		2014	
		Beneficiario IEF	No beneficiario IEF	Beneficiario IEF	No beneficiario IEF
Ingreso autónomo per cápita \$ chilenos reales del año 2013 (US\$)	Promedio	59 441 (US\$98)	79 829 (US\$132)	85 363 (US\$141)	117 548 (US\$194)
	Mínimo	0	0	0	0
	Máximo	433 878 (US\$715)	81 935 (US\$135)	630 000 (US\$1038)	12 461 166 (US\$20 532)
Porcentaje de asistencia escolar niños entre 7 y 18 años					
	Promedio	96,18 %	95,60 %	96,74 %	96,29 %

Continúa

Variable	2012		2014	
	Beneficiario IEF	No beneficiario IEF	Beneficiario IEF	No beneficiario IEF
Porcentaje de asistencia escolar niños menores de 6 años				
Promedio	68,19 %	60,26 %	76,37 %	68,37 %
Tasa de participación laboral del hogar				
Promedio	49,68 %	46,15 %	49,45 %	45,07 %
Tasa de participación laboral de las mujeres del hogar				
Promedio	40,55 %	34,42 %	43,56 %	34,04 %
Tasa de participación en cursos de capacitación laboral				
Promedio	3 %	2,6 %	3 %	2,9 %
Tasa de participación en programas de nivelación de estudios				
Promedio	0,8 %	0,7 %	1,2 %	0,9 %

Fuente: Encuesta FONDECYT.

El ingreso autónomo per cápita real promedio es mayor en el grupo de no beneficiarios de Ingreso Ético Familiar, y su crecimiento entre el 2012 y el 2014 también es mayor al del grupo de beneficiarios (47 % y 44 %, respectivamente). Este indicador presenta valores máximos muy altos, \$811 935 (US\$1338) en el 2012 y \$1 246 166 (US\$2053) en el 2014, respectivamente, ambos en hogares que no son beneficiarios del Ingreso Ético Familiar. En cuanto a los ingresos mínimos, se percibe una importante presencia de ingresos cero. En el 2012, los hogares en esta condición fueron 402 (16,36 %) y en el 2014, 335 (14,51 %); la mayoría de los cuales corresponde a hogares no beneficiarios del IEF (81,59 % de los hogares de cero ingresos en el 2012 y 74,9 % en el 2014). Además, se percibe una evolución positiva del promedio de ingreso autónomo, ya que los beneficiarios del IEF aumentaron sus ingresos en \$30 438 (US\$50) y los no beneficiarios en \$43 971 (US\$72).

La tasa de asistencia escolar en niños entre siete y dieciocho años se percibe bastante estable entre ambos períodos, ya que la diferencia entre un año y otro no alcanza el punto porcentual, ni tampoco la diferencia entre beneficiarios y no beneficiarios del IEF. No ocurre lo mismo con

la tasa de asistencia escolar en menores de seis años, ya que el promedio observado en el 2012 (68,19 %) es bastante inferior en aquellos hogares que no son beneficiarios del IEF (60,26 %), que en aquellos que sí lo reciben, además, independientemente de la relación entre beneficiarios y no beneficiarios, entre el 2012 y el 2014 se percibe un alto crecimiento en la tasa de asistencia escolar, ya que en ambos grupos el crecimiento está alrededor de ocho puntos porcentuales.

En cuanto a la tasa de participación laboral de los hogares, para el 2012, el promedio entre aquellos no beneficiarios del IEF es de 46,15 %, mientras que entre los beneficiarios la tasa promedio es de 49,68 %. En el 2014, quienes no reciben IEF registran una tasa promedio de 45 % de participación laboral por hogar, mientras que esta asciende a 49,45 % entre quienes lo reciben. A primera vista es una variable que se mantiene estable entre períodos. Si solo observamos la tasa de participación laboral de las mujeres, esta es menor que la del hogar como conjunto. La tasa promedio de participación de las mujeres entre los hogares beneficiarios del IEF es de 40,55 % en el 2012 y alcanza un 43,56 % en el 2014; sin embargo, entre los hogares no beneficiarios, el promedio es inferior (34,42 %) y no se registran cambios en el tiempo (34,04 % en el 2014).

La proporción de participación en cursos de capacitación laboral por hogar es baja, ya que en promedio solo el 3 % de los hogares beneficiarios del IEF participaron (tanto en el 2012 como en el 2014). Por su parte, los no beneficiarios presentan una proporción del 2,6 % y pasan a un 2,9 % en el 2014. Lo mismo ocurre con las tasas de participación en programas de nivelación de estudio, solo una proporción del 0,8 % de los hogares beneficiarios participó en el 2012, lo que crece a un 1,2 % en el 2014. Entre los no beneficiarios estos porcentajes son de un 0,7 % y un 0,99 %, respectivamente.

Método empírico

El método empírico consistió en una estrategia de identificación doblemente robusta que combina la propensión a participar en los programas y un modelo de efectos fijos.

Cálculo de la propensión a participar

Dado que la asignación de los programas IEF y FOSIS no es aleatoria, como primer paso se estimó la probabilidad condicional a participar en los programas, más conocida como puntaje de propensión (*Propensity Score*).

Para esto se plantearon dos modelos no lineales que explican las siguientes participaciones¹⁵:

- Modelo Logit: participación individual en el IEF y participación individual en el FOSIS.
- Modelo Logit Multinomial: participación conjunta en el IEF y el FOSIS.

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, que es el instrumento utilizado por el Ministerio de Desarrollo Social de Chile para focalizar este tipo de programas. Las variables utilizadas en este cálculo se organizan en tres grupos (MIDEPLAN, 2010): activos económicos del hogar y variables relacionadas con la capacidad generadora de ingresos; variables relativas a necesidades y características del hogar y sus miembros; y variables relativas a los riesgos que enfrentan los hogares, como la dependencia, discapacidades, precariedades, entre otros.

En este marco, las variables de la línea de base utilizadas para explicar la propensión fueron las siguientes (véase detalle en anexo suplementario¹⁶):

- Variables relacionadas con los activos económicos del hogar y la capacidad generadora de ingresos: equipamiento en el hogar, edad, sexo y educación del jefe de hogar y otros integrantes.
- Variables relacionadas con necesidades y características del hogar: composición del hogar (tamaño del hogar, número de mujeres, número de niños) y tasa de dependencia.
- Variables relacionadas con los riesgos del hogar y sus miembros: participación en sistema de salud pública, beneficiarios de otros subsidios del Estado (excepto el IEF o el FOSIS), beneficiarios de pensiones, jubilaciones y montepíos.

Los dos modelos se estimaron por el método de máxima verosimilitud, seleccionando aquellas variables explicativas que tuvieran una significancia mayor al 10 %. Luego se obtienen los gráficos de la distribución de kernel para los hogares y se identifica el área de soporte común. A continuación se realiza un análisis de balance de la línea de base con el objetivo de identificar aquellas variables preexistentes que estadísticamente difieren entre grupos y para comprobar que el *Propensity Score* fue correctamente estimado.

15 Mayor detalle de las ecuaciones a estimar en el anexo suplementario. Disponible online en: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>

16 Disponible online en: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>

Los resultados del análisis de la participación en los programas el IEF y el FOSIS pueden revisarse en el anexo suplementario¹⁷, donde se presentan las variables que explican la participación individual y conjunta, el área de soporte común y el balance de la participación en los programas en el año 2014¹⁸. En el caso del FOSIS es importante notar que el modelo Logit presenta un menor ajuste y menos variables estadísticamente significativas que el del IEF; es por ello que la probabilidad de participar en ambos grupos es muy baja, entonces las estimaciones e inferencias están restringidas a una subpoblación que muestra un menor interés en este tipo de programas. La explicación para este resultado se encuentra en el sesgo de selección muestral, pues el diseño de la muestra se realizó para hacer inferencias sobre la población del IEF y después se incluyó un módulo para estudiar la participación en el FOSIS. Por tanto, estadísticamente la muestra no es representativa para la población beneficiaria del FOSIS.

Según se observa, existen diferencias estadísticamente significativas de varias covariables entre el grupo tratado y el de control, que se hacen no significativas al ser ajustadas (*prematching vs. postmatching*). Estos resultados implican la necesidad de incluir estas diferencias preexistentes en la estimación del impacto.

Modelo de efectos fijos

Para la evaluación de impacto se seleccionó un método cuasiexperimental de efectos fijos para datos de panel de dos períodos. Este modelo, en su forma simple o estándar, se planteó como el siguiente modelo de regresión:

$$Y_{it} = \delta_1 IEF_{it} + \delta_2 FOSIS_{it} + \delta_3 (IEF \cdot FOSIS)_{it} + \gamma_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Donde Y_{it} es un indicador de impacto observado en dos períodos de tiempo (0 y 1); 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); 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

¹⁷ Disponible online en: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>

¹⁸ Al restringir la muestra al área de soporte común se eliminaron en el IEF 258 hogares, 255 del grupo control y tres del grupo tratado. En el caso del FOSIS se eliminaron 102 hogares, 101 del grupo control y uno del grupo tratado.

el FOSIS y valor 0 si no; 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.

Empíricamente, este modelo se puede estimar como el modelo clásico de efectos fijos como desviaciones del promedio de cada hogar (EF). En este modelo se elimina el efecto fijo de los hogares, con lo cual se controla por el sesgo de selección de no observables. El modelo EF queda planteado de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} (Y_{it} - \bar{Y}_{it}) &= \delta_1 (IEF_{it} - \overline{IEF}_i) + \delta_2 (FOSIS_{it} - \overline{FOSIS}_i) + \delta_3 (IEF \cdot FOSIS)_{it} - (\overline{IEF \cdot FOSIS})_i \\ &+ (\lambda_t - \bar{\lambda}) + (\varepsilon_{it} - \bar{\varepsilon}_i) \\ Y_{it}^* &= \lambda^* + \delta_1 IEF_{it}^* + \delta_2 FOSIS_{it}^* + \delta_3 (IEF \cdot FOSIS)_{it}^* + \varepsilon_{it}^* \end{aligned} \quad (3)$$

Por tanto, empíricamente se estimó el modelo que se presenta en la ecuación 3 sin covariables. Adicionalmente, se estimaron tres especificaciones más para darle robustez a los resultados. La primera corresponde a la inclusión de *covariables que varían en el tiempo*, es decir, el modelo simple se controla con un conjunto de variables adicionales para corregir el sesgo de variables relevantes excluidas del modelo. La segunda corresponde a un modelo *ponderado por la propensión a participar*, para corregir el sesgo que generan las diferencias preexistentes de los grupos evaluados (Hirano *et al.*, 2003; Wooldridge, 2007). Y, finalmente, se realiza una combinación de los métodos anteriores, generando un modelo de ponderado y con covariables, modelo que podría ser considerado triplemente robusto.

Resultados de la evaluación

Este estudio estimó el impacto individual y sinérgico del programa Ingreso Ético Familiar y los programas de emprendimiento del FOSIS en siete indicadores. El detalle de los resultados se encuentra en el anexo 1. Para ninguno de los casos, es decir, ni en los programas de forma individual ni en sus sinergias, se encontraron impactos significativos, si bien se encontraron algunos efectos significativos en los modelos simples, al incorporar covariables o al ponderarlos por el inverso del *Propensity Score* estos desaparecen. Por lo tanto, no podemos señalar que existan impactos de estos programas o sus sinergias.

El hecho de no encontrar efectos estadísticamente significativos se explica, en parte, porque el número de beneficiarios del IEF tratados por el FOSIS es pequeño en relación al grupo de beneficiarios IEF en su totalidad (véase cuadro 3.6). Esto genera una menor potencia en las pruebas de hipótesis, por lo que no se pueden detectar diferencias estadísticas significativas, a pesar de que en la realidad sí existan; es por esto que, si bien no encontramos efectos, tampoco pueden ser descartados. Otro problema que puede explicar la falta de resultados es la existencia de un sesgo muestral, debido al desbalance entre el tamaño del grupo control y el grupo tratado, ocasionado por el bajo alcance de los programas a la fecha del encuestaje.

Es importante señalar que, además, para darle mayor robustez a los resultados, se realizó un modelo de diferencias en diferencias con participación dinámica paralelo al modelo de efectos fijos, que entregó resultados consistentes al modelo aquí presentado.

Más en detalle no se encontraron impactos significativos del Ingreso Ético Familiar en ninguna de las variables evaluadas para contrastar la hipótesis de investigación relativa al impacto del IEF en la formación de capital humano (tasas de participación en cursos de capacitación laboral, tasas de participación en programas de nivelación de estudios, tasas de asistencia escolar en niños entre siete y dieciocho años y tasas de asistencia escolar en menores de seis años).

Para el caso del FOSIS, donde las variables evaluadas fueron los ingresos autónomos per cápita, tasa de participación laboral de los integrantes del hogar, tasa de participación laboral femenina, tasa de participación en cursos de capacitación laboral, tasa de participación en programas de nivelación de estudios y tasa de asistencia escolar en menores de seis años, tampoco se encontraron impactos significativos.

Los mismos resultados se obtuvieron al realizar la evaluación de las sinergias, donde las variables evaluadas fueron los ingresos autónomos per cápita, la tasa de asistencia escolar en niños entre siete y dieciocho años, la tasa de asistencia escolar en menores de seis años, la tasa de participación laboral de los integrantes del hogar, la tasa de participación laboral femenina, la tasa de participación en cursos de capacitación laboral y la tasa de participación en programas de nivelación de estudios.

Pueden encontrarse posibles explicaciones de la ausencia de resultados en la ya mencionada escasa superposición de beneficiarios, o bien, para el caso del IEF, en el poco tiempo de ejecución del programa (programa nuevo), o en el caso del FOSIS, en el bajo alcance que tiene el programa en la población analizada.

Es en este contexto que se formula el análisis de las oportunidades y restricciones político-institucionales que se desarrolla a continuación y que, como veremos, pone en el escaso capital humano de las familias pobres parte importante del argumento para explicar las dificultades de articulación entre los programas de focalización en pobreza extrema y el resto de la oferta de fomento productivo para población vulnerable.

Análisis institucional

Al comienzo de este trabajo hemos dicho que más allá de la evidente articulación del IEF con los programas de emprendimiento del FOSIS, resultaría deseable avanzar también en la articulación de estos programas con otros de fomento productivo y apoyo al emprendimiento a cargo de otras instituciones públicas tales como el INDAP o SERCOTEC. En esta línea de argumentación, el análisis que se realiza a continuación distingue dos niveles: el de las restricciones y oportunidades para la articulación IEF-FOSIS y el de las restricciones y oportunidades para la articulación IEF-PFP en general. En ambos casos se analizan tanto las restricciones y oportunidades políticas, como las técnicas, administrativas y presupuestarias¹⁹.

Restricciones y oportunidades políticas

Entre las autoridades y directivos del gobierno existe una valoración positiva en cuanto a la necesidad de articular las políticas y programas de gobierno dirigidas a la superación de la pobreza con aquellas de fomento productivo. Sin embargo, con la única salvedad de la relación IEF-Yo Emprendo Semilla, esta articulación es prácticamente inexistente en el diseño, aunque termina dándose por la fuerza de los hechos en la ejecución de los programas a nivel local, donde coexisten distintos programas que operan con distintos criterios y objetivos, pero que atienden a similar población beneficiaria.

La positiva valoración transversal de la necesidad de generar articulaciones se funda en distintos tipos de argumentos esgrimidos por los entrevistados. Están, en primer lugar, los vinculados a la evidente relación que existe entre la situación de pobreza y la carencia de ingresos, y

¹⁹ Este análisis se basa en entrevistas semiestructuradas con actores clave a cargo del diseño y la implementación de los programas en el nivel central y regional (autoridades, técnicos, parlamentarios y especialistas). En total se realizaron veinte entrevistas. Además, se revisó información secundaria disponible para la caracterización de los programas.

el potencial de los PFP para incrementar la capacidad de generación de ingresos de las familias. Se argumenta también acerca de la contribución que pueden realizar los programas de transferencia para generar en las familias las habilidades básicas y así aprovechar de mejor forma los programas de fomento productivo, en el mismo sentido en que se postulan las hipótesis de esta investigación. Finalmente, los PFP tienden a combinar estrategias tendientes a incrementar los activos de los individuos con otras tendientes 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.

En línea con el primero de estos argumentos, la visión del Ingreso Ético Familiar respecto de las estrategias necesarias para la superación de la pobreza se funda en dos conceptos clave: en primer lugar, que la pobreza la superan de manera permanente las personas y no el Estado, en segundo término, que la superación de la pobreza de manera permanente solo se logra con la generación autónoma de ingresos.

De esta perspectiva se derivaron, a su vez, dos decisiones de estrategia; en primer lugar, que lo que debe hacer la política pública para lograr el objetivo de superación de la pobreza es entregar herramientas para que las familias logren mejorar sus condiciones de vida, razón por la cual el subsistema no se configura únicamente a partir de transferencias monetarias, sino que considera programas de intervención psicosocial para la promoción del desenvolvimiento autónomo.

En segundo lugar, se puso al trabajo dependiente o por cuenta propia, así como a la generación de ingresos autónomos que de ello deriva, como aspecto central que cruza todo el diseño del IEF (incluso las transferencias están diseñadas para no afectar los incentivos al trabajo). La principal novedad del IEF respecto a Chile Solidario fue, justamente, la incorporación de un programa de acompañamiento sociolaboral que trabajara de manera especializada sobre los problemas que las familias en extrema pobreza tienen para incorporarse al mundo del trabajo.

Esta visión político-estratégica que da centralidad a la generación autónoma de ingresos es afín a los propósitos y objetivos que se plantean los programas de empleabilidad del FOSIS, representando una oportunidad para ampliar los espacios de articulación.

No obstante, aun cuando el FOSIS nace justamente para innovar en los esfuerzos hacia la superación de la pobreza en vinculación con otros organismos públicos, históricamente la articulación ha sido la excepción más que la norma. Las distintas instituciones que ejecutan programas de fomento productivo se distribuyen la atención de la población, pero no necesariamente de

manera articulada entre sí, ni con los esfuerzos de protección social, que corren por un carril institucional paralelo.

En este marco cabe preguntarse hasta qué punto los programas de apoyo al fomento productivo son necesarios para el correcto desempeño y el logro de los objetivos de las políticas de superación de la pobreza.

Veremos más adelante que, recientemente, tanto el FOSIS como el MDS comenzaron tímidamente a enfocar algunas de sus acciones desde una perspectiva territorial, que podría contribuir a incrementar la capacidad de articulación interinstitucional que, en el discurso, la mayor parte de los entrevistados declara que quiere potenciar.

Pero, al mismo tiempo, varios entrevistados plantean dudas respecto a cómo este enfoque se podría compatibilizar con las estrategias de focalización en familias en extrema pobreza, particularmente desde la pregunta relativa a los recursos financieros necesarios para implementar estas estrategias de manera paralela.

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.

A pesar de que el Ministerio de Desarrollo Social presentó una propuesta sustancial de reformulación del subsistema Seguridades y Oportunidades, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda aprobó un presupuesto inercial para el IEF para el año 2015, lo que significa que las modificaciones al sistema se realizarán redistribuyendo los mismos recursos ya existentes.

En la Dirección de Presupuestos señalan que la factibilidad de aprobar mayores recursos para acciones articuladas entre dos instituciones, depende en una medida importante de que ambas prioricen claramente estas iniciativas en sus propuestas presupuestarias. En este sentido, la valoración política del aporte de la articulación entre las instituciones es un aspecto clave en la posibilidad de contar con recursos adicionales.

Restricciones y oportunidades técnicas

Cuando se les pregunta a los entrevistados concretamente por la articulación entre el IEF y los PFP queda al margen la valoración general positiva y surgen los argumentos acerca de las

dificultades, que van desde diferencias en la misión y visión institucionales, hasta problemas operativos y de gestión.

Restricciones asociadas a problemas operativos y criterios de focalización

Hemos visto que la oferta programática del FOSIS en el ámbito del emprendimiento está muy vinculada al IEF, a través del programa Yo Emprendo Semilla, pero que, sin embargo, no existe un diseño institucional que facilite el acceso de los participantes del IEF en otros programas del FOSIS y, menos aún, de otras instituciones que ejecutan programas de fomento productivo.

Tanto por los contenidos abordados en las metodologías de trabajo como por los requisitos de ingreso, los beneficiarios del IEF no cumplen en su mayoría con el perfil de estos programas, ni logran transitar hacia ellos. Un diseño institucional que apunte a adecuar la oferta en la línea de emprendimiento a las condiciones y recursos con que cuentan los beneficiarios del IEF, implicaría bajar el nivel de requisitos o plantear trayectorias de intervención más extensas, que consideren la participación progresiva en programas desde un nivel más básico, para avanzar hacia programas con un nivel mayor de exigencia, identificando las competencias y los recursos que se deben adquirir en cada etapa y considerando los tiempos reales que las familias requieren para adquirirlos.

Varias son las dificultades para avanzar en este tipo de adecuaciones. En primer lugar, como los PFP y el IEF trabajan con criterios de focalización distintos, no hay forma de conocer si es que existe superposición de poblaciones atendidas. Aunque es técnicamente factible, en la actualidad no existen registros que permitan saber si un beneficiario de un PFP es también beneficiario del IEF.

El FOSIS utiliza el puntaje de la ficha de protección social como el principal mecanismo de selección de beneficiarios, diferenciando sus intervenciones según tramo de puntaje entre pobreza extrema (beneficiarios IEF) y no extrema. Pero para acceder a los cupos asignados por los programas en sus diferentes convocatorias, los interesados deben participar en un proceso de concurso que resulta particularmente engorroso para las personas más pobres, que en muchas ocasiones no disponen de medios materiales y capacidades para realizar su postulación de forma autónoma.

Todos los programas del INDAP benefician a agricultores que posean menos de doce hectáreas de riego básico y derivan la mayor parte de su ingreso de la agricultura por cuenta propia (aunque existe poca rigurosidad en la evaluación del cumplimiento del segundo criterio). El SERCOTEC

trabaja indistintamente con población urbana y rural, que tenga ya un negocio propio o una idea de negocio y que pueda cofinanciar el equivalente al 20 % del subsidio que le ofrece el programa. Estas características personales se combinan con criterios territoriales, pues la mayor parte de los programas que ejecutan estas instituciones están dirigidos a grupos de emprendedores en territorios determinados. Existe, por lo demás, una suerte de crítica encubierta a los mecanismos de focalización individuales.

En el caso del INDAP, por ejemplo, los programas se organizan por rubro (actividad económica), segmento y territorio. Los segmentos no se construyen con puntajes de la ficha de protección social sino según la capacidad de emprendimiento de los usuarios. Los segmentos 1 y 2 corresponden a la población más vulnerable y son los que atienden PRODESAL y el PDTI. Algo similar ocurre con SERCOTEC, que diferencia sus programas de capital semilla para emprendedores y para empresas, con el argumento de que un emprendedor no puede competir en las mismas condiciones que una empresa.

En segundo término, aunque las funciones de seguimiento y evaluación del IEF estaban contemplados como parte del Programa Eje, al iniciar su implementación no se contó con un diseño metodológico que contemplara indicadores de evaluación y resultados esperados, a lo que se suma la dispersión de los sistemas de información para el monitoreo de las acciones desarrolladas por los componentes y sus resultados.

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. Por lo señalado en las entrevistas con actores del nivel central del MDS, actualmente esta institución está implementado mejoras progresivas en este ámbito para abordar la evaluación de los primeros dos años del IEF y el cierre del ciclo de intervención de los primeros beneficiarios. Sin embargo, no es de esperarse un sistema de seguimiento y evaluación acabado en el corto plazo.

Se esgrimen también dificultades relativas a la estructura y funcionamiento de los sistemas informáticos de registro y monitoreo del IEF, que son independientes para cada uno de sus componentes. El Programa Eje maneja un sistema que registra la información de los diagnósticos y establece la trayectoria de la intervención de los participantes así como su acceso a las transferencias. El FOSIS, por su parte, cuenta con un sistema de información para los componentes

de acompañamiento en el que los asesores a cargo del trabajo directo con las familias deben ingresar la información de las familias y las sesiones de trabajo.

Estos sistemas no están conectados y no permiten el traspaso de información entre las instituciones. Por este motivo, por ejemplo, la entrega de información de diagnóstico de las familias desde el Programa Eje a los componentes de acompañamiento se hace mediante el envío de archivos digitales con los diagnósticos o directamente mediante la entrega de carpetas, lo que genera permanentes problemas de coordinación.

El sistema de información del FOSIS tiene problemas que afectan directamente la implementación de la intervención, pues una vez asignadas las familias a los asesores familiares y laborales, ningún otro nivel en el programa (encargados municipales provinciales, regionales o nacionales) puede acceder a esta información. Es decir, el subsistema es ciego frente a la información del trabajo llevado a cabo con las familias.

Las falencias de los sistemas de información afectan también las oportunidades de articulación del IEF con el resto de la oferta pública, ya que las demás instituciones públicas desconocen las condiciones de las familias, sus necesidades y potenciales demandas, todos factores clave para establecer conexiones con oferta pertinente.

Oportunidades. El nivel local como espacio privilegiado para la articulación

El programa de acompañamiento sociolaboral surge como un elemento novedoso del IEF respecto de Chile Solidario, que busca solucionar las dificultades del sistema de protección social para mejorar las capacidades de las familias de generar ingresos autónomos y condiciones de empleabilidad. Sin embargo, en las evaluaciones del IEF se lo identifica como uno de los componentes con mayores problemas en su implementación y bajos resultados.

Dentro de las principales falencias mencionadas por parte de actores del nivel central del MDS, así como por el encargado de los programas de acompañamiento del IEF desde el FOSIS, se encuentra la ausencia de una plataforma que vincule la demanda laboral con el sector privado. Se observan también falencias en la metodología de trabajo utilizada para presentar un itinerario adecuado y pertinente a los distintos contextos familiares. Así, por ejemplo, se observan dificultades para la participación de mujeres con hijos, por falta de articulación con jardines infantiles, u otras que resultan de la ausencia de una fórmula de acompañamiento para quienes encuentran trabajo durante la intervención.

A pesar de estas dificultades, 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 adecúa a sus perfiles. Se observa que los asesores laborales 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.

La referencia de articulación obligada de los antiguos directivos del FOSIS, INDAP y SERCOTEC es el Programa Chile Emprende, que surge en el año 2005 con el objetivo de promover a las micro y pequeñas empresas en territorios específicos, a través de alianzas público-privadas que contribuyan a mejorar las condiciones de trabajo y salarios de los trabajadores de las MIPYMES y desarrollar la economía y competitividad de las regiones chilenas, a través de mayores ventas, diversificación económica y consolidación de esas empresas. El programa operaba a través de un Comité de Fomento Productivo que reunía a representantes nacionales de las tres instituciones mencionadas, las que trabajan articuladamente en un conjunto de territorios priorizados, cada una con su oferta de bienes y servicios puesta al servicio de cada territorio particular.

El gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) descontinúa Chile Emprende, pero se mantienen coordinaciones importantes entre instituciones que ejecutan programas de fomento productivo y desarrollo de capacidades. Ejemplo de ello son los convenios del INDAP con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), para capacitación de pequeños agricultores, con la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), para la ejecución del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), y con la Fundación Prodemu, para el fomento productivo de mujeres productoras.

Aunque esta articulación no tiene un correlato con los programas de transferencias a nivel nacional, pues no existen convenios interinstitucionales ni comités de coordinación entre servicios públicos ni equipos encargados de la ejecución de estos programas, prácticamente todos los entrevistados señalan que sí existe coordinación a nivel local, pues los municipios conocen a sus beneficiarios y la oferta de servicios de que disponen para atenderlos.

Ante la evidencia de estos procesos virtuosos de articulación a nivel local, tras el cambio de gobierno, en marzo del 2014, el IEF inició un proceso de diagnóstico y reformulación, que contempla cambios en algunos de los factores críticos mencionados anteriormente como obstáculos para la articulación interinstitucional.

El primero de ellos se refiere a cambios en el Programa Eje. Como se señaló anteriormente, este se encontraba a cargo a nivel regional del Ministerio de Desarrollo Social, sin embargo, por las limitaciones para levantar y coordinar oferta, se trasladará al nivel municipal como programa a cargo del FOSIS, con la figura de un gestor social encargado de articular la oferta y generar los convenios necesarios para generar nueva oferta.

Por otra parte, el IEF se ha propuesto la instalación de un componente adicional en el ámbito sociocomunitario, que se propone realizar una intervención con enfoque territorial, a través del levantamiento de un diagnóstico de las necesidades de las familias en los territorios priorizados, la búsqueda de una mayor articulación de la oferta local orientada a los beneficiarios IEF y un trabajo con las familias para que puedan visibilizar las redes de apoyo territoriales y hacer un uso efectivo de estas.

Estas reformulaciones apuntan a fortalecer la estructura del IEF en el espacio local, con el objetivo de que el sistema intersectorial de protección social tenga un claro reflejo territorial. Ya sea mediante el fortalecimiento de las redes territoriales y su aproximación a las familias, o del acercamiento de las políticas nacionales a los gobiernos locales, ciertamente esta es una oportunidad de dar pertinencia y oportunidad tanto a la intervención que realiza el IEF como a la oferta del FOSIS y otros programas públicos con presencia en el territorio.

Reflexiones y recomendaciones finales

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 fomento productivo entre las autoridades a cargo de estas políticas.

Es urgente, entonces, revisar algunas condiciones de diseño y operación de los programas e introducir las consecuentes modificaciones, pues es posible que la ausencia de más efectos sinérgicos comprobables se deba justamente a dificultades de tipo operativo para producir las articulaciones necesarias.

En efecto, se observan restricciones relevantes para generar nuevos espacios de complementariedad, referidas a la necesidad de hacer ajustes metodológicos y generar condiciones de soporte fundamentales para el logro de los objetivos que se buscan con las familias en extrema pobreza.

En primer lugar, para consolidar las oportunidades que ofrece el espacio local para la articulación se requiere de una adaptación pertinente de los programas del FOSIS a la población beneficiaria del IEF, y así asegurar que el proceso de emprendimiento se adapte en sus requisitos y plazos a las posibilidades efectivas de las familias.

En segundo lugar, 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, pero a su vez evitar la sobreintervención, son condiciones indispensables.

El Ingreso Ético Familiar está desarrollando un proceso de reformulación tras casi dos años de su puesta en marcha, que apunta a mejorar sus condiciones de articulación con otras instancias que provean de programas y servicios a las familias usuarias de sus programas específicos. Habrá que esperar un tiempo para ver cómo se materializan estas nuevas orientaciones y cuáles son sus resultados.

Referencias

- 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 - IIFE - UNESCO.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). (2006). "Experiencia de gestión del FOSIS 2000-2005". FOSIS
- Hirano, K., Imbens, G. W., y Ridder, G. (2003). "Efficient estimation of average treatment effects using the estimated propensity score". *Econometrica*, 71 (4), 1161-1189.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS). (2012). Ley n.º 20 595. Sobre el Ingreso Ético Familiar. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS). (2013). Informe de avance de la Comisión para la Medición de la Pobreza. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS). (2014). Informe de Desarrollo Social 2014. Gobierno de Chile.

- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). (2010). Informe Final Comité Expertos. Ficha Protección Social. Gobierno de Chile.
- Universidad Alberto Hurtado. (2009). *Estudio de revisión y sistematización de la literatura disponible sobre medición del desarrollo infantil entre 0 y 72 meses de edad*. Observatorio Social - Universidad Alberto Hurtado.
- Vargas, L. H. (2012). "Ingreso Ético Familiar: Presentación y propuestas". *Informe de Política* n.º 932. Asuntos Públicos, Santiago de Chile.
- Wooldridge, J. M. (2007). "Inverse probability weighted estimation for general missing data problems". *Journal of Econometrics*, 141(2), 1281-1301.

Anexos

Anexo 1. Resultados evaluación de impacto. Método de efectos fijos

Ingreso Ético Familiar

CUADRO A.3.1. Estimación de impacto del IEF y FOSIS
Variable dependiente: tasa de participación en cursos de capacitación laboral

	EF	EF con covariables	EF ponderado	EF ponderado y con covariables
IEF	0,007	0,005	0,05	0,014
	(0,019)	(0,010)	(0,031)	(0,011)
FOSIS	0,002	0,004	0,014	0,006
	(0,025)	(0,012)	(0,032)	(0,013)
IEF*FOSIS	0,005	-0,015	-0,014	-0,016
	(0,038)	(0,019)	(0,042)	(0,020)
Constante	0,463***	0,744***	0,472***	0,792***
	(0,004)	(0,083)	(0,014)	(0,095)
R2-Adj.	0	0,74	0	0,74
RMSE	0,17	0,07	0,16	0,07
Valor-p > F	0,924	0,000	0,409	0,000
Obs.	4 765	3 783	4 068	3 511

Errores estándar entre paréntesis (ajustados por efecto clúster de hogares).

* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Fuente: elaboración propia.

CUADRO A.3.2. Estimación de impacto del IEF y FOSIS
Variable dependiente: tasa de participación en programas de nivelación de estudios

	EF	EF con covariables	EF ponderado	EF ponderado y con covariables
IEF	-0,001	-0,003	-0,003	-0,007
	(0,000)	(0,010)	(0,010)	(0,010)
FOSIS	0,008	0,009	0,008	0,007
	(0,010)	(0,010)	(0,010)	(0,010)

Continúa

	EF	EF con covariables	EF ponderado	EF ponderado y con covariables
IEF*FOSIS	0,002 (0,010)	0,003 (0,010)	0,004 (0,010)	0,006 (0,010)
Constante	0,008*** (0,000)	-0,043 (0,030)	0,008*** (0,000)	-0,043 (0,040)
R2-Adj.	0	0,01	0,01	0,02
RMSE	0,04	0,04	0,04	0,04
Valor-p > F	0,199	0,592	0,140	0,492
Obs.	4 765	3 783	4 068	3 511

Errores estándar entre paréntesis (ajustados por efecto clúster de hogares).

* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Fuente: elaboración propia.

CUADRO A.3.3. Estimación de impacto del IEF y FOSIS
Variable dependiente: tasa de asistencia escolar en niños entre 7 y 18 años

	EF	EF con covariables	EF ponderado	EF ponderado y con covariables
IEF	-0,011 (0,012)	-0,003 (0,014)	0,018 (0,017)	0,029 (0,019)
FOSIS	-0,008 (0,017)	-0,021 (0,019)	0,004 (0,020)	-0,014 (0,021)
IEF*FOSIS	-0,002 (0,022)	0,009 (0,025)	-0,011 (0,020)	-0,006 (0,020)
Constante	0,965*** (0,004)	1,104*** (0,178)	0,959*** (0,007)	1,121*** (0,226)
R2-Adj.	0	0,06	0	0,08
RMSE	0,08	0,08	0,08	0,08
Valor-p > F	0,604	0,006	0,668	0,032
Obs.	2 840	2 539	2 717	2 440

Errores estándar entre paréntesis (ajustados por efecto clúster de hogares).

* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Fuente: elaboración propia.

CUADRO A.3.4. Estimación de impacto del IEF y FOSIS
Variable dependiente: tasa de asistencia escolar en niños menores de 6 años

	EF	EF con covariables	EF ponderado	EF ponderado y con covariables
IEF	0,108*** (0,038)	0,041 (0,042)	0,047 (0,040)	-0,007 (0,043)
FOSIS	-0,018 (0,045)	-0,007 (0,049)	-0,069 (0,046)	-0,045 (0,046)
IEF*FOSIS	0,017 (0,064)	0,011 (0,065)	0,016 (0,066)	0,04 (0,070)
Constante	0,633*** (0,012)	0,238 (0,279)	0,689*** (0,020)	-0,051 (0,330)
R ² -Adj.	0,01	0,11	0,01	0,1
RMSE	0,21	0,19	0,21	0,19
Valor-p > F	0,037	0,000	0,125	0,000
Obs.	2 098	1 870	1 981	1 772

Errores estándar entre paréntesis (ajustados por efecto clúster de hogares).

* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Fuente: elaboración propia.

FOSIS

CUADRO A.3.5. Estimación de impacto del IEF y FOSIS
Variable dependiente: logaritmo natural (ingreso autónomo per cápita (\$))

	EF	EF con covariables	EF ponderado	EF ponderado y con covariables
IEF	0,12 (0,277)	0,22 (0,212)	0,495 (0,656)	0,053 (0,257)
FOSIS	-0,388 (0,323)	-0,596** (0,264)	-0,582 (0,476)	-1,103*** (0,286)
IEF*FOSIS	-0,035 (0,497)	-0,121 (0,411)	-0,61 (1,152)	0,158 (0,547)
Constante	9,447*** (0,062)	9,245*** (1,644)	9,534*** (0,268)	9,055*** (2,571)

Continúa

	EF	EF con covariables	EF ponderado	EF ponderado y con covariables
r2-within	0	0,17	0,01	0,24
RMSE	2,37	1,61	2,47	1,69
Valor-p > F	0,404	0,000	0,319	0,000
Obs.	4 764	3 783	4 068	3 511

Errores estándar entre paréntesis (ajustados por efecto clúster de hogares).

* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Fuente: elaboración propia.

CUADRO A.3.6. Estimación de impacto del IEF y FOSIS. Modelo de regresión lineal
Variable dependiente: tasa de participación laboral de todos los integrantes del hogar

	EF	EF con covariables	EF ponderado	EF ponderado y con covariables
IEF	0,007	0,005	0,05	0,014
	(0,019)	(0,010)	(0,031)	(0,011)
FOSIS	0,002	0,004	0,014	0,006
	(0,025)	(0,012)	(0,032)	(0,013)
IEF*FOSIS	0,005	-0,015	-0,014	-0,016
	(0,038)	(0,019)	(0,042)	(0,020)
Constante	0,463***	0,744***	0,472***	0,792***
	(0,004)	(0,083)	(0,014)	(0,095)
r2-Adj.	0	0,74	0	0,74
RMSE	0,17	0,07	0,16	0,07
Valor-p > F	0,924	0,000	0,409	0,000
Obs.	4 765	3 783	4 068	3 511

Errores estándar entre paréntesis (ajustados por efecto clúster de hogares).

* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Fuente: elaboración propia.

CUADRO A.3.7. Estimación de impacto del IEF y FOSIS. Modelo de regresión lineal
Variable dependiente: tasa de participación laboral de las mujeres del hogar

	EF	EF con covariables	EF ponderado	EF ponderado y con covariables
IEF	0,016	0,011	0,022	0,014
	(0,026)	(0,019)	(0,039)	(0,025)
FOSIS	-0,008	0,017	-0,022	0,025
	(0,034)	(0,026)	(0,045)	(0,034)
IEF*FOSIS	0,05	0,011	0,124	0,044
	(0,052)	(0,040)	(0,100)	(0,044)
Constante	0,355***	0,424***	0,381***	0,593***
	(0,006)	(0,139)	(0,016)	(0,201)
R2-Adj.	0	0,53	0,01	0,56
RMSE	0,21	0,14	0,23	0,14
Valor-p > F	0,522	0,000	0,346	0,000
Obs.	4714	3776	4058	3506

Errores estándar entre paréntesis (ajustados por efecto clúster de hogares).

* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Fuente: elaboración propia.

Comentarios a este capítulo: Concepto técnico

*Karen Macours*²⁰

En el caso de Chile se evalúan los impactos y las sinergias de un programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC), denominado Ingreso Ético Familiar (IEF), y un programa de capacitación productiva, el FOSIS. Mientras el IEF es, en parte, un programa de transferencias, también contiene muchos otros componentes y, por lo tanto, en cuanto a diseño es diferente a varios de los otros programas de TMC de la región. El capítulo por lo tanto incluye en la evidencia de este libro un tipo más amplio de programas, aunque también se debe considerar que lo hace para un país con niveles más bajos de pobreza que el resto de los casos estudiados.

El análisis cuantitativo se basa en un conjunto de datos de panel, y enfrenta el doble reto de considerar los impactos de los dos programas, mediante la combinación de un enfoque de diferencias en diferencias con métodos de emparejamiento. Un desafío particular surge del hecho de que ambos programas ya estaban activos cuando se recogió la primera ronda de datos, por lo que las estimaciones miden cómo los resultados cambian cuando la exposición a cualquiera de los programas aumenta o disminuye. Pero si la exposición al programa en el primer período aún afecta a los resultados en el segundo período, incluso cuando los hogares ya han salido del programa —como uno de hecho esperaría que lo hicieran—, estas diferencias en diferencias se hacen difíciles de interpretar.

Sin embargo, el mayor desafío inicia a partir de los datos mismos, en cuanto la muestra contiene una pequeña proporción de hogares con el IEF y una proporción aún más pequeña con el FOSIS, en ambas rondas del panel. De ahí que el poder estadístico que subyace al análisis del impacto de cualquiera de los programas es muy limitado. Vale decir que este problema es aún mayor cuando se quieren tener en cuenta las sinergias entre los dos programas. De ahí la falta de resultados significativos, lo que no permite sacar conclusiones claras sobre si estos programas alcanzan

²⁰ Paris School of Economics y el Instituto Nacional de Investigación Agronómica de Francia (INRA).

los resultados previstos. En general, la principal implicación de los resultados cuantitativos en este capítulo, por lo tanto, podría ser que se requiere más investigación, y de hecho datos adicionales, antes de sacar conclusiones con respecto a las sinergias de los dos tipos de programas en Chile.

Habiendo dicho esto, el análisis institucional, que completa el estudio cuantitativo, ayuda a entender el origen del traslape limitado entre los dos programas y, por lo tanto, permite esbozar algunas lecciones directas. De hecho, el análisis, que se sustenta en entrevistas semiestructuradas a actores relevantes, claramente concluye que las intervenciones productivas, debido a que exigen unos requerimientos mínimos en términos de capacidades o tenencia de activos, excluyen por diseño a muchos de los pobres. El análisis institucional, además, señala la sorprendente falta de traslape entre los sistemas de información básica de los diferentes programas, lo cual implica, entre otros aspectos, que es difícil identificar la inadecuada focalización. En este análisis se exponen varias ideas, con implicaciones más allá del caso de Chile, acerca de reconsiderar y reformular los mecanismos de focalización.

Comentarios a este capítulo: Implicaciones de política

Juan Carlos Feres²¹

El estudio “Efectos sinérgicos entre el Ingreso Ético Familiar (IEF) y los programas de apoyo al emprendimiento en Chile, 2012-2014” se enmarca en el proyecto regional “Transferencias monetarias condicionadas y desarrollo rural en América Latina”, conducido por la Universidad de los Andes de Colombia para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Este se llevó a cabo en seis países (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú) y su objetivo es “describir y entender los mecanismos (a nivel de hogar y comunidad) a través de los cuales existen —o podrían existir— efectos de sinergia entre programas de desarrollo rural tipo FIDA y los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC)”. Sabido es que de los veintisiete millones de hogares en situación de pobreza en la región que reciben TMC (a razón de más o menos veinte dólares mensuales promedio por hogar) gran parte residen en zonas rurales, de modo que —en principio— parece razonable esperar un cruce significativo entre beneficiarios de ambos tipos de programas.

En el caso particular de Chile, el estudio tiene como objetivo central evaluar el impacto individual y la sinergia de un programa de transferencias monetarias condicionadas y la oferta pública de programas de fomento productivo (PFP) dirigidos a población vulnerable. Como programa de transferencias monetarias condicionadas se estudió el caso del Ingreso Ético Familiar, implementado en el país desde el año 2011, y como PFP a un conjunto acotado de programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). El área de estudio fueron las regiones de Valparaíso y Los Ríos, utilizando datos de panel de una encuesta realizada en diciembre del 2012 y en julio del 2014²².

²¹ Presidente de la Fundación Superación de la Pobreza. Email: jcferes@gmail.com

²² A este respecto, téngase presente, como bien lo señala el título del trabajo, que pese a que el proyecto regional apunta en rigor a evaluar posibles sinergias entre programas de transferencias monetarias y aquellos

Merece destacarse de entrada el hecho que la investigación se centre en el estudio de los efectos individuales y combinados de programas sociales y de apoyo al emprendimiento diseñados precisamente para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los más pobres, no solo bajo una óptica asistencial sino promocional o de desarrollo de capital humano. Esto por cuanto la generación de evidencia sobre el funcionamiento y resultado de estos programas, de cara a lo que son los propios objetivos que ellos explicitan, surge hoy como una exigencia fundamental para avanzar en un mejor diseño, ejecución, seguimiento, evaluación, y eventual revisión, de las acciones en curso, gracias a las posibilidades que esta brinda de profundizar el análisis técnico y, sobre todo, político de los mismos. Y, más valorable aún, dado que apunta a llenar un evidente vacío de información al poner el foco en el impacto generado por la concentración de programas en una misma población beneficiaria, para dar cuenta de los efectos (en lo posible no solo cuantitativos sino también cualitativos) de una cierta integralidad potencialmente generadora de sinergias positivas en diversos planos, como la formación y uso de activos económicos, mejoramiento de la inserción laboral, aumento de los ingresos, reducción de la pobreza y de las brechas de género, mayor inclusión financiera, etc. Lo anterior se enriquece sin duda desde el momento que, además, se asume el desafío de examinar tales resultados en el marco de un análisis institucional que revele la existencia de mecanismos de articulación que refuercen la complementariedad entre los referidos programas.

Ahora bien, para cumplir con esta finalidad, el estudio seleccionó —como se ha dicho— dos tipos de programas, por una parte el IEF y por la otra un conjunto de cinco programas de fomento productivo del FOSIS. Tanto el contenido como la forma de operación de cada uno de ellos son descritos detalladamente en el texto. Algunas características de estos programas, sin embargo, son especialmente importantes para ser tenidas en cuenta a la hora de interpretar y proyectar las conclusiones que ofrece la investigación.

Desde un punto de vista operacional, el IEF —cuyo responsable es el Ministerio de Desarrollo Social— considera básicamente tres componentes: una *transferencia base*, orientada a asegurar un nivel básico de dignidad a los extremadamente pobres, una *transferencia condicionada*, como incentivo a la inversión en capital humano de los menores de dieciocho años de edad, y un *sub-*

de desarrollo rural, en el caso de Chile las características de la encuesta de base utilizada (cobertura y representatividad), así como la evidencia de una muy baja superposición de programas que ella misma revela, hizo necesario circunscribir el estudio a un conjunto acotado de programas del FOSIS, susceptibles de calificarse más bien de apoyo al emprendimiento que de fomento productivo o de desarrollo rural.

programa, que premia los logros en capital humano y en la empleabilidad e inserción laboral de las mujeres de veinticinco a sesenta años de edad. A esto se adicionan componentes de apoyo psicosocial y de acompañamiento laboral. La población meta del programa está constituida por todos los hogares del país que se encuentran bajo el umbral de indigencia (con puntaje en la ficha de protección social inferior a 4213 puntos). Luego de una primera etapa, constituida por la denominada Asignación Social, a partir de septiembre del 2012 esta pasó a combinarse con otros bonos asociados al sistema de contraprestaciones del IEF, y, desde marzo del 2014, el programa se estructura en seis componentes (bonos), agrupados en tres pilares: dignidad (bono base familiar y bono de protección), deberes (bono control niño sano y bono por asistencia escolar) y logros (bono por logros escolares y bono al trabajo de la mujer). Como se advierte, el IEF constituye de cierto modo un programa que articula en sí mismo distintas intervenciones sociales, algunas de ellas propias de otros ministerios (Salud, Educación, Trabajo, entre otros), a la vez que busca facilitar el acceso a diferentes programas y servicios existentes en el territorio o región en que residen las familias beneficiarias.

Por su parte, los programas del fosis escogidos para realizar la evaluación del impacto individual y sinérgico con el IEF (Yo Emprendo, Yo Emprendo Semilla, Yo Emprendo Comunidad, Acceso al Crédito y Educación Financiera) son de muy distinta naturaleza y alcance, aun cuando todos ellos tienen por finalidad apoyar y/o fomentar el emprendimiento productivo de población en situación de pobreza y vulnerabilidad (puntaje en la ficha de protección social inferior a 8500 puntos en cuatro de ellos y de 11 734 en Acceso al Crédito), en áreas urbanas y rurales. Algunos son de larga data (los programas Yo Emprendo) y amplia cobertura (Acceso al Crédito), en tanto que otros son más recientes y con presupuestos y beneficios más acotados. Sobre esto último, la mayoría destina los recursos básicamente a charlas, cursos y talleres de capacitación, asesoría técnica, y muy poco a financiamiento (capital semilla). Incluso el programa de crédito está destinado a subsidiar los costos operacionales de las instituciones prestatarias, para facilitar una mayor inclusión crediticia, no así a financiar directamente el otorgamiento de este tipo de crédito. En algunos casos se apoya a quienes inician un negocio (semilla) o emprendimiento reciente (entre siete y dieciséis meses de antigüedad con muy bajo nivel de ventas), y en otros a actividades más consolidadas (más de dieciséis meses de antigüedad y mayores ventas). Asimismo, hay programas, como el semilla, que se orientan preferentemente a personas cesantes o con ocupación precaria, beneficiarias de los subsistemas Chile Solidario o Seguridades y Oportunidades (IEF), con lo que se hace más explícito el vínculo entre el programa fosis y el IEF. También hay que señalar que en todos los casos los tiempos de intervención no superan un

año. Por último, para una referencia global sobre la magnitud de los programas, cuatro de ellos — para los cuales se cuenta con información — movilizaron en el año 2013 recursos por \$24 548 millones (cerca de US\$45 millones), alcanzando a un universo de beneficiarios de poco más de ochenta mil personas. Por su parte, el IEF contó con un presupuesto casi cuatro veces superior (\$96 890 millones).

De los atributos mencionados se desprende con claridad que no es razonable operar con la premisa que todos estos programas poseen la misma aptitud para generar impactos favorables en el nivel de vida de la población en pobreza y vulnerabilidad, sobre todo atendiendo a la temporalidad en que cabe esperar se manifiesten esos impactos (transferencias monetarias inmediatas *vs.* incentivos para la formación de capital humano o para llevar adelante emprendimientos productivos). Pero también no todos ellos presentarán la misma sensibilidad frente a indicadores que dan cuenta de diferentes dimensiones de las condiciones de vida familiar (educación, salud, trabajo, ingreso, participación, inclusión social, etc.), tamaño y composición de la familia, residencia en distintos contextos geográficos (urbano-rural, norte-centro-sur) o variadas inserciones económico-productivas²³.

Para dar cuenta de la posible articulación entre los programas IEF y FOSIS, el estudio examina tres hipótesis, estando las dos primeras referidas a evaluar los efectos individuales de cada uno de ellos sobre determinadas variables (aumento de capital humano, en el primer caso, e incremento de la capacidad de generar ingresos autónomos y de la disposición a destinar recursos a la capacitación, asesorías o cuidado de los hijos, en el segundo), mientras que la tercera hipótesis aborda específicamente el tema del posible aporte incremental atribuible a la ejecución conjunta de los mismos (sinergias). Esto último constituye, en rigor, el núcleo de la investigación.

23 De allí que sea crucial la elección de las variables a través de las cuales se realiza la evaluación de los efectos de los distintos programas, el vínculo que pueda existir entre ellas, y su correspondencia con las diferentes estructuras familiares *vis a vis* el tipo específico de programa en que participan. En este caso, para evaluar el impacto individual y combinado de los programas, el estudio seleccionó — a nuestro juicio, muy adecuadamente — siete indicadores principales, tres relativos a ingresos y empleo (ingreso autónomo per cápita, tasa de participación laboral de los integrantes del hogar y tasa de participación laboral femenina) y cuatro vinculados al capital humano (tasa de asistencia escolar en menores de seis años y en niños entre siete y dieciocho, tasa de participación en programas de nivelación de estudios y tasa de participación en cursos de capacitación laboral).

Tomando en cuenta todo lo anterior, los resultados a que arriba el análisis son decepcionantes. Como señala el documento, “para ninguno de los casos, es decir, ni en los programas de forma individual ni en sus sinergias, se encontraron impactos significativos”.

Particularmente llamativo, y preocupante, resulta en este sentido el nulo efecto del IEF sobre las variables de capital humano (nivelación y capacitación de los adultos, y especialmente asistencia escolar de los menores), sobre todo porque esta última es una dimensión que forma parte de los incentivos (al igual que la participación laboral femenina) y de las condicionalidades expresas del programa. De igual modo, no llama la atención el hecho que la transferencia monetaria del programa impacte positivamente el ingreso total per cápita del hogar, pero sí el que carezca totalmente de efecto positivo sobre el ingreso autónomo (aquel que excluye las transferencias). Tal ausencia de impacto se replica a la hora de evaluar los programas del FOSIS, tanto por separado como en su eventual sinergia con el IEF. A su vez, esto último vendría a contradecir en la práctica aquello que —como bien lo recuerda el texto— ambos programas son parte “de una estrategia expresa e intencionadamente integrada, pues ambos esfuerzos de política responden a un mismo proceso de habilitación social y laboral”²⁴.

El estudio adelanta una posible explicación para estos hechos aludiendo, por una parte, a la “escasa superposición de beneficiarios” entre los distintos programas y, por otra, al carácter reciente del IEF o la baja cobertura poblacional de los programas FOSIS analizados. Esto último se vería agravado por la casi total ausencia de escalamiento en los programas de apoyo del FOSIS²⁵, pese a que se reconoce que las líneas de trabajo y emprendimiento deberían tener cierta continuidad dado que forman parte del denominado “Sistema Integrado de Generación de Ingresos”, que contempla tres niveles de intervención. Tras lo anterior, operaría una causal más sustantiva, que se relaciona con el escaso capital humano y vulnerabilidad extrema en que se desenvuelven las familias beneficiarias del IEF, lo que les dificultaría acceder a la oferta pública, formular planes de negocios, presentarse a una entrevista de trabajo o sostener productivamente un emprendimiento.

24 Vale decir, “se trata de un mecanismo de articulación ‘desde arriba’, a través del cual el Ministerio de Desarrollo Social (anteriormente el MIDEPLAN) asegura el acceso preferente de los beneficiarios de los programas de transferencia condicionada a una oferta de PFP diseñada, a su vez, para dar respuesta a esta demanda”.

25 Cuestión que, por lo demás, se ve reflejada en las cifras que reporta la propia encuesta, que dan cuenta de una muy baja persistencia de beneficiarios en los programas FOSIS.

Sin embargo, y no obstante lo atingente de todos los factores mencionados, nos parece que, al menos mientras no se amplíe la evidencia, quizás lo prudente sea tomar los resultados del estudio con cierta cautela.

Es lógico asumir conceptualmente la premisa que la multidimensionalidad de la pobreza (tanto en sus causas como en sus manifestaciones y, por ende, en sus soluciones) hace necesaria la multiplicidad de programas e intervenciones sociales para superarla. Tanto es así que se da por instalada una cierta retórica de la integralidad, donde el desafío sería más bien cómo expresarla en el diseño e implementación de políticas públicas, darle soporte en la evidencia empírica y resolver la arquitectura institucional adecuada para ello. En otras palabras, de lo que se trata es de avanzar hacia una simultaneidad de objetivos, convergentes pero diversos (asistencialismo y promoción, capacidad de consumo y desarrollo humano, corto-medio-largo plazo, cuantitativos y cualitativos, individuales y sociales/comunitarios, etc.), muy difíciles de alcanzar por medio de la operación de un solo programa, por más “integrado” que este pueda ser. Ahora bien, creemos que lo anterior tampoco debiera ser interpretado obsesivamente en el sentido que todas las intervenciones sociales sean diseñadas y ejecutadas bajo la exigencia de insertarse en un andamiaje central de coordinación, y que solo por satisfacer esa condición ofrecerán buenos resultados. Sin duda que siempre será deseable llevar adelante intervenciones combinadas (sinérgicas) frente a intervenciones individuales y/o aisladas, y ello por muchas razones, más allá de la evidencia circunstancial que pueda proveer (o no proveer, como en este caso) cualquier estudio técnico. El punto más bien está en reconocer que es altamente probable que los aportes sinérgicos dependan de manera crítica del conjunto de programas que se interconecten y focalicen en la misma población beneficiaria, de los criterios utilizados para su selección, de la naturaleza, pertinencia, oportunidad, coordinación y, muy especialmente, también de la calidad intrínseca de cada uno de ellos individualmente considerados, evaluada esa calidad a la luz de los objetivos propios de cada programa.

En relación a esto último, por ejemplo, las conclusiones del estudio dan pie para inferir la necesidad de reforzar el impacto del IEF en la reducción de pobreza extrema y, muy especialmente, en la formación de capital humano de la población escolar, para lo cual se hace urgente revisar algunas condiciones de diseño y operación del programa e introducirle modificaciones. A nivel general, y solo a modo de ilustración, cabría mencionar la conveniencia de ampliar el grupo meta de la transferencia base, en orden a reducir el error de exclusión (incremento de la cobertura potencial, de modo de permitir que una fracción de “pobres no indigentes” ingrese al

programa). Asimismo, es dable pensar en que esa transferencia consista en un aporte fijo, independiente de la existencia de menores de dieciocho años en el hogar a los cuales les sean aplicables condiciones, y que su monto se defina normativamente, por ejemplo, con referencia a la brecha de indigencia/pobreza. A su vez, del lado de los estímulos a la educación, debería estudiarse la redefinición de la población objetivo de la transferencia condicionada, acotándola a la asistencia de los menores en edad a la educación preescolar y a la secundaria, y restringiéndola fuertemente en cuanto a la educación básica, donde la asistencia a la escuela es en general bastante alta. Junto con ello habría que calibrar la transferencia condicionada de modo que refleje los distintos costos de oportunidad de asistencia a la escuela vinculados a la edad y el sexo, entregando mayores montos de dinero a los adolescentes y evaluando también si debieran ser mayores para las mujeres.

En el ámbito del fomento a la inserción laboral de las mujeres, en el que la conexión con los programas FOSIS aparece como más evidente, se deberían diversificar los esquemas, agregando al subsidio al empleo otras alternativas como capacitación y microfinanzas (ambas ya incluidas en las actuales líneas de trabajo del FOSIS, pero con margen para reforzar su vinculación con los beneficiarios del IEF), donde además se ofrezcan a las propias mujeres mayores posibilidades de elección; mejorar el diseño del subsidio al empleo, limitándolo a la población que efectivamente se encuentra desempleada, y evaluar la adecuación de utilizar un subsidio a la contratación; incorporar en los programas soluciones concretas orientadas a aliviar la carga adicional de trabajo para las mujeres derivada de la inserción laboral, por ejemplo, mediante la provisión de cuidado sustituto. Por último, en términos generales, y con aplicación a los dos tipos de programas (IEF y FOSIS), es decididamente necesario también explicitar de mejor manera las obligaciones en que incurre el Estado y los prestadores privados de servicios en el marco de estas intervenciones, y crear un mecanismo de contraloría social que permita monitorear su cumplimiento, así como evaluar sus resultados en cuanto a eficiencia y eficacia.

En suma, tanto la iniciativa del proyecto regional orientado a examinar el vínculo entre los programas de transferencias monetarias condicionadas y los de desarrollo rural, como el abordaje más específico asumido al respecto en el estudio de Chile, conectándolo con el fomento al emprendimiento de las personas y comunidades en situación de pobreza, constituyen un valioso aporte al conocimiento de las interrelaciones entre ambos tipos de programas y de las sinergias que se generan producto de su ejecución combinada. En particular, los antecedentes aportados para el caso de Chile vienen a llenar un vacío de información existente hasta ahora, sobre todo

en ese último aspecto, lo que, sin duda, contribuirá a profundizar el examen y a perfeccionar los diseños y operación de importantes programas sociales actualmente en ejecución, teniendo en cuenta de manera explícita la nueva evidencia empírica disponible y de acuerdo con las conclusiones y recomendaciones que se desprenden del estudio, en especial las referidas a restricciones y oportunidades políticas y técnicas en el ámbito institucional. El trabajo comentado, así como el carácter hasta cierto punto contraintuitivo de algunas de sus conclusiones, también hacen evidente la conveniencia de perseverar en el futuro en la realización de estudios similares, validando y consolidando crecientemente esta interesante y productiva línea de investigación.

Con todo, y en línea con lo anterior, no pareciera adecuado excluir *a priori* de las preocupaciones venideras la pregunta de si solo debiéramos enfocarnos en buscar la manera de perfeccionar el paradigma de política social y de superación de pobreza dominante en América Latina en los últimos veinticinco años, o además abrirnos a la conveniencia de incorporarle modificaciones sustantivas. Ello conecta, directa o indirectamente, con varias de las inquietudes y los interrogantes planteados de manera implícita o expresa en esta investigación, como, por ejemplo, el rol del territorio, de la coordinación o de la participación individual y comunitaria²⁶. Pero también va más allá, remitiendo en último término a la forma en que se espera que la política social resuelva controversias básicas, reales o no, que habitualmente rondan la definición e implementación de intervenciones sociales concretas, a saber: rol de la focalización-universalismo, asistencialismo-enfoque de derechos; subsidios directos-provisión de bienes públicos; los PTC de segunda generación-políticas de protección e inclusión social; centralismo y uniformidad-descentralización y adaptabilidad; sujeto individual-sujeto comunitario; objetivos solo cuantitativos-objetivos además cualitativos (dignificación, organización, empoderamiento, agencia); cerrar brechas solo en el tener-también en el ser, estar, hacer.

De ninguna manera, por cierto, era parte de los objetivos de la investigación que comentamos formular planteamientos respecto a estos temas, pese a lo cual es evidente que la misma aporta antecedentes y evidencia valiosa que de seguro contribuirán a impulsar dicha reflexión.

26 Más ampliamente, se podría aludir acá a cuestiones relativas a situar al territorio como unidad central y a la comunidad como sujeto del establecimiento de prioridades y definición de la oferta programática; las posibilidades y limitaciones que enfrenta el intentar nivelar “desde arriba” territorios (municipios) muy dispares; o los alcances y la lógica de la participación social.

EL PROGRAMA DE COMBATE A LA POBREZA Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO: EVALUACIÓN DE IMPACTOS Y OPCIONES DE POLÍTICAS ALTERNATIVAS¹

Antonio Yúnez Naude²

George Dyer Leal³

Fabiola Rivera Ramírez³

Omar Stabridis Arana³

Resumen

En este capítulo presentamos los principales resultados de nuestra investigación sobre los impactos que han tenido Oportunidades y Procampo, hasta el 2014 los dos programas contemporáneos más importantes de apoyo a los hogares rurales de México. El primero ha tenido el propósito de combatir la incidencia de la pobreza y el segundo apoyar al ingreso de los agricultores que cultivan alimentos básicos para la dieta nacional. Utilizamos dos enfoques para evaluar empíricamente los impactos de ambos programas: uno cuasiexperimental y el otro a partir de un modelo de simulación de agentes y de equilibrio general para el medio rural mexicano. Nuestros principales hallazgos son: (1) por su diseño, son escasas las sinergias entre los dos programas; y (2) del 2002 al 2007, ninguno de los dos programas logró reducir significativamente la incidencia de la pobreza en el

1 La discusión sobre aspectos institucionales en este capítulo se enriqueció a partir de los resultados del estudio de Héctor Robles Berlanga, Ana J. Ruiz Guerra y Gabriela Rangel Faz, elaborado dentro del proyecto “Conditional Cash Transfers and Rural Development in Latin America”.

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

3 DAS A.C.

medio rural y sus transferencias monetarias no promovieron sustancialmente la producción de alimentos por parte de los hogares rurales agrícolas. Estos resultados ponen en evidencia la importancia que tendría el diseño y la aplicación de políticas para el desarrollo rural eficaces y eficientes que, entre otros, vinculen los apoyos de corte social con los productivos. Finalizamos el capítulo con una propuesta al respecto, compatible con el propósito de la presente administración federal del país por “democratizar la productividad”.

Abstract

Until 2014, Oportunidades and Procampo were the two most important contemporary programmes to support rural households in Mexico. This chapter presents the main results found in our study in terms of their impact. The goal of the Oportunidades programme was to mitigate the incidence of poverty and that of Procampo, to support the income of farmers who grow staple foods for the national diet. We used two approaches to empirically evaluate the impact of both programmes: a quasi-experimental one and another based on a simulation model of agents and general equilibrium for the Mexican rural setting. Our main findings are: (1) that because of design, synergy between the two programmes is scarce, and (2) that from 2002 to 2007, none of the two programmes managed to significantly reduce the incidence of poverty in the rural setting and that their cash transfers did not substantially promote the production of food in rural agricultural households. These results shed light on the importance of the design and application of effective and efficient rural development policies that connect social and productive support programmes, among others. We end the chapter with a proposal that is compatible with the country's present federal administration's purpose of “democratizing productivity”.

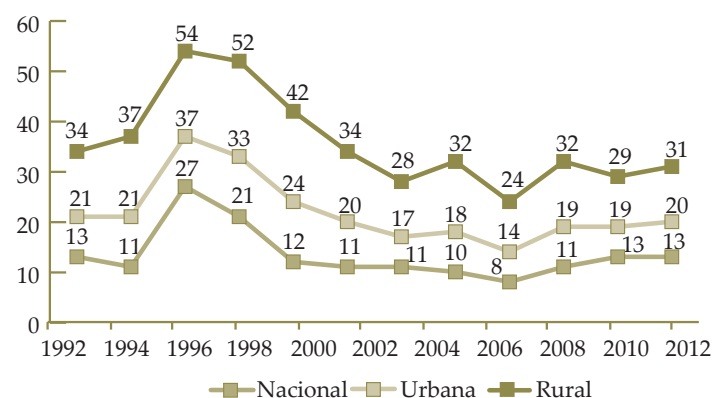
Introducción

Desde la crisis macroeconómica de 1982 hasta la fecha no ha sido satisfactorio el crecimiento de la economía mexicana ni de su sector agropecuario y rural; subsiste, además, la incidencia de la pobreza rural. Ello a pesar de las reformas económicas y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o TLCAN aplicados desde la última década del siglo xx. En otras palabras, no se han cumplido las expectativas oficiales sobre el fuerte impulso a la economía y bienestar nacional que traería consigo la reorientación de las políticas hacia los mercados (Yúnez, 2015; Rivera y Yúnez, 2015).

La incidencia de la pobreza en México sigue siendo elevada, problema que repercute negativamente en su desarrollo. Por ejemplo, según estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la población mexicana en situación de pobreza por la dimensión de ingreso y en materia alimentaria, de capacidades y de patrimonio bajó entre 1994 y el 2006, pero siguió siendo muy elevada, sobre todo en el medio rural. Además, la situación se agravó en el 2008 cuando, por primera vez, desde la crisis económica de 1995, hubo un repunte significativo en los tres tipos de pobreza mencionados. Lo anterior se observa con claridad en las tendencias que se muestran en los diferentes paneles de la figura 4.1⁴.

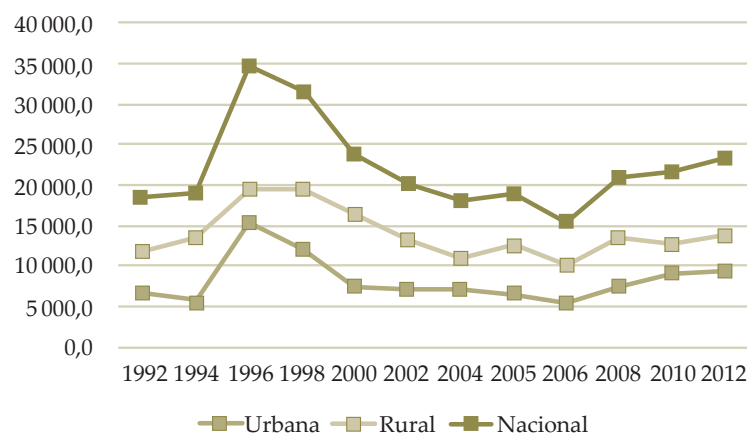
FIGURA 4.1. Evolución de la pobreza por la dimensión del ingreso, 1992-2012*

PANEL a. Pobreza alimentaria nacional, urbana y rural (%)

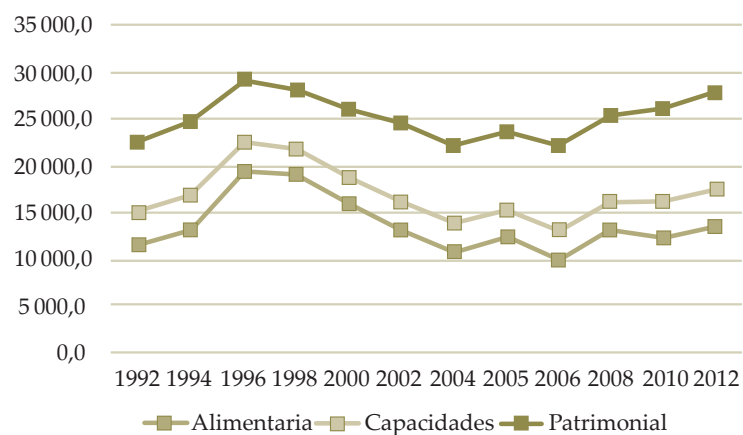


4 Las definiciones de pobreza en la dimensión de ingreso que se usan en las mediciones del CONEVAL son las que siguen. *Pobreza alimentaria*: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes. *Pobreza de capacidades*: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. *Pobreza de patrimonio*: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. Véase: <http://www.CONEVAL.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010.aspx>

PANEL b. Pobreza alimentaria nacional, urbana y rural (miles de personas)



PANEL c. Pobreza rural: alimentaria, de capacidades y patrimonial (miles de personas)



* Los datos para el sector rural se refieren a localidades de hasta 15 000 habitantes.

Fuente: <http://www.CONEVAL.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>

El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto considera dentro de sus prioridades de política atacar la persistencia de la pobreza, lo cual se refleja, entre otros, en la sustitución del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades —el principal programa federal para combatirla— por Prospera. En específico, el gobierno federal reconoce que Oportunidades ha tenido éxito en mejorar las condiciones de educación, salud y nutrición entre sus beneficiarios, pero que solo logró

contener el crecimiento de la pobreza por ingresos (Robles *et al.*, 2014). En efecto, las tendencias expuestas indican que, pese a sus impactos positivos, las políticas de combate a la pobreza en México han sido insuficientes para resolver el problema. Más aún, el repunte en los niveles de pobreza en el 2008 —causados, principalmente, por el aumento en el precio de los alimentos en el 2006-2007 y por los efectos en el país de la crisis económica internacional— muestra que los mexicanos en condición de pobreza siguen siendo vulnerables ante choques exógenos. No obstante, la pobreza rural ha sido menos sensible a estos choques respecto a la pobreza urbana.

A lo anterior hay que agregar que, durante lo que va del presente siglo, la evolución de la incidencia de la pobreza en el medio rural del país no corresponde al presupuesto creciente destinado al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural o PEC⁵. Según Robles *et al.* (2014), el presupuesto creciente del PEC no ha impactado positivamente las condiciones socioeconómicas y productivas del sector rural. En el período 2003-2013, dicho gasto creció el 170 %, mientras la medición de la pobreza en sus tres dimensiones (alimentaria, de capacidades y patrimonial) reporta una mejoría no mayor al 4 % (CONEVAL, 2013).

Nuestro principal objetivo de investigación, cuyos resultados se sintetizan en el presente capítulo, es evaluar cuantitativamente los efectos que han tenido los dos principales programas federales aplicados al medio rural de México desde mediados de la década de los años 1990, y que están basados en transferencias monetarias: Progres-a-Oportunidades, para el combate a la pobreza, y Procampo, para apoyar el ingreso de los productores de cultivos básicos que se consideraron no competitivos en el marco del TLCAN: granos y oleaginosas, principalmente.

Con el estudio cuantitativo tratamos de responder preguntas relacionadas con los impactos de dichos programas sobre la vulnerabilidad, pobreza, educación y producción alimentaria de los hogares rurales de México. Lo hacemos a partir de dos enfoques empíricos: uno cuasiexperimental y el otro multisectorial, microeconómico y de agentes. Con el segundo enfoque indagamos, además, sobre los impactos que tendrían en el equilibrio general de la economía rural y sus

5 El PEC no es un programa sino un conjunto de políticas públicas en materia de desarrollo rural, creado a raíz de la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el 2001, uno de cuyos propósitos es coordinar y descentralizar las distintas dependencias del Estado mexicano encaminadas a promover el desarrollo del campo. En la práctica, el PEC no ha logrado cumplir con este objetivo; más bien ha sido una suma de acciones que incluyen alrededor de ciento cincuenta programas y componentes. El PEC es un anexo técnico que se publica año a año en el Programa de Egresos de la Federación, que contiene los programas y presupuesto de cada dependencia (Robles *et al.*, 2014).

agentes unas políticas de desarrollo rural alternativas. Los datos que usamos en los dos tipos de indagación son aquellos proporcionados por la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México 2002 y 2007 (ENHRUM)⁶.

Los resultados empíricos muestran que, del 2002 al 2007, ni Oportunidades ni Procampo, ni los dos programas de manera conjunta, lograron aumentar significativamente la probabilidad de que los hogares rurales mexicanos salieran de su situación de pobreza o redujeran su vulnerabilidad. A lo anterior hay que añadir que, conforme a los hallazgos del modelo multisectorial de simulación, las transferencias monetarias de estos dos programas no incentivaron la producción de alimentos por parte de dichos agentes. Un tercer resultado que se desprende de nuestra investigación es que, por diseño, no han habido sinergias evidentes entre Oportunidades y Procampo. Estas conclusiones muestran la relevancia que tendría el rediseño de las políticas de desarrollo rural que, entre otras cosas, vincularan los apoyos de corte social con los productivos. Finalizamos el capítulo con una propuesta al respecto, dentro del marco de la estrategia de desarrollo de la actual administración federal del país.

Incluyendo esta introducción, el capítulo cuenta con seis secciones. En la que sigue describimos las principales características y cambios de los programas evaluados, haciendo referencia a otras acciones del Estado mexicano en materia de desarrollo rural. En la tercera sección sintetizamos las dos metodologías empíricas utilizadas en el estudio y en la cuarta exponemos los principales resultados del mismo. En la quinta sección discutimos el carácter de las políticas de desarrollo rural de los últimos años, y en la última hacemos referencia a los retos y opciones que tiene México respecto al diseño e implementación de políticas para el desarrollo rural, eficaces y eficientes.

El estudio contó con el apoyo de investigadores de la asociación Desarrollo y Alimentación Sustentable (www.DAS-ac.MX), especialmente con el de Ángeles Chávez Alvarado en la validación de los datos de la ENHRUM. Agradecemos al profesor Raymundo Campos el apoyo que nos prestó al inicio de nuestra investigación. Recibimos, además, valiosos comentarios de Nora Lustig, John Scott y Graciela Teruel, así como del resto de los miembros del comité científico del proyecto FIDA-Uniandes y de los investigadores participantes en este.

6 La ENHRUM es representativa de los hogares rurales de México que viven en localidades que tienen entre 500 y 2499 habitantes, y los datos del 2002 y 2007 son tipo panel (www.DAS-ac.MX).

Descripción de los programas

Los rasgos básicos de los programas contemporáneos para el sector rural, sociales y productivos surgieron en la década contada a partir de 1990, con la reorientación de la participación del Estado en la economía, iniciada en la década anterior. Puede argumentarse que, con las reformas al agro realizadas en la década de 1990, hay una separación entre los programas que combaten la pobreza rural y los apoyos productivos a los hogares rurales agricultores, y que la política de precios de apoyo a los productores de alimentos y de subsidios a los consumidores de estos fue sustituida por transferencias monetarias para combatir la pobreza o para el apoyo a los productores de cultivos básicos.

Programa de transferencias monetarias condicionadas⁷

En México, las políticas de combate a la pobreza rural se han basado fundamentalmente en transferencias monetarias condicionadas, a partir de acciones del gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), creada en 1991. El principal programa al respecto ha venido cambiando de nombre: Progresá, Oportunidades y ahora Prospera. Estos programas vinculan educación, salud y alimentación en los hogares en situación de pobreza, y su diseño ha sido replicado en varios países en desarrollo.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) inició operaciones en el segundo semestre de 1997, enfocado en combatir la pobreza rural y después, con Oportunidades, amplió su cobertura al medio urbano.

Se estableció que para ser incluido como hogar beneficiario de Progresá, además de ser identificado en situación de pobreza, era necesario que pudiera cubrirse la demanda de educación y salud que se generaría. Esta situación tuvo como consecuencia que localidades que no tenían acceso a clínicas de salud o a escuelas públicas, es decir, las más aisladas y dispersas, no fueran incluidas en la cobertura del programa. La SEDESOL reconoció este hecho y creó el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) en el año 2003. Posteriormente, debido a los incrementos de los precios de los combustibles y de los alimentos consumidos por los hogares en situación de pobreza, en Oportunidades se fueron incluyendo transferencias adicionales, como las relacionadas con la energía en el 2007, la alimentaria en el 2008 y la infantil en el 2010 (las dos últimas dentro

⁷ Esta sección se basa en Robles *et al.* (2014).

del programa Vivir Mejor). Finalmente, en septiembre del 2014 se anunció el cambio de Oportunidades a Prospera, programa de inclusión social que tiene por objeto “[...] articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo 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, bajo esquemas de corresponsabilidad”. En el rediseño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se reconoció que este había sido exitoso en mejorar las condiciones de educación, salud y nutrición de sus beneficiarios. Sin embargo, únicamente logró contener la pobreza en un contexto de bajo crecimiento económico, crisis recurrentes y contracción salarial. Lo anterior se refleja en que, en los últimos veinte años, la pobreza permaneció prácticamente igual a pesar de los cuantiosos recursos destinados para combatirla.

Programa(s) de desarrollo rural

En paralelo a las reformas de finales del siglo pasado, las administraciones de los presidentes Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) y Ernesto Zedillo (1995-2000) crearon instituciones y programas agrícolas que los gobiernos posteriores mantuvieron hasta los años 2013-2014, pero con modificaciones. Estas acciones tuvieron dos propósitos originales: sentar las bases para la apertura comercial y mitigar sus efectos adversos durante el proceso que conduciría, en el 2008, a una completa liberalización del comercio agropecuario entre Canadá, Estados Unidos y México, en el marco del TLCAN.

En 1991, el gobierno federal creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), órgano compuesto por una serie de programas. Dentro de las acciones de ASERCA, las más importantes han sido el apoyo a la comercialización de productores agrícolas con excedentes comerciales y Apoyos al Campo o Procampo. Este último programa inició operaciones en la temporada agrícola otoño-invierno de 1993-1994. Por medio de Procampo, el Estado ha otorgado transferencias monetarias directas por hectárea en usufructo de la superficie destinada al cultivo de básicos, incluyendo a pequeños agricultores. Hasta su reestructuración, en el 2013, para crear Proagro Productivo, la obtención de apoyo de Procampo solo estuvo 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 era haber producido cultivos básicos (Cerón, 2008).

Además de Procampo, el Estado mexicano estableció una estrategia con el propósito de incluir a pequeños productores, llamada Alianza para el Campo y después Alianza Contigo. En 1995, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo creó Alianza para el Campo y durante el de Vicente Fox (2000-2006) cambió de nombre a Alianza Contigo, y sus acciones fueron incorporadas a otros programas con las reestructuraciones programáticas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), realizadas por la administración del presidente Felipe Calderón (2007-2012). Entre otros, Alianza tuvo como propósito básico aumentar la competitividad y productividad agropecuarias y de otras actividades rurales, y capitalizar al campo con base en fondos para proyectos de inversión y sanitarios. El diseño de Alianza incluyó una política diferenciada para los productores comerciales y los de “menor desarrollo o tradicionales” (la última contenida en su Programa de Desarrollo Rural). Una de las limitaciones de Alianza radicó en los problemas de focalización en pequeños productores rurales, reflejados en la inequidad de sus apoyos (Scott, 2010; <http://fundar-Subsidiosalcampo.org.mx/>), así como en el bajo crecimiento de la oferta de alimentos en el país (Yúnez, 2010). Adicionalmente, Alianza no cumplió con los propósitos de descentralización expuestos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del 2001 (Caballero, 2015).

Aunque el funcionamiento de Procampo no sufrió modificaciones sustanciales hasta el 2013, los cambios relevantes para el presente estudio son los que siguen. En el 2002, y para mejorar su cobertura a pequeños productores, se “redondea” la superficie pagada para que todo productor con menos de una hectárea recibiera el pago por la hectárea completa. En el 2003 se creó el Padrón y Registro Alterno de Procampo, con el objetivo de inscribir a los predios menores de cinco hectáreas ubicados en zonas de alta marginación y de temporal que pertenecieran a productores de menores ingresos, mujeres e indígenas. Del 2004 al 2007 se creó Procampo Capitaliza, con el objetivo de que los productores pudieran usar los apoyos futuros del programa para capitalizar su inversión. En el 2008, una vez terminados los quince años de transición para la completa liberalización del comercio agroalimentario dentro del TLCAN, se estableció un tope de cien mil pesos mexicanos (alrededor de US\$7692) para las personas beneficiarias, por ciclo agrícola, y se implementó la “Cuota Alianza”, que otorgó una cantidad mínima a los propietarios de menos de cinco hectáreas, de mil trescientos pesos mexicanos (alrededor de mil dólares). En el 2013, el gobierno del presidente Peña (2013-2018) realizó un cambio de fondo a Procampo cuando creó Proagro Productivo, puesto que estableció por primera vez una serie de condicionalidades para recibir el apoyo de las transferencias monetarias. Entre ellas, destaca que el productor debe probar su vinculación con la productividad agrícola, documentando que el apoyo se destinará a

capacitación, asistencia técnica, mecanización, uso de semillas mejoradas o criollas seleccionadas, nutrición vegetal, reconversión agrícola, seguro agrícola y/o cobertura de precios. Además, se aumentó la cuota para los productores de autosubsistencia que se encuentren dentro de los municipios señalados por el programa Programa Nacional México Sin Hambre (véase más adelante). Ahora, Proagro Productivo es parte del Programa de Fomento a la Agricultura (Robles *et al.*, 2014).

Como antecedente a la sección que sigue es necesario aclarar que, *a priori*, Oportunidades y Procampo no están vinculados, no solo debido a que son operados por dos secretarías o ministerios a nivel estatal distintos, sino por sus diferencias en objetivos, diseño y cobertura.

Metodologías de evaluación

En nuestros estudios empíricos usamos dos metodologías complementarias para la evaluación de los impactos de Oportunidades y Procampo: un enfoque cuasiexperimental y un modelo de agentes y de equilibrio general aplicado al medio rural mexicano (MAEGA, en adelante)⁸. En ambos enfoques usamos los datos de la misma encuesta: para el primero, los de la ENHRUM 2002 y 2007, y para calibrar el segundo, los de la ENHRUM 2007.

La metodología cuasiexperimental aplicada es la de emparejamiento mediante puntajes de propensión a nivel hogar (*Propensity Score Matching* o PSM), que ha sido ampliamente utilizada en evaluaciones de impacto para México y otros países. Por su parte, el MAEGA es más desagregado respecto a los desarrollados por Taylor y colaboradores (Taylor y Filipisky, 2014; Taylor *et al.*, 2005).

Enfoque cuasiexperimental

Los métodos de pareo o *matching* se emplean cuando el diseño en el que se trabaja es cuasiexperimental, es decir, cuando se carece de condiciones de asignación aleatoria del tratamiento, como son los casos de los beneficiarios de los programas que evaluamos en el presente estudio. El uso del *matching* es adecuado cuando sabemos que, al no haber condiciones de aleatoriedad, los grupos comparados (los tratados y el de control) pueden tener diferencias predeterminadas entre ellos que, al no ser tomadas en cuenta, hacen incurrir en estimaciones sesgadas del

8 Los detalles de la revisión de la literatura están en el informe final del caso sobre México para el proyecto “Conditional Cash Transfers and Rural Development in Latin America” (Yúnez *et al.*, 2014).

impacto de un programa. Si el grupo de control es similar en ciertas características al grupo de tratamiento, se tendrá un contrafactual válido que permitirá detectar el efecto promedio de tratamiento (*Average Treatment Effect* o ATE) y el efecto promedio de tratamiento en los tratados (*Average Treatment Effect on the Treated* o ATET). Es decir, en la medida en que se controle por medio de ciertas variables observables que podrían estar correlacionadas con la variable en la que se pretende estimar el efecto de la intervención, se podrán generar inferencias válidas respecto a los efectos de la intervención, tanto en el general (ATE) como en aquel que se refiere a los tratados (ATET).

El *matching* requiere de dos supuestos básicos para eliminar el sesgo de selección. El primero es el de *soporte*, en el que se requiere que se cumpla la ecuación (1):

$$0 < Pr[D = 1 | X] < 1 \quad (1)$$

Donde X es un vector de variables explicativas de las personas, como edad y escolaridad, entre otras; la variable D es dicotómica y toma el valor de 1 cuando la persona pertenece al grupo de tratamiento y 0 si pertenece al grupo de control. Esto quiere decir que para cada valor de cada una de las variables explicativas es necesario que existan tantas personas tratadas como personas sin tratar (controles). El segundo supuesto requiere que, controlando por el vector de covariables, la participación en el tratamiento sea independiente de los resultados potenciales, esto se conoce como *selección en observables*.

El supuesto de independencia condicional puede expresarse como se presenta en la ecuación (2):

$$\{Y_1, Y_0 \perp\!\!\!\perp D\} | X \quad (2)$$

Donde Y_0 es la variable de resultado para el grupo de control y Y_1 la de resultado para el grupo de tratamiento.

El efecto promedio de tratamiento (condicional a las características observables) o ATE es (ecuación 3):

$$ATE = E(Y_{i1} | X) - E(Y_{i0} | X) \quad (3)$$

El efecto promedio del tratamiento en los tratados (ATET) se define como (ecuación 4):

$$ATET = E(Y_{i1} | X, D_i = 1) - E(Y_{i0} | X, D_i = 1) \quad (4)$$

El *Propensity Score Matching* (pareamiento mediante puntajes de propensión) es el método de *matching* más empleado en la literatura. La asignación del tratamiento es determinado por

variables observables, por lo tanto, condicionando en estas variables se puede obtener un estimador no sesgado del efecto de tratamiento. Fue propuesto por Rosenbaum y Rubin (1983) y, con este método, los individuos se comparan únicamente en función de su probabilidad de participar en el tratamiento; de esta manera, se sintetiza la información de todo un vector de variables en una sola. La lógica detrás de esta metodología es que, para los individuos que tienen la misma probabilidad de participar en el tratamiento, la participación es aleatoria en el sentido de que no depende de las características observables que se están utilizando para obtener el *Propensity Score*. Rosenbaum y Rubin (1983) muestran que si se cumple el supuesto de independencia condicional controlando por el vector X también se cumplirá si se controla utilizando el *Propensity Score*.

Por definición (ecuación 5),

$$Pr[D = 1 | Y_0, Y_1, p(X)] = E[D | Y_0, Y_1, p(X)] \quad (5)$$

Aplicando la ley de las esperanzas iteradas⁹

$$Pr[D = 1 | Y_0, Y_1, p(X)] = E[E[D | Y_0, Y_1, p(X), X] | Y_0, Y_1, p(X)]$$

$$Pr[D = 1 | Y_0, Y_1, p(X)] = E[E[D | Y_0, Y_1, X] | Y_0, Y_1, p(X)]$$

Por el supuesto de independencia condicional $E[D | Y_0, Y_1, X] = E[D | X]$ y de esa manera $Pr[D = 1 | y_0, y_1, p(x)] = E[E[D | x] | Y_0, Y_1, p(X)]$

Por definición,

$$P(x) = E[D | x], \quad Pr[D = 1 | Y_0, Y_1, p(X)] = E[p(X) | Y_0, Y_1, p(X)]$$

lo que implica que (ecuación 6):

$$Pr[D = 1 | Y_0, Y_1, p(X)] = p(X) \quad (6)$$

El resultado muestra que, si se cumplen los supuestos realizados, la probabilidad de participar en el tratamiento es independiente de los resultados potenciales. Para obtener la probabilidad de participación en el tratamiento se utilizan modelos de regresión de respuesta binaria (generalmente se utiliza Logit o Probit) en los que la variable dependiente es 0 si la unidad de que se trate no participó en el tratamiento y 1 si esta unidad sí participó en el tratamiento. Las variables

9 Esta ley establece que $E(Y) = E(E[Y | X])$.

independientes en la regresión son aquellas que el investigador incluya considerando que determinan la participación en el tratamiento.

Una vez que se estima el *Propensity Score* se debe calcular la región de soporte común, es decir, el rango del *Propensity Score* en el cual se tienen observaciones tanto del grupo de tratamiento como del grupo de control. Esto se hace porque las observaciones que se encuentren dentro de esta región son las que se utilizarán para estimar tanto el ATE como el ATET.

Para la estimación del *Propensity Score*, Dehejia y Wahba (2002) proponen el siguiente procedimiento en cuatro etapas:

1. Se establece una especificación para el Probit (o Logit).
2. Se ordenan los datos de manera ascendente respecto del *Propensity Score*.
3. Se dividen las observaciones en estratos de tal manera que no existan diferencias significativas entre los grupos de tratamiento y control dentro de los estratos (para esto se hacen pruebas de diferencias de medias).
4. Se busca que no existan diferencias significativas en las variables que forman el vector $\mathbf{X}$ entre los grupos de tratamiento y control dentro de los estratos. Si se cumple con estas condiciones o si al formar estratos menos agregados se logra cumplir con estas condiciones, se da por terminada la estimación del *Propensity Score*.

En caso que no se logren balancear las características de los grupos entre estratos, se modifica la especificación inicial del modelo, incluyendo formas polinomiales de las variables en las que no se logró el balance y se repite el proceso.

En nuestro análisis inicial de impactos de Oportunidades y Procampo utilizamos un tratamiento binario, el cual, en general, produjo resultados (signos) no esperados de los impactos de estos dos programas. Esto debido, principalmente, a que se analizaba por separado cada uno de ellos, ignorando el hecho de que algunos hogares eran beneficiarios de ambos programas¹⁰. Como discutimos a continuación, el enfoque tiene limitaciones cuando se pretende evaluar más de un programa.

10 Ver Yúnez *et al.* (2014).

Más allá de la evaluación de tratamiento binario

Cuando el tratamiento aplicado no es binario se requiere la utilización de modelos más complejos que el expuesto para estimar efectos de tratamiento. Nos referimos a tratamientos aplicados de distinta manera, como, por ejemplo, diferentes dosis a pacientes dependiendo del grado de avance en la enfermedad; tratamiento continuo (cantidades diferentes de apoyo por tipo de individuo); o cuando se necesita evaluar los efectos cuando un individuo es beneficiario de dos programas mientras que otro solo cuenta con uno de ellos o no cuenta con ninguno, como es el caso de Oportunidades y Procampo¹¹.

Si un individuo i puede ser beneficiario de uno de los J tratamientos¹² o no ser expuesto a ninguno de ellos, hay $J+1$ posibles resultados potenciales, de los cuales solo observamos uno. Para cada uno de ellos, la respuesta potencial del individuo a cada tratamiento es Y_{ij} . De este modo (ecuaciones 7 y 8):

$$\sum_{j=0}^J d_{ij} = 1 \quad (7)$$

$$Y_i = \sum_{j=0}^J d_{ij} Y_{ij} \quad (8)$$

El problema fundamental de la inferencia causal explícita es que al no poder observar más que un resultado, tratamiento o control de manera simultánea (que es el caso del tratamiento binario), no existe información del contrafactual por individuo, es decir, no podemos saber el resultado respecto a un individuo que fue tratado si este no hubiera sido tratado y viceversa. Cuando se generaliza el caso a J tipos de tratamiento, el problema se agudiza.

Si además estamos evaluando una intervención de J tipos de tratamiento que no fueron asignados de manera aleatoria, el enfoque cuasiexperimental es el adecuado pero no podemos utilizar el correspondiente al tratamiento binario.

Si, por ejemplo, los tratamientos son de varias categorías (ordinales o nominales), la utilización de un modelo de variable dicotómica (Probit o Logit) no es el más adecuado porque solo se calcula

11 Una introducción recomendada sobre la modelos de tratamiento múltiple se encuentra en el capítulo 7 de Lee (2005).

12 Si requerimos estimar el efecto de sinergias entre un par de programas, tendríamos cuatro posibilidades: (1) que no reciban ningún programa; (2) ser beneficiario solo de Oportunidades; (3) ser atendido solo por Procampo; o (4) que reciban ambos, lo cual se ajusta de manera natural a las J opciones de tratamiento.

la probabilidad de recibir o no el tratamiento. En estos casos, es decir, para incluir múltiples tratamientos —como sucede con los programas estudiados en esta investigación—, lo que se requiere es aplicar una extensión de la técnica *Propensity Score Matching*.

Imbens (2000) demostró que las propiedades del *Propensity Score* se mantienen cuando se extiende el caso a varios tipos de tratamiento. Esto se denomina *Generalized Propensity Score* (GPS). La estimación de efectos de tratamiento y su efecto en variables de resultado que toma en cuenta una serie de categorías de tratamiento fue propuesta por Cattaneo (2010). En su artículo, este autor propone un modelo de estimación semiparamétrico bietápico a través del Método Generalizado de Momentos (GMM, por su sigla en inglés). Dos son los supuestos clave de estos estimadores, a saber:

1: para todo $j \in J : \beta^*$ satisfice $E m(Y_j; \beta_j) = 0$ si y solo si $\beta_j = \beta_j^*$

2: para todo $j \in J : Y_j \perp\!\!\!\perp d_j | X, y, 0 < P_{\min} \leq P, J = j | X$

El supuesto 1 nos dice que el estimador óptimo cumplirá las condiciones de momento que minimizan la función generalizada de momentos. La primera parte del supuesto 2 asegura la independencia condicional a las X utilizadas en la estimación de las probabilidades. Las probabilidades condicionales se conocen como GPS. La segunda parte del supuesto 2 permite la identificación del modelo.

Cattaneo (2010) estima primero las probabilidades condicionales (estimación no paramétrica), es decir, el GPS, y con estas probabilidades y una condición de esperanza condicional adicional estima de manera paramétrica los betas que cumplen las condiciones de momento establecidas en el primer supuesto. Los estimadores que se obtienen son eficientes y los resultados también pueden extenderse a efectos del tratamiento en cuantiles. Este modelo aprovecha las no linealidades para estimar eficientemente el tratamiento. El autor define a este estimador como *Efficient Influence Function* o EIF. Una complicación que implica el uso de este estimador en el presente estudio es que consume mucho tiempo computacional, lo que se vuelve complejo cuando es elevado el número de variables del vector X que determinan el tratamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, usamos una rutina de Stata 13 (llamada *teffects AIPW*) para calcular una versión paramétrica del modelo de Cattaneo (2010), la cual se denomina *Augmented Inverse-probability Weighting* o AIPW (Statacorp, 2013), que consta de tres pasos:

1. Se estiman los parámetros del modelo de tratamiento y, a partir de allí, se calculan probabilidades inversas de tratamiento ponderadas. La ponderación depende de la probabilidad de ser observado en alguno de los tipos de tratamiento.
2. Se estiman modelos de regresión del resultado para cada tipo de tratamiento y se obtienen resultados específicos de cada tipo de tratamiento predicho para cada hogar.
3. Se calculan las medias ponderadas de los resultados predichos para cada tipo de tratamiento, donde las ponderaciones son las de la inversa de las probabilidades obtenidas en el primer paso. Las pruebas de hipótesis de dichas medias ponderadas permiten obtener los ATE.

El MAEGA

Los resultados al aplicar metodologías cuasiexperimentales dan cuenta de los impactos directos *ex post* de acciones gubernamentales. Sabemos que estos choques no solo afectan a los beneficiarios, sino que también afectan indirectamente a otros agentes y componentes de la economía estudiada, que pueden impactar en una siguiente vuelta a los agentes que reciben el impacto inicial. Programas de transferencias como Oportunidades o Procampo impactan directamente el ingreso de sus beneficiarios, lo cual provoca, por ejemplo, cambios en su demanda de alimentos que pueden generar efectos indirectos, como el aumento en el precio de estos bienes en la economía de estudio, que, a su vez, afectan la producción local; cambios que pueden repercutir en los beneficiarios de los programas y en otros agentes de la economía modelada. A partir de las simulaciones de choques exógenos —como los cambios en la política pública—, los modelos multisectoriales dan cuenta de sus efectos directos e indirectos o de equilibrio general. Una característica adicional de un enfoque multisectorial es que, al incluir efectos indirectos, puede resultar que una determinada política afecte negativamente a la población no beneficiaria; es decir, que produzca ganadores y perdedores. Lo anterior es relevante en la evaluación, ya que puede resultar que un programa gubernamental tenga efectos negativos más fuertes en los no beneficiarios, que los positivos sobre la población atendida. En síntesis, las simulaciones de cambios de política a partir de un enfoque de equilibrio general dan cuenta de efectos indirectos no incluidos en otros enfoques, y sus resultados pueden contener efectos no esperados (véase Taylor y Filipski, 2014).

Una cualidad adicional de la perspectiva multisectorial es que con ella se pueden incluir las interacciones de distintas políticas aplicadas al mismo tiempo, que pueden traer como consecuencia

resultados no esperados o distintos a los de las evaluaciones de una política de manera aislada (Dyer, 2007; Dyer *et al.*, 2006).

Mientras que la evaluación de impactos es *ex post*, a partir de la aplicación de cuasiexperimentos como el PSM, lo que se hace a partir de los MAEGA es *ex ante*, y en este sentido los dos enfoques son complementarios. Como los programas evaluados en la presente investigación ya existen, la simulación que elaboramos es contrafactual; es decir, simulamos la desaparición de Oportunidades y de Procampo. El resto de las simulaciones que hicimos son *ex ante*. Las estimaciones a partir de los dos enfoques que usamos para evaluar los impactos de los dos programas mencionados también son complementarios en otro sentido. El enfoque cuasiexperimental arroja resultados promedio y se desconocen los procesos que los originaron a partir de las políticas evaluadas. Como veremos abajo, con el MAEGA es posible determinar los procesos que originaron los efectos, permitiendo interpretar con detalle los impactos de Oportunidades y Procampo obtenidos a partir del PSM. Asimismo, al estimar efectos directos e indirectos de choques exógenos, con el MAEGA es posible conocer si el impacto de estos programas —y de otros choques exógenos— afecta a otros agentes positiva o negativamente, y con ello evaluar las sinergias que pueden presentarse entre estas dos políticas basadas en transferencias de ingreso.

En el MAEGA incluimos la heterogeneidad de la economía de los hogares del sector para calcular impactos directos e indirectos de tales intervenciones y de las alternativas que hay en materia de programas gubernamentales. Asimismo, con los MAEGA pueden simularse cambios exógenos de política para evaluar las opciones que hay al respecto, a partir de sus resultados de impacto. También son útiles para estudiar sinergias entre programas, por ejemplo, entre políticas sociales y productivas.

El MAEGA que hemos construido es plenamente microeconómico, ya que su unidad básica es el hogar o el productor individual y no grupos de estos agentes. También tiene un componente macroeconómico, en el sentido que integra a estos agentes progresivamente en sus respectivas localidades, regiones y, finalmente, en el medio rural nacional (véase anexos suplementarios¹³). Esta estructura anidada nos permite generar resultados agregados de acuerdo con las necesidades de cada análisis, mediante la agrupación de hogares y localidades después de la simulación. Calibramos el MAEGA a partir de la ENHRUM 2007 (el modelo tiene como punto de partida los modelos de hogares rurales propuestos por Singh *et al.*, 1986). Así, entonces, los hogares se

13 Disponible online en: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>

modelan en su doble carácter de consumidores y productores, distinguiendo sus principales actividades y fuentes de ingreso (agrícola, ganadero, salarios, etc.) y demandas para la producción y el consumo. El carácter micro del modelo hace posible considerar diferencias en la tecnología usada en la producción por cada hogar o tipo de hogar, y en su demanda de insumos y de bienes de consumo. El MAEGA distingue el origen y destino de los insumos y bienes demandados por los hogares y el destino de su producción: local, regional o nacional. Entre otras, la inclusión de estas vinculaciones en el MAEGA no solo permite medir las “fugas” del medio rural al resto del país, sino que da cabida a incluir costos de transacción, estructura de mercados y enfoques territoriales.

Así, a partir de nuestras observaciones en campo y de las características de las vinculaciones de la economía rural mexicana, el modelo incluye una serie de “reglas de cierre” y de características de los distintos mercados relevantes en el medio rural. En concreto, en la modelación consideramos que la mayoría de los mercados de productos rurales funcionan en el plano nacional, o sea que los precios son exógenos al hogar y la localidad, y se determinan fuera de la economía rural. En el MAEGA también consideramos que los mercados de trabajo y tierra funcionan dentro del medio rural; en consecuencia, los salarios y la renta de la tierra están determinados en los mercados rurales y son exógenos a los hogares¹⁴.

A partir de un modelo micro de equilibrio general aplicado (MMEGA) —más agregado que el MAEGA—, nuestros estudios constatan que los efectos indirectos de choques exógenos, como los de Procampo y Oportunidades o de precios, dependen de las vinculaciones económicas entre hogares rurales y de los costos de transacción presentes en el medio rural¹⁵. Como en el MMEGA, en el MAEGA los hogares destinan su ingreso (incluyendo la producción de autoconsumo) al consumo de bienes y servicios, ya sea comprándolos en la localidad o fuera de ella, o de la producción propia. El ingreso total del hogar es, entonces, la suma de ingresos monetarios y del valor de la producción para el autoconsumo.

Incluimos en el MAEGA de manera desagregada las principales actividades y fuentes de ingreso de los hogares rurales de México, entre ellas destacan: el valor agregado de la agricultura, de la

14 Estos supuestos se fundamentan en observaciones de campo y en el hecho que, en México, los salarios en el medio rural son significativamente menores a los del sector urbano.

15 Véanse, por ejemplo, a Taylor *et al.* (2005) y a Dyer y Taylor (2011), cuyos resultados son reseñados en Yúnez *et al.* (2014).

ganadería, de otras actividades productivas y de la provisión de servicios; el salario y renta de la tierra; y las transferencias públicas, incluyendo Procampo y Oportunidades.

El MAEGA es un modelo de agentes en tanto que considera el comportamiento de actores individuales. Es también de equilibrio general porque incorpora precios relativos y sus cambios ante el choque simulado en todos los sectores de la economía rural y en cuatro distintos niveles de agregación: precios sombra para agentes individuales, precios determinados en las localidades rurales, precios regionales y precios nacionales. Es un modelo completamente desagregado dado que las decisiones de producción no se modelan a nivel de sectores discretos sino en su expresión real. Por ejemplo, la estructura del modelo permite incorporar idiosincrasias propias de algunos hogares rurales, como es la existencia de la agricultura de subsistencia o autoconsumo. En el modelo, cada agente se comporta como lo haría un actor en la realidad; o sea que el enfoque micro no es de agentes representativos, que es el enfoque de los modelos de hogar o del MMEGA.

Calibramos el modelo básico repetidamente con datos de la ENHRUM para una muestra representativa de actores a nivel rural. Agregamos los modelos calibrados individualmente de acuerdo con su ubicación real en cada localidad y región, simulando las interacciones cotidianas de los agentes involucrados. En la calibración del modelo consideramos las características de la economía rural, como son la presencia de mercados imperfectos y la heterogeneidad en las señales del mercado.

El MAEGA produce estimaciones del volumen y valor de la producción, ingreso y consumo, entre otras. Estos resultados pueden agregarse libremente *ex post* de acuerdo con las necesidades de cada escenario y el interés del modelador; por ejemplo, en distinto número de sectores o grupos de población, en categorías de ingreso, o de acuerdo con la participación de los agentes en determinado programa.

Resultados de la evaluación

En esta sección presentamos, primero, las principales características sociodemográficas y económicas de los hogares rurales mexicanos con base en los datos de la ENHRUM. Después, discutimos los principales hallazgos sobre los impactos de Oportunidades y Procampo, a partir del estudio cuasiexperimental y del estudio de equilibrio general, así como de los resultados de las simulaciones llevadas a cabo respecto a otras políticas para el desarrollo rural de México.

Fuentes de ingreso de los hogares rurales

En el cuadro 4.1 se presentan las principales características demográficas y socioeconómicas de los hogares rurales de México a partir de los datos de la ENHRUM. Entre ellas conviene destacar: la elevada edad promedio del jefe/jefa de hogar y tasa de dependencia; el bajo nivel de escolaridad y el hecho que la mayoría de los hogares los encabeza un hombre; la heterogeneidad en la propiedad y calidad de la tierra agrícola, y la elevada proporción de hogares rurales que siembran maíz, lo cual también aplica a su vulnerabilidad¹⁶. Respecto a los dos programas estudiados en esta investigación, se observa que las transferencias de Oportunidades son mayores a las de Procampo, cuyas desviaciones estándar son altas (lo último también aplica, pero en mayor medida, al ingreso y gasto de los hogares). En las estadísticas descriptivas incluimos las características de la vivienda, porque las usamos para construir una de las variables empleadas en las estimaciones del modelo cuasiexperimental.

CUADRO 4.1. Estadísticas descriptivas de los hogares rurales de México, 2002-2007

Variable	Unidad de medida	2002-2007	
		Media	Desviación estándar
Características del hogar			
Tamaño del hogar	N.º de miembros del hogar	4,71	2,44
Tasa de dependencia	N.º de miembros menores y mayores/N.º de miembros en edad de trabajar	0,53	0,61
Edad del jefe de hogar	Años	51,20	15,83
Sexo del jefe de hogar	1 = Hombre 0 = Mujer	0,86	0,35
Jefe de hogar habla lengua indígena	1 = Sí, 0 = No	0,18	0,38
Educación del jefe de hogar	Años	4,44	3,75
Educación promedio del hogar (sin el jefe)	Años	6,00	2,66
Hogar con activos	1 = Sí, 0 = No	0,41	0,49
Características de la tierra			
Superficie total de parcelas propias	Hectáreas	4,65	24,50

Continúa

16 Medimos la vulnerabilidad a partir de la noción de pobreza esperada (anexo 2 del documento de Yúnez *et al.*, 2014).

Variable	Unidad de medida	2002-2007	
		Media	Desviación estándar
Superficie sembrada total	Hectáreas	2,24	5,54
Superficie con pendiente plana como porcentaje de la superficie total propiedad del hogar	%	22,81	40,77
El hogar siembra maíz	1 = Sí, 0 = No	0,34	0,47
Características de la vivienda			
Con electricidad	1 = Sí, 0 = No	0,96	0,20
Con agua corriente	1 = Sí, 0 = No	0,83	0,37
Con drenaje	1 = Sí, 0 = No	0,64	0,48
Con teléfono fijo	1 = Sí, 0 = No	0,29	0,45
Con refrigerador	1 = Sí, 0 = No	0,66	0,47
Ingresos y gastos			
Ingreso total	Pesos del 2002	48 601,01	85 919,46
	Dólares del 2002	5 041,60	8 912,81
Gasto total	Pesos del 2002	49 589,80	44 088,63
	Dólares del 2002	5 144,17	4 573,51
Transferencias			
Transferencias de Oportunidades	Pesos del 2002	1 732,79	3 568,00
	Dólares del 2002	179,75	370,12
Transferencias de Procampo	Pesos del 2002	1 102,72	3 568,13
	Dólares del 2002	114,39	370,14
Vulnerabilidad			
Índice de Vulnerabilidad	[0,1]*	0,38	0,25
N.º total de observaciones		3290	

*Entre más cercano a 1 esté el índice, el hogar es más vulnerable.

Fuente: elaboración propia con datos de la ENHRUM.

Los datos recabados en la ENHRUM han sido validados en términos estadísticos. Chávez (2007) lo hizo a partir de los datos de la misma encuesta para el 2002, y de los de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del 2002. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del gobierno mexicano es el encargado de levantar la ENIGH periódicamente, y es la base de datos que usa el CONEVAL para sus mediciones de pobreza; esta base constituye una

de las fuentes más consultadas para el desarrollo de estudios econométricos sobre la situación socioeconómica de los hogares mexicanos. Para los fines de este estudio validamos, además, los datos de las transferencias de Oportunidades para el 2002 según la ENHRUM, con los datos correspondientes de la ENIGH. Los resultados muestran que el coeficiente de variación entre los datos mencionados es de un poco menos del 13 %, lo cual indica que la información de la ENHRUM sobre las transferencias de Oportunidades es aceptable para hacer inferencias estadísticas (Kish, 1972). Lo anterior, y el resultado moderado que tuvo la no respuesta en la ENHRUM 2007 respecto a la del 2002 sobre la atrición del panel (13 %) (Meza-Pale, 2015), significa que tenemos confianza en cuanto al uso de los datos de la ENHRUM para llevar a cabo nuestras estimaciones.

Los impactos de Oportunidades y Procampo: un enfoque cuasiexperimental.

En esta sección presentamos los resultados sobre los impactos que los programas Oportunidades y Procampo, considerados individualmente y también en conjunto, tuvieron en el período 2002-2007 sobre la pobreza, vulnerabilidad y educación de los hogares rurales mexicanos, utilizando un enfoque cuasiexperimental.

Debido a que la estimación es para dos tipos de programa, nos enfrentamos a un problema de variable categórica nominal, la cual plantea que cada hogar rural incluido en la ENHRUM puede observarse en alguno de estos cuatro estados: (1) no ser beneficiario de ninguno de los dos programas; (2) ser beneficiario solo de Oportunidades; (3) ser atendido solo por Procampo; o (4) ser beneficiario de ambos programas. Por lo anterior, lo conveniente para estimar los impactos de estos dos programas es aplicar el enfoque de Cattaneo (2010), a partir de la versión paramétrica planteada en Statacorp (2013).

Variables usadas

Antes de exponer nuestros principales hallazgos a partir de la estimación de los modelos GMM bietápicos (mencionados anteriormente), conviene precisar que, de haber usado los datos de las dos rondas de la ENHRUM por separado, se habría reducido el número de observaciones, lo cual no otorgaría la potencia estadística necesaria para realizar las estimaciones. En consecuencia, tomamos ambas rondas como un *pool* de hogares y de esa manera contamos con un número adecuado de observaciones para estimar los modelos de efecto de tratamiento.

En el cuadro 4.2 se muestra la manera como se distribuyen los hogares rurales mexicanos por estatus de tratamiento: el 47,4 % de estos no recibió ninguno de los dos programas evaluados,

el 10,8 % se benefició de Procampo y Oportunidades, el 29 % recibió apoyos de Oportunidades, mientras que el 12,9 % los recibió de Procampo.

CUADRO 4.2. Estatus de tratamiento de los hogares, 2002 y 2007

Estatus de beneficiario	N.º de hogares	Porcentaje
Ninguno	1558	47,4 %
Solo Oportunidades	953	29,0 %
Solo Procampo	425	12,9 %
Oportunidades y Procampo	354	10,8 %
Total	3290	

Fuente: elaboración propia con base en el *pool* ENHRUM 2002-2007.

Las variables de resultado son: vulnerabilidad, pobreza por ingresos y escolaridad promedio del hogar. La que corresponde a la vulnerabilidad se refiere a la pobreza esperada (Yúnez *et al.*, 2014, y su anexo 2). Construimos las variables de pobreza de ingresos comparando los ingresos mensuales de los hogares con los valores monetarios de diferentes líneas según CONEVAL: alimentaria, capacidades y patrimonio, a partir de las definiciones ya expuestas (véase nota a pie 6). Por último, la variable de escolaridad del hogar se refiere al promedio de años de estudio de los miembros del hogar de quince años y más, sin incluir al jefe de hogar.

En el cuadro 4.3 se muestra el número de hogares incluidos en las estimaciones, la media, desviación estándar y valores mínimos y máximos de las variables de resultado. Debido a que las variables relacionadas con pobreza son dicotómicas, en la estimación GMM de los efectos se utilizó un modelo Probit; para la variable de vulnerabilidad se aplicó un modelo Poisson; y para la de escolaridad promedio del hogar se usó el enfoque de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO)¹⁷. La proporción de hogares en condición de vulnerabilidad es del 38 %, mientras que aquellos que se encuentran en situación de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial corresponden al 46 %, 51 % y 67 %, respectivamente. Por otra parte, el promedio de escolaridad de los hogares rurales equivale a la primaria completa (esta variable presenta menos observaciones que el resto: 3247 *vs.* 3290).

17 La variable de vulnerabilidad es continua únicamente en el tramo 0 a 1. Fue estimada en forma logarítmica y solo toma valores en el intervalo 0-1, por lo que en la estimación del modelo de efectos es pertinente el uso de una especificación Poisson.

CUADRO 4.3. Descriptivos de las variables de resultado

Variable de resultado	Hogares	Media	Desviación estándar	Mín.	Máx.
Vulnerabilidad	3290	0,3783	0,2502	0,0017	0,9936
Hogar en pobreza alimentaria = 1	3290	0,4574	0,4983	0	1
Hogar en pobreza capacidades = 1	3290	0,5140	0,4999	0	1
Hogar en pobreza patrimonial = 1	3290	0,6681	0,4710	0	1
Escolaridad promedio del hogar	3247	5,9986	2,6561	0	19

Fuente: elaboración propia con base en el *pool* ENHRUM 2002-2007.

Más adelante describiremos las variables explicativas usadas en el modelo de tratamiento de los programas Oportunidades y Procampo, con la excepción de una que construimos a partir de la posesión —y acceso— a ciertos bienes y servicios por parte de los hogares, con el propósito de contar con una variable que se aproximara a la noción de “ingreso permanente” de los mismos. La ENHRUM proporciona datos para hacerlo, pero algunos de ellos son de naturaleza dicotómica que denotan la presencia o ausencia de un bien o servicio en el hogar. Asimismo, construir más de una variable con estos datos puede conducir a un cierto grado de colinealidad entre ellas, por lo que lo adecuado fue crear una variable que las resuma. Debido a la característica dicotómica de algunos datos, no es adecuado el uso de análisis de componentes principales, sino el de correspondencias múltiples que describimos a continuación.

Aplicamos el análisis de correspondencias múltiples (ACM, en adelante) para construir la variable “ingreso permanente”. Este método de análisis multivariado es similar al de componentes principales (CP, en adelante), pero se utiliza cuando se tienen datos de tipo cualitativo a partir de variables dicotómicas o categóricas. Con este método se busca la reducción de dimensionalidad al expresar un grupo de variables en una o dos variables o componentes, que son combinaciones de las primeras. Cuando los datos son de tipo cualitativo, no se pueden utilizar distancias euclidianas (continuas) como se hace con el método de CP, que pondera de igual manera a los componentes resultantes. Por su parte, el ACM se aplica cuando las variables no son continuas, así las distancias se construyen a partir de frecuencias relativas de estas, utilizando la “distancia chi-cuadrado”, que pondera las diferencias en frecuencia relativa entre dos atributos, de manera inversamente proporcional a la frecuencia de este atributo.

El ACM genera componentes que son combinaciones lineales de las variables, las cuales se denominan dimensiones, y cada una explica un determinado porcentaje de variabilidad —similar a la varianza explicada a partir del método CP, el cual se denomina “inercia”—. No existe una regla exacta para determinar lo que es una buena cantidad explicada de inercia. Sin embargo, se considera que el porcentaje de inercia —explicada arriba— del 70 % es aceptable para los propósitos de la presente investigación.

Para cada dimensión se analizan las coordenadas de las categorías, que determinan cómo se relacionan las variables con el índice. Un ejemplo es la creación de un índice de riqueza. Si la variable que expresa si un hogar tiene drenaje, y la coordenada para la categoría 0 es positiva y la de la categoría 1 es negativa, lo anterior significa que los más ricos estarán asociados a un menor valor del índice y los más pobres a valores más altos. Cuando todas las variables tienen el mismo tipo de coordenada se dice que la dimensión es positiva o negativa. Con el ACM también se estima la contribución de cada categoría a la inercia. En la aplicación del ACM se debe tratar de incluir variables cuyas categorías se relacionan de la misma manera cuando están presentes en la misma dimensión. Si en una misma dimensión una variable se relaciona de manera positiva con el índice y otra variable de manera negativa, conviene dejar fuera a la variable que contribuya menos a la inercia. La elección del número de dimensiones a utilizar en la construcción de componentes se basa en el porcentaje de inercia: si una sola dimensión expresa un porcentaje de inercia alto, solo se utiliza esa.

En el caso de esta investigación, el ACM se aplicó usando seis variables dicotómicas relacionadas con bienes y servicios que hay en los hogares, a saber: poseer refrigerador = 1; contar con agua corriente = 1; poseer drenaje = 1; tener teléfono = 1; que haya electricidad = 1; y contar con otros activos.

Los resultados del ejercicio muestran que la primera dimensión explica el 75,7 de la inercia, por lo que solo utilizamos dicha dimensión. En el cuadro 4.4 se observa que, para la primera dimensión, las coordenadas de poseer el bien o servicio (valor igual a 1) otorgan valor negativo, y los de ausencia del bien otorgan valor positivo: esto significa que los de valores positivos son los de “menor ingreso permanente”, por lo que una variable que denote que los hogares que poseen más bienes tengan valor positivo, se conseguiría al multiplicar por -1 a la variable que predice el ACM.

Cuadro 4.4. Análisis de correspondencias múltiples

Categorías	Total			Dimensión 1		
	Masa	Calidad	% de inercia	Coordenadas	Correlación	Contribución a la inercia
Refrigerador						
0 = No tiene	0,056	0,812	0,18	1,839	0,798	0,189
1 = Tiene	0,111	0,812	0,091	-0,93	0,798	0,096
Teléfono						
0 = No tiene	0,119	0,855	0,056	0,715	0,819	0,061
1 = Tiene	0,048	0,855	0,139	-1,773	0,819	0,151
Agua corriente						
0 = No tiene	0,028	0,952	0,11	2,175	0,918	0,133
1 = Tiene	0,139	0,952	0,022	-0,441	0,918	0,027
Drenaje						
0 = No tiene	0,06	0,674	0,055	0,567	0,264	0,019
1 = Tiene	0,107	0,674	0,031	-0,316	0,264	0,011
Electricidad						
0 = No tiene	0,007	0,793	0,134	3,986	0,632	0,112
1 = Tiene	0,16	0,793	0,006	-0,176	0,632	0,005
Activos						
0 = No tiene	0,098	0,884	0,073	0,914	0,84	0,081
1 = Tiene	0,069	0,884	0,104	-1,29	0,84	0,115

Fuente: elaboración propia con base en la ENHRUM.

Una vez que se cuenta con la variable del índice, esta se transforma en terciles para facilitar su interpretación, ya que las distancias chi-cuadrado no tienen una interpretación directa como variable explicativa de los tratamientos (Oportunidades y Procampo). El tercil 1 se refiere al tercil de hogares con menor acceso a los bienes y servicios considerados, y los terciles 2 y 3 se refieren a los hogares con mayor acceso o los de mayor “ingreso permanente”. Así, por ejemplo, como Oportunidades se entrega a las jefas de hogares con menores recursos, debería existir una relación negativa entre pertenecer a este programa y los terciles 2 y 3, y una relación positiva con el tercil 1; resultado que obtuvimos a partir del cálculo de los efectos marginales derivados del modelo Multilogit y que discutimos a continuación.

Determinación del tratamiento de Oportunidades y Procampo, individualmente y juntos

El enfoque más adecuado para modelar el tratamiento que recibe un hogar respecto a alguno de los dos programas estudiados, o de ambos, es el Logit Multinomial, debido a que como se muestra en el cuadro 4.2 puede haber cualquiera de las cuatro situaciones: que un hogar no sea beneficiario de ninguno de los dos programas, que lo sea de Procampo u Oportunidades o que reciba los beneficios de ambos. En otras palabras, nuestras variables dependientes en cuanto a pobreza son categóricas nominales (sin orden preestablecido).

Usamos las mismas variables explicativas para estimar la probabilidad de ser beneficiarios de Oportunidades, Procampo o ambos, estrategia necesaria en la modelación simultánea, que requiere incluir variables que determinan ambos programas (esto no es requisito cuando se modelan dichas probabilidades por programa, es decir, de manera separada).

La estimación de un Logit Multinomial (o Multilogit) implica que, al tener K categorías, se estiman K-1 ecuaciones, tomando a una de las categorías como de referencia. Del modelo se pueden obtener las probabilidades de observar cada una de las K categorías, dado que la de referencia se obtiene al restarle al número 1 los coeficientes de las otras K-1 categorías¹⁸. Esto permite observar que una misma variable puede tener efectos diferenciados para cada categoría.

Las variables utilizadas en nuestro modelo de determinación del tratamiento son las relacionadas con las características socioeconómicas y demográficas del hogar (terciles de ingreso permanente, escolaridad promedio de los miembros del hogar, edad del jefe de hogar y si este habla lengua indígena, y tasa de dependencia), la actividad productiva (siembra maíz, superficie por tipo de posesión, calidad de la tierra), y variables que denotan la disponibilidad de escuelas en la localidad. Algunas de las variables pueden no tener efecto en la determinación de la probabilidad de pertenecer a un programa, pero sí de pertenecer al otro o a ambos¹⁹.

En las estimaciones para determinar el tratamiento de Oportunidades, Procampo y ambos programas a partir del modelo Logit Multinomial, tomamos como categoría de referencia a los hogares que no son beneficiarios de estos programas. Por sí solos, los coeficientes del modelo son insuficientes

18 El tratamiento de los modelos de variable dependiente multicategórica se encuentra en Wooldridge (2010).

19 Una manera de contar con un modelo que incluya determinantes diferentes para cada programa y que a su vez permita la posibilidad de que ambas ecuaciones se relacionen sería un Probit bivariado. No encontramos en la literatura el uso de este tipo de modelos con GMM para analizar tratamiento múltiple.

para conocer lo que determina el ser beneficiarios de alguno de los programas. Esto debido a que las estimaciones son no lineales, por lo que los coeficientes de la regresión no reportan los efectos marginales. A partir de los resultados del modelo Logit Multinomial, calculamos los efectos marginales para observar la dirección (positiva o negativa) de cada variable para cada una de las categorías. Como se hace regularmente en la literatura, calculamos los efectos marginales en la media de las variables explicativas o, cuando son variables dicotómicas, en alguno de los dos valores.

En los cuadros 4.5 a 4.8 reportamos los efectos marginales de cada una de las variables para, respectivamente, los hogares no beneficiarios, los que reciben solo Oportunidades, los que solo reciben Procampo y los atendidos por ambos programas. Evaluamos los efectos en las medias de las variables explicativas, con la excepción de la variable lengua indígena, la cual se evalúa en el valor 1 (hablar la lengua).

Debido a que la incidencia de la pobreza es más aguda en los hogares con raíces indígenas, conviene presentar con cierto detalle los resultados correspondientes. El efecto de la variable lengua indígena en cada una de las categorías es diferenciado. La probabilidad de que un hogar cuya cabeza hable lengua indígena no sea beneficiario de alguno de los programas disminuye significativamente respecto a (o es menor que) los que no hablan una lengua indígena (cuadro 4.5). Asimismo, la probabilidad de ser beneficiario de Oportunidades aumenta significativamente cuando el jefe/jefa habla una lengua indígena (cuadro 4.6). No existe un efecto significativo de hablar una lengua indígena sobre la probabilidad de tener Procampo (cuadro 4.7), y el efecto de esta variable sobre la probabilidad de ser beneficiario de ambos programas es significativo y más alto respecto a los que no hablan una lengua indígena (cuadro 4.8). Los resultados indican que la cobertura de Oportunidades es conveniente en el sentido que el programa incluye a la población rural indígena. Esta conclusión puede extenderse a partir de los resultados sobre los efectos de la variable “ingreso permanente”. Ello debido a que los hogares ubicados en los terciles 2 y 3 tienen una menor probabilidad de ser beneficiarios de Oportunidades, con respecto a los hogares del tercil 1 (cuadro 4.6).

En contraste con el hallazgo anterior, los hogares ubicados en el tercil 3 tienen mayores posibilidades de pertenecer a Procampo que los de los otros dos terciles (cuadro 4.7). Por otra parte, las variables relacionadas con la tierra agrícola indican que un hogar que tiene una parcela con tierra de mala o regular calidad, tiene una mayor y significativa probabilidad de ser beneficiario de Procampo, respecto a un hogar cuya parcela es de buena calidad. Estas variables no tienen significancia en la probabilidad de ser beneficiario de Oportunidades (cuadro 4.6), pero sí en la de ser beneficiario de ambos programas (cuadro 4.8). En cuanto a las variables sobre tipo de propiedad de tierra agrícola,

se observa que contar con parcela ejidal aumenta significativamente la probabilidad de ser beneficiario de Procampo o de ambos programas (cuadros 4.7 y 4.8), pero esta misma variable reduce significativamente la probabilidad de ser beneficiario de Oportunidades (cuadro 4.6). Los hogares que siembran maíz tienen probabilidad positiva y significativa de recibir Procampo; no la tienen para beneficiarse de Oportunidades, pero sí de ser beneficiarios de ambos programas (cuadros 4.6 a 4.8).

Los hogares con una mayor tasa de dependencia tienden a ser beneficiarios de Oportunidades pero no de Procampo, y tampoco de ambos programas simultáneamente, esto se observa por el hecho que el coeficiente asociado a los beneficiarios de Oportunidades (cuadro 4.6) es significativo y positivo pero no es significativo para los otros grupos (cuadros 4.7 a 4.8).

Los jefes/jefas de hogar con al menos educación primaria tienden a ser beneficiarios de Procampo y menos de Oportunidades. Por último, entre mayor edad tenga el jefe/jefa del hogar, tiene menos probabilidad de participar en Oportunidades, y lo contrario resulta en cuanto a la probabilidad de ser beneficiario de Procampo (cuadros 4.6 y 4.7). Los efectos de las variables mencionadas son estadísticamente significativos.

Cuadro 4.5. Efectos marginales para no beneficiarios

Variables	Dy/Dx	Error estándar	Z	P(Z)	Intervalo de confianza 95 %		Valor de X
Lengua indígena	-0,1243	0,0319	-3,9	0,0000	-0,1868	-0,0618	1,0000
Calidad regular de la tierra	-0,0702	0,0190	-3,7	0,0000	-0,1074	-0,0330	0,4046
Calidad mala de la tierra	-0,1545	0,0480	-3,22	0,0010	-0,2486	-0,0603	0,0576
Tercil 2	0,0964	0,0268	3,6	0,0000	0,0440	0,1489	1,0000
Tercil 3	0,1935	0,0308	6,29	0,0000	0,1333	0,2538	1,0000
Superficie ejido	-0,0108	0,0031	-3,46	0,0010	-0,0168	-0,0047	3,0719
Superficie privada	0,0016	0,0017	0,95	0,3400	-0,0017	0,0049	1,1792
Superficie comunal	-0,0057	0,0047	-1,2	0,2300	-0,0149	0,0036	0,3844
Tasa de dependencia	-0,0696	0,0185	-3,75	0,0000	-0,1059	-0,0332	0,5320
Jefe con primaria	0,0062	0,0277	0,22	0,8220	-0,0480	0,0604	0,4043
# primarias localidad	0,0437	0,0172	2,54	0,0110	0,0100	0,0775	6,0036
# secundarias localidad	-0,0436	0,0172	-2,54	0,0110	-0,0774	-0,0099	5,5356
Siembra maíz	-0,4048	0,0320	-12,64	0,0000	-0,4676	-0,3420	0,3379
Edad del jefe	-0,0018	0,0010	-1,69	0,0910	-0,0038	0,0003	51,2029

Fuente: elaboración propia con base en resultados del modelo Multilogit.

CUADRO 4.6. Efectos marginales para beneficiarios de Oportunidades

Variables	Dy/Dx	Error estándar	Z	P(Z)	Intervalo de confianza 95 %		Valor de X
Lengua indígena	0,1092	0,0234	4,68	0,0000	0,0635	0,1550	1,0000
Calidad regular de la tierra	-0,0069	0,0143	-0,48	0,6290	-0,0348	0,0211	0,4046
Calidad mala de la tierra	0,0656	0,0344	1,91	0,0560	-0,0017	0,1330	0,0576
Tercil 2	-0,0824	0,0182	-4,54	0,0000	-0,1180	-0,0468	1,0000
Tercil 3	-0,2580	0,0216	-11,94	0,0000	-0,3003	-0,2156	1,0000
Superficie ejido	-0,0056	0,0024	-2,28	0,0230	-0,0103	-0,0008	3,0719
Superficie privada	-0,0022	0,0021	-1,05	0,2930	-0,0062	0,0019	1,1792
Superficie comunal	0,0001	0,0034	0,02	0,9870	-0,0066	0,0067	0,3844
Tasa de dependencia	0,0739	0,0140	5,27	0,0000	0,0464	0,1014	0,5320
Jefe con primaria	-0,0802	0,0194	-4,14	0,0000	-0,1182	-0,0422	0,4043
# primarias localidad	-0,0487	0,0136	-3,58	0,0000	-0,0753	-0,0220	6,0036
# secundarias localidad	0,0488	0,0136	3,59	0,0000	0,0221	0,0754	5,5356
Siembra maíz	-0,0684	0,0277	-2,47	0,0140	-0,1227	-0,0140	0,3379
Edad del jefe	-0,0034	0,0007	-4,74	0,0000	-0,0049	-0,0020	51,2029

Fuente: elaboración propia con base en resultados del modelo Multilogit.

CUADRO 4.7. Efectos marginales para beneficiarios de Procampo

Variables	Dy/Dx	Error estándar	Z	P(Z)	Intervalo de confianza 95 %		Valor de X
Lengua indígena	-0,0025	0,0222	-0,11	0,9120	-0,0459	0,0410	1,0000
Calidad regular de la tierra	0,0581	0,0139	4,18	0,0000	0,0309	0,0853	0,4046
Calidad mala de la tierra	0,0642	0,0263	2,44	0,0150	0,0126	0,1158	0,0576
Tercil 2	0,0056	0,0217	0,26	0,7950	-0,0368	0,0481	1,0000
Tercil 3	0,0814	0,0267	3,05	0,0020	0,0290	0,1338	1,0000
Superficie ejido	0,0120	0,0026	4,62	0,0000	0,0069	0,0172	3,0719
Superficie privada	0,0006	0,0006	1,06	0,2870	-0,0005	0,0017	1,1792
Superficie comunal	0,0040	0,0025	1,59	0,1120	-0,0009	0,0089	0,3844
Tasa de dependencia	-0,0120	0,0139	-0,86	0,3890	-0,0392	0,0152	0,5320
Jefe con primaria	0,0844	0,0255	3,32	0,0010	0,0345	0,1343	0,4043
# primarias localidad	0,0028	0,0126	0,23	0,8220	-0,0218	0,0274	6,0036

Continúa

Variables	Dy/Dx	Error estándar	Z	P(Z)	Intervalo de confianza 95 %		Valor de X
# secundarias localidad	-0,0030	0,0126	-0,24	0,8130	-0,0276	0,0216	5,5356
Siembra maíz	0,2948	0,0489	6,03	0,0000	0,1989	0,3906	0,3379
Edad del jefe	0,0049	0,0011	4,46	0,0000	0,0028	0,0071	51,2029

Fuente: elaboración propia con base en resultados del modelo Multilogit.

Cuadro 4.8. Efectos marginales para beneficiarios de Oportunidades y Procampo

Variables	Dy/Dx	Error estándar	Z	P(Z)	Intervalo de confianza 95 %		Valor de X
Lengua indígena	0,0176	0,0086	2,05	0,0400	0,0008	0,0343	1,0000
Calidad regular de la tierra	0,0190	0,0056	3,43	0,0010	0,0082	0,0299	0,4046
Calidad mala de la tierra	0,0247	0,0104	2,37	0,0180	0,0043	0,0451	0,0576
Tercil 2	-0,0196	0,0081	-2,42	0,0160	-0,0355	-0,0037	1,0000
Tercil 3	-0,0170	0,0091	-1,88	0,0610	-0,0347	0,0008	1,0000
Superficie ejido	0,0043	0,0011	3,79	0,0000	0,0021	0,0065	3,0719
Superficie privada	0,0000	0,0004	-0,06	0,9530	-0,0008	0,0008	1,1792
Superficie comunal	0,0016	0,0010	1,71	0,0870	-0,0002	0,0035	0,3844
Tasa de dependencia	0,0077	0,0055	1,4	0,1620	-0,0031	0,0184	0,5320
Jefe con primaria	-0,0105	0,0081	-1,3	0,1950	-0,0263	0,0054	0,4043
# primarias localidad	0,0021	0,0049	0,43	0,6660	-0,0076	0,0118	6,0036
# secundarias localidad	-0,0022	0,0049	-0,44	0,6590	-0,0119	0,0075	5,5356
Siembra maíz	0,1784	0,0395	4,52	0,0000	0,1010	0,2558	0,3379
Edad del jefe	0,0003	0,0003	1,07	0,2870	-0,0002	0,0008	51,2029

Fuente: elaboración propia con base en resultados del modelo Multilogit.

Efectos de tratamiento

Llevamos a cabo la evaluación cuasiexperimental de los impactos de Oportunidades, Procampo y de ambos programas con base en el modelo de estimación de los efectos de los tratamientos en las variables de resultado que siguen: vulnerabilidad, tres tipos de pobreza y promedio de escolaridad del hogar sin incluir al jefe/jefa. Estas hacen referencia a la calidad de vida de los hogares

y se relacionan con la actividad agrícola de los mismos y, en consecuencia, las variables explicativas que seleccionamos explican de manera directa los resultados²⁰.

Las variables explicativas incluidas en el modelo como determinantes del tratamiento se refieren a características demográficas y socioeconómicas de los hogares rurales, así como a sus actividades agrícolas, a saber: el sexo, la edad, el grado de escolaridad del jefe/jefa y si estos hablan una lengua indígena; asimismo, como variables explicativas se incluyen la tasa de dependencia (proporción de miembros de un hogar menores de doce años y mayores de 65), el “ingreso permanente” del hogar, la superficie y calidad de la tierra dedicada a la actividad agrícola, y si el hogar siembra maíz.

Las características del jefe/jefa de hogar inciden en la pobreza y vulnerabilidad. De esta manera, la educación está relacionada positivamente con empleos más remunerativos, sobre todo en el caso de los hombres, y entre más avanzada la edad de la cabeza del hogar menor será la posibilidad de encontrar empleo asalariado y menor su productividad en las actividades agrícolas del hogar.

Por otra parte, la tasa de dependencia y el tamaño de hogar pueden tener repercusiones en cuanto a la situación de pobreza y vulnerabilidad, ya que entre mayor sea el número de miembros del hogar, mayor la posibilidad que aumente la tasa de dependencia y, en consecuencia, la incidencia de pobreza y vulnerabilidad.

Los hogares que pertenecen al tercil más bajo de ingreso permanente tendrán mayor probabilidad de caer en algún tipo de pobreza o ser más vulnerables, respecto a los hogares de los terciles 2 y 3.

Por último, hay una relación positiva entre la situación de pobreza y el tamaño del predio agrícola, así como con la producción de maíz.

Las que siguen son las características de las variables explicativas usadas: una dicotómica que toma el valor de 1 cuando el jefe de hogar tiene al menos la primaria completa; el sexo de la persona cabeza de hogar, que toma el valor de 1 cuando es hombre y lo mismo para la etnia del hogar (lengua indígena); la edad del jefe; la tasa de dependencia; los terciles 2 y 3 de ingreso permanente (pertenecer al tercil 1 es la categoría de referencia); y el tamaño del hogar (número de

20 A diferencia de este enfoque, en el modelo de tratamiento binario los efectos de las variables de resultado no son el producto de una estimación econométrica, sino de promedios ponderados estimados a partir del *Propensity Score Matching*.

miembros del hogar). En las estimaciones incluimos variables dicotómicas para las cinco regiones rurales de México, donde la de referencia es la sur-sureste, que es la que tiene mayor incidencia de pobreza y vulnerabilidad.

Reportamos los resultados del modelo en el cuadro 4.9²¹, en donde exponemos las estimaciones del ATE respecto a pertenecer a Oportunidades, Procampo o a ambos programas o a no tener ninguno, en variables de resultado de vulnerabilidad, tipo de pobreza (patrimonio, capacidades y alimentaria) y nivel educativo promedio del hogar.

CUADRO 4.9. Efectos promedio de tratamiento de Oportunidades, Procampo y ambos en pobreza, vulnerabilidad y escolaridad (estimaciones AIPW)

Tipo de tratamiento	Vulnerabilidad	Pobreza de patrimonio	Pobreza de capacidades	Pobreza alimentaria	Escolaridad promedio del hogar
Oportunidades <i>vs.</i> ninguno	0,0002 (0,0174)	0,0929 (0,0591)	-0,0637 (0,0623)	-0,0799 (0,0664)	0,3111 (0,5951)
Procampo <i>vs.</i> ninguno	-0,0110 (0,0222)	-0,0425 (0,0430)	-0,0667 (0,0607)	-0,0592 (0,0676)	-0,1180 (0,3497)
Procampo y Oportunidades <i>vs.</i> ninguno	-0,0140 (0,0235)	-0,0587 (0,0555)	-0,0917 (0,0646)	-0,1004 (0,0709)	-0,2685 (0,3629)

Estimación por Método Generalizado de Momentos: etapa 1: Multilogit, etapa 2: estimaciones Ols y Probit.

Niveles de confianza: * = 90 %, ** = 95 % y *** = 99 %

Fuente: elaboración propia con base en el *pool* ENHRUM 2002-2007.

Los resultados no son significativos en ningún caso, pero los signos son en su mayoría los esperados. En cuanto a vulnerabilidad, los hogares beneficiarios de Procampo o de Procampo y Oportunidades parecen ser menos vulnerables que aquellos que cuentan solo con Oportunidades o no reciben ninguno de los programas (no obstante el aumento en cuanto a vulnerabilidad de los hogares con Oportunidades es mínimo, además de no significativo). Lo mismo aplica a los resultados en pobreza de patrimonio. Por su parte, si los hogares cuentan con Oportunidades,

21 Las estimaciones del ATE presentadas en el cuadro 4.9 se derivan de las correspondientes a cada categoría de tratamiento (no tener el programa, tener Oportunidades, tener Procampo y tener ambos; es decir, de cuatro ecuaciones estimadas, que por razones de espacio no se reportan en el capítulo).

Procampo o ambos programas, disminuye su probabilidad de caer en pobreza de capacidades o alimentaria. Los resultados de los efectos sobre la escolaridad del hogar indican que mientras que recibir Oportunidades la aumenta, recibir Procampo y Oportunidades y Procampo la disminuye.

La no significancia de nuestros hallazgos sobre los impactos de los programas analizados en pobreza, contrasta con algunos de los resultados de otros estudios empíricos, destacando los referentes a Oportunidades (Yúnez *et al.*, 2014). Lo anterior puede deberse a varias razones, entre las que se destacan las siguientes: (1) que la cobertura de la ENHRUM (hogares en localidades que tienen entre 500 y 2499 habitantes) sea distinta a la de fuentes usadas en otros estudios; (2) que hogares ENHRUM elegibles no hayan recibido la transferencia de los programas (hemos constatado lo anterior para el caso de Procampo (Taylor y Yúnez, 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 (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 resultados usadas.

A lo anterior hay que agregar que nuestros estimadores del efecto de multitratamiento excluyen la posibilidad de que haya no linealidades e interacciones en las variables, cuestión que no puede determinarse *a priori* y que es tema de una futura investigación.

Una manera aproximada de validar nuestros resultados cuasiexperimentales es a partir de los resultados de las simulaciones con el MAEGA, que discutimos a continuación.

Impactos de Oportunidades, Procampo y de otras intervenciones a partir de un modelo de simulación

Utilizamos el modelo de agentes para realizar dos conjuntos de análisis de impactos: (1) el que tendría la eliminación de Oportunidades o Procampo en la economía rural, a partir de simulaciones contrafactuales; y (2) el efecto del aumento en la productividad agrícola de los hogares rurales y de un programa de empleo temporal en el medio rural. Las simulaciones para Oportunidades y Procampo son relevantes porque aportan evidencia respecto a si sus transferencias de ingreso tienen efectos que van más allá de proporcionarles a sus beneficiarios liquidez, mientras que el ejercicio sobre el aumento en la productividad permite evaluar la pertinencia de políticas que la promuevan.

En los escenarios evaluamos los efectos directos e indirectos de estos choques a nivel nacional, regional y dentro de estas últimas. Los impactos estimados se basan en la estática comparada, es decir, los resultados del choque simulado se comparan con los del MAEGA base o calibrado.

Oportunidades

De acuerdo con los datos de la ENHRUM utilizados para construir la base de datos del MAEGA, Oportunidades atendió al 36 % de los hogares rurales en el 2007 y los recursos del programa representaron un 1,2 % del ingreso rural neto de todos los hogares rurales (es decir, incluyendo a beneficiarios y no beneficiarios). A partir del escenario contrafactual practicado, la desaparición del programa resultaría en una contracción equivalente al 1,3 % de tal ingreso. La diferencia entre ambas cifras se debe a los impactos indirectos (o de equilibrio general) de Oportunidades sobre la economía rural, los mismos que incluyen el conocido efecto multiplicador. El multiplicador es bajo debido a que, como es evidente a partir de los resultados del MAEGA, Oportunidades no afecta —o impacta muy levemente— las actividades productivas de los hogares rurales (última columna del cuadro 4.10). El efecto de la desaparición del programa en el ingreso de los hogares participantes es de -6,6 %, con variaciones regionales entre el 5,5 % y el 7,9 %. Los hogares no participantes experimentan pérdidas de ingreso marginales.

Que Oportunidades afecte poco el ingreso de los hogares rurales puede parecer contraintuitivo a quien supone que la principal consecuencia del programa es su efecto multiplicador, es decir, su impacto sobre la demanda agregada, particularmente de bienes agropecuarios (véase, por ejemplo, Sadoulet *et al.*, 2001). Sin embargo, dentro de la perspectiva micro y de equilibrio general, choques exógenos (como el simulado) provocan cambios en el costo de oportunidad de los factores productivos, ignorados por los modelos de multiplicadores. En efecto, con la desaparición de Oportunidades, el salario rural podría disminuir un 0,4 %, mientras que la renta de la tierra aumentaría un 0,3 %. La reducción del salario rural se debe al impacto en el equilibrio general que tienen las transferencias públicas en la demanda de tiempo libre del hogar y, por consiguiente, en su oferta de mano de obra. Este resultado tiene sustento en la teoría del hogar y ha sido observado de forma empírica en varios contextos (Singh *et al.*, 1986; Taylor y Filipsky, 2014). Al capturar este efecto, el MAEGA muestra que las transferencias de Oportunidades depri- mieron la oferta de mano de obra rural en México, por lo que la simulación en cuanto a la desaparición contrafactual del programa arroja como resultado el efecto contrario: aumentaría la

oferta de mano de obra, deprimiendo el salario. Simultáneamente, el empleo adicional de mano de obra en el sector primario promovería la productividad de la tierra y, por lo tanto, la renta.

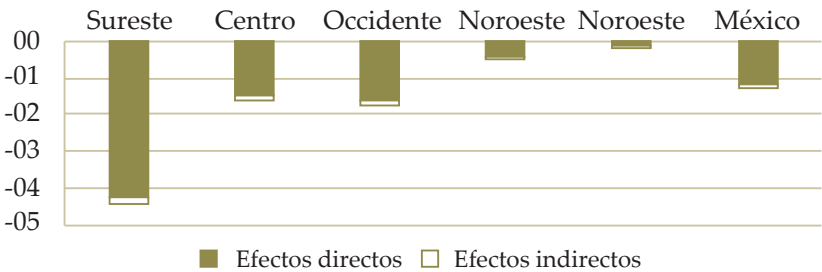
Los cambios reseñados también propiciarían el uso de mano de obra adicional en todas las actividades rurales. Al mismo tiempo, la tierra se redistribuiría entre las actividades que la ocupan de forma intensiva, principalmente a través de la reconversión de pastos hacia la labranza. El efecto final, de equilibrio general, sería el aumento en la producción. O sea que a diferencia del resultado que arroja un modelo de multiplicadores sobre el impacto de Oportunidades, con el MAEGA resulta que las transferencias del programa desincentivan la producción de los hogares rurales, a pesar de que el programa provoque un aumento en el ingreso (su reducción en el contrafactual). Este último resultado se presenta en la figura 4.2, que también muestra que el efecto directo de Oportunidades es mucho más elevado que el indirecto, lo cual se debe a que una considerable proporción de la inyección de ingresos del programa se fuga del sector rural, por su uso fuera del mismo.

CUADRO 4.10. Efectos de la desaparición de Oportunidades sobre la economía rural mexicana (cambios porcentuales respecto a la base)

	Sureste	Centro	Occidente	Noroeste	Noreste	México
Ingreso rural neto	-4,4	-1,6	-1,7	-0,5	-0,2	-1,3
Actividades productivas						
Agrícolas	0,7	0,4	0,3	0,2	0,0	0,3
Pecuarías	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Bienes y servicios	1,2	0,3	0,5	0,3	0,0	0,4
Costo de oportunidad						
Salarios	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	-0,3
Rentas	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	0,3

Fuente: elaboración propia con datos de la ENHRUM 2007.

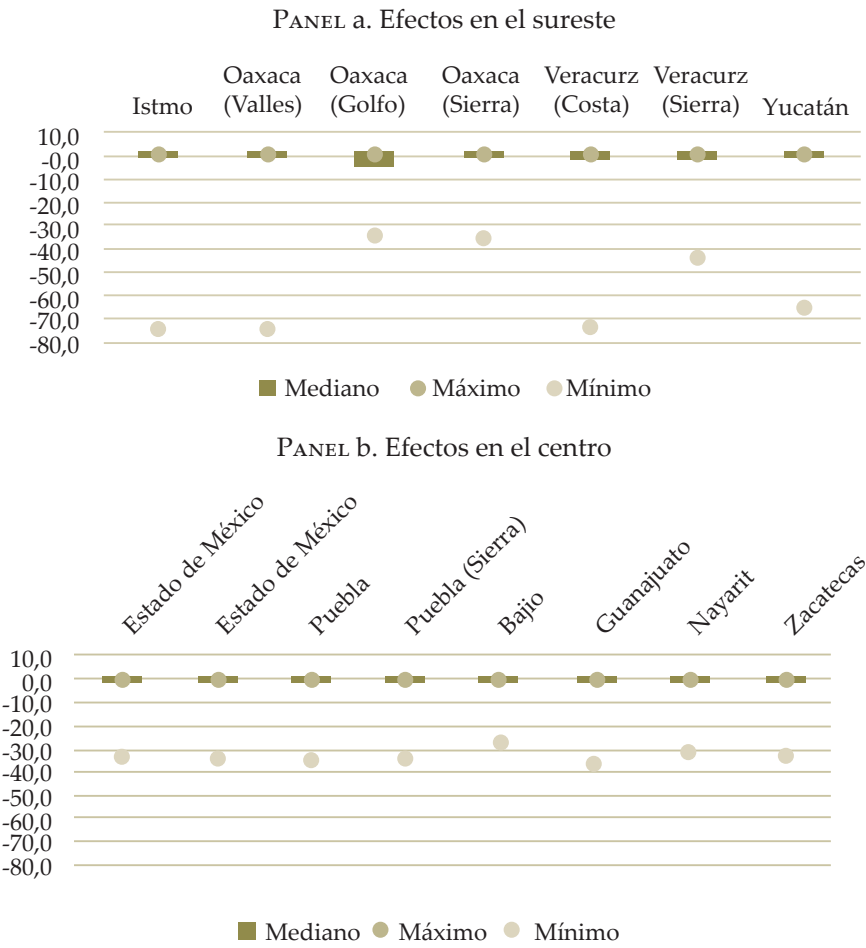
FIGURA 4.2. Efectos de la desaparición de Oportunidades en el ingreso de los hogares por región (cambios porcentuales respecto a la base)

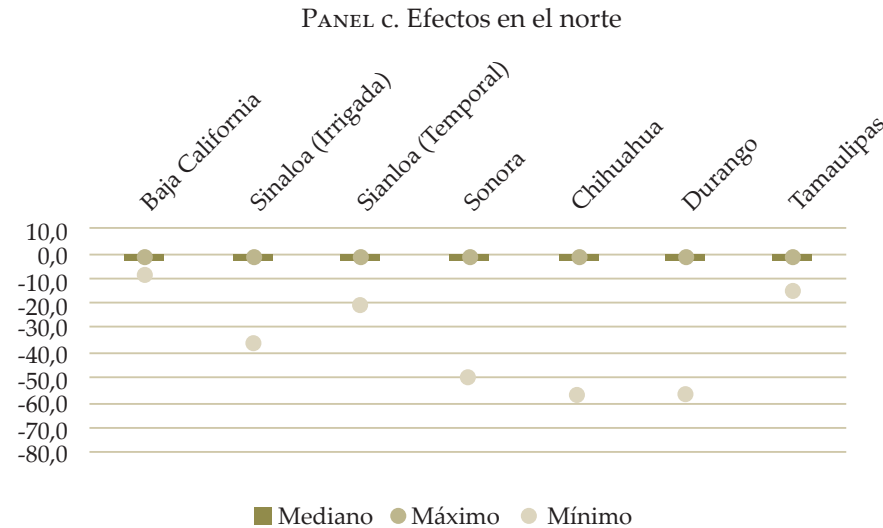


Fuente: elaboración propia con datos de la ENHRUM 2007.

Los impactos reseñados se observarían en todas las regiones rurales del país, pero con variaciones importantes (primeras columnas del cuadro 4.10); estas diferencias también se dan en los hogares que conforman cada una de las regiones (figura 4.3). La desaparición del programa representaría una disminución de hasta el 72 % del ingreso de algunos hogares, particularmente en zonas como el Istmo de Tehuantepec y otras del sureste del país, aunque la mayoría de los hogares no se verían afectados. La mediana del efecto es mayor en zonas del sureste, como los Valles Centrales de Oaxaca, donde la desaparición del programa representaría una contracción del 2,4 % del ingreso de la población rural. En muchas otras zonas, por el contrario, el efecto mediano es prácticamente nulo.

FIGURA 4.3. Efectos de la desaparición de Oportunidades en el ingreso rural de las regiones sur-sureste, centro y norte





Fuente: elaboración propia con datos de la ENHRUM 2007.

Las diferencias que hemos encontrado son reflejo de la prevalencia de Oportunidades y su contribución directa al ingreso en localidades específicas, pero también revelan sus efectos indirectos a través de salarios y rentas locales. De acuerdo con nuestras estimaciones, los salarios se verían reducidos entre el 0,0 % (en el noreste) y el 0,5 % (en el sureste), mientras que la renta de la tierra sufriría efectos similares en magnitud, pero positivos (cuadro 4.10).

Las variaciones en precios debido a la simulación realizada tienen efectos en el equilibrio general, que resultarían en la reasignación del uso del suelo y la mano de obra entre productores, así como entre localidades. En una misma región podrían encontrarse localidades que experimenten aumentos en la demanda de factores productivos, al tiempo que en otras crezca su oferta para satisfacer dicha demanda. Tal es el caso, por ejemplo, de la costa de Veracruz, donde el empleo disminuye en un 5,5 % en una localidad, mientras que en otras esto no sucede, porque en ellas se emplea mano de obra excedentaria.

La descripción anterior también se aplica a los posibles impactos de Oportunidades en la producción rural. En particular, como resultado de la desaparición del programa, el sector agrícola crecería entre el 0,0 % en el noreste, y el 0,7 % en el sureste. De forma similar, la oferta de bienes y servicios aumentaría entre el 0,0 % y el 1,2 %. Como se aprecia en el cuadro 4.10, tanto la magnitud como la variación del impacto sobre las actividades pecuarias serían considerablemente menores.

Procampo

De acuerdo con nuestros resultados, los efectos agregados de la desaparición de Procampo son cualitativamente similares a los descritos en el análisis de Oportunidades, pero los montos serían distintos, ya que el monto de transferencias de Procampo a los hogares rurales es menor al de Oportunidades. De acuerdo con el escenario contrafactual, la desaparición del programa resultaría en una contracción equivalente al 0,1 % del mismo ingreso, lo que implica que los efectos indirectos del programa serían muy bajos en términos agregados, no obstante que están presentes de la misma manera que en Oportunidades. Por su parte, la desaparición del programa resultaría en una contracción del 0,9 % del ingreso de los hogares participantes, con variaciones regionales entre el 0,4 y 2,3 % (cuadro 4.11).

CUADRO 4.11. Efectos de la desaparición de Procampo sobre la economía rural mexicana (cambios porcentuales respecto a la base)

	Sureste	Centro	Occidente	Noroeste	Noreste	México
Ingreso rural neto	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Actividades productivas						
Agrícolas	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Pecuarías	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bienes y servicios	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Costo de oportunidad						
Salarios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rentas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

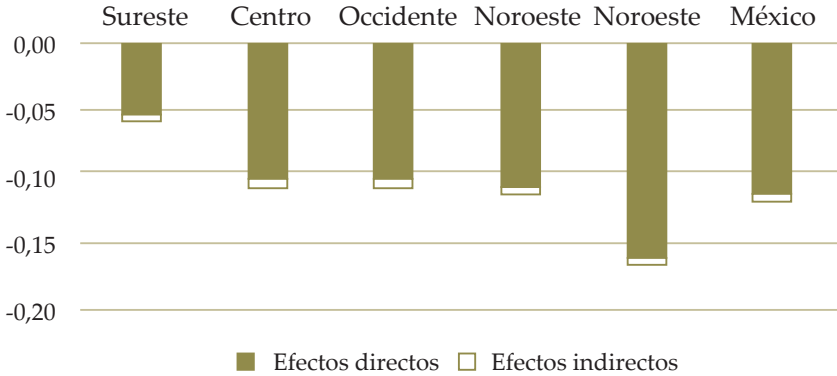
Fuente: elaboración propia con datos de la ENHRUM 2007.

Es claro que, no obstante la similitud en la dirección de los impactos de Oportunidades y Procampo, los efectos de este último en la economía rural mexicana son comparativamente limitados. El alcance directo de Procampo también se reduce si se considera que, de acuerdo con nuestras estimaciones, solo el 5,5 % de los hogares rurales recibió recursos de este programa en el 2007. Por

lo anterior, otra diferencia importante de Procampo respecto a Oportunidades radica en la distribución de sus efectos sobre la población beneficiada y no beneficiada²².

En el plano geográfico hay heterogeneidad en la distribución de los recursos de Procampo, lo cual se refleja en que su efecto porcentual de equilibrio general en el ingreso rural difiere marcadamente entre las distintas regiones rurales del país; por ejemplo, el impacto en el noreste es dos veces mayor al del sureste (figura 4.4)²³. Al igual que Oportunidades, son reducidos los efectos indirectos producidos por la eliminación de Procampo, lo cual refleja que las transferencias monetarias de estos programas se fugan del medio rural, porque se gastan en bienes y servicios fuera de él.

FIGURA 4.4. Efectos de la desaparición de Procampo en el ingreso rural
(cambios porcentuales en el ingreso de los hogares por región)



Fuente: elaboración propia con datos de la ENHRUM 2007.

De la misma manera que Oportunidades, Procampo tiene efectos en los precios de los factores de producción. Aunque estos son claramente limitados, los impactos más amplios se observan en

22 De acuerdo con la ENHRUM, solo el 1,2 % de los hogares rurales recibieron recursos de ambos programas, mientras que un 3,4 y 22,6 % de los beneficiarios de Oportunidades y Procampo, respectivamente, recibieron recursos de ambos. A lo anterior debe añadirse que las cifras oficiales de los montos de las transferencias de Procampo difieren de las obtenidas en la ENHRUM. Al respecto, Taylor y Yúnez (2014), a partir de los datos de esta encuesta, encontraron que en el 2007 el monto recibido por los hogares rurales beneficiarios del programa fue un 25 % menor al dato oficial.

23 Los resultados también muestran la inequidad regional en los apoyos del programa, que contrasta con Oportunidades (Scott, 2010).

el noreste y centro de México. En consecuencia, los efectos de la desaparición de Procampo en las actividades productivas de los hogares y regiones rurales, aunque bajos, varían considerablemente de una región a otra (cuadro 4.11).

Nuestros resultados parecen contradecir los argumentos de Sadoulet *et al.* (2001), quienes sugirieron que Procampo podría tener un efecto multiplicador significativo, apuntando, adicionalmente, que este se debería al efecto de las transferencias en la liquidez de los productores. Los autores llevaron a cabo su estudio en 1997, tres años después de la introducción de Procampo, cuando las reglas del programa aún no se habían establecido definitivamente, y sus transferencias representaban cerca del 8 % del ingreso de la población ejidal muestreada, mientras que en el 2007, y según los datos de la ENHRUM utilizados para el MAEGA, las transferencias del programa representaron solo un 0,1 % del ingreso rural neto total.

Por otra parte, Sadoulet *et al.* (2001) encontraron que los efectos aducidos a Procampo se observarían en un sector reducido de los productores, particularmente respecto a aquellos con restricciones de crédito en zonas irrigadas. En el 2007, dicho sector constituyó una fracción muy pequeña de la población rural, por lo que el efecto multiplicador de Procampo ha de ser igualmente reducido. A lo anterior debe añadirse lo que se expuso para el caso de los impactos de Oportunidades, es decir, que los efectos de choques exógenos capturados por el MAEGA, al incluir, entre otros, precios relativos, difieren de los estimados a partir de modelos de multiplicadores.

Algunas opciones de política

Este grupo de simulaciones incluye dos tipos de acción gubernamental: la primera relacionada con la productividad agrícola y la segunda relacionada con apoyos al ingreso salarial de los hogares rurales.

Aumento en la productividad agrícola

El primer ejercicio consiste en simular una política que explícitamente resulta en un aumento neutral en la productividad agrícola de cultivos comerciales equivalente al 5 % de la observada a partir del MAEGA base. O sea que tal crecimiento no está asociado a un factor productivo particular, sino a la mezcla actual de los utilizados por parte de los distintos hogares rurales para el cultivo. El escenario supone, adicionalmente, que el aumento en la productividad es uniforme en todas las unidades de producción independientemente de su tecnología productiva.

Los resultados del ejercicio muestran que, al elevarse la productividad, el producto de los cultivos comerciales crece más que proporcionalmente. Esto se debe a que tal aumento ofrece nuevas oportunidades al productor, que este asegura reasignando los factores productivos a su disposición entre las distintas actividades que realiza. Aunque el capital es específico para cada actividad, lo cual impide su reasignación, la mano de obra ocupada en el sector agrícola comercial y la superficie sembrada aumentan en un 6 % y 3 %, respectivamente. Aunado al aumento en productividad, la reasignación anterior resulta en un crecimiento del 8,7 % de la producción de cultivos comerciales (cuadro 4.12, columna A).

La reasignación de tierra y mano de obra dentro del sector agrícola resulta simultáneamente en una contracción en el uso de ambos factores en la producción de cultivos llevada a cabo por hogares agricultores de subsistencia, por lo que este sector se contrae un 14 %. La reducción de la actividad pecuaria es considerablemente menor, del 3,5 %²⁴. En conjunto, los cambios en la productividad agrícola y la respuesta de los hogares productores resultan en un aumento del 1,7 % en el jornal agrícola. De la misma forma, la renta de la tierra crece en un 5,2 %.

En suma, la política descrita resulta en un crecimiento equivalente al 2,8 % de la economía rural. Debido al supuesto de uniformidad en el aumento de la productividad agrícola, se observan pocas diferencias entre localidades; es decir, que el ingreso generado por el choque simulado se distribuye homogéneamente entre y dentro de las localidades rurales.

CUADRO 4.12. Efectos de choques de política en la economía rural de México
(cambios porcentuales respecto a la base)

	A. Aumento en la productividad agrícola	B. Aumento temporal del empleo	C. Aumento temporal del empleo
Choque exógeno	5	10	50
Ingreso rural neto	2,8	0	0
Actividades productivas			
Agrícolas subsistencia	-14	-0,2	-0,8
Agrícolas comerciales	8,7	0	-0,1

Continúa

24 Los hogares agricultores de subsistencia son los que producen alimentos para el consumo familiar.

	A. Aumento en la productividad agrícola	B. Aumento temporal del empleo	C. Aumento temporal del empleo
Choque exógeno	5	10	50
Pecuarías	-3,5	0	-0,2
Recursos naturales	-0,9	-0,1	-0,3
Bienes y servicios	-0,7	0	-0,2
Costo de oportunidad			
Salarios	1,7	0,1	0,5
Rentas	5,2	0	-0,2

Fuente: elaboración propia con datos de la ENHRUM 2007.

Programa de empleo temporal

La problemática que padecen los productores en el medio rural corresponde a los elevados costos de transacción que enfrentan en los mercados de bienes y factores, lo cual puede limitar, entre otros, la adopción de tecnologías agrícolas más productivas. Al respecto, una alternativa de política consistiría en invertir en obras de infraestructura pública (por ejemplo, en comunicaciones y transporte), que impactarían indirectamente la productividad agrícola al reducir dichos costos. Una ventaja adicional de tal inversión consistiría en la creación temporal de empleo en el medio rural.

Con el fin de conocer sus efectos, evaluamos los efectos de equilibrio general que podría tener la instrumentación de un programa de empleo temporal en obras públicas. En principio y por sus repercusiones en la demanda de mano de obra rural, el programa podría competir con actividades agrícolas locales. Este efecto podría presionar el alza del jornal agrícola y disminuir la renta de la tierra y otros costos de producción (Angelsen, 2007). Utilizamos el MAEGA para evaluar la viabilidad de tal programa y sus consecuencias en la productividad en el corto plazo (el análisis para el largo plazo queda para un estudio posterior).

En la simulación suponemos que cada hogar participa en proporción directa a su excedente de mano de obra, “tiempo libre” u “ocio”. Los resultados sugieren que un programa que emplee el 10 % del excedente de trabajo de cada hogar aumenta el jornal agrícola en tan solo un 0,1 % (cuadro 4.12, columna B). Esto reduce la demanda de mano de obra local en un 0,2 %, lo que disminuye ligeramente la productividad por hectárea. La renta de la tierra experimenta una muy leve

reducción y el efecto del programa de empleo en la producción rural es también muy bajo: las actividades productivas se contraen menos del 0,2 %. En consecuencia, el impacto del programa en la economía rural es prácticamente nulo.

En términos desagregados, los efectos del empleo temporal en el bienestar de los hogares rurales se distribuyen homogéneamente, pues ninguno de ellos experimenta cambios significativos en su ingreso. Esto se debe, naturalmente, a que los exigüos efectos productivos indirectos del programa son compensados por el empleo en el mismo. Al ampliarse el programa de tal manera que empleara hasta un 50 % del excedente de mano de obra de cada hogar, sus efectos serían proporcionalmente mayores (cuadro 4.12, columna C). Su impacto directo es aumentar el jornal agrícola en un 0,5 %, lo que repercute en una disminución del 0,2 % en la renta de la tierra. La producción de los hogares disminuye poco, hasta un 0,8 %, pero, como en la primera simulación del programa de empleo, su impacto en el equilibrio general de la economía rural sigue siendo marginal. La ausencia de un impacto de consideración en el jornal agrícola se debe a que todo aumento exógeno en la demanda de mano de obra se ve contrarrestado por un crecimiento similar en su oferta. En términos de bienestar social, la pérdida de tiempo libre del hogar se ve enteramente compensado por el incremento en su ingreso monetario, de tal forma que ningún hogar experimenta mejoras en el ingreso total mayores al 0,1 %.

Nuestros resultados en materia de opciones de política simuladas a partir del MAEGA, muestran que intervenciones de corte productivo podrían tener consecuencias más favorables para el desarrollo rural de México, y sus hogares, respecto a las basadas en transferencias monetarias de ingreso, condicionadas o no condicionadas. Los hallazgos también indican que los efectos sobre el equilibrio general por parte de programas de empleo temporal 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 que surge por el carácter cíclico de la producción agrícola.

Marco institucional para el aprovechamiento de sinergias

De lo expuesto en el capítulo se desprende que desde las reformas de los años 1980 y 1990 y hasta el 2013, las políticas de desarrollo rural aplicadas en México se caracterizaron por una separación entre las acciones estatales sociales —de combate a la pobreza, en particular— y las intervenciones de corte productivo. No obstante el aspecto común que tienen los programas

estudiados —los apoyos de Progres-Oportunidades y Procampo se hacen a partir de transferencias monetarias directas a sus beneficiarios—, es distinta la población atendida por ellos; asimismo, las transferencias del primer programa han sido condicionadas, mientras que las del segundo no lo eran hasta el 2013.

Con base en los resultados sintetizados en la sección previa, nuestro argumento es que de haber alguna sinergia entre Oportunidades y Procampo, esta se daría solo en el sentido que los hogares rurales que reciben las transferencias monetarias de ambos programas aumenten más su liquidez respecto a los que las reciben solo de uno de ellos (conclusión similar surge del estudio de Robles *et al.*, 2014).

La separación de las políticas sociales y productivas es reflejo de los cambios institucionales que el Estado mexicano llevó a cabo con las reformas que reorientaron sus acciones: de una fuerte intervención en la economía del país a la liberación de los mercados. Los cambios incluyeron a toda la cadena alimenticia, y en el caso del sector rural, tal reorientación consideró, implícitamente, que los pequeños productores —por improductivos e incompetentes— estaban destinados a desaparecer ante las reformas y el TLCAN. Los hechos contradicen tal predicción, ya que después de más de veinte años de reformas y liberalización comercial subsiste la producción de alimentos en pequeña escala (Yúnez, 2010); también ponen en duda el supuesto de que el minifundio se caracteriza por tener bajos rendimientos y por ser ineficiente (Kagin *et al.*, 2015).

Además de la ausencia de una efectiva sinergia entre Oportunidades y Procampo, las políticas de desarrollo rural se han caracterizado por una escasa articulación entre ellas: esto refleja la baja presencia de coordinación entre las acciones de las distintas dependencias del gobierno federal, a lo cual se le suma la de los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, las políticas de apoyo a los hogares rurales han privilegiado las de corte social y, en consecuencia, las de carácter productivo han sido inequitativas. Al respecto, del análisis de Robles *et al.* (2014) se desprenden las conclusiones que siguen.

Ha habido una baja cobertura y complementariedad de los programas que conforman el Programa Especial Concurrente (PEC). A pesar de sus propósitos de coordinar la política para el desarrollo (véase nota a pie 7) y de que ha contado con más de ciento cincuenta componentes o programas, su cobertura en el plano nacional ha sido muy baja. De los ochenta programas del PEC que estudian Robles *et al.* (2014), solo nueve tienen cobertura nacional, de los cuales siete son parte de la vertiente Social (incluyendo Oportunidades) y dos corresponden a la SAGARPA:

Procampo y Diesel Agropecuario (que desapareció en el 2014), y esto se aplica al plano municipal. Lo anterior refleja que las políticas de apoyo a los hogares rurales ha tenido una orientación social y no productiva. O sea que acciones de la SAGARPA, distintas a Procampo —destacando los subsidios para promover la competitividad en el sector agroalimentario—, han privilegiado el apoyo a agricultores que residen fuera del sector rural, sobre todo en el norte del país, específicamente a productores comerciales medianos y grandes.

Los resultados de la investigación de Robles *et al.* (2014) confirman lo anterior. En efecto, al comparar los montos ejercidos por las vertientes de Competitividad y Social por entidad federativa encontraron que: “[...] en 14 de 16 entidades del norte del país, los subsidios de la vertiente de Competitividad representaron más de 52 % del presupuesto ejercido; mientras que en el centro y sur del país, los apoyos de la vertiente Social representaron 58 % o más del presupuesto ejecutado, cuando en estas regiones del país se encuentra el mayor número de productores y la mayoría de los ejidos y comunidades. A nivel local, en 1570 municipios [de un total de alrededor del 2400] son más importantes los recursos que provienen de SEDESOL; mientras que en 358 predominan los recursos de SAGARPA. En síntesis, los programas de transferencias condicionadas tienen incidencia en una región mientras que los de desarrollo rural, en regiones distintas del país” (Robles *et al.*, 2014, pp. 11-12).

A lo anterior, los autores agregan que “La política pública de apoyo a la producción (desarrollo rural) se encuentra altamente concentrada en muy pocos estados y en muy pocos productores. Cinco entidades del norte del país (Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Jalisco), que contienen el 9 % de las UP [unidades de producción] que existen en el país, concentraron 38,9 % del presupuesto de la vertiente de Competitividad, 43,6 % del recurso operado por FINRURAL [Financiera Rural] y 42,6 % del crédito FIRA [Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura]; mientras que a 16 entidades del país (la mayoría del centro y sur), donde se localizan el 42,6 % de las UP, solo les llegó 26,2, 20,9 y 17,1 % de dichos apoyos, respectivamente” (Robles *et al.*, 2014, p. 12). Robles *et al.* (2014) también calculan el per cápita del presupuesto ejercido en competitividad y financiamiento entre el número total de las UP. Sus resultados muestran que en las cinco entidades del norte —arriba mencionadas— dicho ingreso es de \$100 614 pesos (US\$7740), mientras que en las dieciséis entidades ubicadas en el centro y sur es de solo \$19 405 (US\$1493). Lo anterior implica que la concentración de los recursos en las regiones o entidades más productivas profundiza las inequidades sociales y económicas (Robles *et al.*, 2014, pp. 12-13).

Los problemas en las políticas de desarrollo rural de la SAGARPA también han sido documentados en estudios de otros especialistas, de organismos internacionales e inclusive por el Estado mexicano. Sin embargo, sus resultados y recomendaciones no formaron parte sustancial de las reestructuraciones programáticas que hizo dicha Secretaría en el 2008 y 2011 (Rivera y Yúnez, 2015)²⁵.

Ante la evidencia sobre la desvinculación entre la política social y la productiva en el medio rural, la inequidad de los apoyos productivos a los productores primarios de alimentos y la descoordinación de las políticas para el desarrollo rural, y ante las recomendaciones para resolver estos problemas, puede afirmarse que hasta ahora no había habido voluntad política por “reformular las reformas” al campo. Como discutiremos a continuación, los cambios en la estrategia de desarrollo nacional de la actual administración indican que ahora sí hay voluntad para que las intervenciones del Estado mexicano en el medio rural lleguen a ser eficaces y eficientes.

Conclusiones y recomendaciones

Los programas de transferencias monetarias para el desarrollo rural a partir de Oportunidades y Procampo, aplicadas desde la década de 1990, no han logrado combatir la vulnerabilidad de los habitantes del medio rural ni promover sustancialmente la productividad de los hogares rurales productores de alimentos.

La liquidez proporcionada por estos dos programas a los hogares rurales en situación de pobreza y a los productores de alimentos en pequeña escala, ha mostrado ser insuficiente para promover el desarrollo rural, y tales limitaciones aplican a otras políticas dirigidas al campo mexicano.

Las modificaciones a los programas y acciones públicas en materia social y agroalimentaria en pequeña escala del actual gobierno federal, dan cuenta de sus intenciones por hacer incluyentes, eficaces y eficientes sus apoyos al campo. Entre ellas se destacan: (1) los propósitos de hacer que Prospera (antes Oportunidades) vaya más allá del asistencialismo mediante la inclusión

25 Por ejemplo, en dichas reestructuraciones estuvo ausente la recomendación de implementar cambios sustanciales en las acciones de la SAGARPA, a partir de una serie de diagnósticos de especialistas en la materia elaborados en el 2007 (los estudios fueron auspiciados por el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Taylor *et al.*, 2007). Otro estudio, que recomendó la puesta en práctica de los propósitos de descentralización de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del 2001, es el de Caballero (2015), funcionario del Banco Mundial. Véanse también: Banco Mundial (2009), Vargas (2008), Fox y Haight (2010) y Rivera y Yúnez (2015) y Yúnez (2015).

productiva y social de la población en pobreza; (2) focalizar los apoyos de Proagro (antes Procampo) hacia productores agrícolas en 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) promover el acceso al crédito de pequeños productores; y (4) democratizar la productividad.

Estos propósitos pueden enmarcarse dentro de la estrategia de la actual administración federal llamada Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) con la que se propone, entre otros, vincular las acciones del Estado en materia social con las acciones de carácter productivo para contribuir a la seguridad alimentaria de los mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 22 de enero del 2013).

Un gran reto es diseñar las políticas correspondientes y ponerlas en práctica. Se requiere, por ejemplo, la coordinación de programas dentro y entre las distintas secretarías del gobierno federal, estatal y municipal para evitar, entre otros, la duplicidad de los apoyos; establecer reglas de operación en las que se defina con precisión la población potencial, objetivo y a atender, y que abran la posibilidad de que los beneficiarios potenciales tengan acceso a distintos programas que sean complementarios; incluir a los Estados en las evaluaciones del CONEVAL, para lo cual se requieren datos periódicos y un padrón único de beneficiarios. Por supuesto que para atender los requisitos señalados, y otros, se requiere también de la voluntad política de los miembros de los poderes legislativo y judicial y del sector privado, en especial de los grandes productores agropecuarios beneficiados por los programas de la SAGARPA. En materia de las políticas de desarrollo rural también es necesario considerar la heterogeneidad social, cultural, productiva y agroecológica del sector, la nula o precaria organización de los agentes económicos en este medio y sus limitaciones, en algunas de sus zonas, para formular proyectos productivos y hacer valer sus derechos. Asimismo, las políticas de desarrollo rural deben partir de un enfoque territorial: la evidencia muestra que aquellas localidades y zonas rurales que han experimentado una dinámica positiva en materia de bienestar de sus habitantes, son las que tienen vinculaciones económicas importantes con ciudades pequeñas y medianas (Berdegú y Mondrego, 2012).

Un avance logrado en los últimos meses en cuanto al diseño y puesta en práctica de políticas para el desarrollo rural del país es el Programa Territorios Productivos (PTP), un programa piloto de la administración pública federal en cuyo diseño participa el Fondo Internacional para el Desarrollo Alimentario (FIDA/FAO). El programa se enmarca dentro de la CNCH y su aplicación inició en el 2015 (Robles *et al.*, 2014; Berdegú *et al.*, 2013).

El PTP tiene como objetivo contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza extrema, a partir del crecimiento de su productividad, producción e ingresos autónomos y, específicamente, que los hogares que forman parte de la población objetivo aumenten la productividad de los factores de producción de que disponen, los ingresos obtenidos a través de sus actividades económicas agrícolas y no agrícolas, la producción de alimentos, y accedan efectivamente a las políticas y programas públicos de fomento productivo para los cuales califican.

La población potencial del PTP serían los hogares en condición de pobreza que habitan en municipios de la CNCH, en los que la pequeña agricultura es una actividad importante, y la población objetivo serían los hogares beneficiarios de Prospera que habitan en municipios de la CNCH, en los que la pequeña agricultura es una actividad importante.

La estrategia del PTP tiene seis componentes: (1) aprovechar la liquidez y los efectos multiplicadores de las transferencias gubernamentales como un “piso mínimo” habilitante; (2) fuerte inversión en el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones locales para el desarrollo económico; (3) un sistema de agentes técnicos-promotores minuciosamente seleccionados y capacitados; (4) 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) articulación a partir de la demanda de un conjunto mínimo de servicios públicos de apoyo al desarrollo productivo; y (6) focalización del programa en territorios funcionales que vinculen localidades rurales con centros urbanos pequeños y medianos.

El piloto del PTP contará con un proceso de seguimiento y evaluación con el fin de ir aprendiendo de los errores, aciertos y problemas durante su aplicación. Habrá una Comisión de Seguimiento del programa, de la que harán parte los funcionarios de las secretarías del gobierno federal participantes. Consideramos que el PTP es una propuesta seria que parte del conocimiento crítico de especialistas sobre la evolución de la economía rural y de las políticas de desarrollo rural aplicadas por el Estado mexicano desde el inicio de las reformas económicas.

Referencias

Angelsen, A. (2007). “Forest cover change in place and time: Combining the Von Thunen and Forest Transition Theories”. *World Bank Policy Research, Working Paper n.º 4117*.

- Banco Mundial. (2009). "México: Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural". *Informe n.º 51902-MX*. Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible, Región de América Latina y el Caribe.
- Berdegúe, J., Gordillo, G., Ramírez, L., Robles, Scott, J., Soloaga, I., y Yúnez, N. (2013). *Propuesta de un programa articulador para reducir la pobreza y aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas*. México DF: FIDA/FAO.
- Berdegúe, J., y Modrego, F. (eds.) (2012). *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Caballero, J.M. (2015). "México: descentralización de los programas de desarrollo rural". En Yúnez, A., Rivera, F., Chávez, M. A., Mora, J. J. y Taylor, J. E. (Coords.), *La economía del campo mexicano: tendencias y retos para su desarrollo* (pp.117-156). México: El Colegio de México.
- Cattaneo, M. D. (2010). "Efficient semiparametric estimation of multi-valued treatment effects under ignorability". *Journal of Econometrics*, 155(2010), 138-154.
- 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.
- Chávez, A. (2007). *Reporte de la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México 2002: una semblanza* (tesis de licenciatura para obtener el título de actuaría). México: Facultad de Ciencias, Universidad Autónoma de México (UNAM).
- Consejo Nacional para la Evaluación de Políticas Sociales (CONEVAL) (2013). *Informe de Pobreza en México 2012*. México: CONEVAL.
- Dehejia, R. H., y Wahba, S. (2002). "Propensity score-matching methods for nonexperimental causal studies". *Review of Economics and Statistics*, 84(1), 151-161.
- Diario Oficial de la Federación* (2013). "Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre". Secretaría de Desarrollo Social, enero 22 del 2013.
- Dyer, G., Boucher, S., y Taylor J. E. (2006). "Subsistence Response to Market Shocks". *American Journal of Agricultural Economics*, 88(2), 279-291.
- Dyer, G. (2007). Análisis cuantitativo de los efectos de transferencias al sector rural: ingreso objetivo, Procampo y Oportunidades. Informe final para el proyecto "Políticas y gasto

- Público Federal en el sector rural en México". Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Dyer, G., y Taylor, J. E. (2011). "The corn price surge: Impacts in rural Mexico". *World Development*, 39(10), 1878-1887.
- Fox, J., y Haight, L. (coords.) (2010). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. México: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Imbens, G. W. (2000). "The role of the propensity score in estimating dose-response functions". *Biometrika*, 87(3), 706-710.
- Kagin, J., Taylor, J. E., y Yúnez-Naude, A. (2015). "Inverse Productivity or Inverse Efficiency? Evidence from Mexico". *Journal of Development Studies* (no publicado).
- Kish, L. (1972). *Muestreo de encuestas*. México: Ed. Trillas.
- Lee, M. J. (2005). *Micro-econometrics for Policy, Program, and Treatment Effects*. Oxford: Oxford University Press.
- Meza-Pale, P. (2015). *Análisis de no respuesta y sesgo por atrición. Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México I-II. DAS, Documento de Trabajo n.º 1-2015*. Recuperado en: www.das-ac.mx.
- Rivera, F. y Yúnez, A. (2015). "Las políticas para el desarrollo rural: situación actual y retos a partir de evaluaciones". En Yúnez, A., Rivera, F., Chávez, M.A., Mora, J.J. y Taylor, J.E. (Coords.), *La economía del campo mexicano: tendencias y retos para su desarrollo* (pp.551-583). 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.
- Rosenbaum, P. R., y Rubin, D. B. (1983). "The central role of the propensity score in observational studies for causal effects". *Biometrika*, 70(1), 41-55.
- Sadoulet, E., De Janvry, A., y Davis, B. (2001). "Cash transfer programs with income multipliers: Procampo in Mexico". *World Development*, 29(6), 1043-1056.

- Scott, J. (2010). "Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?". En: Fox, J., y Haight, L. (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio* (73-127). Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Singh, I., Squire, L., y Strauss, J. (eds.). (1986). *Agricultural Household Models: Extensions, Applications, and Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- StataCorp. (2013). *Treatment Effect Manual Stata Release 13*. Texas: Stata Corporation LP.
- Taylor, E., y Yúnez, A. (2014). "The True Cost of Corruption". En: Taylor, E., y Filipinski, M., *Beyond Experiments in Development Economics: Local Economy-wide Impact Evaluation*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Taylor, E., y Filipinski, M. (2014). *Beyond Experiments in Development Economics: Local Economy-wide Impact Evaluation*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Taylor, E., Dyer, G., y Yúnez, A. (2005). "Disaggregated Rural Economy-wide Models for Policy Analysis". *World Development*, 33(10), 1671-1688.
- Taylor, E., Yúnez, A., y González, A. (2007). *Estudios sobre políticas públicas para el sector rural en México. Resumen de resultados*. Informe final del proyecto "Políticas y gasto público federal en el sector rural en México". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vargas, G. (2008). *Metaevaluación de programas sociales del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Resultados generales*. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA).
- Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. 2.^a ed. Cambridge, MA: MIT Press.
- Yúnez, A., Dyer, G., y Rivera, F. (2014). *El programa de combate a la pobreza y las políticas de desarrollo rural en México: evaluación de impactos y opciones de políticas alternativas*. 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.

- (2010). “Las políticas públicas al sector rural: El carácter de las reformas para el cambio estructural”. En: Yúnez, A. (coord.), *Economía rural* (23-62). México: El Colegio de México.
- (2015). “Las reformas de las políticas al campo y el desempeño del sector”. En Yúnez, A., Rivera, F., Chávez, M.A., Mora, J.J. y Taylor, J.E. (Coords.), *La economía del campo mexicano: tendencias y retos para su desarrollo* (pp.467-492). México: El Colegio de México.

Comentarios a este capítulo: Concepto técnico

Graciela Teruel²⁶

El objetivo central de este capítulo es investigar las posibles sinergias entre programas de transferencias condicionadas y de desarrollo rural en México. Los programas evaluados son el programa Oportunidades (ahora Prospera) y el programa Procampo.

El estudio concluye que no se encuentran sinergias en estos dos programas, básicamente por un problema de diseño. Las reglas de operación de ambos programas permiten un traslape limitado, sobre todo por la forma como se focaliza a la población objetivo en cada programa. Mientras que el programa Oportunidades iba dirigido originalmente a hogares con hijos en educación básica, situados en localidades de alta y muy alta marginación, Procampo iba dirigido solo a productores rurales.

Los autores desarrollan dos ejercicios para probar la hipótesis planteada. Primero llevan a cabo un análisis cuantitativo de evaluación de impacto a partir de un método cuasiexperimental, utilizando *Propensity Score Matching*, mientras que el segundo plantea un modelo estructural de equilibrio general. Para el primer análisis se utiliza información proveniente de dos rondas de la ENHRUM, única encuesta panel para zonas rurales en México. Los indicadores a medir son los niveles de pobreza de los hogares rurales (tres niveles de pobreza monetaria) y el grado de vulnerabilidad.

Una de las grandes ventajas de este estudio es que no recaba información primaria sino utiliza información previamente recopilada. Esto tiene la ventaja de que la evaluación es, por un lado, más barata y, por otro, contiene información amplia y detallada de productores agrícolas y hogares de zonas rurales mexicanas, lo que permite emplear muchos controles en el análisis estadístico.

26 Directora del Instituto de Investigación sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social. Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

Al utilizar el método de pareamiento en la búsqueda de un grupo de comparación, es indispensable contar con información preintervención para asegurar el balanceo entre grupos. Es importante señalar que la fuente de información utilizada fue recabada después de la implementación de ambos programas, por lo que los impactos estimados pudieron haber sido influenciados por los mismos programas. Asimismo, es deseable que se presente el soporte común que indique al lector acerca del balanceo entre los grupos tratados y de comparación.

Al igual que para el caso de Brasil, los resultados deben interpretarse con cautela pues es posible que se trate de correlaciones y no de efectos causales. Las variables de participación en los programas son endógenas en el modelo por la selección (quién participa) al programa. En el caso de Prospera (zonas rurales), las localidades son elegibles de acuerdo con su grado de marginación. Sin embargo, dentro de cada localidad seleccionada para participar, hay hogares que cumplen con criterios para recibir el programa y hogares que no. En cambio, para Procampo, los beneficiarios son productores rurales que deben tener acceso a tierra, independientemente del grado de marginación de la localidad donde habitan. En Prospera no todos los elegibles participan. En Procampo no todos los que hacen la solicitud participan en el programa.

Una limitante de utilizar bases de datos secundarios es el poco control que se tiene sobre la muestra de estudio resultante. A pesar de que en la ENHRUM se cuenta con representatividad de la población rural, lo que la convierte en un vehículo ideal para este estudio, el poder estadístico no es alto debido a que se cuenta con un número reducido de observaciones después de la selección de la muestra analítica.

Al igual que en el caso de Brasil, el estudio de México incluye un segundo ejercicio que complementa el análisis cuantitativo y que tiene por objetivo recabar evidencia acerca de la existencia de sinergias. En este caso se trata de un modelo de equilibrio general, que lleva a cabo simulaciones con supuestos variantes que permiten conocer escenarios distintos ante cambios en los supuestos. Asimismo, este tipo de modelos permiten conocer efectos indirectos que son difíciles de captar en evaluaciones de impacto típicas. No obstante, son muy útiles para conocer el efecto de distintos escenarios *ex ante* (previo a la intervención); es preciso anotar que se utiliza una estructura rígida que por construcción no puede ser afectada como consecuencia del programa.

Una de las lecciones importantes que se derivan de este estudio es que la coordinación entre dependencias y operadores de los programas es un requisito necesario para la existencia de sinergias. Si las poblaciones sujeto de los programas no se cruzan es imposible siquiera pensar

en detectar sinergias. Hoy en día, en México se plantean estrategias de combate a la pobreza más integrales, que suman esfuerzos provenientes de distintos programas, e incluso distintas dependencias, con el fin de explotar concordancias entre la población beneficiaria, para así asegurar que la política social sea más eficaz en su objetivo. Habrá que seguir estudiando este tipo de estrategias que sin duda llevan inmerso —en su diseño— el modelo de sinergias.

Comentarios a este capítulo: Implicaciones de política

*John Scott*²⁷

El estudio de Yúnez y colaboradores presenta una evaluación del impacto de los dos principales programas de lucha contra la pobreza: Oportunidades, programa de política social (denominado Progresa entre 1997-2000, y Prospera a partir del 2014), y Procampo, programa de apoyo al ingreso de los productores agrícolas (a partir del 2013 transformado a Proagro), implementados en México en las últimas dos décadas.

La contribución principal de este trabajo respecto a la cuantiosa literatura de evaluación previa, especialmente para el caso de Oportunidades (Campos, 2012; Parker y Todd, 2015), puede resumirse en: (1) la evaluación de estos dos programas en conjunto, y en un contexto más amplio de las políticas de desarrollo rural, que permite en principio evaluar posibles sinergias entre ellos; (2) el uso de dos metodologías complementarias —una evaluación cuasiexperimental y un modelo de agentes y equilibrio general—; y (3) el uso de una encuesta especializada para medir las condiciones económicas de los hogares rurales en México (ENHRUM 2002, 2007), teniendo en cuenta que encuestas más tradicionales (ENIGH) posiblemente no logran una medición adecuada.

El resultado más sorprendente del estudio es que la evaluación cuasiexperimental no encuentra ningún impacto estadísticamente significativo de estos programas en la pobreza. Este resultado contrasta con otras fuentes y estudios en el caso de Oportunidades.

Primero, en el período de estudio, el programa alcanzó una cobertura del 60 % de los hogares rurales y, según la ENIGH 2008, estas transferencias representaban el 5 % de los ingresos rurales primarios (antes de transferencias públicas), el 15 % de los ingresos de la población beneficiaria y el 40 % para el primer decil (Scott, 2012). La ENHRUM reporta niveles de cobertura (36 %) y especialmente incidencias en ingresos significativamente menores (1,2 %). Estas diferencias podrían

²⁷ Profesor e investigador del Departamento de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas de México (CIDE).

reflejar limitaciones en la capacidad de la ENHRUM para captar las transferencias de Oportunidades, pero también pueden reflejar limitaciones en la capacidad de la ENIGH para medir los ingresos rurales, especialmente en lo que respecta a la producción agrícola.

Segundo, las evaluaciones previas sobre el impacto de las transferencias de Oportunidades en el consumo y los ingresos encuentran, en general, efectos significativos de corto plazo, aunque estos tienden a ser relativamente modestos (Parker y Todd, 2015).

Por otro lado, es importante considerar que el objetivo principal de Oportunidades no es reducir la pobreza en el corto plazo, sino mejorar las capacidades de generación de ingresos de la población en condiciones de pobreza en el largo plazo, por medio de inversión en capital humano para las cohortes de trabajadores futuras. Los montos de las transferencias se calcularon para cubrir apenas el costo de oportunidad laboral medio de los niños en hogares rurales cuya permanencia en la educación formal se esperaba inducir. Por lo tanto, en un hogar medio donde se cumpliera esta condición en el margen, el impacto inmediato esperado de la transferencia en el ingreso neto del hogar sería cercano a cero. El blanco de evaluación relevante para conocer el impacto final y principal de Oportunidades sobre la pobreza por ingresos no son, por ello, los hogares beneficiarios del programa en el momento del estudio, sino las nuevas cohortes de población económicamente activa adulta que se originaron (y recibieron su educación formal, alimentación y salud) cuando sus hogares fueron beneficiarios del programa (retomamos este tema más adelante).

Adicionalmente, los mecanismos de focalización del programa se diseñaron para seleccionar a las poblaciones con mayor profundidad de pobreza, por lo que las medidas de severidad o intensidad de esta muestran impactos potenciales significativamente mayores que las medidas simples de incidencia (Skoufias *et al.*, 2001).

Posiblemente la contribución más original y valiosa del trabajo de Yúnez y colaboradores es el uso de un modelo de equilibrio general computable para estimar los efectos del programa (MAEGA). Esto permite evaluar tanto efectos multiplicadores, que han resultado significativos en estudios previos para ambos programas, como cambios en los retornos a los factores productivos. En el caso de Oportunidades se estima un aumento modesto en los ingresos de los beneficiarios (6,6 %) y un desincentivo a actividades productivas rurales. Los efectos negativos en oferta laboral adulta y actividades productivas no se verifican en los estudios de impacto disponibles para este programa (Parker y Todd, 2015). El efecto modesto en ingresos está condicionado por la

participación de las transferencias que capta la ENHRUM (1,2 %), y aumentaría considerablemente si la calibración hubiera utilizado la participación captada por la ENIGH (5 %).

Los resultados para Procampo son similares pero de magnitudes incluso menores dados los montos más pequeños de transferencias que implementa este programa, estimando un aumento del ingreso de los beneficiarios en apenas un 0,9 %. Como reconocen los autores, este resultado contrasta con un efecto multiplicador importante encontrado por Sadoulet *et al.* (2001). Esto refleja una diferencia en la incidencia de estas transferencias captada por las dos fuentes que es demasiado amplia para poder explicarse por cambios en el programa como sugieren los autores (8 % en el estudio previo *vs.* 0,1 % en el estudio que se comenta aquí), ya que, de hecho, el programa ha sido relativamente estable en cobertura y el valor real de las transferencias. Como en el caso de Oportunidades, esto sugiere que el resultado es sensible a la captación de las transferencias y de los ingresos rurales primarios en las distintas encuestas utilizadas. Este es un tema que merece mayor investigación.

Independientemente de la interpretación de los resultados puntuales presentados en el estudio sobre el impacto de los dos principales programas de transferencias sociales y productivas en la pobreza, podemos coincidir con un diagnóstico general sobre los retos y limitaciones que han enfrentado el diseño y la implementación de la política social y de desarrollo rural en México en las últimas dos décadas (Scott, 2015):

- La creación de los dos programas evaluados, Procampo en 1994 y Progreso en 1997 (renombrado Oportunidades en el 2001), se dio en el contexto de dos reformas amplias y complementarias en la política productiva y social en el sector rural en México. La primera se ha llamado la “segunda reforma agraria” (Gordillo *et al.*, 1999) e incluyó el fin de la repartición de la tierra; la reforma al artículo 27 constitucional en 1992 con el objeto de liberar los mercados de tierras; la liberalización gradual del mercado agropecuario bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre 1994 y el 2008; y la creación de programas de apoyos agrícolas potencialmente más eficientes y equitativos, como Procampo (por su carácter desvinculado de la producción y comercialización, se minimizarían las distorsiones en las decisiones de los productores asociadas a los apoyos tradicionales vía precio, y por otro lado se logró, por primera vez en la historia de México, transferir un apoyo monetario directo a los pequeños productores y campesinos de subsistencia, marginados por diseño o afectados negativamente por los instrumentos de apoyo tradicionales) y Alianza para el Campo. La expectativa asociada a estos programas era que, además de compensar a los productores en un entorno de creciente competencia externa, otorgarían el apoyo necesario a los campesinos para modernizar la producción y reconvertirse hacia

cultivos con mayores ventajas comparativas comerciales en el contexto de la liberalización de los mercados de tierra y productos agrícolas.

- Paralelamente, y de manera complementaria a las reformas en la política agropecuaria, en los años noventa se implementaron reformas a la política social dirigida al sector rural centradas en Progreso/Oportunidades, que incluyeron el uso de instrumentos efectivos de focalización sobre la pobreza extrema; la reasignación gradual del gasto social hacia el sector rural, revirtiendo un fuerte sesgo urbano de la política social y alimentaria; y, dentro del gasto total en programas de desarrollo rural, el énfasis creciente en programas de desarrollo social y superación de la pobreza. El gasto público rural en su conjunto, para desarrollo social y productivo, creció en términos reales en casi un 250 %, en el período comprendido entre el 2001-2014. Este crecimiento se debe principalmente a la expansión de los programas sociales, y refleja un crecimiento moderado de los programas productivos (80 %).
- A pesar de este esfuerzo presupuestal y de reformas en la política de desarrollo rural, a veinte años de su implementación no se ha logrado reducir la pobreza rural en México: la tasa de pobreza extrema por ingresos (pobreza alimentaria) se redujo apenas del 34 % al 31 % entre 1992 y el 2012, habiendo alcanzado un 53,5 % tras la crisis de 1995. Los indicadores más recientes disponibles de la evolución de la pobreza monetaria muestran que la pobreza rural en lo que corresponde a ingresos laborales tampoco se ha reducido entre el 2012 y el primer trimestre del 2015 (Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza, CONEVAL).
- Entonces las reformas fracasaron claramente en el objetivo que las inspiró, que era detonar un proceso dinámico y equitativo de desarrollo rural, capaz de abatir de forma permanente la pobreza en el campo. Este fracaso se pueden explicar a partir de dos factores principales: (1) el pobre desempeño de la economía en su conjunto en este período por factores exógenos a la política de desarrollo rural, interrumpido por dos crisis mayores (1995, 2008); y (2) la ausencia de una coordinación efectiva entre la política social y la política productiva rural, además de limitaciones en los instrumentos dentro de cada ámbito (por ejemplo, la calidad de los servicios educativos disponibles para la población beneficiaria de Oportunidades). A pesar de que las reformas contemplaron un mecanismo institucional de coordinación, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), postulado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001), este nunca se desarrolló operativamente más allá de un esquema básico de clasificación presupuestal. El resultado de esto ha sido una política dual en lugar de integradora, que ha reforzado la dualidad histórica del campo en México entre grandes productores comerciales y productores pequeños con severas restricciones de acceso a activos productivos y mercados para desarrollar su potencial productivo. La política productiva se ha concentrado en los primeros, mientras que los segundos son atendidos casi exclusivamente por medio de la política social. No existen programas productivos significativos (en cobertura y recursos) dirigidos a pequeños productores, y la política social no se vincula con la política productiva. Las

oportunidades económicas de la población rural en condiciones de pobreza se vieron agravadas por un contexto macroeconómico, laboral y migratorio desalentador. De esta forma, las cohortes de jóvenes “graduados” de Oportunidades se han enfrentado a condiciones económicas excepcionalmente desfavorables y sin tener acceso a apoyos productivos relevantes. Los estudios del impacto de Oportunidades sobre la integración laboral de estas cohortes son aún escasos por los retos que enfrenta su seguimiento una vez salen del programa, pero la evidencia disponible no es alentadora: “El programa no tiene un impacto sobre la desigualdad de oportunidades laborales ni sobre el estatus ocupacional de los jóvenes (total, varones, no indígenas, migrantes, no migrantes)” (Yaschine, 2012).

Afortunadamente, como bien identifica el estudio, existe desde hace algunos años un consenso amplio sobre estas limitaciones de la política de desarrollo rural, y la administración federal en curso (2013-2018) ha lanzado un conjunto de iniciativas importantes para integrar la política social con la productiva y ofrecerle un acceso efectivo a oportunidades económicas a la población rural en condiciones de pobreza. Estas incluyen la inclusión productiva como un elemento central en la reformulación de Oportunidades (bajo el nuevo nombre de Prospera), el programa transversal promovido desde de la Secretaría de Hacienda para “Democratizar la Productividad” y el programa piloto innovador “Territorios Productivos”. Es importante reconocer los retos que enfrenta esta nueva fase de reformas. En contraste con las transferencias directas de Procampo y Oportunidades y el paquete de servicios estandarizado de Oportunidades, dar acceso a un conjunto amplio de pequeños productores a paquetes de insumos adecuados a cada caso para desarrollarse productivamente y acceder a los mercados representa un orden de complejidad y capacidades institucionales considerablemente mayor.

Referencias

- Campos, P. (2012). *Documento compilatorio de la evaluación externa 2007-2008 del programa Oportunidades*. México: Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado en: https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010_doc_compilatorio2008.pdf
- Gordillo, G., De Janvri, A., y E. Sadulet. (1999). *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Parker, S., y Todd, P. (2015). “Conditional Cash Transfers: The case of Progresas/Oportunidades”. *Journal of Economic Literature* (no publicado).

- Sadoulet, E., De Janvry, A., y Davis, B. (2001). "Cash transfer programs with income multipliers: Procampo in Mexico". *World Development*, 29(6), 1043-1056.
- Scott, J. (2012). *Fiscal Policy, Urban-Rural Inequality and Rural Poverty in Mexico*. IFAD (International Fund for Agricultural Development). Reporte, Roma, Italia.
- (2015). *Economía política de la desigualdad en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas de México (CIDE) (no publicado).
- Skoufias, E., Benjamin D., y De la Vega, S. (2001). "Targeting the poor in Mexico: evaluation of the selection of beneficiary households into Progreso", *World Development*, 29(10), 1769-1784.
- Yaschine, I. (2012). "¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional e impacto en México" (tesis de doctorado en ciencia social con especialidad en sociología). Centro de Estudios Sociológicos, México DF.

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

Andrés Moya¹

Resumen

Este capítulo analiza si la interacción entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción genera complementariedades y sinergias positivas que les permitan a los hogares más vulnerables de las áreas rurales salir de la pobreza. A partir de una encuesta de hogares que se aplicó a 729 beneficiarios de Oportunidades Rurales, la evaluación de impacto se basa en la comparación de hogares beneficiarios que recibieron o no el programa de Familias en Acción de forma contemporánea. Esta estrategia permite superar los sesgos de selección del programa e identificar impactos de corto y mediano plazo. Los resultados de la evaluación indican que la recepción contemporánea de Oportunidades Rurales y de Familias en Acción no generó sinergias positivas

1 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.

y por ende no se tradujo en impactos permanentes en el bienestar, la capacidad productiva y el comportamiento de los hogares. Este resultado está explicado en parte por los impactos limitados y los problemas en la focalización de Oportunidades Rurales, así como por el contexto de los productores rurales, quienes se enfrentan a múltiples fallas de mercado que limitan su capacidad para iniciar sendas autónomas y sostenidas de superación de la pobreza.

Abstract

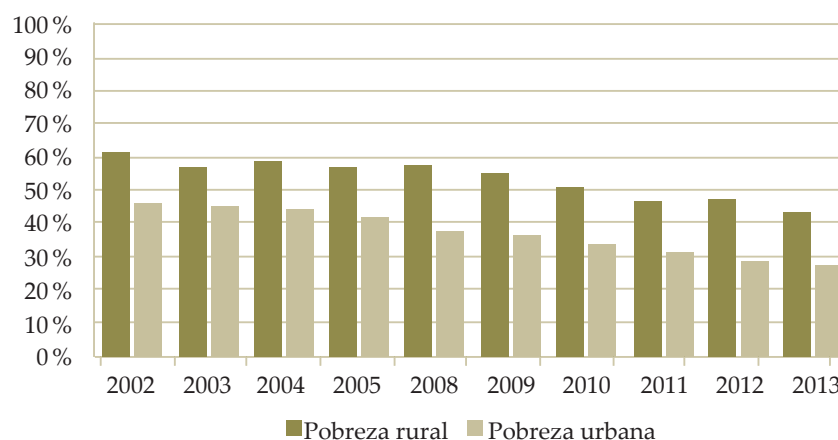
This chapter evaluates whether the interaction between Familias en Acción and Oportunidades Rurales fosters complementarities and positive synergy that will allow vulnerable rural households move out of poverty. Based on a household survey applied to 729 beneficiaries of the Oportunidades Rurales, the impact evaluation is carried out by comparing beneficiaries who, at the same time, were or were not beneficiaries of Familias en Acción. This strategy is implemented to overcome unobserved program-selection biases and to identify short and medium-term impacts. Results indicate that the contemporaneous reception of both programs did not create positive synergies and thus did not translate into permanent impact on beneficiaries' wellbeing, productive capacity, and behavior. This result is driven by the limited impacts of Oportunidades Rurales as well as by the multiple market failures that characterize rural areas in Colombia and thus limit the ability of poor households to self-sustain movements out of poverty.

Introducción

Colombia experimentó una caída sostenida en los niveles de pobreza en la última década. De acuerdo con la información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la proporción de personas en situación de pobreza, medida a partir de la línea de pobreza de ingresos, cayó en 18,8 puntos porcentuales al pasar de 49,4 % en el 2002 a 30,6 % en el 2013 (DANE, 2014). Esta mejora en las condiciones socioeconómicas de la población está explicada en cierta medida por el desempeño agregado de la economía colombiana. A pesar de la crisis económica mundial de principios de siglo, Colombia creció a una tasa promedio de 4,3 % entre el 2001 y el 2013 y en algunos años alcanzó tasas de crecimiento del 7 % anual. Dicho comportamiento superó el de la mayoría de economías de la región, con excepción de Chile y Perú (Banco Mundial, 2014).

No obstante, las áreas rurales no experimentaron las mismas dinámicas y se encuentran cada vez más rezagadas frente a las zonas urbanas. En la última década, la brecha en los niveles de pobreza entre las áreas urbanas y rurales se amplió considerablemente, y, para el 2012, el 47 % de los hogares rurales todavía vivía en condiciones de pobreza (véase figura 5.1). Esto se suma a que, en promedio, el sector agrícola solo creció a una tasa de 2,4 % entre el 2001 y el 2013. Este crecimiento es sustancialmente menor que el de la economía colombiana, y también menor que el de los sectores agrícolas de los demás países de la región (Banco Mundial, 2014).

FIGURA 5.1. Evolución de la pobreza urbana y rural



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Los factores que explican las brechas entre el desarrollo socioeconómico de las áreas urbanas y rurales se relacionan con el papel del conflicto armado, la concentración y el 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.

Primero, el conflicto armado y la violencia han afectado con mayor prevalencia las áreas rurales y han tenido efectos directos e indirectos sobre la producción agrícola y las dinámicas socioeconómicas. Por una parte, el conflicto armado ha generado el desplazamiento de 6 044 151 personas, las cuales provienen en su mayoría de áreas rurales (Unidad de Víctimas, 2014), así como el abandono de más de seis millones de hectáreas (Ibáñez y Moya, 2010). Por otra parte, el conflicto ha generado un clima de incertidumbre en las áreas rurales, costos adicionales para las

actividades agrícolas y efectos negativos sobre la inversión y las decisiones productivas (Arias *et al.*, 2014; Ibáñez *et al.*, 2013). De hecho, un estudio reciente indica que anualmente el PIB agrícola es 3,2 puntos porcentuales menor como consecuencia del conflicto armado (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012).

Segundo, las dinámicas socioeconómicas en el sector rural también se ven afectadas por los patrones de concentración y uso ineficiente de la tierra. Si bien Colombia es uno de los países más desiguales del continente, como lo demuestra el coeficiente de Gini de ingresos de 0,54 (Banco Mundial, 2014), la desigualdad en el sector rural es incluso más profunda; en el 2012, el Gini de tierras ascendía a 0,87, lo que implica una de las tasas de concentración de la propiedad rural más altas del mundo (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012). Asimismo, el uso de la tierra es inadecuado e ineficiente, ya que de las 21,5 millones de hectáreas que tienen vocación agrícola en el país, solo 5,9 millones se destinan para este propósito (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012). Lo anterior implica que, mientras la tierra con vocación agrícola es subutilizada, la mayoría de hogares rurales carece de acceso a la tierra o solo cuenta con predios pequeños, lo cual se convierte en otra barrera para la superación de la pobreza.

Tercero, la orientación de la política agrícola en el país ha obstaculizado el desarrollo de la agricultura y la provisión de bienes públicos, lo cual impide que los pequeños productores aumenten sus capacidades productivas y se inserten en las dinámicas de los mercados nacionales e internacionales. Por un lado, entre 1990 y el 2012, la asignación de recursos para el sector agrícola fue la más baja de la región y pasó del 4,5 al 1,8 % del presupuesto nacional (Junguito *et al.*, 2014). Por otro lado, los recursos para el sector agrícola se han enfocado en la provisión de apoyos directos en detrimento de la provisión de bienes públicos y servicios sectoriales de beneficio general (Olivera, 2010; Junguito *et al.*, 2014)². Este fenómeno ha traído como resultado la captura de rentas por parte de productores rurales de mayores ingresos, quienes han conseguido esos apoyos gracias a que pertenecen a agremiaciones fuertes y consolidadas (López, 2004). Como consecuencia, el enfoque de la política agrícola ha desincentivado las inversiones productivas

2 De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (2013), el 90 % de los recursos destinados al sector agrícola en el país, en el 2010 y 2011, consistía en apoyos fiscales directos, mientras que solo el 10 % restante se destinaba para la provisión de bienes públicos sectoriales (investigación e innovación tecnológica, servicios de sanidad agropecuaria, información, derechos de propiedad y regulaciones e infraestructura de servicios de comercialización) y para la provisión de bienes y servicios en mercados que no operan correctamente (asistencia técnica, financiamiento, aseguramiento, riego y drenaje, entre otros).

y el uso eficiente del suelo y no ha facilitado el acceso de los pequeños productores a servicios como el crédito, los seguros agrícolas y la asistencia técnica, los que son esenciales para aumentar su capacidad productiva, fomentar el acceso a nuevas tecnologías, mitigar el efecto de choques adversos y propiciar salidas de la pobreza³.

Frente a este panorama, el Gobierno Nacional ha implementado distintos programas para superar la pobreza extrema en áreas rurales, entre los cuales se encuentran *Familias en Acción* y *Oportunidades Rurales*. Familias en Acción es un programa de transferencias condicionadas que brinda un complemento al ingreso de las familias pobres y vulnerables, para así garantizar la formación de capital humano y el mejoramiento de sus condiciones de vida⁴. Familias en Acción cuenta hoy con 2 700 000 familias beneficiarias y es tal su importancia que, en el 2012, se convirtió en una política de Estado y un derecho de la población pobre y vulnerable (Ley 1532 del 2012). Oportunidades Rurales, por su parte, es un programa que busca “contribuir a la lucha contra la pobreza rural, a través del incremento del empleo y de los ingresos de las familias más pobres, mejorando para ello la competitividad e integración a los mercados de las microempresas rurales” (MADR, 2014). Para esto, Oportunidades Rurales se enfocó en proporcionar recursos a organizaciones de microempresarios rurales para que accedan a servicios financieros y de asistencia técnica y puedan aumentar su capacidad productiva. En este sentido, Oportunidades Rurales puede entenderse como un componente de un programa de desarrollo rural que se enfoca en apoyos fiscales directos para permitir la contratación de asistencia técnica, y no como un esfuerzo por proveer un sistema de asistencia técnica que constituiría un bien público sectorial. No obstante, Oportunidades Rurales fue incorporado al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como uno de los instrumentos de política para mejorar la capacidad de generación de ingresos de la población rural (DNP, 2010).

Debido a la importancia de estos dos programas, y al interés del Gobierno por convertirlos en el punto de partida para la lucha contra la pobreza en el campo, es primordial analizar el impacto que han tenido sobre las dinámicas de pobreza en el sector rural y si se complementan de tal forma que dan lugar a sinergias que pueden potenciar las salidas de la pobreza. Aunque

3 Entonces, no es sorprendente observar que en la última década el crecimiento de la productividad agrícola fue de tan solo 0,2 %, el que no es solo el peor de los últimos sesenta años sino también está por debajo del 1,85 % de los demás países de América Latina y el Caribe (Ludena, 2010).

4 Desde el 2011, el programa pasó a llamarse Más Familias en Acción. Por facilidad, en este capítulo se utiliza el nombre original del programa.

Familias en Acción ha sido objeto de numerosas evaluaciones, es poco lo que se sabe respecto a su impacto sobre las dinámicas de pobreza en áreas rurales⁵. De la misma manera, hasta el momento no se conoce si Oportunidades Rurales ha tenido un impacto sobre el bienestar de los beneficiarios, como tampoco si complementa el programa de Familias en Acción y da lugar a sinergias positivas. Por estas razones, este capítulo evalúa el impacto de Oportunidades Rurales sobre el bienestar y la capacidad productiva de sus beneficiarios, y analiza si la interacción entre Familias en Acción y Oportunidades Rurales genera complementariedades y sinergias positivas que les permitan a los beneficiarios salir de la pobreza.

La evaluación del impacto de Oportunidades Rurales y su complementariedad con Familias en Acción cobra una mayor importancia dada la actual coyuntura del país. Desde el 2012, el Gobierno Nacional adelanta un proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y ha firmado un acuerdo para la implementación de un programa de desarrollo rural integral. En dicho acuerdo se establece la necesidad de proporcionar asistencia técnica, acceso a crédito, a programas de generación de ingresos y a mercados, promoviendo la economía cooperativa y la asociación de pequeños productores. Dado que estos son los mismos objetivos que persigue el programa Oportunidades Rurales, es fundamental entender si se puede replicar y ser uno de los ejes de un programa de desarrollo rural en una eventual etapa de postconflicto⁶. La evaluación de impacto que se desarrolla en este capítulo proporciona elementos importantes para este debate.

Esta evaluación de impacto se realiza a partir de la información de una encuesta de hogares a una muestra de 729 beneficiarios de Oportunidades Rurales, que pertenecen, o pertenecieron, a 59 organizaciones productivas seleccionadas y tratadas por el programa entre el 2008 y 2013.

5 De acuerdo con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2014), el programa ha reducido la pobreza extrema en 1,2 puntos porcentuales y el Gini en medio punto porcentual. Cabe mencionar, sin embargo, que esto corresponde al resultado de un ejercicio de contabilidad que incorpora el efecto de transferencia, la cual corresponde al 15 y 34 % de las líneas de pobreza y pobreza extrema, respectivamente.

6 Esto, además, revela que los acuerdos firmados con las FARC, al menos en este punto, construyen sobre iniciativas y programas existentes y sobre las recomendaciones que han hecho analistas nacionales e internacionales con relación a la necesidad de aumentar la oferta de bienes públicos y permitir el acceso a servicios financieros y de asistencia técnica. En este sentido, los acuerdos no son “revolucionarios” y se deben implementar independientemente del resultado del proceso de paz de La Habana.

Esta información se complementa con la del análisis cualitativo — para el cual se recogió información de siete organizaciones que participaron en el programa— y con la del análisis institucional.

Antes de presentar los detalles de la evaluación vale la pena mencionar que las evaluaciones de impacto de programas sociales enfrentan retos metodológicos importantes. En general, el reto principal para una evaluación de impacto es solucionar el problema de selección del programa y definir grupos de tratamiento y control apropiados que permitan identificar la evolución de distintas variables de interés después del programa y en ausencia de este. En el caso de la evaluación de Oportunidades Rurales y Familias en Acción, los retos son mayores pues la evaluación de las sinergias requiere grupos de tratamiento y control para los dos programas simultáneamente. Pero el reto principal radica en que Oportunidades Rurales no fue implementado de tal manera que facilitara una evaluación de impacto y tampoco cuenta con información administrativa detallada sobre todos los aplicantes, lo cual no permite desarrollar la evaluación a partir de métodos econométricos tradicionales⁷.

Por esta razón, la evaluación del presente capítulo se basa en la comparación de las diferentes variables de interés entre hogares que entraron a los programas en distintos años. En el caso de Oportunidades Rurales, la evaluación compara los hogares que entraron al programa en los años 2008, 2009 y 2012 con los hogares que entraron al programa en el año 2013. Estos últimos se encontraban terminando la intervención en el momento de la recolección de información y se consideran como grupo de control. En el caso de las sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción, el análisis se basa en la comparación entre aquellos hogares que ya eran beneficiarios de Familias en Acción en el momento de entrar a participar en Oportunidades Rurales, frente a aquellos que entraron a participar en Oportunidades Rurales y luego recibieron las transferencias condicionadas. La ventaja de este enfoque metodológico radica en que permite solucionar el problema de selección, ya que solo se centra en hogares que fueron tratados por los programas. Sin embargo, la validez de la estrategia se basa en el supuesto que el momento de entrada a cada uno de los programas fue exógeno a las características de los hogares, el cual es un supuesto restrictivo y difícil de probar. Aunque la evaluación hace uso de la

7 Cabe aclarar que desde la concepción del programa sí se definieron encuestas de línea base, medio término y finalización para evaluar la eficiencia y el impacto del programa. No obstante, como lo menciona Econometría (2014) en el informe de final de término, la definición de los marcos muestrales no fue apropiada y no es posible realizar una evaluación de impacto a partir de estas encuestas.

información de las encuestas de hogares y organizaciones, y del análisis cualitativo e institucional para corroborar este supuesto, los resultados deben tomarse con cautela.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, los resultados de la evaluación llevada a cabo en este estudio indican que, en general, Oportunidades Rurales no tuvo impactos de largo plazo en la capacidad productiva o en el comportamiento de los hogares beneficiarios de Oportunidades Rurales, así como en la posibilidad de inserción de las organizaciones de productores rurales a mercados comerciales y financieros. Como resultado, no se observan mejoras sustanciales sobre las dinámicas socioeconómicas de los beneficiarios. Además, no se observa evidencia de que Oportunidades Rurales se complemente con Familias en Acción y, por ende, no se detectaron sinergias positivas relevantes. Por el contrario, los beneficiarios de Familias en Acción parecen haberse beneficiado menos de Oportunidades Rurales. Aunque los dos programas no fueron diseñados con el objetivo de complementarse, la evidencia anterior indica que en la práctica no hay una articulación entre programas del Estado que están dirigidos al mismo segmento de la población.

Estos resultados contrastan con el optimismo de los hacedores de política frente a Oportunidades Rurales y con la percepción que el programa de Familias en Acción se complementa en la práctica con otras iniciativas para generar rutas de graduación y superación de la pobreza. La ausencia de sinergias entre Familias en Acción y Oportunidades Rurales y los impactos limitados de este último están explicados por distintos factores que incluyen las múltiples fallas de mercado que enfrentan los hogares pobres en áreas rurales, una contradicción entre las soluciones propuestas por Oportunidades Rurales y las necesidades y capacidades de la población pobre rural que accede a Familias en Acción, los incentivos que generan los subsidios de Familias en Acción y que van en contravía con los objetivos de Oportunidades Rurales y los problemas en la focalización de este último. Estos factores, junto con las recomendaciones de política que surgen del estudio, se describen en detalle en la última sección de este capítulo.

El análisis que se presenta a continuación es fruto de un esfuerzo que involucró a distintas personas. El análisis cuantitativo contó con el apoyo de Laura Gordillo, Nicolás Fuertes, Viviana León y Carlos Ospino, como asistentes de investigación, y de Diana Milena López y Juan Camilo Mejía, quienes analizaron las dimensiones de género y aspiraciones, respectivamente⁸. Por su parte, el análisis cualitativo fue desarrollado por Camila Barrera, Sandra Mendoza, Rocío

8 Por restricciones de espacio, los resultados de género no se incluyen en el capítulo, pero se pueden encontrar en López (2015).

Moreno y Viviana León, mientras que el análisis institucional estuvo a cargo de Kevin Jerez y Sandra Mendoza.

El capítulo está organizado de la siguiente manera: en la segunda sección se describen los programas Familias en Acción y Oportunidades Rurales, prestando especial atención a los objetivos de los programas, los componentes y los procesos de selección. En la tercera sección se discuten la metodología de evaluación que se utilizó para identificar el impacto de Oportunidades Rurales, así como las sinergias que resultan de su interacción con Familias en Acción. La cuarta sección presenta los principales resultados de la evaluación cuantitativa y complementa las lecciones a partir de la información recogida en los análisis cualitativo e institucional. Por último, la quinta sección discute los resultados y brinda algunas recomendaciones de política.

Descripción de los programas

Programa de desarrollo rural: Oportunidades Rurales

El Programa de Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de Activos de las Microempresas Rurales —Oportunidades Rurales—, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), se ha implementado desde el 2007 con el objetivo de aumentar los activos productivos, sociales, humanos y financieros de pequeños microempresarios rurales, por medio de recursos para la contratación de asistencia técnica y el acceso a productos financieros y a la información. Oportunidades Rurales es, entonces, un componente de una política de desarrollo rural que busca crear capacidades de gestión productiva en los hogares y en las organizaciones de productores. Por ende, su impacto depende de la existencia de bienes públicos y “dotaciones territoriales”, que son las que determinan si las nuevas capacidades de los pequeños productores se pueden convertir en canales efectivos para salir de la pobreza.

El programa Oportunidades Rurales se construyó sobre la base del Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMER), un programa financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Gobierno Nacional, que operó entre 1997 y el 2007. El PADEMER había implementado un enfoque innovador, al promover el desarrollo empresarial y la participación activa de los microempresarios rurales en la toma de decisiones, como base de la estrategia para combatir la pobreza rural. Asimismo, promovió la participación de los gobiernos departamentales y locales, que apoyaron a las microempresas rurales en la formulación de los

planes de negocios y, en algunos casos, en la cofinanciación de los mismos. Durante sus diez años de operación, el programa cofinanció 199 proyectos, que se tradujeron en el suministro de servicios de asistencia técnica a 308 asociaciones de microempresas rurales, con una población beneficiaria de 20 167 personas, en veintidós departamentos. De acuerdo con la evaluación realizada por el FIDA (2007), el programa fue exitoso en la medida que aumentó en un 23 % los ingresos corrientes de los beneficiarios, generó más de 43 000 empleos, mejoró la capacidad de los beneficiarios para gestionar sus negocios, fortaleció las microempresas y mejoró el acceso a los mercados, gracias a la comercialización de los productos a través de las organizaciones. Por esta razón, el PADEMER se convirtió en la base para la formulación de políticas de desarrollo rural en Colombia y la propuesta para su ampliación dio lugar al programa Oportunidades Rurales (FIDA, 2007).

Oportunidades Rurales se diseñó con el objetivo de promover la reducción de la pobreza a partir del desarrollo de organizaciones rurales y el acceso a servicios financieros y técnicos, con un enfoque de demanda para la transferencia de recursos. Para este propósito, Oportunidades Rurales incluye tres componentes: (1) inversión y capitalización de los activos de microempresas rurales; (2) desarrollo de capacidades e información para la articulación con actores locales; y (3) gerencia y gestión del conocimiento (véase anexo 1). En la práctica, sin embargo, el programa se centra en el primer componente, que incluye dos iniciativas para facilitar el acceso a mercados especializados de servicios técnicos y financieros, y así potencializar las iniciativas empresariales y la capacidad de generación de ingresos.

En primer lugar, el subcomponente de servicios técnicos rurales tiene como objetivo financiar el acceso de organizaciones rurales a servicios de asistencia técnica y a nuevos mercados. Este subcomponente es el eje central de Oportunidades Rurales pues, a través de convocatorias anuales, determina quiénes entran a participar en el programa. En efecto, entre el 2007 y el 2013 se seleccionaron para este subcomponente 1817 organizaciones, conformadas por un total de 47 018 hogares (Econometría, 2014). Las organizaciones beneficiarias recibieron recursos para la cofinanciación de servicios de asistencia técnica en aspectos productivos (nuevas tecnologías y técnicas agrícolas, insumos y maquinaria), comerciales (empaquete o imagen de los productos producidos) o administrativos (aspectos organizacionales, administrativos, contables y financieros). Además, los beneficiarios participaron en eventos comerciales (ferias, ruedas de negocios y misiones comerciales) a nivel local, regional y nacional, con el objetivo de ampliar su acceso a mercados.

En segundo lugar, el subcomponente de servicios financieros rurales busca fomentar el acceso de las organizaciones y sus beneficiarios al sistema financiero. Dentro de las actividades de este subcomponente se encuentran: (1) las transferencias directas de dinero a las cuentas de ahorro de los beneficiarios, como una forma de promover el acceso a servicios financieros; (2) la promoción de estrategias de ahorro, especialmente entre los beneficiarios jóvenes, a partir de la apertura y sostenimiento de cuentas de ahorro y la oferta de pólizas de seguro colectivas; y (3) el fortalecimiento de los operadores financieros locales, así como el diseño y promoción de innovaciones financieras que permitan aprovechar economías de escala, disminuir costos de transacción y mejorar las condiciones de acceso al sistema. En el período a evaluar, estos servicios se ofrecieron al 26 % de los hogares pertenecientes a las organizaciones elegidas en el subcomponente anterior (Econometría, 2014).

Los demás componentes del programa —desarrollo de capacidades e información para la articulación con actores locales y gerencia y gestión del conocimiento— son transversales al primero. Sin embargo, solo ejecutaron el 3,7 % y 17,9 % de los recursos del programa, respectivamente, y no existe información sobre las actividades precisas que se desarrollaron en estos dos componentes ni sobre las organizaciones o los beneficiarios que participaron en ellas. Por estas razones, no se analizan en detalle en esta evaluación⁹.

El programa Oportunidades Rurales está dirigido a organizaciones dedicadas a actividades microempresariales con un acceso limitado a recursos, pero con potencial económico, social y cultural. Estas organizaciones deben estar conformadas por productores rurales en pequeña escala pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén¹⁰. Además, el programa tiene como prioridad atender organizaciones conformadas por jóvenes y mujeres. A nivel regional, Oportunidades Rurales ha priorizado áreas rurales con alta incidencia de pobreza, incluyendo aquellas afectadas por las dinámicas de violencia y el desplazamiento forzado, pero que, además, tuvieran potencial socioeconómico, vínculos urbano-rurales y la presencia de organizaciones de

9 Como se observa, el primer componente es el que representa beneficios directos, mientras que los otros dos están asociados a la creación de capacidades que no necesariamente se traducen en beneficios tangibles, aunque, con el tiempo, puedan crear condiciones más sostenibles para la generación autónoma de ingresos.

10 El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) clasifica a los hogares de acuerdo con su estándar de vida y determina la población elegible para los programas sociales que maneja el Estado. De acuerdo con la metodología del Sisbén III, en áreas rurales, los niveles 1 y 2 corresponden a un puntaje menor de 36,25.

pequeños campesinos y entidades públicas y privadas que pudieran complementar y apoyar la intervención.

Para acceder al programa, Oportunidades Rurales cuenta con un proceso de selección en tres etapas. Primero, las organizaciones de microempresarios rurales deben presentar una propuesta en el marco de las convocatorias anuales del MADR¹¹. Las aplicaciones son evaluadas por el Comité Local de Calificación (COLOCA), que se encarga de escoger las propuestas que cumplan con los requisitos necesarios y con las condiciones de negocio¹². Estos requisitos incluyen acreditar que las organizaciones cuentan con el 10 % del monto solicitado para cofinanciar las actividades del programa, tienen trayectoria en el trabajo organizacional y están legalmente constituidas e integradas como mínimo por veinte personas pertenecientes al nivel 1 y 2 del Sisbén. Para esto, la aplicación debe incluir la copia del carnet del Sisbén del 80 % de los beneficiarios directos, por lo menos, para acreditar su clasificación en el Sisbén 1 o 2. De acuerdo con los funcionarios del programa, no se estableció como requisito que la totalidad de los miembros estuviera clasificado en el Sisbén 1 y 2, con el objetivo de permitir que productores rurales con mayores capacidades, organización y emprendimiento participaran en las organizaciones y jalonaran los esfuerzos y proyectos productivos. No obstante, como se discute en la última sección, esto abrió la puerta para la entrada al programa de personas que no cumplieran con los criterios de elegibilidad; es decir, que no corresponden a la población objetivo del programa.

11 Para esto, diligencian un formato contestando cinco preguntas básicas: (1) ¿cuál es la actividad productiva de la organización?; (2) ¿quiénes son los miembros de la organización?; (3) ¿qué restricciones enfrenta la organización para la producción o el mercadeo de sus productos?; (4) ¿qué necesitan para superar dichas restricciones y mejorar la producción y el acceso a los mercados?; y (5) ¿cuánto cuesta la solución propuesta? En la página del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se puede encontrar más información sobre los términos y requisitos de las convocatorias: <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/desarrollo-rural/Paginas/v1/Programa-desarrollo-de-las-oportunidades-de-inversion-y-capitalizacion-de-los-activos-de-las-microempresas-rurales.aspx>

12 Los COLOCA están conformados por un miembro de las secretarías de Agricultura, cuatro miembros de organizaciones beneficiarias del PADEMER, un miembro de una organización de jóvenes y un delegado del alcalde. La lógica detrás de la inclusión de beneficiarios anteriores del PADEMER es generar conocimiento local, para que las nuevas organizaciones tuvieran más oportunidades de ser elegidas. Las secretarías de Agricultura, por su parte, cumplen un papel importante pues le dan visibilidad a la convocatoria e incluso acompañan a las organizaciones en el proceso de aplicación.

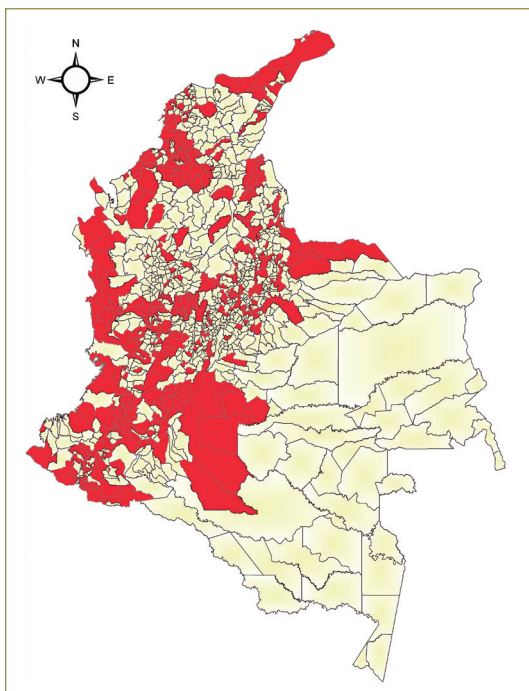
En la segunda etapa, las aplicaciones seleccionadas por los COLOCA son enviadas a un Comité Regional de Asignación de Recursos (CREAR), que evalúa, califica y selecciona las mejores de la región. Para este propósito, los comités asignan un índice CREAR que califica a las organizaciones en las siguientes dimensiones: (1) trayectoria de la organización en el trabajo colectivo y el desarrollo de un negocio; (2) experiencia de la organización para jalonar recursos de parte de otras organizaciones; (3) participación en un negocio que esté vinculado a un mercado local, regional o nacional; (4) justificación apropiada de los recursos solicitados acorde a las necesidades de las organizaciones; y (5) participación mayoritaria de mujeres o jóvenes¹³. Las aplicaciones de organizaciones que reciban un puntaje mayor o igual a 70 en el índice CREAR son elegibles para recibir los recursos del programa. Estas son, entonces, remitidas a la Unidad Nacional de Gerencia de Oportunidades Rurales, la cual, en la última etapa, asigna los recursos secuencialmente de acuerdo con el puntaje, hasta que lo permita el presupuesto asignado en el año.

Para el período 2007-2013, el programa contó con un presupuesto inicial de US \$32 000 000, de los cuales US \$20 000 000 correspondían a financiación del FIDA, US \$10 000 000 a aportes del Gobierno Nacional y US \$2 000 000 a recursos aportados por las organizaciones beneficiarias del programa (FIDA, 2006). No obstante, la ejecución de recursos al finalizar este período ascendió a US \$44 000 000, debido a aportes adicionales que hizo el Gobierno (Econometría, 2014), lo que revela el interés por convertir al programa en punta de lanza de la lucha contra la pobreza rural. Como resultado, la cifra de organizaciones y hogares que recibieron el apoyo de Oportunidades Rurales entre el 2007 y 2013 superó la meta inicial de 32 000 hogares beneficiarios. Las organizaciones beneficiarias se localizan en 714 municipios y en 25 de los 32 departamentos del país, aunque algunos departamentos, como Huila, concentraron la mayoría de proyectos financiados (véase panel izquierdo de la figura 5.2).

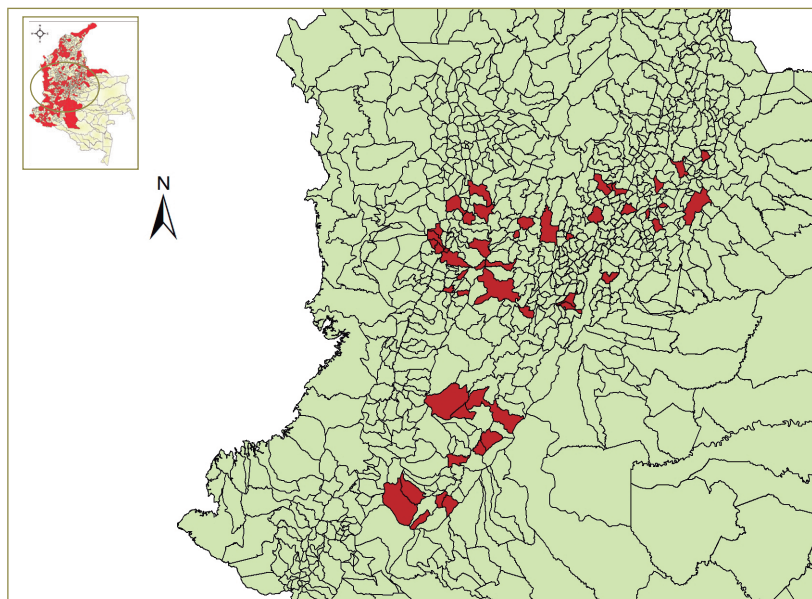
13 La descripción del índice se encuentra en el anexo 1.

FIGURA 5.2. Distribución geográfica del programa y de la muestra

Distribución geográfica de Oportunidades Rurales



Distribución geográfica de la muestra



Fuente: elaboración propia con base en datos administrativos del programa Oportunidades Rurales.

El cuadro 5.1 presenta las características de las organizaciones seleccionadas, por año de convocatoria. En este se puede observar la línea productiva, el tamaño promedio y el promedio del índice CREAM para las organizaciones seleccionadas, así como el punto de corte para cada año. Con relación a los datos proporcionados en el cuadro 5.1 vale la pena hacer dos comentarios. Primero, el punto de corte del puntaje CREAM, es decir, el puntaje de la organización que obtuvo el puntaje mínimo entre las beneficiarias de ese año, estuvo dado por la disponibilidad de recursos del programa en cada año. En este sentido, aunque todas las organizaciones con un puntaje mayor a 70 eran elegibles para participar en el programa, muchas organizaciones elegibles se quedaron por fuera del programa, en el 2007 y 2009, por restricciones de recursos. Segundo, en los primeros años del programa (2007-2011), las organizaciones entraron a este en diferentes niveles —perfil, plan o programa— de

acuerdo con el desarrollo de su actividad productiva y podían aplicar de nuevo en los años siguientes. Por esta razón, algunas organizaciones fueron tratadas en más de una ocasión. De hecho, en el 2010 y 2011, el programa solo incorporó organizaciones que ya habían sido tratadas¹⁴. No obstante, en el 2012 y 2013, el proceso cambió y solo se recibieron aplicaciones de organizaciones nuevas en el nivel de plan de negocios, las cuales, además, solo podían participar una vez en el programa Oportunidades Rurales.

CUADRO 5.1. Organizaciones seleccionadas por el programa Oportunidades Rurales (2007-2013)

Organizaciones	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Línea productiva (%)							
Agroindustrial	0,42	0,37	0,43	0,33	0,32	0,29	0,28
Agropecuaria	0,38	0,42	0,37	0,42	0,53	0,61	0,61
Otros	0,20	0,21	0,20	0,25	0,15	0,11	0,11
Índice CREAR							
Promedio	91,32	89,55	89,66	85,82	85,07	83,81	84,22
	[3,343]	[6,298]	[2,682]	[6,057]	[6,337]	[6,275]	[5,083]
Puntaje mínimo	86,01	70,00	85,29	70,66	70,30	70,00	70,57
# de miembros							
	49,22	42,51	65,32	56,96	60,84	35,97	32,07
	[34,345]	[33,195]	[69,770]	[57,331]	[41,492]	[23,364]	[17,560]
Transferencia (\$)							
	14 121	14 279	19 070	16 611	14 839	17 966	18 788
	[4 523]	[4 402]	[4 178]	[4 503]	[3 813]	[2 401]	[1 432]
Número de organizaciones							
	124	313	224	123	194	299	436

Fuente: datos administrativos de Oportunidades Rurales.

Nota: los valores reportados están en dólares constantes del 2010. Desviaciones estándar en corchetes.

14 En el 2011 y 2012 también se recibieron aplicaciones especiales de organizaciones en zonas de conflicto, las cuales fueron seleccionadas por una convocatoria diferente.

En el 2011 se realizó una evaluación de medio término del programa a partir de información cuantitativa y cualitativa de una muestra de mil hogares, incluyendo setecientos hogares tratados por el programa y trescientos de control (Rimisp, 2011). En general, la evaluación encontró impactos positivos pero transitorios sobre los ingresos, las ventas de la producción y el acceso al sistema financiero de los hogares beneficiarios. Entre los impactos positivos y permanentes se encontró un efecto sobre la adquisición de activos productivos. No obstante, en la medida en que este no se tradujo en un aumento en la producción de los hogares beneficiarios, es posible intuir que el programa fomentó la adquisición de reposición y no la formación neta de nuevo capital productivo. Estos resultados, como se discutirá más adelante, son similares a los que se encontraron en la presente evaluación.

Programa de transferencias condicionadas: Familias en Acción

Familias en Acción, por su parte, es el programa bandera del país para combatir la pobreza. Para este propósito, Familias en Acción entregó transferencias condicionadas desde el año 2000 para complementar el ingreso de los hogares pobres e incentivar mejoras en la salud y la educación de los menores de dieciocho años. A partir de la experiencia de México con el programa Progresá, Familias en Acción incorporó dos tipos de transferencias condicionadas: la primera correspondía a un subsidio bimensual por cada miembro del hogar menor de dieciocho años que estuviera estudiando, condicionado a que asistiera al menos al 80 % de las jornadas escolares. La segunda transferencia correspondía a un subsidio por cada menor de siete años, condicionado a la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo¹⁵. Estas transferencias eran dirigidas sobre todo a las madres de las familias con el objetivo de empoderarlas y promover el correcto uso de los recursos. De acuerdo con la información del Departamento de Planeación Nacional (2010), las transferencias mensuales oscilaban entre once y veintiséis dólares constantes del 2010 para el componente de educación, y entre 24 y 36 dólares para el componente de salud, dependiendo de la edad del menor y la zona (urbana o rural) en la que el hogar se encontrara ubicado.

Inicialmente, el programa fue planteado con el objetivo de beneficiar a trescientas mil familias en quinientos municipios pequeños, con menos de cien mil habitantes, y con un nivel de infraestructura apropiada para permitir a los menores acceder a los servicios de educación y

15 Las condicionalidades y los montos de las transferencias cambiaron en el 2013 con el rediseño del programa. Los detalles de estos cambios se encuentran en el documento del análisis institucional, así como en la página web del programa Más Familias en Acción.

salud. Sin embargo, la cobertura del programa se fue ampliando progresivamente en los años siguientes debido a los impactos positivos sobre los niveles de asistencia escolar y las tasas de graduación. De esta manera, en el 2006, Familias en Acción contaba ya con 682 307 familias, y en el 2010, el programa alcanzó una cobertura de 2 589 064 familias y 11 650 788 personas en todos los municipios del país, lo que correspondía en su momento al 21 % de la población del país (Sistemas Especializados de Información [SEI] *et al.*, 2012). Familias en Acción se convirtió, además, en plataforma para la implementación de la Red Nacional para la Erradicación de la Pobreza Extrema (Unidos), así como de otras iniciativas, incluyendo el programa Mujeres Ahorradoras (Maldonado *et al.*, 2011).

El programa de Familias en Acción definió tres grupos de familias como población objetivo del programa: (1) familias en situación de pobreza pertenecientes al nivel 1 del Sisbén; (2) familias víctimas del desplazamiento que se encuentren inscritas en el Registro Único de Víctimas; y (3) familias indígenas y afrocolombianas en pobreza extrema. Para acceder al programa, los hogares que se postulaban debían certificar que estaban registrados en el nivel 1 del Sisbén. Una vez estuvieran incluidos en Familias en Acción, los hogares podían seguir recibiendo las transferencias sujetos al cumplimiento de las condicionalidades del programa; es decir, pertenecer al Sisbén I, tener un menor de dieciocho años y cumplir con los requisitos de asistencia a la escuela y a los controles de salud.

En el 2012, el programa se convirtió en una política de Estado y un derecho de la población pobre y vulnerable y fue rediseñado para potencializar los impactos y facilitar su adaptación a los cambios que se han venido dando en las dinámicas de pobreza del país. Asimismo, el programa definió nuevos puntos de corte que determinan la elegibilidad de la población en áreas rurales y urbanas, de acuerdo con la última metodología de cálculo del Sisbén (Sisbén III). Para el 2014, el nuevo programa establece una meta de atención de 2 700 000 de familias, con un presupuesto que alcanza el 4,4 % de los recursos del presupuesto general de la nación (Presidencia de la República, 2014).

El programa Familias en Acción ha sido objeto de numerosas evaluaciones que se han concentrado en los efectos sobre las tasas de asistencia escolar, el logro educativo, el desempeño en los exámenes de Estado y el uso del tiempo por parte de los menores, entre otros. En primer lugar, el programa generó impactos positivos en áreas rurales y urbanas sobre las tasas de matrícula y de asistencia escolar, en la probabilidad de completar la educación secundaria y en el estado nutricional de los beneficiarios expuestos al tratamiento (García y Hill, 2009; Báez y Camacho, 2011; Attanasio *et al.*, 2010). Asimismo, Familias en Acción tuvo un impacto positivo sobre el logro escolar

para los menores en primaria en zonas urbanas y rurales. No obstante, para los menores entre trece y diecisiete años, el impacto sobre el logro escolar es negativo, particularmente en zonas rurales (García y Hill, 2009). Esto se debe a que, para este segmento de la población, es mayor el costo de oportunidad de estudiar y dejar de trabajar. De hecho, Attanasio *et al.* (2010) encontró que el tiempo de trabajo y el de educación no son sustitutos para los menores entre catorce y diecisiete años de edad. En este sentido, aunque el programa logró aumentar la asistencia escolar, no desestimuló el tiempo destinado a trabajar y tampoco incentivó el tiempo destinado a actividades escolares (tareas) fuera de la jornada escolar. De la misma forma, aunque Familias en Acción tuvo impactos positivos sobre el desempeño en pruebas de lenguaje y matemáticas para los menores cursando quinto grado, el programa tuvo impactos negativos en las pruebas de lenguaje en zona rural y matemáticas en zona urbana para los menores en secundaria (García y Hill, 2009).

De la evidencia anterior se desprende que el programa ha tenido efectos positivos sobre la nutrición, la asistencia escolar, el logro educativo y las tasas de graduación de los niños y jóvenes de las familias pobres en Colombia, pero no ha promovido un mayor aprendizaje ni una mayor calidad en el capital humano¹⁶. De hecho, resulta preocupante que, de acuerdo con la información del Departamento de Prosperidad Social (DPS), más del 25 % de los menores tratados por el programa se encuentran económicamente inactivos; es decir, los jóvenes que completaron su educación con el apoyo de Familias en Acción no están buscando acceder al mercado laboral o a instituciones de educación superior¹⁷. Por lo tanto, la mayor acumulación de capital humano no se ha traducido en un proceso de generación de ingresos o de superación de la pobreza; al menos no para un segmento importante de la población tratada por el programa.

De hecho, no es mucho lo que se sabe sobre el efecto que tuvo el programa sobre la pobreza y la desigualdad en el país. Los cálculos del DPS indican que Familias en Acción redujo la pobreza extrema en 1,2 puntos porcentuales y el Gini en medio punto porcentual. Sin embargo, esto es el

16 Esto se explica parcialmente porque, paralelamente a la expansión de Familias en Acción, no se realizó una inversión sustancial en la capacidad instalada ni en la oferta educativa, por lo que el sistema recibió a más niños con el mismo número de escuelas, salones y profesores.

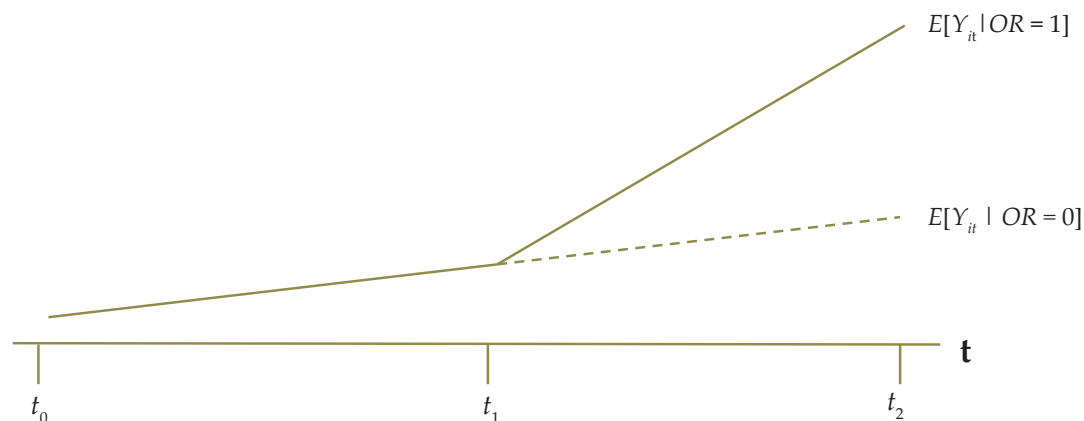
17 Esta cifra proviene de una entrevista en el marco de este proyecto con funcionarios del Departamento de Prosperidad Social. Esta situación motivó al Gobierno Nacional a implementar el programa de transferencias condicionadas Jóvenes en Acción, el cual se dirige a jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad que están vinculados a procesos de educación superior. La transferencia, alrededor de cien dólares mensuales, se otorga durante la formación técnica, tecnológica y universitaria, para apoyar los gastos de sostenimiento.

resultado de un ejercicio de contabilidad que computa el efecto de una transferencia que equivale al 15 % y 34 % de las líneas de pobreza y pobreza extrema, respectivamente.

Sin embargo, en la medida en que la población beneficiaria de Familias en Acción ha sido incorporada a la red Unidos y ha recibido distintas intervenciones en el marco de otros programas, es posible que se generen complementariedades y sinergias que fomenten y posibiliten salidas de la pobreza. Como se discute en el segundo capítulo del presente libro, en el contexto de un programa de desarrollo rural, las transferencias condicionadas pueden ser vistas por las familias como un seguro e inducir una mayor disposición a tomar riesgos y mayores inversiones productivas, entre otros cambios en el comportamiento. Este podría ser el caso en Colombia, ya que la población beneficiaria de Familias en Acción que pertenece al nivel 1 del Sisbén es elegible para ingresar a Oportunidades Rurales, y la recepción de los dos programas podría ser instrumental para un proceso de superación de la pobreza, siempre y cuando exista la oferta de oportunidades efectivas para realizar las capacidades que brindan Oportunidades Rurales y Familias en Acción. De hecho, los registros administrativos de Oportunidades Rurales y Familias en Acción indican que alrededor del 40 % de los beneficiarios de Oportunidades Rurales entre el 2008 y 2013 también eran beneficiarios de Familias en Acción. Por esta razón, es importante entender si estos dos programas se complementan y generan sinergias.

Metodología de evaluación

En general, la intuición detrás de un ejercicio de evaluación de impacto se puede explicar conceptualmente a partir de la figura 5.3. La línea continua ilustra la evolución en el tiempo de una variable de interés Y para un hogar i que fue tratado por el programa. El impacto del programa, bajo el supuesto que tuvo un impacto positivo y creciente, está representado gráficamente por un cambio en la tendencia en t_1 , el año en el que el hogar fue tratado por el programa. La línea punteada, por su parte, ilustra la evolución que habría seguido la variable de interés para el mismo hogar si este no hubiera sido tratado por el programa, lo que se conoce como el contrafactual. El objetivo de la evaluación de impacto es, entonces, comparar en un año t el valor esperado de la variable de interés Y para el hogar i después del tratamiento, $E(Y_{it} | OR = 1)$ con el valor esperado de la variable de interés para el hogar i en ausencia del tratamiento, $E(Y_{it} | OR = 0)$. En otras palabras, el impacto del programa sobre la variable Y del hogar i en el año t está dado por la siguiente expresión: $\Delta Y = E(Y_{it} | OR = 1) - E(Y_{it} | OR = 0)$, la cual corresponde a la distancia vertical entre las dos líneas en el momento de la evaluación.

FIGURA 5.3. Objetivo de la evaluación de impacto


Fuente: elaboración propia.

En la práctica, sin embargo, no es posible observar el valor del contrafactual; es decir, al mismo hogar con y sin el programa. Por esta razón, el reto para los ejercicios de evaluación de impacto radica en construir un grupo de control —hogares que no fueron tratados por el programa— que proporcione un contrafactual apropiado. Este grupo no puede estar constituido por cualquier hogar que no hubiera accedido al programa, ya que los procesos de aplicación y selección al programa pueden estar determinados por variables no observadas, lo cual generaría un sesgo en la estimación. Por ejemplo, si los hogares que aplicaron y accedieron al programa tenían una mayor motivación y trayectoria empresarial o mejores capacidades que quienes no lo hicieron, la comparación entre estos dos grupos sobrestimaría el impacto del programa, pues incorporaría tanto el efecto real del programa como el efecto de estas características. Por esta razón, las evaluaciones de impacto se basan en distintos métodos estadísticos, como las diferencias en diferencias, técnicas de emparejamiento o la regresión discontinua, entre otros, para construir un grupo de control apropiado¹⁸.

Como se mencionó en la introducción, la posibilidad de implementar dichos métodos en la presente evaluación está limitada por dos razones: primero, se está analizando la interacción de dos programas diferentes, que a su vez definen criterios de elegibilidad diferentes. Segundo, a pesar de que Oportunidades Rurales recogió información de línea de base, medio término y finalización

¹⁸ El libro *Guía práctica para la evaluación de impacto* (Bernal y Peña, 2011) hace una excelente exposición de las principales técnicas de evaluación de impacto.

(ver pie de página 7), el programa no fue implementado con un ejercicio de evaluación en mente y no cuenta con la información administrativa necesaria para implementar la evaluación a partir de métodos tradicionales¹⁹. Como se discute en la conclusión, esto no solo es desafortunado para el ejercicio de evaluación, sino también para el seguimiento apropiado de los procesos de selección y de la gestión del programa.

A pesar de esto, es posible identificar el impacto de Oportunidades Rurales y las sinergias con Familias en Acción aprovechando las variaciones en el momento de entrada a cada uno de los programas. Esta metodología se discute a continuación: inicialmente se discute la estrategia y el marco muestral para analizar el impacto de Oportunidades Rurales, y luego se presenta la metodología para el análisis de las sinergias a partir del mismo marco muestral. Aunque la metodología descansa sobre supuestos fuertes permite dar luces sobre el desarrollo y los impactos de los dos programas.

Vale la pena mencionar que para analizar las sinergias entre los dos programas es fundamental entender primero el impacto de cada programa por separado. Desde una perspectiva metodológica y conceptual es difícil hacer un análisis sobre las sinergias sin entender primero los impactos directos de un programa. Las sinergias se dan si la recepción simultánea entre dos programas genera efectos multiplicadores que magnifican los impactos de uno u otro programa. Por ende, para entender los mecanismos que dan lugar a las sinergias, es importante entender primero los canales a través de los cuales cada programa tiene impactos sobre las dinámicas de pobreza. En el caso de Colombia, existe evidencia rigurosa sobre los impactos de Familias en Acción, pero no de Oportunidades Rurales. Por esta razón, el análisis se realizó primero para entender el funcionamiento de Oportunidades Rurales y luego explorar la existencia o no de sinergias.

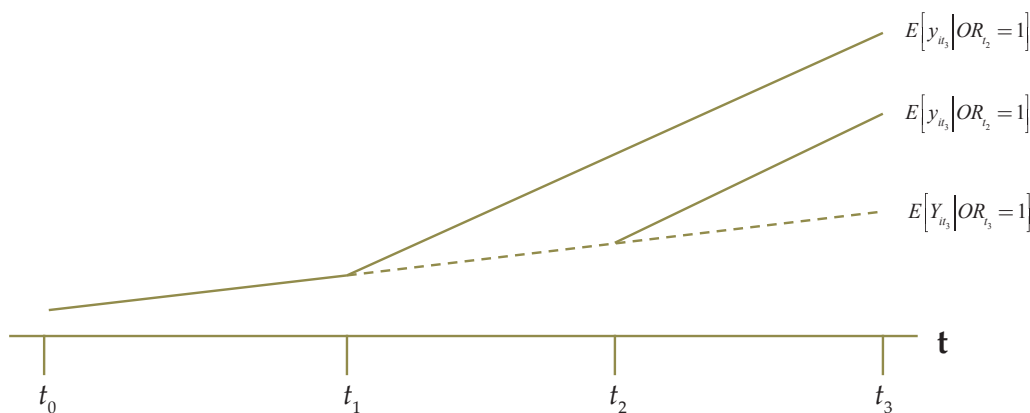
19 Inicialmente se analizó la posibilidad de construir un grupo de control a partir de las organizaciones y hogares que aplicaron al programa pero no fueron seleccionados, y el uso de métodos, como el de emparejamiento o discontinuidad en la regresión, para garantizar que este grupo fuera similar al de tratamiento. Esto solucionaría el problema de la selección en la aplicación al programa, ya que tanto el grupo de control como el de tratamiento habrían aplicado al programa y el método estadístico permitiría garantizar que los dos grupos fueran comparables. Esto no fue posible, sin embargo, ya que la gerencia del programa no recogió la información de las organizaciones y los hogares que aplicaron al programa pero no fueron seleccionados; es decir, que no fue posible localizar y encuestar a las organizaciones y los hogares que aplicaron al programa pero que no fueron seleccionados. A finales del 2012 se solicitó a la gerencia del proyecto recopilar y sistematizar la información de todas las aplicaciones de la convocatoria del siguiente año, para así poder comparar las organizaciones que recibieron el programa en el 2013, con las que aplicaron ese mismo año y no fueron seleccionadas. Esta solicitud, sin embargo, no prosperó.

Estrategia empírica para la evaluación de Oportunidades Rurales

La metodología que se implementa en este capítulo para calcular el impacto de Oportunidades Rurales se enfoca en organizaciones y hogares que participaron en el programa y hace uso de la diferencia en el momento en que entraron los hogares a Oportunidades Rurales. Aunque este es un método menos conocido que el de emparejamiento o discontinuidad en la regresión, ha sido implementado en contextos similares, como, por ejemplo, en la evaluación del programa de distribución de tierras posterior al apartheid en Sudáfrica (Keswell y Carter, 2014).

La lógica detrás de este método se ilustra en la figura 5.4, en donde se supone que los hogares entraron al programa en distintos años entre t_1 y t_3 . Entre t_0 y t_1 la línea continua indica la evolución en el tiempo de la variable de interés Y para todos los hogares antes de la entrada del programa. En t_1 se observa que la línea se bifurca indicando que los hogares que entraron al programa en ese año experimentaron un cambio permanente en la tendencia de la variable Y . Los demás hogares, en ausencia del tratamiento, permanecen en la senda original. Esto ocurre hasta el momento t_2 , cuando se observa un cambio en la tendencia para el segundo grupo de hogares que entra al programa. De manera similar, la tendencia cambia en t_3 para el último grupo de hogares en entrar al programa. Si la evaluación se realiza en el momento t_3 , el último grupo se puede considerar como el grupo de control, ya que proporciona una medida adecuada del nivel de la variable Y en ausencia del tratamiento.

FIGURA 5.4. Evaluación de impacto a partir del año de entrada al programa



Fuente: elaboración propia.

Esta estrategia es útil en el contexto de Oportunidades Rurales, pues solo se basa en la comparación de hogares y organizaciones que aplicaron y participaron en el programa, con la única diferencia que lo hicieron en momentos diferentes. Por lo tanto, permite solucionar el problema de selección al programa y la influencia de variables no observadas en el proceso de aplicación (Bernal y Peña, 2011). Asimismo, la estrategia permite diferenciar los impactos de mediano y corto plazo del programa a partir de la comparación de las distintas condiciones socioeconómicas de los hogares de tratamiento temprano (t_1) y de tratamiento intermedio (t_2), con las de los hogares de tratamiento tardío (t_3). En términos de la notación anterior, los impactos de mediano y corto plazo están dados, respectivamente, por: $\Delta Y_{MP} = E(Y_{i3} | OR_{i1} = 1) - E(Y_{i3} | OR_{i3} = 1)$ y $\Delta Y_{CP} = E(Y_{i3} | OR_{i2} = 1) - E(Y_{i3} | OR_{i3} = 1)$, en donde $OR_{it} = 1$ indica que el hogar fue tratado por Oportunidades Rurales en el año t , mientras que Y_{i3} indica que la variable de interés es evaluada en t_3 .

La identificación de impactos de corto y mediano plazo es importante pues permite entender con mejor precisión la forma en la que el programa afectó dimensiones que tienen temporalidades de cambio diferentes. Por ejemplo, la evidencia de estudios anteriores revela que los programas de desarrollo rural tienen efectos negativos sobre los niveles de consumo y bienestar en los primeros años, toda vez que la participación en los programas requiere inversiones en nuevas prácticas y actividades. Con el tiempo, sin embargo, estas nuevas prácticas y actividades se traducen en mayores ingresos y niveles de bienestar (Carter y Keswell, 2014). En otras dimensiones, por el contrario, los impactos del programa pueden ser positivos e inmediatos, como, por ejemplo, en la adopción de nuevas técnicas o el acceso a mercados comerciales y de asistencia técnica, pero se pueden desvanecer una vez culmina la intervención. En este sentido, contar con una metodología que puede dar luces sobre la temporalidad y las tipologías de los impactos es importante, pues ayuda a entender de una mejor forma los impactos de Oportunidades Rurales.

Como se discutió en la introducción, la validez del ejercicio requiere que las organizaciones estuvieran en la misma senda y compartieran características similares antes de entrar al programa, y que el año de entrada a este hubiera sido exógeno a las características de las organizaciones y hogares. Es decir, que la razón para aplicar al programa en los primeros años no haya estado relacionada ni con las características de los hogares y de las organizaciones, ni con sus niveles de desarrollo socioeconómico y productivo, entre otros, pues de lo contrario los resultados estarían sesgados. Por ejemplo, si los hogares que aplicaron y accedieron al programa en los primeros años tenían una mayor trayectoria empresarial o mejores capacidades que quienes lo hicieron en años posteriores, la comparación entre estos dos grupos sobrestimaría el impacto del

programa pues incorporaría tanto el efecto real del programa como el efecto de estas características. Aunque este es un supuesto bastante restrictivo y difícil de probar, al final de esta sección se hace uso de la información administrativa del programa, de la información de la encuesta de hogares y de la información recogida en los grupos focales para argumentar su validez.

Marco muestral e instrumentos de medición

De acuerdo con la metodología propuesta, la muestra se diseñó para identificar organizaciones que entraron al programa en diferentes años. En particular, el marco muestral identificó organizaciones que entraron al programa en el 2008, 2009, 2012 y 2013²⁰. Este último grupo se considera, entonces, como el grupo de referencia, dado que se encontraba participando en el programa en el momento de la recolección de la información. De esta forma, el impacto de mediano plazo de Oportunidades Rurales se identifica comparando el grupo de control con el grupo de hogares que entraron en el 2008 y 2009, mientras que el impacto de corto plazo está dado por la comparación con el grupo de hogares que entró en el 2012.

A partir de los datos administrativos de Oportunidades Rurales se seleccionaron 68 organizaciones utilizando un proceso de muestreo estratificado por año de ingreso al programa, actividad productiva y departamento. Como lo indica el panel derecho de la figura 5.2, el marco muestral se enfocó en los departamentos de Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Quindío, Risaralda y Tolima, los cuales concentraron el 36 % del total de proyectos financiados por Oportunidades Rurales en el período de análisis. Esto permite garantizar que las organizaciones de cada grupo de tratamiento fueran de los mismos departamentos y así controlar por diferencias regionales. Asimismo, la muestra se estratificó por el puntaje CREAM para garantizar la similitud de las organizaciones al momento de entrar al programa y minimizar el posible sesgo por diferencias en el año de aplicación. En otras palabras, las organizaciones que se seleccionaron en cada grupo habían entrado al programa en un nivel similar toda vez que habían obtenido un puntaje CREAM en el mismo rango. Posteriormente, se realizó un muestreo aleatorio de los miembros de las

20 No se incluyeron organizaciones que entraron al programa en el 2007, dado que era la primera ronda de intervención del programa y la operatividad y los componentes podían haber estado todavía en definición. Tampoco se incluyeron organizaciones que entraron en el 2010 o 2011, ya que, como se mencionó anteriormente, las únicas organizaciones nuevas que entraron al programa en estos años lo hicieron como parte de convocatorias especiales en zonas de conflicto.

organizaciones seleccionadas, en donde el número de beneficiarios a encuestar por cada organización seleccionada se definió proporcionalmente al tamaño de la organización.

La recolección de la información cuantitativa se realizó entre enero y junio del 2014, se encuestaron 729 hogares, miembros de 59 organizaciones beneficiarias de Oportunidades Rurales. El cuestionario fue diseñado con base en el cuestionario rural de la Encuesta Longitudinal de la Universidad de los Andes, y permite caracterizar a los hogares a lo largo de distintas dimensiones incluyendo composición sociodemográfica, consumo, producción, inversiones productivas, tenencia de activos, empleo y asistencia escolar y uso del tiempo de los menores de edad, entre otras. La encuesta, además, incluyó preguntas retrospectivas para identificar las características de los hogares al momento de aplicar el programa Oportunidades Rurales, lo que permite validar el supuesto respecto a que los diferentes grupos se encontraban en la misma senda. Por último, la encuesta incorporó dos módulos para identificar las expectativas sobre la movilidad social de los hogares y el logro educativo de los menores, así como las dinámicas de género dentro de ellos, los cuales se discuten a continuación²¹.

Las expectativas y aspiraciones de los hogares pobres han atraído la atención de la comunidad académica en años recientes por la relación que pueden tener con la persistencia de la pobreza. Esto se debe a que el comportamiento económico depende de lo que las personas crean que es posible alcanzar y lo que aspiran a alcanzar (Appadurai, 2004; Duflo, 2012). En este sentido, el reconocimiento de las barreras y los obstáculos que enfrentan los hogares pobres en su vida diaria puede tener efectos nocivos sobre sus expectativas y aspiraciones, y condicionar su comportamiento económico. Es decir, que las restricciones materiales de la pobreza generan restricciones psicológicas que, a su vez, se convierten en otro factor que explica la persistencia de la pobreza.

El análisis de las expectativas cobra especial importancia en el contexto de esta evaluación, ya que la evidencia reciente demuestra que los programas de desarrollo rural, de transferencias condicionadas y de asistencia técnica no solo tienen efectos sobre dichos obstáculos y barreras, sino que también generan expectativas más positivas y mayores aspiraciones (Campos *et al.*, 2013; Laajaj, 2013; Macours y Vakis, 2013; Chiapa *et al.*, 2014). Por ende, programas como Oportunidades Rurales y Familias en Acción pueden tener efectos multiplicadores sobre el comportamiento, más allá de los efectos materiales. Para analizar si este es el caso, se implementó el método diseñado por

21 No se siguió la misma encuesta que manejó Oportunidades Rurales para el levantamiento de información de línea de base, seguimiento y finalización, pues dicha encuesta no estuvo a disposición para este estudio.

Moya y Carter (2014) para identificar expectativas de movilidad social, que se basa en una escalera de la vida que representa distintos niveles socioeconómicos. A partir de la caracterización de cada nivel de la escalera, se pregunta a cada encuestado en qué nivel estaba su hogar antes de entrar a Oportunidades Rurales, en qué nivel se encontraba en el momento de la encuesta y qué tan probable era que pudiera estar en cada nivel de la escalera dentro de un año. De manera similar, se indagó sobre las expectativas de educación, preguntándole a cada encuestado qué tan probable consideraba que su hijo pudiera alcanzar distintos niveles educativos.

La información de la encuesta de hogares y organizaciones se complementó con la recolección de información cualitativa. Para esto se realizaron grupos focales con siete organizaciones y entrevistas semiestructuradas al representante legal y a un miembro de cada una de ellas. Siguiendo la lógica de la evaluación de Oportunidades Rurales, las organizaciones seleccionadas correspondían a organizaciones tratadas en el 2008, 2009, 2012 y 2013. Para las organizaciones de tratamiento temprano, la información recopilada se centró en las percepciones sobre el desarrollo y el funcionamiento de Oportunidades Rurales, los impactos del programa y las sinergias con Familias en Acción. Para las organizaciones tratadas en el 2012 y 2013, la información se centró en las percepciones sobre el desarrollo y funcionamiento de Oportunidades Rurales y los impactos esperados. El análisis cualitativo se realizó antes de la aplicación de las encuestas, lo que permitió ajustar el cuestionario para identificar dinámicas relevantes e interpretar los resultados del análisis cuantitativo²².

Vale la pena mencionar que el trabajo de campo enfrentó distintos obstáculos, ya que los datos de contacto estaban desactualizados y usualmente el número telefónico era el mismo para todos los asociados de una misma organización. Por esta razón, en cada municipio, el equipo de encuestadoras buscó el apoyo de las secretarías de Agricultura para ubicar a los representantes legales o líderes de las organizaciones, quienes convocaron a los miembros a participar en la encuesta. Sin embargo, no fue posible ubicar a las organizaciones que habían participado en el 2008 y 2009 pero que cerraron después de recibir la intervención. Esto podría generar sesgos en la evaluación y sobrestimar el impacto del programa; si las organizaciones del 2008 y 2009 son aquellas sobre las que Oportunidades Rurales tuvo impactos positivos y precisamente por eso permanecían activas, se estaría ignorando la situación de las organizaciones en las que el programa no tuvo efectos. Por ende, el análisis de los impactos de largo plazo debe interpretarse como una cota superior del impacto real de Oportunidades Rurales.

22 La información detallada sobre los métodos, implementación y resultados del componente cualitativo se encuentra en Mendoza *et al.* (2013).

Balance muestral

Con la información recopilada es posible caracterizar las organizaciones y los hogares en el momento en que entraron al programa y analizar la validez de la estrategia metodológica propuesta en la sección anterior. A nivel de las organizaciones, se puede observar que en el momento de entrada al programa existían diferencias importantes entre los tres grupos de organizaciones (cuadro 5.2). Por una parte, el puntaje promedio del índice CREAM de las organizaciones que entraron en los primeros años del programa (2008 y 2009) es superior y significativamente diferente que el de las organizaciones que fueron tratadas en el 2012 y 2013. Estas diferencias surgen a pesar de que la muestra identificó organizaciones en el mismo rango del puntaje CREAM a lo largo de los distintos grupos. Como se discutió en la sección anterior, esto se debe a que no se pudieron ubicar algunas organizaciones del grupo de tratamiento temprano, precisamente las que tenían los puntajes CREAM más bajos. Por otra parte, aunque no hay diferencias significativas en el tiempo de conformación antes de entrar a Oportunidades Rurales, los datos indican que las organizaciones de tratamiento temprano se habían conformado en promedio en el 2003, mientras que las organizaciones tratadas en el 2012 y 2013 se conformaron en el 2006 y 2009, respectivamente.

En conjunto, estas dos observaciones sugieren que, en la muestra de organizaciones, aquellas que entraron en el 2008 y 2009 se encontraban en un nivel de desarrollo más avanzado al momento de entrar a Oportunidades Rurales que las que entraron años más tarde, lo que generaría otro sesgo en la evaluación de impacto y sobrestimaría el efecto de este programa. No obstante, es posible explorar este sesgo a partir de un análisis de efectos heterogéneos basado en las diferencias en los puntajes CREAM y el tiempo de conformación de la organización antes de Oportunidades Rurales. Este análisis, que se desarrollará en la siguiente sección, permite identificar si en efecto los impactos de mediano de plazo de este programa son mayores para las organizaciones más avanzadas.

CUADRO 5.2. Muestra de organizaciones para la evaluación de impacto

	<i>OR</i> ₀₈₋₀₉	<i>OR</i> ₁₂	<i>OR</i> ₁₃
Índice CREAM	90,45***	85,98	85,50
	[2,271]	[4,805]	[5,317]
Transferencia (\$)	17 560	18 171	18 741
	[3916]	[2013]	[875]
Tiempo de conformación de la organización antes de Oportunidades Rurales	5,38	5,95	3,50
	[4,445]	[6,273]	[1,604]
Número de tratamientos			
1 año (%)	0,37	1,00	1,00
2 años (%)	0,44	0,00	0,00
3 años (%)	0,19	0,00	0,00
Cómo se enteraron de Oportunidades Rurales (%)			
Por medio de otra organización	0,03	0,18	0,12
Alcaldía o gobernación	0,29	0,36	0,32
Otras	0,67	0,45	0,56
Número de organizaciones	16	29	14

Fuente: registros administrativos de Oportunidades Rurales y Encuesta de Organizaciones.

Nota: los valores reportados están en dólares constantes del 2010. Desviaciones estándar en corchetes. El valor con asteriscos indica que la media del índice CREAM de las organizaciones del 2008-2009 es significativamente diferente que el de las organizaciones del 2013. Las demás medias no son estadísticamente diferentes unas de otras.

Por último, en el cuadro 5.2 también se puede observar que el 44 % de las organizaciones que entraron en el 2008 y 2009 fueron tratadas dos veces por el programa, mientras que el 19 % fueron tratadas tres veces. Por el contrario, las organizaciones tratadas en el 2012 y 2013 solo recibieron una intervención. Esto permite analizar si la intensidad del tratamiento tiene un efecto sobre las dinámicas de los hogares y las organizaciones o si el programa solo tiene efectos en la medida en que tenga cierta continuidad.

A pesar de las diferencias a nivel de las organizaciones, los datos de la encuesta revelan que los hogares tratados por el programa a lo largo de los años sí entraron al programa en un nivel similar

(cuadro 5.3). La composición demográfica de los tres grupos de hogares era similar, así como la exposición a choques desde el 2008 y el acceso a distintos programas de entidades públicas, gobernaciones y alcaldías. De igual forma, a partir de los datos recopilados por la escalera de la vida, se puede observar que los hogares de los distintos grupos perciben que se encontraban en el mismo nivel socioeconómico antes de entrar a Oportunidades Rurales. No obstante, existen algunas diferencias entre los grupos: los hogares del grupo de tratamiento temprano reportaron una menor posesión de tierras, así como un menor tamaño de predios. Por esta razón, durante el análisis estadístico que se llevará a cabo en la siguiente sección se incluyen estas variables, para así controlar por el efecto que pueden generar sobre las distintas dimensiones socioeconómicas que se evalúan.

CUADRO 5.3. Muestra de hogares beneficiarios de Oportunidades Rurales

Hogares	OR_{08-09}	OR_{12}	OR_{13}	Diferencia de Medias	
	[1]	[2]	[3]	[1]-[3]	[2]-[3]
A. Características demográficas					
Jefe de hogar hombre (%)	0,86 [0,346]	0,84 [0,362]	0,79 [0,407]	0,07* (1,809)	0,05 (1,583)
Edad del jefe de hogar (años)	51,39 [13,18]	50,39 [13,07]	49,15 [12,53]	2,24* (1,709)	1,25 (1,082)
Años de educación del jefe de hogar	5,56 [4,323]	5,44 [3,801]	5,95 [4,028]	-0,39 (-0,914)	-0,51 (-1,465)
Tamaño hogar	3,95 [1,868]	3,93 [1,651]	3,86 [1,803]	0,08 (0,437)	0,07 (0,447)
B. Características socioeconómicas (hogares)					
% en el Sisbén 1 y 2	0,84 [0,369]	0,89 [0,310]	0,83 [0,376]	0,01 (0,164)	0,06* (1,766)
Sisbén (puntaje) 1	31,69 [15,768]	29,36 [15,540]	33,88 [16,292]	-2,19 (-1,134)	-4,52*** (-2,741)
Familias en Acción (%)	0,46 [0,500]	0,45 [0,499]	0,42 [0,494]	0,05 (0,946)	0,04 (0,822)
Jefe jornalero (%)	0,08 [0,271]	0,01 [0,299]	0,10 [0,305]	-0,02 (-0,774)	-0,00 (-0,166)

Continúa

Hogares	OR_{08-09}	OR_{12}	OR_{13}	Diferencia de Medias	
	[1]	[2]	[3]	[1]-[3]	[2]-[3]
Tamaño de tierras (ha)	5,23 [10,00]	6,61 [12,08]	7,15 [12,25]	-1,92* (-1,689)	-0,53 (-0,493)
Tierra propia (%)	0,63 [0,483]	0,79 [0,403]	0,71 [0,452]	-0,08* (-1,722)	0,08** (2,131)
Crédito antes de Oportunidades Rurales (%)	0,64 [0,486]	0,84 [0,368]	0,95 [0,223]	0,31*** (3,592)	0,11 (1,642)
Índice de activos productivos 2008	0,07 [1,188]	-0,10 [0,829]	0,12 [1,050]	-0,06 (-0,435)	-0,23** (-2,335)
C. Participación en la organización (tiempo)					
Permanencia antes de Oportunidades Rurales (años)	1,72 [2,577]	2,52 [3,323]	2,15 [2,379]	-0,43 (-1,616)	0,36 (1,315)
D. Choques de impacto alto o medio al hogar (2008-2013)					
Natural en estabilidad económica (%)	0,20 [0,402]	0,34 [0,475]	0,36 [0,481]	-0,16*** (-3,491)	-0,01 (-0,377)
E. Apoyos recibidos por el hogar					
Apoyos de la alcaldía (%)	0,92 [0,267]	0,99 [0,105]	0,96 [0,189]	-0,04 (-0,826)	0,02 (1,044)
Apoyos de la gobernación (%)	0,90 [0,305]	0,97 [0,158]	0,90 [0,308]	0,00 (0,00)	0,07 (1,252)
Número de hogares	189	339	201	390	540

Notas: estadísticas t en paréntesis *p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01. Desviaciones estándar en corchetes.

Los datos de la encuesta revelan problemas importantes en la focalización del programa. Primero, utilizando los datos de la cédula de ciudadanía de los hogares encuestados se pudo identificar el nivel y puntaje del Sisbén (metodología II y III) de acuerdo con los registros del Departamento para la Prosperidad Social y del DNP²³. Con esta información se observa que para los hogares para los cuales se pudo realizar el cruce con la base del Sisbén, solo el 86 % pertenece a los niveles 1 y 2. En agregado, se encuentra entonces que solo el 61 % de los hogares

23 De hecho, el cruce de información solo se pudo hacer para un segmento de la muestra, pues en el 71 % de los casos los datos de identificación no se encontraban en los registros administrativos del Sisbén.

encuestados cumple con los criterios de elegibilidad del programa²⁴. Es decir que el porcentaje de hogares que no pertenece a los dos primeros niveles del Sisbén es superior al 20 % que estaba previsto en el diseño del programa. Esto se puede explicar en parte si se considera que hay grupos de participantes que no están en las listas del Sisbén o que pueden participar por pertenecer a comunidades indígenas y afrocolombianas o por haber sido víctimas del desplazamiento forzado. Segundo, sorprende que mientras las organizaciones beneficiarias llevaban entre cuatro y cinco años de constituidas antes de entrar al programa, la mayoría de los hogares entraron a las organizaciones menos de dos años antes del tratamiento de Oportunidades Rurales. La evidencia anterior revela que este no benefició necesariamente a organizaciones con una trayectoria en el trabajo comunitario, como se establecía en los lineamientos. Además, que se generaron incentivos para la captura de rentas a partir de la inclusión de hogares pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén en organizaciones ya establecidas con el único propósito de cumplir con los requisitos de elegibilidad. Como se discute en las conclusiones, la evidencia cualitativa recopilada durante los grupos focales y la recolección de la encuesta soporta estas hipótesis.

Metodología para la identificación de las sinergias

A partir de los datos de la encuesta, se observa que más del 40 % de los beneficiarios de Oportunidades Rurales ha recibido las transferencias de Familias en Acción, lo cual permite analizar si existen sinergias entre los dos programas. El ejercicio que se implementa para este propósito restringe la muestra a los hogares beneficiarios de Familias en Acción y analiza si los impactos de Oportunidades Rurales son diferentes para aquellos hogares que se encontraban recibiendo las transferencias condicionadas al momento de entrar a participar en este programa, en comparación con aquellos que entraron a Familias en Acción después de haber participado en Oportunidades Rurales. En otras palabras, se analiza si la participación contemporánea en los dos programas, comparada con la participación en Oportunidades Rurales sin contar con las transferencias de Familias en Acción, potencia los impactos del programa de desarrollo rural. Este ejercicio permite, por lo tanto, analizar cómo varían los impactos de Oportunidades Rurales en los distintos grupos de tratamiento para un grupo de hogares similares con y sin Familias en Acción.

24 Esto podría indicar que Oportunidades Rurales tuvo un impacto positivo, ya que logró que hogares Sisbén 1 y 2 logaran salir de la pobreza. Sin embargo, aún dentro de los beneficiarios del 2013, para los cuales el programa apenas estaba terminando al momento de la encuesta, el 27 % está por fuera de los parámetros de elegibilidad, que, aunque es más cercano al límite del 20 %, sigue indicando la entrada al programa de población no elegible.

La validez del ejercicio depende del supuesto respecto a que los hogares que entraron a Familias en Acción antes de entrar a Oportunidades Rurales hayan sido similares a los que entraron después, y que el momento de entrada a Familias en Acción fuera exógeno a las características de los hogares. Para dar luces sobre la validez de este supuesto se realiza un análisis similar al del cuadro 5.3 y se usa también información administrativa sobre la expansión de Familias en Acción en los municipios receptores de Oportunidades Rurales. En primer lugar, el cuadro 5.4 presenta estadísticas descriptivas y pruebas de diferencias de medias entre los hogares que recibieron Familias en Acción contemporáneamente con Oportunidades Rurales y aquellos que recibieron Familias en Acción luego de recibir Oportunidades Rurales, para cada grupo de tratamiento de Oportunidades Rurales. Como se puede observar en cada grupo de tratamiento de este último programa, los hogares con y sin Familias en Acción son similares a lo largo de diferentes características observables. Esto es consistente con el hecho que todos los hogares que se incluyen en este análisis fueron beneficiarios de Familias en Acción en algún momento del tiempo y, por lo tanto, corresponden al mismo segmento poblacional. Tal vez la única diferencia estadísticamente significativa y relevante que se refiere al número de miembros del hogar menores de cinco años al momento de entrada a Oportunidades Rurales. Esto sugiere que la entrada tardía de algunos hogares a Familias en Acción se dio precisamente porque empezaron a cumplir con los criterios de elegibilidad del programa —el hecho de tener un menor en el hogar— después de haber entrado a Oportunidades Rurales. Por ende, es factible suponer que el momento de entrada al programa no estuvo determinado por características que se relacionan con las dinámicas socioeconómicas de los hogares o que inciden sobre estas.

En segundo lugar, la validez del supuesto también está soportada por la expansión de Familias en Acción desde el 2000 y, sobre todo, por la expansión que se observó entre el 2009 y 2012. Como se mencionó en la segunda sección, la cobertura de Familias en Acción pasó de 682 307 familias en el 2006 a 2 589 064 familias en el 2010. En 43 de los 45 municipios en donde se identificaron organizaciones de Oportunidades Rurales se observa una expansión considerable entre la primera y la segunda fase del programa²⁵. Por ende, es válido suponer que dentro de los beneficiarios de Familias en Acción, el momento de entrada al programa estuvo parcialmente

25 En los anexos suplementarios de este libro se encuentra la relación del número de beneficiarios por municipio en cada una de las olas de Familias en Acción. Disponible online en: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>

determinado por el momento en que cumplieron con los criterios de elegibilidad, pero también por los procesos que se llevaron a cabo en cada municipio para inscribir nuevos beneficiarios²⁶.

CUADRO 5.4. Balance muestral entre beneficiarios de Familias en Acción y Oportunidades Rurales

Hogares	OR ₀₈₋₀₉ = 1		OR ₁₂₋₁₃ = 1	
	[FeA Antes]	[FeA Después]	[FeA Antes]	[FeA Después]
A. Características demográficas				
Jefe de hogar hombre (%)	0,79	0,87	0,81	0,81
	[0,415]	[0,342]	[0,395]	[0,398]
Edad del jefe de hogar (años)	47,21	48,85	45,79	46,31
	[11,763]	[13,431]	[12,027]	[9,603]
Años de educación del jefe de hogar	4,61	4,90	5,13	5,12
	[3,848]	[3,967]	[3,473]	[3,596]
Tamaño hogar	4,38	5,08*	4,83	5,00
	[1,724]	[1,796]	[1,720]	[1359]
Personas menores de edad (%) (edad según año de entrada a Oportunidades Rurales)	0,20	0,15	0,16	0,15
	[0,092]	[0,075]	[0,061]	[0,062]
B. Características socioeconómicas (hogares)				
% en el Sisbén 1 y 2	0,92	0,89	0,98	0,97
	[0,289]	[0,323]	[0,132]	[0,160]
Sisbén (Puntaje)	23,38	28,95	24,74	21,99
	[13,061]	[15,355]	[10,748]	[11,680]

Continúa

26 Para complementar el análisis, también se implementa un método de emparejamiento —*Propensity Score Matching*— mediante el cual se comparan hogares tratados y no tratados por Familias en Acción con una probabilidad similar de participación en el programa. Este método garantiza que los hogares en el grupo de control —quienes fueron tratados por Oportunidades Rurales pero no por Familias en Acción— sean similares en sus características observables a los hogares en el grupo de tratamiento —aquellos que sí recibieron las dos intervenciones—. Esto permite identificar si los efectos de recibir las dos intervenciones son mayores para el grupo de tratamiento temprano que solo participó en Oportunidades Rurales, pero no permite identificar si las complementariedades provienen de la recepción contemporánea de los dos programas, ya que el modelo de probabilidad se estima sobre la participación en Familias en Acción sin considerar si esta fue antes o después de la participación en Oportunidades Rurales. Por lo tanto, los resultados se utilizan solo para complementar el análisis y no se reportan en detalle en el capítulo.

Hogares	OR ₀₈₋₀₉ = 1		OR ₁₂₋₁₃ = 1	
	[FeA Antes]	[FeA Después]	[FeA Antes]	[FeA Después]
Jefe jornalero (%)	0,20 [0,407]	0,06* [0,247]	0,14 [0,344]	0,14 [0,351]
Tamaño de tierras (ha)	2,40 [3,988]	3,08 [3,841]	5,62 [7,709]	4,81 [4,106]
Tierra propia (%)	57,35 [49,440]	50,94 [48,527]	70,43 [43,760]	82,08* [36,813]
Crédito antes de Oportunidades Rurales (%)	0,00 [0,00]	0,57 [0,535]	0,91 [0,288]	0,60** [0,516]
Índice de activos productivos 2008	-0,37 [0,446]	-0,03** [0,909]	-0,12 [0,579]	-0,14 [0,540]
C. Participación en la organización (tiempo)				
Permanencia antes de Oportunidades Rurales (años)	1,50 [2,083]	1,87 [3,090]	2,25 [2,709]	1,96 [3,349]
D. Choques de impacto alto o medio al hogar (2008-2013)				
Natural en estabilidad económica (%)	0,09 [0,288]	0,23* [0,423]	0,38 [0,488]	0,34 [0,478]
E. Apoyos recibidos por el hogar				
Apoyos de la alcaldía (%)	1,00 [0,00]	0,85 [0,376]	0,98 [0,151]	1,00 [0,00]
Apoyo de la gobernación (%)	1,00 [0,00]	0,6 [0,548]	0,92 [0,277]	1,00 [0,00]
Número de hogares	34	53	89	121

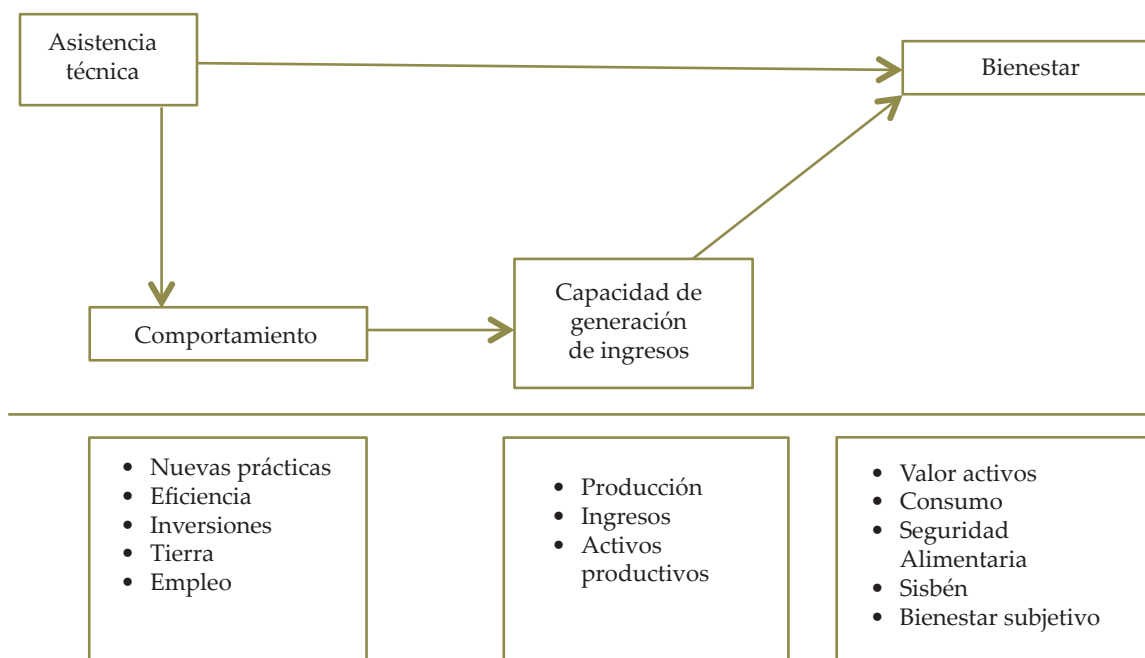
Notas: estadísticas t en paréntesis *p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01. Desviaciones estándar en corchetes.

Evaluación

Esta sección presenta, primero, el análisis de los impactos de Oportunidades Rurales y, segundo, el análisis de las sinergias con Familias en Acción. Para este propósito, los resultados que se muestran a continuación corresponden a un resumen de los impactos sobre las principales variables analizadas, las cuales se pueden agrupar en tres dimensiones: (1) comportamiento; (2)

producción, capital físico, financiero y social; y (3) bienestar. Se analizan estas dimensiones pues son las que están estrechamente relacionadas con el objetivo principal del programa de contribuir a la reducción de la pobreza rural. Otras dimensiones en donde el programa pudo haber tenido impactos positivos, como la capacidad de gerencia, la gestión de conocimiento, la asociatividad y el manejo contable, entre otros, no se analizaron, pero son consideradas en el informe de final de término del programa (MADR, 2014). Los resultados de estos dos ejercicios se complementan con las lecciones aprendidas a partir de los análisis cualitativo e institucional, las cuales permiten entender de una mejor forma los canales y mecanismos subyacentes.

La razón por la que se agrupan los resultados de esta manera está dada por la teoría de cambio sobre los impactos esperados de los programas y su temporalidad, la cual se puede observar en la figura 5.5. Como se discutió en detalle en la segunda sección, el componente central de Oportunidades Rurales corresponde a la asignación de recursos cofinanciados para la contratación de asistencia técnica. La lógica detrás de Oportunidades Rurales radica en dotar a los hogares con mayores capacidades y, en especial, con recursos para implementar nuevas prácticas e inversiones, y que esos cambios en el comportamiento se traduzcan, con el tiempo, en una mayor capacidad para generar ingresos y en una menor incidencia de la pobreza. Asimismo, la lógica de las sinergias con Familias en Acción radica, precisamente, en que la recepción contemporánea de los dos programas puede tener efectos multiplicadores en los cambios en el comportamiento y potenciar los impactos de Oportunidades Rurales. Por ende, se espera que, en el corto plazo, el programa genere cambios en el comportamiento de los hogares beneficiarios, como, por ejemplo, en la adopción de nuevas prácticas, el uso de la tierra, el empleo de trabajadores familiares y jornaleros y en las inversiones encaminadas a implementar los conocimientos y prácticas que surgen de los procesos de asistencia técnica. Con el tiempo, estos efectos se deberían traducir en una mayor producción agrícola y, si el proceso está acompañado por un mayor acceso a mercados de productos y financieros, en impactos positivos en el bienestar de los beneficiarios, incluyendo mejoras en el nivel de consumo, la seguridad alimentaria, el estatus socioeconómico y las percepciones subjetivas sobre el bienestar.

FIGURA 5.5. Teoría de cambio - Temporalidad de los impactos


Fuente: elaboración propia.

A partir de la discusión anterior se evidencia que otra de las ventajas de la metodología de evaluación propuesta radica precisamente en que permite entender la temporalidad y los patrones de los impactos sobre las distintas dimensiones. Si los impactos sobre el comportamiento son inmediatos y permanentes, por ejemplo, en el caso que se haya generado un aumento en el porcentaje de tierra usada en actividades productivas desde el momento de entrada del programa, no se deberían observar diferencias entre los tres grupos de tratamiento. Pero si los efectos sobre el comportamiento son temporales, por ejemplo, si solo hay un aumento en el porcentaje de tierra en actividades productivas durante la intervención, los impactos deberían verse en los hogares del grupo de tratamiento tardío, mas no en los hogares de tratamiento temprano o intermedio. En este mismo sentido, si los efectos sobre la producción o sobre el bienestar de los hogares son positivos y permanentes, pero tardan un tiempo en materializarse, solo se deberían observar impactos en el grupo de tratamiento temprano, pero no en el grupo de tratamiento intermedio, relativo al grupo de control. En resumen, la comparación de los grupos de tratamiento temprano

(2008-2009) e intermedio (2012) con el grupo de tratamiento tardío (2013) permite entender e interpretar de mejor manera los efectos de mediano y corto plazo del programa y de las sinergias con Oportunidades Rurales.

Impacto de Oportunidades Rurales

En esta sección se presentan los principales resultados de la evaluación de impacto de Oportunidades Rurales. Por restricciones de espacio, la discusión resume y sintetiza los principales hallazgos con relación al impacto del programa sobre tres dimensiones: bienestar, comportamiento y producción y capital. La discusión detallada del análisis, así como una serie de estimaciones adicionales, se pueden encontrar en los anexos suplementarios del capítulo que se encuentran disponibles en internet²⁷.

Como se mencionó anteriormente, el método para identificar el impacto de Oportunidades Rurales, que se basa en la variación en el momento de entrada de las organizaciones al programa, equivale a la estimación del siguiente modelo:

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

En donde Y_i representa la variable de interés para el hogar, mientras que $1(OR_{08-09})$ 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. Por su parte, $\bar{X}$ es una matriz de características socioeconómicas y demográficas del hogar que permite controlar estadísticamente por el efecto de las diferencias en las características de los hogares que se observaron en el cuadro 5.4. Esta matriz incluye, además, la exposición a choques entre el 2008 y 2013 y la recepción de apoyos por parte de las alcaldías y gobernaciones. Estas variables se incorporan, ya que la información recogida en el análisis cualitativo e institucional indica que pudieron afectar el desempeño del programa. Por una parte, los choques, y en especial la ola invernal de finales del 2010, pudieron mitigar los efectos del programa, mientras que en algunos municipios el apoyo de las alcaldías y gobernaciones complementó el proceso de Oportunidades Rurales y garantizó el acceso a los servicios de asistencia técnica e incluso a recursos. Por último, ε_i corresponde al término de error robusto. Dependiendo de la variable dependiente Y_i , los modelos se estiman de acuerdo con el método estadístico (mínimos cuadrados ordinarios (MCO) o modelos probabilísticos (Probit)), tal y como se indica en la parte inferior del cuadro 5.5.

27 Disponibles online en: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>

Para facilitar la exposición de los resultados, el cuadro 5.5 resume los diferentes ejercicios econométricos y solo reporta los coeficientes β_1 y β_2 de los grupos de tratamiento temprano y tardío. Estos coeficientes indican el impacto del tratamiento temprano e intermedio de Oportunidades Rurales, respectivamente, relativo al grupo de tratamiento tardío. Por lo tanto, si se encuentra que β_1 y/o β_2 son positivos y estadísticamente significativos, se puede concluir que Oportunidades Rurales tiene un impacto positivo de mediano y/o de corto plazo. De manera análoga, si no se encuentra significancia de los parámetros β_1 y/o β_2 , esto puede indicar que el programa no tuvo ningún impacto o que, por el contrario, el programa tuvo un impacto inmediato y persistente, de tal manera que no se encuentran diferencias entre los grupos en el tiempo. Por último, si β_1 y/o β_2 son negativos y estadísticamente significativos, la interpretación más plausible es que el programa tuvo efectos positivos pero temporales; es decir, que los beneficios de Oportunidades Rurales se desvanecieron con el tiempo y las organizaciones y hogares regresaron a las condiciones iniciales después de participar.

La interpretación de los coeficientes depende, como se discutió anteriormente, de la temporalidad de los cambios en cada dimensión; es decir, de las sendas previstas en cada dimensión luego de la entrada del programa. Por ejemplo, la figura 5.4 refleja un escenario en donde los impactos son inmediatos y crecientes en el tiempo. En dicho caso, β_1 y β_2 serían positivos. Para la dimensión de comportamiento, producción y acceso a mercados, la senda podría estar dada por una L invertida, en el caso en el que los impactos fueran inmediatos y persistentes, o por una V invertida en el caso en el que los impactos fueran inmediatos pero transitorios. En el primer caso, β_1 y β_2 no serían estadísticamente distintos de 0, mientras que en el segundo caso β_1 y β_2 serían negativos. Para la dimensión de bienestar, la senda estaría dada de dos maneras: primero, por una línea horizontal que después de un tiempo toma una pendiente positiva, como en la figura 5.4, en caso de que los impactos sean tardíos; β_1 mayor que cero y β_2 igual a 0. Segundo, como una línea con pendiente decreciente inmediatamente después del programa y luego como una senda creciente, en caso de que los impactos iniciales sean negativos (por mayores inversiones requeridas), pero con resultados positivos en el tiempo; β_1 mayor que cero y β_2 menor a 0.

Adicionalmente, se analiza el impacto de la intensidad del tratamiento de Oportunidades Rurales, para identificar si el programa tuvo mayores impactos en los hogares que fueron tratados más de una vez²⁸. Para esto, se incluye un término en la ecuación (1) que corresponde a la

28 También se interactuaron distintas variables con los términos de tratamiento temprano e intermedio para analizar efectos heterogéneos. Entre estas variables se encuentran el puntaje CREAM y el tiempo de conformación

interacción entre el tratamiento temprano $1(OR_{08-09})$ y una variable dicotómica $1(OR > 1)$, que indica si el hogar participó en este programa más de una vez. En este caso, si la intensidad del tratamiento trajo mayores beneficios, se debería observar que el coeficiente de esta interacción es positivo.

Los resultados de la evaluación indican que Oportunidades Rurales no tuvo impactos estadísticamente significativos sobre el bienestar de los beneficiarios (cuadro 5.5, panel A). Para el consumo de alimentos, el consumo agregado y la seguridad alimentaria, los coeficientes negativos revelan que Oportunidades Rurales generó un impacto positivo pero transitorio²⁹. De igual forma, no se observan impactos positivos sobre el puntaje del Sisbén del 2013 —el cual se puede interpretar como un indicador objetivo del bienestar—, como tampoco en la percepción subjetiva de los hogares sobre el nivel en que se encontraban en la escalera de la vida al momento de la encuesta. Por ejemplo, tanto los hogares de tratamiento temprano como aquellos de tratamiento intermedio tienen un puntaje del Sisbén menor que el de los hogares de tratamiento tardío, aunque la diferencia solo es significativa para el grupo intermedio. Para estos, el tratamiento intermedio está asociado con una reducción de 4,85 puntos en el puntaje del Sisbén; un impacto negativo del 15 % sobre el puntaje medio de todos los beneficiarios. Una situación similar ocurre para las percepciones de bienestar. Aunque las diferencias son pequeñas en magnitud y solo la primera es estadísticamente significativa, estas también sugieren que el programa tuvo efectos transitorios sobre el bienestar, que se desvanecieron después de la intervención³⁰.

de la organización, para explorar si el programa solo tuvo efectos, o tuvo un mayor impacto, en aquellas organizaciones más consolidadas. Los resultados de este análisis no son concluyentes y solo se discuten cuando son relevantes. Dichos resultados se encuentran en los anexos suplementarios disponibles online en: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>

29 El efecto sobre el índice de seguridad alimentaria proviene de las probabilidades marginales sobre las distintas categorías del índice. El coeficiente del cuadro 5.5 solo indica que hay un efecto negativo sobre la probabilidad de estar en una situación de seguridad alimentaria.

30 Tampoco se observan impactos heterogéneos importantes en los niveles de bienestar o que la intensidad del tratamiento haya tenido un efecto sobre la capacidad productiva de los beneficiarios ni sobre sus niveles de bienestar. En otras palabras, los niveles de bienestar no son mejores para aquellos hogares que fueron tratados más de una vez.

La ausencia de impactos positivos y permanentes de Oportunidades Rurales contrasta con la percepción positiva que tiene el programa dentro del Gobierno Nacional y con la evidencia de la evaluación oficial que contrató el MADR³¹. Los resultados, sin embargo, no son del todo sorprendentes, ya que, como se discute a continuación, el programa no generó los cambios necesarios en el comportamiento de los beneficiarios, en los niveles de producción o en el acceso a mercados financieros y comerciales.

El panel B del cuadro 5.5 resume los resultados del impacto de Oportunidades Rurales sobre distintas variables que capturan el comportamiento de los hogares, incluyendo el valor de las inversiones productivas, el porcentaje de la tierra agrícola utilizada (en producción), las horas de trabajo diarias del jefe del hogar, la contratación de jornaleros o el uso de mano de obra familiar. El análisis indica que el programa tuvo impactos positivos, pero transitorios en algunas dimensiones del comportamiento de los hogares (inversiones productivas y uso de la tierra), y no propició un cambio sostenido que se pudiera traducir en mayores capacidades de generación de ingreso de los pequeños productores rurales. Si bien los beneficiarios del programa recibieron recursos para contratar programas de asistencia técnica, esta posibilidad no se tradujo en impacto persistente en las inversiones, cambios en el uso del activo principal o contratación de trabajadores familiares y jornaleros. La información de los grupos focales proporciona evidencia cualitativa que soporta este resultado. Los mismos beneficiarios reconocieron que el programa les permitió acceder a mayores conocimientos y nuevas prácticas, pero no contaban con los recursos para implementar esas nuevas prácticas, ni mercados para comercializar sus productos. En otras palabras, la asistencia técnica es uno de los factores que se requieren para propiciar salidas de la pobreza, pero que en contextos de exclusión de los mercados comerciales, financieros y laborales es solo una pieza del rompecabezas.

En este sentido, el análisis de efectos heterogéneos revela que sí hubo efectos positivos sobre las inversiones y la contratación de más trabajadores, pero solo para las organizaciones que llevaban un mayor tiempo de funcionamiento y para los hogares que llevaban más tiempo como

31 En particular, el informe de terminación del programa (MADR, 2014) y el informe de evaluación del programa realizada por Econometría (2014) presentan un panorama bastante positivo sobre los impactos de Oportunidades Rurales. No obstante, como se discute en detalle en los anexos suplementarios al capítulo (disponibles online en: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>), la evidencia de estos dos informes proviene principalmente de ejercicios cualitativos y cuantitativos sobre los cuales no hay una discusión sobre su metodología y validez.

miembros de las organizaciones. Por lo tanto, el impacto de Oportunidades Rurales está condicionado por los conocimientos y capacidades previos de los beneficiarios, así como por su inserción en organizaciones de trayectoria. Es decir que el diseño del programa no es acorde con las necesidades y capacidades de la población pobre en áreas rurales. Este punto es importante, no solo a la luz del análisis de los impactos de Oportunidades Rurales, pues permite anticipar la dificultad para la aparición de sinergias con Familias en Acción, en la medida en que la población que puede acceder a los dos programas se encuentra en la base de la pirámide y enfrenta múltiples fallas de mercado más allá de la asistencia técnica.

Por último, el panel C del cuadro 5.5 indica que no se encontró evidencia de impactos de Oportunidades Rurales sobre la capacidad productiva de los beneficiarios, su acceso a mercados financieros, sociales ni comerciales. En particular, luego de la participación en Oportunidades Rurales, los beneficiarios no obtuvieron niveles de producción mayores a los que tenían antes de participar en el programa y no encontraron un mayor acceso a mercados financieros formales, medidos a partir de la tenencia de microseguros o créditos, ni a mercados comerciales, medidos como la proporción de la producción que se comercializa a través de las organizaciones³².

No obstante, sí se evidencia un impacto significativo y persistente sobre el valor de los activos productivos, lo cual es consistente con la evaluación de mitad de término del programa (Rimisp, 2011). En particular, para el grupo de tratamiento temprano se observa un aumento considerable y significativo en el valor de los activos productivos. Contrario a lo que se había observado en las dimensiones anteriores, en este caso el impacto sí es mayor para aquellos hogares que entraron al programa en el 2008 o 2009 y fueron tratados por el programa en más de una ocasión, como también para aquellos hogares miembros de organizaciones más consolidadas. Para el grupo de tratamiento intermedio, por su parte, también se observa un incremento en el valor de los activos, aunque este efecto es menor en magnitud y no significativo. A partir del análisis de efectos heterogéneos se puede observar que el efecto sobre los activos productivos está explicado por los hogares que llevaban más tiempo en las organizaciones antes de la entrada de Oportunidades Rurales, aquellos pertenecientes a organizaciones más consolidadas y aquellos con una mayor tenencia de tierras. Es decir que los impactos positivos del programa se dan para aquellos hogares menos vulnerables y que *ex ante* ya contaban con una mayor capacidad pro-

32 Los anexos suplementarios (disponibles online: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>) incluyen una discusión más detallada sobre el análisis de los resultados con relación al acceso al sistema financiero y a mercados comerciales, así como sobre los niveles de producción.

ductiva. Este resultado corrobora la evidencia anterior sobre los obstáculos para la generación de ingresos, inserción en los mercados locales y regionales y acceso a recursos del sistema financiero que enfrentan los hogares pobres en áreas rurales para quienes fue concebido el programa.

En conjunto, los resultados anteriores indican que Oportunidades Rurales no cumplió con el objetivo principal de promover la reducción de la pobreza en áreas rurales. A pesar de las dificultades metodológicas que se discutieron en detalle en la sección anterior, estos resultados son congruentes con la evidencia de los análisis cualitativo e institucional. Además, esta ausencia de impactos surge aun cuando las organizaciones del grupo de tratamiento temprano entraron quizás en un nivel de desarrollo más alto, medido por el puntaje *CREAR* y por el tiempo de conformación de la organización antes de Oportunidades Rurales, y por ende se esperaba que los impactos del programa estuvieran sobrestimados.

CUADRO 5.5. Impactos de Oportunidades Rurales

A. Bienestar	Consumo de alimentos	Consumo agregado	Seguridad alimentaria	Sisbén	Bienestar subjetivo
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Tratamiento temprano ($OR_{08-09}=1$)	-80,97	-190,03	0,18	-2,41	-0,18***
	[121,1]	[400,9]	[0,131]	[2,025]	[0,074]
Tratamiento temprano ($OR_{08-09}=1$)	-58,61	-232,57	-0,08	-4,91***	-0,06
	[98,985]	[293,9]	[0,113]	[1,608]	[0,064]
Observaciones	653	653	491	470	641
R ²	0,085	0,166		0,161	0,505
Modelo	MCO	MCO	Probit ordenado	MCO	MCO

Continúa

B. Comportamiento	Monto de inversiones	Tierra utilizada (%)	Horas de trabajo diarias	Empleo de jornaleros	Empleo de trab. familiares
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Tratamiento temprano ($OR_{08-09}=1$)	928,45	-7,26*	0,42**	-0,48	0,28**
	[615,2]	[4,356]	[0,215]	[0,492]	[0,126]
Tratamiento temprano ($OR_{08-09}=1$)	-707,86*	-3,32	-0,06	-0,42	0,41***
	[381,9]	[3,452]	[0,177]	[0,489]	[0,099]
Observaciones	653	653	1440	569	538
R ²	0,092	0,038	0,203	0,014	0,049
Modelo	MCO	MCO	MCO	MCO	MCO
C. Producción y capital	Mayor producción	Microseguro	Crédito formal	Acceso a mercados independientes	\$ activos productivos
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Tratamiento temprano ($OR_{08-09}=1$)	0,05	-0,09*	-0,01	0,02	1620***
	[0,045]	[0,047]	[0,050]	[0,035]	[494,8]
Tratamiento temprano ($OR_{08-09}=1$)	0,01	-0,04	-0,07	0,03	387,41
	[0,034]	[0,039]	[0,044]	[0,027]	[241,2]
Observaciones	626	653	653	653	653
R ²					0,077
Modelo	Probit	Probit	Probit	Probit	MCO

Nota: en las regresiones se utilizan los mismos controles que en el cuadro 5.4. Los errores son robustos. Los coeficientes de los modelos por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) reportan el efecto de los tratamientos en el 2008-2009 y el 2012 con relación al coeficiente de tratamiento en el 2013 que corresponde a la constante, mientras que los resultados de los modelos Probit reportan el coeficiente en relación al grupo de tratamiento tardío; los resultados de los efectos marginales se encuentran disponibles previa solicitud al autor.

Como se ha venido discutiendo, los resultados no son sorprendentes pues el programa no generó los cambios necesarios en el comportamiento de los beneficiarios, como tampoco en el acceso a mercados financieros y comerciales. Lo anterior sugiere que los hogares enfrentaron obstáculos importantes para poner en práctica los nuevos conocimientos y técnicas en sus actividades productivas, y pone de manifiesto la necesidad de articular los programas con estrategias que permitan superar las fallas de mercado y las brechas en el acceso a bienes públicos, como lo son el crédito, los seguros agrícolas, la asistencia técnica, las carreteras, la seguridad y el servicio de energía eléctrica. Aunque Oportunidades Rurales contaba con algunos componentes para permitir el acceso a redes y mercados comerciales, así como a herramientas financieras, el grueso de la operación se basó en la cofinanciación de los programas de asistencia técnica y no es claro cómo se implementaron los demás componentes ni quiénes efectivamente los recibieron³³.

Más allá de las limitaciones propias de Oportunidades Rurales, estos resultados resaltan los obstáculos que impone la precariedad de las dotaciones de bienes públicos y servicios sociales en áreas rurales, sin los cuales las nuevas capacidades no encuentran oportunidades reales y efectivas para realizar progresos significativos y sostenibles en la capacidad de generar ingresos y bienestar.

Sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción

A pesar de que el análisis anterior revela que Oportunidades Rurales tuvo impactos limitados sobre el comportamiento, la capacidad productiva, el acceso a mercados comerciales y financieros y sobre el bienestar de los beneficiarios, es posible que la recepción de las transferencias condicionadas de Familias en Acción haya complementado la intervención de Oportunidades Rurales y generado sinergias positivas para aquellos hogares más pobres. En este caso, Familias

33 Para complementar esta discusión, los efectos sobre las expectativas de movilidad social son dicentes en cuanto a los impactos del programa. Los hogares del grupo de tratamiento temprano consideran que hay una menor probabilidad de salir de la pobreza que los hogares del grupo de tratamiento tardío. Esto revela que, a pesar del entusiasmo y del optimismo que puede suscitar la participación en el programa, los participantes, con el tiempo, reconocen que las limitaciones que enfrentan diariamente sobrepasan el hecho de contar con programas de asistencia técnica y, como resultado, actualizan sus expectativas y percepciones. Durante los grupos focales se pudo contrastar el optimismo de los hogares que se encontraban participando en el programa, con el desencanto de los grupos que ya habían participado en el programa.

en Acción pudo haber generado incentivos y mecanismos que les permitieron a estos hogares superar los obstáculos y fallas de mercado discutidas anteriormente.

Para identificar si este es el caso, esta sección analiza los impactos causales de Familias en Acción condicional a la participación en Oportunidades Rurales entre el 2008 y el 2013. En particular, se restringe la muestra a los hogares beneficiarios de Familias en Acción y analiza si los impactos de Oportunidades Rurales son diferentes para aquellos hogares que se encontraban recibiendo las transferencias condicionadas al momento de entrar a participar en este programa, en comparación con aquellos que entraron a Familias en Acción después de haber participado en Oportunidades Rurales. Esto permite analizar si la participación contemporánea en los dos programas, comparada con la participación en Oportunidades Rurales sin contar con las transferencias de Familias en Acción, potencia los impactos de Oportunidades Rurales. El modelo que se estima está dado por la siguiente ecuación:

$$Y_i = \gamma_0 + \gamma_1 1(OR_{08-09}) + \gamma_2 1(OR_{08-09}) 1(FeA_{t>08-09}) + \gamma_3 1(OR_{12-13}) 1(FeA_{t<12-13}) + \gamma_4 \bar{X}' + \varepsilon_i \quad (2)$$

en donde $1(FeA_{t<08-09})$ y $1(FeA_{t<12-13})$ son variables dicotómicas que indican si el hogar fue tratado por Familias en Acción antes del período 2008-2009 o 2012-2013, respectivamente³⁴. De esta manera, si γ_2 es estadísticamente significativo, positivo y mayor que γ_1 , y si γ_3 es estadísticamente significativo, positivo y mayor que cero, se podría concluir que los impactos tempranos y tardíos de Oportunidades Rurales son mayores para los hogares que ya estaban en Familias en Acción al momento de entrar a Oportunidades Rurales y, por ende, que la interacción de los dos programas da lugar a sinergias. Como se discutió en la sección anterior, la validez del ejercicio está soportada por la evidencia que muestra que los hogares que recibieron Familias en Acción al tiempo con Oportunidades Rurales son similares a los que recibieron Familias en Acción después de Oportunidades Rurales (véase cuadro 5.4).

El cuadro 5.6 resume los resultados del análisis de sinergias entre los dos programas. Para facilitar la exposición solo se presentan los coeficientes γ_1 , γ_2 y γ_3 de la ecuación 3 para todas las variables que fueron analizadas en la sección anterior. En general, los resultados indican que la interacción de los dos programas no generó sinergias ni complementariedades en las distintas dimensiones del análisis. Por el contrario, la tendencia general que se observa es que los impactos

34 Debido al tamaño de la muestra se agrupan los grupos de tratamiento intermedio y tardío.

para los hogares que recibieron Oportunidades Rurales contemporáneamente con Familias en Acción y para los hogares tratados por los dos programas son negativos. Por una parte, se puede observar que en el grupo de tratamiento temprano los niveles de consumo e inversión, el valor de los activos productivos y totales y el índice de activos son menores y significativamente diferentes para aquellos que recibieron los dos programas al mismo tiempo, que para aquellos que recibieron Familias en Acción después de Oportunidades Rurales (cuadro 5.6, columna 1). De igual manera, para el grupo de tratamiento intermedio y tardío, la recepción contemporánea de los programas está asociada con un impacto negativo y significativo sobre el valor de los activos productivos y totales (cuadro 5.6, columna 2)³⁵.

CUADRO 5.6. Sinergias

	$OR_{08-09} = 1$	$OR_{08-09} = 1 \text{ \& } FeA$	$OR_{12-13} = 1 \text{ \& } FeA$
	[1]	[2]	[3]
A. Comportamiento			
Monto de inversiones	1660***	-1571**	96,27
Tierra utilizada (%)	-3,49	-6,14	2,91
Horas de trabajo diarias	0,38*	0,36	-0,12
Número de jornaleros	-0,17	-0,31	0,05
Número de trabajadores familiares	0,10	-0,32	0,14
B. Capital			
Mayor producción	0,02	0,08	-0,03
Microseguro	-0,08*	0,06	-0,03
Formal	0,04	-0,06	0,01
Informal	-0,03		-0,05***
Total activos productivos	1464**	-1352**	-523,72**
Total activos	2127**	-2177**	-775,59***
Índice de activos 2014	0,12	-0,32***	-0,06
C. Bienestar			
Consumo total alimentos	16,58	-252,40	67,84
Consumo total	198,42	-1353***	-36,20

Continúa

³⁵ Estos resultados son consistentes con los resultados del análisis por emparejamiento, en los que se observa que la recepción de los dos programas tiene impactos negativos sobre el valor de los activos, el índice de activos, el porcentaje de tierra usada en actividades productivas, el acceso a créditos formales y el uso de trabajadores familiares y jornaleros. Dichos resultados se pueden consultar en el archivo del autor.

	$OR_{08-09} = 1$	$OR_{08-09} = 1 \text{ \& FeA}$	$OR_{12-13} = 1 \text{ \& FeA}$
	[1]	[2]	[3]
Índice de seguridad alimentaria	0,27**	0,09	0,19
Bienestar subjetivo	-0,13*	-0,15	-0,04
D. Intergeneracional			
Asistencia escolar (12-18)	0,02	-0,19*	0,02
Rezago (12-18)	0,09	-0,12*	0,00
Tiempo trabajo (12-18)	-10,16	-178,98	-90,33
Tiempo educación (12-18)	-13,62	-38,79	11,79
Tiempo labores domésticas (12-18)	-5,36	19,29	30,00

Nota: para los resultados sobre expectativas ver anexo 2.

Estos resultados sugieren que, con la información disponible, no hay evidencia sobre las complementariedades entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción. Además, indica 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. Los hogares reconocen que mientras la transferencia de Familias en Acción es segura, hay riesgos implícitos en los programas de desarrollo rural y las actividades que estos promueven. En otras palabras, 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. Por esta razón, se generan incentivos perversos que afectan el comportamiento de los hogares y minimizan los impactos del programa de desarrollo rural.

Segundo, los actores locales entrevistados durante el análisis institucional eran en general escépticos respecto a la existencia de sinergias entre los dos programas debido a que Oportunidades Rurales y Familias en Acción están en cierta forma 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. En otras palabras, el acceso a programas de asistencia técnica no es el principal obstáculo que enfrentan los hogares más pobres en áreas rurales para salir de la pobreza.

Tercero, los problemas en la focalización del programa también son una limitante para que los hogares más pobres y los beneficiarios de Familias en Acción se hayan beneficiado de Oportunidades Rurales. Aunque Oportunidades Rurales está dirigido a hogares en los niveles 1 y 2 del Sisbén, se observó que solo el 61 % de los beneficiarios encuestados era efectivamente elegible. Esto se debe a que solo el 80 % de los beneficiarios debía acreditar su pertenencia a los niveles 1 y 2 del Sisbén, lo que permitió que hogares no elegibles entraran al programa. Aunque esto estaba previsto en el diseño del programa y se implementó como una medida para que hogares con mayores capacidades se convirtieran en potenciadores de iniciativas y actividades productivas de hogares más vulnerables, en la práctica pudo haber creado espacios para la captura de rentas. Por ejemplo, durante los grupos focales, el levantamiento de las encuestas y el análisis institucional se observó que, en algunos casos, las aplicaciones al programa fueron lideradas por terratenientes y agricultores medianos que conformaron las organizaciones con agricultores pequeños e incluso con sus propios jornaleros para poder así acceder a los recursos del programa. Asimismo, los datos recogidos en la encuesta revelan que 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 y que el tiempo de pertenencia en las organizaciones está directamente correlacionado con el puntaje del Sisbén. Es decir, que los hogares para quienes originalmente fue diseñado el programa entraron a conformar las organizaciones al tiempo que estas se preparaban para aplicar al programa. 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.

Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo analiza los impactos de Oportunidades Rurales y las complementariedades que pudo tener con Familias en Acción. Aunque Oportunidades Rurales y Familias en Acción no se diseñaron ni implementaron para complementarse o articularse, sí existe un traslape importante en las poblaciones objetivo de los dos programas. En particular, hogares pobres rurales en el nivel 1 del Sisbén, que son elegibles para recibir los dos programas. Por ende, el análisis de las sinergias tiene como objetivo entender si la recepción simultánea de los dos programas genera efectos multiplicativos que permiten aumentar los impactos que pueden tener los dos programas por separado. Es decir, si diferentes iniciativas de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza extrema les permiten a los hogares sortear los diferentes obstáculos y fallas de mercado que enfrentan a diario y generar procesos de generación de ingresos sostenibles que los lleven a superar su condición de pobreza y vulnerabilidad. En este sentido, el capítulo proporciona evidencia sobre la existencia de impactos y de sinergias, los retos que existen en el diseño y articulación de diferentes esfuerzos y programas y lecciones útiles para la implementación de una política integral de desarrollo rural que busque dichas complementariedades y sinergias.

Como se discutió a lo largo del capítulo, los ejercicios de evaluación de impacto enfrentan retos metodológicos considerables si los programas no fueron diseñados ni implementados con un ejercicio de evaluación en mente. En el caso particular de la evaluación de Oportunidades Rurales y de las sinergias con Familias en Acción, estos retos se multiplican pues se deben abordar dos programas diferentes que, a pesar de que se cuentan con grupos poblacionales similares, tienen criterios y procesos de selección diferentes. Por esta razón, la evaluación utiliza un enfoque novedoso que se basa en la comparación de hogares que han sido partícipes en los dos programas, pero que lo han hecho en distintos momentos en el tiempo. Esto permite entender qué ocurrió con los hogares que participaron en Oportunidades Rurales mientras se encontraban recibiendo los subsidios condicionados de Familias en Acción en comparación con aquellos que participaron en Oportunidades Rurales sin estar registrados en Familias en Acción. Además, el enfoque metodológico permite evaluar los impactos de Oportunidades Rurales y también identificar los impactos y sinergias de corto y mediano plazo. Esto último es importante ya que los cambios que pueden generar los programas de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza extrema no son inmediatos y en algunos casos son positivos pero no permanentes y, por ende, es fundamental indagar por la temporalidad de los cambios e impactos.

Los resultados de la evaluación revelan que la recepción contemporánea de los dos programas no generó efectos multiplicativos en el comportamiento de los beneficiarios, en una mayor capacidad productiva, en una mayor inserción en mercados financieros y comerciales, o en cambios persistentes en los niveles de bienestar. Aunque conceptualmente existen razones para pensar que la recepción de los dos programas pudo haber generado espacios y mecanismos para la aparición de sinergias, los resultados no son del todo sorprendentes en el contexto del sector agrícola colombiano. En especial, la ausencia de sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción se debe a distintos factores entre los cuales se encuentran: (1) las múltiples fallas de mercado que enfrentan los hogares pobres en áreas rurales; (2) una contradicción entre las soluciones propuestas por Oportunidades Rurales y las necesidades y capacidades de la población pobre rural que accede a Familias en Acción; (3) los incentivos que generan los subsidios de Familias en Acción y que van en contravía de los objetivos de Oportunidades Rurales; y (4) los problemas en la focalización de este último. Estos factores se discuten a continuación con la intención de realizar una crítica constructiva y una serie de recomendaciones para el diseño e implementación de una política de desarrollo rural integral.

En primer lugar, los múltiples obstáculos y fallas de mercado que enfrentan los hogares rurales impiden que la recepción contemporánea de los programas Oportunidades Rurales y Familias en Acción generen procesos de generación de ingresos sostenibles para insertarse en los mercados. Una lectura sobre los determinantes de la pobreza rural en Colombia indica, como se discutió en la introducción, que la población pobre en áreas rurales enfrenta dificultades para acceder a programas de asistencia técnica, créditos y seguros agrícolas, canales de comercialización, mercados laborales y de tierras y a una infraestructura apropiada, además de padecer el flagelo de la violencia. En la medida en que no existe un entorno que propicie la construcción de capacidades y procesos sostenibles para la superación de la pobreza, no es sorprendente que no existan sinergias entre un programa que se enfoca en facilitar el acceso de organizaciones y pequeños productores rurales a servicios de asistencia técnica y otro que otorga subsidios condicionados que tienen como objetivo proteger la acumulación de capital humano de niños y jóvenes de hogares vulnerables.

En otras palabras, la efectividad de Oportunidades Rurales, de otros componentes de desarrollo rural y del mismo Familias en Acción está condicionada por el diseño mismo de los programas, en la medida en que se construyen como iniciativas puntales que no toman en cuenta que la baja disponibilidad de servicios y bienes públicos impide que estas iniciativas generen cambios

sostenibles en las dinámicas de producción e ingreso. Si bien los dos programas apuntan a resolver necesidades puntuales, por sí solos no permiten superar o resolver los determinantes estructurales de la pobreza en áreas rurales. En el caso de Oportunidades Rurales, el programa no se complementó con el establecimiento de un sistema de asistencia técnica en áreas rurales, ni con mecanismos de acceso efectivo a créditos y seguros agrícolas o canales de comercialización. Por ende, los hogares no contaban con espacios ni recursos para realizar las inversiones necesarias que les permitieran poner en práctica los nuevos conocimientos, técnicas y capacidades. Esto resalta, entonces, la necesidad de articular los esfuerzos y las políticas para el desarrollo rural de tal manera que les permitan a los hogares superar múltiples fallas de mercado, aumentar sus capacidades y contar con escenarios en donde se puedan materializar esas capacidades.

En segundo lugar, la ausencia de sinergias también obedece a la contradicción entre los objetivos de Oportunidades Rurales y las soluciones que propone, con las necesidades, restricciones y capacidades de los beneficiarios de Familias en Acción. Aunque existe un traslape de los dos programas, ya que se ofrecen a hogares en el nivel 1 del Sisbén, Oportunidades Rurales apunta a resolver restricciones en el acceso a programas de asistencia técnica y a mercados y a la construcción de capacidades productivas y organizacionales, que no necesariamente son las necesidades más apremiantes o relevantes para los hogares más pobres y vulnerables en áreas rurales. En este sentido, el impacto de Oportunidades Rurales está condicionado por las capacidades y conocimientos previos de los beneficiarios, por su inserción en organizaciones productivas y por su potencial productivo y socioeconómico. Es decir que en su diseño no está alineado con las capacidades, necesidades y restricciones de los hogares que pertenecen al nivel 1 del Sisbén y quienes acceden a los subsidios condicionados de Familias en Acción.

Por lo tanto, no es sorprendente que la evidencia del análisis sobre los Oportunidades Rurales haya revelado que el programa tuvo impactos positivos para aquellos hogares que antes de entrar al programa eran miembros de organizaciones más consolidadas, contaban con más tierras y, en general, eran los beneficiarios menos vulnerables. Esta discusión revela la necesidad de diseñar una política de desarrollo rural desde un conocimiento profundo sobre las necesidades, restricciones y capacidades de los distintos segmentos de la población y de diseñar una ruta integral de superación de pobreza que gradualmente se articule a distintos programas, a medida que los hogares vayan superando las diferentes barreras y restricciones.

En tercer lugar, la ausencia de sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción también obedece a los incentivos que genera Familias en Acción y, en particular, la entrega de

subsidios condicionados a permanecer en una situación de vulnerabilidad. Como se discutió en la sección anterior, ninguno de los programas les permite a los hogares mejorar su capacidad para enfrentar los riesgos que están implícitos en cualquier actividad productiva. Por lo tanto, los hogares enfrentan el dilema de aplicar los nuevos conocimientos y realizar inversiones en sus actividades productivas en el marco de Oportunidades Rurales —con el temor de retornos inciertos y creyendo que les puede acarrear la salida del programa de Familias en Acción— o continuar con lo que vienen haciendo, y así garantizar los flujos futuros de las transferencias condicionadas y minimizar su exposición al riesgo. Como consecuencia, en ausencia de mecanismos de aseguramiento, el costo de la mayor exposición al riesgo y la pérdida de las transferencias puede ser lo suficientemente grande para desestimular cualquier actividad empresarial. En este contexto es difícil que se den las sinergias entre los programas de desarrollo rural y de transferencias condicionadas.

Lo anterior no quiere decir que sea imposible que se den las sinergias. Por el contrario, lo que sugiere es que es importante articular los dos programas y establecer incentivos apropiados y mecanismos de protección contra el riesgo, por ejemplo, bajo un esquema de transferencias condicionadas contingentes al nivel de inversiones y exposición al riesgo que están tomando los hogares. Para ilustrar este punto, se puede tomar el caso de una reforma al seguro de desempleo en Francia, que tuvo lugar en el 2002, la cual estableció que la población desempleada que iniciara un negocio podía seguir recibiendo el seguro de desempleo hasta por tres años. De esta manera, los recursos acumulados del seguro de desempleo se utilizarían para cubrir la diferencia entre el nivel de ingresos derivados de la actividad empresarial y los ingresos por concepto del seguro de desempleo, generando así incentivos positivos para las actividades empresariales. Los resultados de una evaluación reciente indican que este mecanismo de aseguramiento generó un aumento del 25 % en la tasa de creación de empresas (Sraer *et al.*, 2014).

Por supuesto, el contexto del ejemplo anterior es diferente al de la población rural en Colombia. No obstante, permite ilustrar cómo los mecanismos de protección contra el riesgo generan incentivos apropiados y pueden tener un potencial importante para generar estrategias de salida de la pobreza y de los mismos programas de transferencias. Esto requiere la articulación de las iniciativas de desarrollo rural con aquellas de transferencias condicionadas y, sobre todo, un diseño de los programas que proporcione los incentivos adecuados. Desafortunadamente, como lo revela el análisis institucional, en Colombia dicha articulación no ocurre en el momento ni a nivel nacional ni local, debido a que los programas fueron concebidos a partir de diagnósticos

diferentes, cada uno se centra en una dimensión específica de las dinámicas de pobreza y parecieran incorporar visiones fragmentadas sobre la pobreza rural.

Por último, la focalización de Oportunidades Rurales es otro factor que impide la aparición de sinergias y que llama la atención. Como se indica en el Convenio de Financiación del programa, el grupo objetivo de Oportunidades corresponde a productores rurales de pequeña escala, pertenecientes a niveles 1 y 2 del Sisbén, que estuvieran asociados en organizaciones dedicadas a actividades empresariales, con un acceso limitado a recursos, pero con una trayectoria en el trabajo asociativo. No obstante, en el trabajo de campo, y en el análisis de la información cuantitativa, cualitativa e institucional se observaron los siguientes patrones que distan de los objetivos del programa: (1) la entrada al programa de organizaciones que no demostraban una trayectoria en el trabajo cooperativo, en el sentido que llevaban menos de dos años de constituidas; (2) el registro de un gran número de beneficiarios en el año anterior a la aplicación a Oportunidades Rurales; y (3) la participación de un número importante de hogares (más del 40 %) que no se encontraban en los niveles 1 y 2 del Sisbén por encima de los límites establecidos (20 %). Lo anterior ilustra la entrada al programa de organizaciones y personas que no cumplen con los criterios de elegibilidad, es decir, de hogares que participaron aun cuando no eran la población objetivo del programa.

La focalización efectiva de Oportunidades Rurales revela, entonces, problemas en el diseño de los procesos de selección, en los incentivos del programa y en el seguimiento mismo de su implementación, los cuales impiden que el programa llegue a los pequeños productores rurales en los niveles 1 y 2 del Sisbén y dificultan la aparición de sinergias. Aunque el programa previó la entrada de productores rurales menos vulnerables como una estrategia para que sirvieran como referentes dentro de las organizaciones, esto abrió la puerta para la entrada de productores que constituyeron organizaciones, o vincularon a productores elegibles a organizaciones ya existentes, con el único propósito de acceder a los recursos del programa. Esto quizás es el resultado de un programa que hizo énfasis en el componente que representaba beneficios concretos y directos, en la forma de recursos no reembolsables, y no en los componentes asociados con la creación de capacidades que no se traducen inmediatamente en beneficios económicos tangibles. Por lo tanto, cabe preguntarse si el diseño del programa generó incentivos para la búsqueda y captura de rentas por parte de organizaciones y hogares por encima de la construcción de capacidades, lo cual se traduce en un obstáculo para la aparición de impactos permanentes y para la existencia de sinergias con otros programas.

Para concluir, se puede afirmar que la visión fragmentada de la política de desarrollo rural, la desarticulación de los distintos programas, el sesgo hacia los subsidios y transferencias directas en detrimento de programas de dotación de bienes públicos y las fallas de los mecanismos de selección y focalización condicionan el impacto de programas como Oportunidades Rurales y la aparición de sinergias con otros programas como Familias en Acción. La combinación de estos factores genera un círculo vicioso en la medida en que las transferencias directas no posibilitan la construcción de espacios y capacidades para generar salidas de la pobreza y, en cambio, sí generan incentivos para la búsqueda y captura de rentas. Por ende, el enfoque de las políticas de desarrollo rural en Colombia no ofrece soluciones para el problema de la pobreza rural ni para cerrar las brechas que existen entre áreas urbanas y rurales y sí perpetúa el uso de transferencias y subsidios directos. De cara a un eventual proceso de postconflicto, se pone de manifiesto la necesidad de darle un vuelco a la política de desarrollo rural y de implementar una estrategia integral que permita cerrar las brechas para el acceso a servicios públicos rurales, como lo son la educación, la salud y la infraestructura, y que articule esfuerzos para potenciar el acceso a créditos, seguros y mercados. En ausencia de dicha estrategia, las iniciativas de desarrollo rural actuales, como Oportunidades Rurales y Familias en Acción, estarán limitadas de antemano para generar salidas permanentes y autónomas fuera de la pobreza.

Referencias

- Appadurai, A. (2004). "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition". En: Rao, V., y Walton, M. (eds.), *Cultural and Public Action*. California: Stanford University Press.
- Arias, M., Ibáñez, A. M., y Zambrano, A. (2014). "Agricultural Production Amid Conflict: The Effects of Shocks, Uncertainty, and Governance of Non-State Armed Actors". *Documento CEDE n.º 8*.
- Attanasio, O., Fitzsimons, E., Gómez, A., Gutiérrez, M. I., Meghir, C., y Mesnard, A. (2010). "Children's Schooling and Work in the Presence of a Conditional Cash Transfer Program in Rural Colombia". *Economic Development and Cultural Change*, 58(2), 181-210.
- Báez, J., y Camacho, A. (2011). "Assessing the Long-term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia". IZA, *Discussion Paper n.º 5751*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2013). *Documento de Marco Sectorial de Agricultura y Gestión de Recursos*. IDB Research Department.

- Banco Mundial (2014). Indicadores de Desarrollo Mundial. Recuperados en: <http://datos.bancomundial.org/indice/ios-indicadores-del-desarrollo-mundial> .
- Bernal, R., y Peña, X. (2011). *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- Campos, R., Chiapa, C., Huffman, C., y Santillán, A. (2013). “Evolución de las condiciones socioeconómicas de los hogares en el programa Oportunidades”. *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, LXXX (317), 77-111.
- Chiapa, C., Prina, S., y Parker, A. (2014). “The Effects of Financial Inclusion on Children’s Schooling, and Parental Aspirations and Expectations”. *El Colegio de México y Case Western Reserve University*. [Presentación en LaTeX]. Recuperado en: http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2014/09/18/12chiapa.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2014). Estadísticas de Pobreza y Condiciones de Vida. Recuperado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2010). *El camino recorrido: Diez años de Familias en Acción*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Duflo, E. (2012). “Human Values and the Design of the Fight Against Poverty”. *Tanner Lectures*. Recuperado en: <http://economics.mit.edu/files/7904>
- Econometría (2014). Informe de Cierre del Programa Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales de Colombia. Bogotá.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). (2006). Convenio de Préstamo entre la República de Colombia y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Recuperado en: <https://www.minagricultura.gov.co/convocatorias/Documents/Convenio%20de%20Pr%C3%A9stamo%20fida%20N%C2%BA%20702-co.pdf>
- ____ (2007). Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural. Evaluación Final. Oficina de Evaluación. Recuperado en: http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/colombia/colombia.pdf

- García, S., y Hill, J. (2009). "The Impact of Conditional Cash Transfers on Children's Schooling Achievement: Evidence from Colombia". *Documento CEDE* n.º 8.
- Ibáñez, A. M., Muñoz, J., y Verwimp, P. (2013). "Abandoning Coffee under the Threat of Violence and the Presence of Illicit Crops: Evidence from Colombia. Households in Conflict Network". *Working Paper* n.º 150.
- Ibáñez, A. M., y Moya, A. (2010). "Do Conflicts Create Poverty Traps? Asset Losses and Recovery for Displaced Households in Colombia". En: Di Tella, R., Edwards, S., y Schargrodsky, E. (eds.), *The Economics of Crime* (137-172). Chicago: University of Chicago Press.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Junguito, R., Perfetti, J., y Becerra, A. (2014). "Desarrollo de la Agricultura Colombiana". *Cuadernos de Fedesarrollo* n.º 48.
- Keswell, M., y Carter, M. (2014). "Poverty and Land Redistribution". *Journal of Development Economics*, 110, 250-261.
- Laajaj, R. (2013). "Closing the Eyes on a Gloomy Future: Psychological Causes and Economic Consequences". París: Paris School of Economics.
- Ley 1532 del 2012. *Diario Oficial* de la Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia, junio 7 del 2012.
- López, D. M. (2015). "Social Capital and Domestic Violence". *Documento de Trabajo*. París: Paris School of Economics.
- López, R. (2004). "The Structure of Public Expenditures, Agricultural Income and Rural Poverty: Evidence for Ten Latin American Countries". University of Maryland at College Park.
- Ludena, C. (2010). "Agricultural Productivity Growth, Efficiency Change and Technical Change in Latin American and the Caribbean". *IDB Working Paper Series* n.º IDB-WP-186.
- Macours, K., y Vakis, R. (2013). "Changing Households' Investments and Aspirations through Social Interactions". *Economic Journal*, 124, 607-633.

- Maldonado, J., Moreno, R., Giraldo, I., y Barrera, C. (2011). *Los programas de transferencias condicionadas: ¿Hacia la inclusión financiera en los países pobres de América Latina?* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Mendoza, S., Moreno-Sánchez, R., Barrera, C., López, D., León, D. V., y Rodríguez, C. A. (2013). Documento de resultados - Información cualitativa del proyecto: "Transferencias monetarias condicionadas y desarrollo rural en América Latina". Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) (2014). "Programa de Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de las Microempresas Rurales: Informe de Terminación del Programa". Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá.
- Moya, A. y Carter, M. (2014). "Violence and the Formation of Hopelessness and Pessimistic Prospects of Upward Mobility in Colombia". National Bureau of Economic Research, *Working Paper* n.º 20 463.
- Olivera, M. (2010). *El gasto público en el sector agropecuario*. PNUD. Bogotá.
- Presidencia de la República (2014). Mensaje Presidencial - Proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación. Por un país justo, moderno y seguro. Recuperado en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelanacion/Proyectopgn/2014/1%20mensaje%20pgn%202014.pdf>
- Rimisp (2011). "Evaluación de Medio Término". Santiago de Chile: Universidad del Rosario.
- Sistemas Especializados de Información (SEI), Econometría e Instituto para Estudios Fiscales (2012). *Impactos de largo plazo del programa de Familias en Acción en municipios de menos de cien mil habitantes en los aspectos clave del desarrollo del capital humano*. Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social y Departamento Nacional de Planeación.
- Sraer, D., Thesmar, D., Schoar, A., y Hombert, J. (2014). "Can Unemployment Insurance Spur Entrepreneurial Activity?". National Bureau of Economic Research, *Working Paper* n.º 20717.
- Unidad de Víctimas (2014). Registro Único de Estadísticas de Víctimas. Recuperado en: www.unidadvictimas.gov.co.

Anexos

Anexo 1. Oportunidades Rurales

CUADRO A.5.1. Componentes del programa de Oportunidades Rurales, 2007-2013

1. Inversión y capitalización de los activos de microempresas rurales
Objetivo: facilitar el acceso de los beneficiarios a mercados especializados de servicios técnicos y financieros para promover el desarrollo de iniciativas empresariales.
Subcomponente servicios financieros rurales
Objetivo: fomentar la inclusión de los beneficiarios y sus microempresas, especialmente aquellas de mujeres y jóvenes, al mercado financiero formal a través de incentivos para el acceso a distintos servicios financieros
Actividades: (1) oportunidades de microcrédito rural; (2) servicios de ahorro y seguro de vida; (3) capacitación de operadores e intermediarios financieros; e (4) innovaciones en servicios microfinancieros rurales.
Subcomponente servicios técnicos rurales
Objetivo: facilitar el acceso de las microempresas rurales a recursos para la contratación de servicios técnicos, para así permitir la inserción en mercados de bienes y servicios rurales e incrementar las oportunidades de generación de ingresos.
Actividades: (1) cofinanciación de programas y perfiles de negocio; y (2) ampliación de oportunidades de acceso a mercados.
2. Desarrollo de capacidades e información para la articulación de actores locales
Objetivo: permitir que los beneficiarios accedan a la información necesaria para el manejo competitivo de sus iniciativas empresariales y mejoren su capacidad para negociar con los proveedores locales de servicios financieros y de asistencia técnica.
Actividades: (1) desarrollo de capacidades y competencias para mejorar la gestión de recursos financieros y no financieros; e (2) información para el desarrollo de mercados.
3. Gerencia y gestión del conocimiento
Objetivo: promover el acceso de las organizaciones rurales a la administración directa de recursos públicos y el diálogo con actores públicos y privados relevantes para sistematizar y aprender de sus experiencias y contribuir al diseño de políticas e instrumentos de gestión pública.
Actividades: (1) sistematización de los conocimientos y experiencias de los microempresarios rurales; (2) generación y promoción de políticas e instrumentos públicos; y (3) gerencia del programa.

Fuente: FIDA (2006), Econometría y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2014).

CUADRO A.5.2. Criterios de calificación CREAM

Criterios de calificación	Puntaje máximo
La organización demuestra trayectoria en el trabajo colectivo y el desarrollo de un negocio.	30
La organización demuestra experiencia y capacidad actual para jalonar recursos y apoyos por parte de organizaciones públicas o privadas, del orden local, regional, nacional e internacional.	30
El bien o servicio producido por la organización corresponde a un negocio real y se encuentra vinculado al menos a un mercado local, regional o nacional.	25
Los recursos solicitados están debidamente sustentados y son acordes a las necesidades del negocio —justifica con claridad las motivaciones para recibir el apoyo de Oportunidades Rurales.	10
La propuesta visibiliza la participación mayoritaria de mujeres y/o jóvenes rurales.	5
Subtotal	100

Fuente: registros administrativos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Anexo 2. Sinergias

CUADRO A.5.3. Sinergias en expectativas

	Expectativas			
	P(1) [1]	P(2) [2]	P(3) [3]	P(4) [4]
$OR_{08-09} = 1$ y $FeA = 1$	-0,07 [0,055]	-0,03 [0,050]	0,08 [0,072]	-0,05 [0,071]
$OR_{12-13} = 1$ y $FeA = 1$	0,02 [0,027]	-0,01 [0,017]	-0,04* [0,021]	0,02 [0,025]
Observaciones	206	275	227	639
R2	0,114	0,130	0,079	0,187
Nivel	Hogares	Hogares	Hogares	Hogares
Modelo	MCO	MCO	MCO	MCO

Fuente: elaboración propia.

Comentarios a este capítulo: Concepto técnico

*Michael Carter*³⁶

Varios países latinoamericanos han reconocido la necesidad de elaborar una estrategia de reducción de la pobreza rural que proporcione protección social y aumente las oportunidades de generación de ingresos, para permitirles a los pobres “graduarse” de intervenciones sociales como las transferencias. En Colombia, esta necesidad es especialmente aguda ya que el país trata de salir de décadas de violencia rural, lo que ha dejado un legado de desplazamiento y pobreza rural con profundas raíces. Desde esta perspectiva, el capítulo de Andrés Moya es especialmente oportuno.

En su contribución, Moya se propone identificar si el esquema de protección social de Colombia (Familias en Acción) interactúa sinérgicamente con un programa de desarrollo rural, que se suponía dirigido al segmento más pobre de la población (Oportunidades Rurales), para crear un esquema de protección social con un alto potencial de graduación. Moya considera que no hay evidencia suficiente para decir que Familias en Acción y Oportunidades Rurales interactúan de esta manera sinérgica. Mientras que la falta de resultados positivos contundentes, como los que presenta Moya, son siempre en algún sentido decepcionantes, hay mucho conocimiento acerca de cómo mejorar las intervenciones antipobreza que se puede recoger del cuidadoso análisis de este capítulo.

Ni Familias en Acción ni Oportunidades Rurales fueron creados con herramientas que facilitaran su evaluación, ya sea individualmente o en combinación con otros programas. No obstante, Moya explota la expansión en el tiempo de los dos programas en un esfuerzo por recuperar estimaciones de sus impactos. Se utilizan beneficiarios posteriores como grupos de control para beneficiarios anteriores. La validez estadística de esta estrategia depende del supuesto de que los beneficiarios posteriores son idénticos a los beneficiarios anteriores, a excepción de su exclusión

³⁶ Profesor y director del BASIS Research Program, Departamento de Agricultura y Recursos Económicos, Universidad de California, Davis.

“accidental” de la participación temprana en el programa. Si este supuesto no es cierto y, por ejemplo, los solicitantes posteriores fueron “tardíos” porque ya estaban en mejor situación y previeron menos beneficios del programa, entonces esta estrategia estadística tenderá a subestimar los verdaderos impactos de los programas. Si, por el contrario, los solicitantes tardíos demoraron más en reaccionar o estaban menos motivados y tenían un menor desempeño, esta estrategia puede exagerar los beneficios del programa.

Moya hace un trabajo creíble en defensa de este supuesto clave de identificación en el caso del programa Oportunidades Rurales. En concreto, observa que este programa tenía un presupuesto inicial modesto y se hicieron intervenciones solo para grupos de candidatos que obtuvieron altas calificaciones en un concurso de varias etapas. La posterior expansión del programa Oportunidades Rurales atrajo nuevas rondas de solicitantes que pasaron por el mismo concurso de varias etapas. Moya muestra que los candidatos ganadores en las últimas rondas son comparables a los beneficiarios de las rondas tempranas en el sentido que sus proyectos se clasificaron de forma equivalente. La única pregunta sin respuesta es por qué los solicitantes posteriores no aplicaron antes. Dado el modesto alcance del programa Oportunidades Rurales, no parece razonable suponer que la información sobre su disponibilidad se hubiera extendido de forma desigual, en gran parte por razones espurias. Sin embargo, como Moya admite francamente, no hay manera de utilizar la evidencia disponible para demostrar sin ambigüedad que los solicitantes posteriores son idénticos a los solicitantes anteriores.

Del mismo modo, el programa de protección social Familias en Acción tuvo una rápida expansión durante el período de tiempo del estudio. Esta expansión creó una realidad en la que algunos participantes del programa Oportunidades Rurales disfrutaron las transferencias de Familias en Acción desde el principio, mientras que otros solo comenzaron a recibirlas más adelante. De manera similar al proceso de selección uniforme de los beneficiarios de Oportunidades Rurales, todos los beneficiarios de Familias en Acción debían estar clasificados en las dos categorías más bajas del indicador de bienestar económico de Colombia, el Sisbén. Si bien este requisito de uniformidad da confianza en que los entrantes tempranos y tardíos al programa Familias en Acción son fundamentalmente similares en términos de nivel económico y capacidades, no queda claro por qué algunos hogares calificaron antes que otros. La discusión de Moya sobre estos temas es de nuevo informativa, pero sigue siendo poco clara cuál sería la dirección del sesgo en las estimaciones de impacto del programa si los beneficiarios tempranos y tardíos son diferentes en algunos aspectos fundamentales.

Dejándolas a un lado, pero sin olvidar estas cuestiones estadísticas, Moya explora el impacto del programa mediante la comparación estadística del desempeño económico de las familias que ingresaron al programa en diferentes momentos (un grupo de tratamiento temprano con una larga exposición al programa, un grupo de tratamiento intermedio y un grupo “control” que acababa de entrar al programa en el momento de la encuesta). Como se acaba de mencionar, la validez de esta comparación se basa en el supuesto de que los tres grupos son comparables y que los participantes tardíos fueron excluidos al inicio simplemente porque las restricciones presupuestarias hicieron que el programa se extendiera de manera lenta a un mayor número de hogares. Suponiendo que esta suposición es correcta, esperaríamos que los impactos de un programa exitoso se acumularan con el tiempo, de manera que el grupo temprano mostraría impactos económicos más grandes que el grupo intermedio, y el grupo intermedio mostraría mejoras con relación al grupo control de tratamiento tardío.

De hecho, Moya no encuentra dicho patrón, ya que los niveles de producción y de inversión de los grupos de tratamiento anteriores no son mayores que los del grupo de tratamiento tardío. Indagando más a fondo, encuentra que un subconjunto de los hogares se benefició del tratamiento temprano, pero presenta alguna evidencia de que estos hogares probablemente empezaron con una mejor situación. De hecho, el capítulo revela que mientras el programa Oportunidades Rurales tenía la intención de beneficiar a los miembros más pobres de las comunidades, algunas evidencias sugieren que campesinos en mejores condiciones (ostensiblemente no elegibles para Oportunidades Rurales) reclutaron miembros más pobres de su comunidad para que el grupo pudiera colectivamente calificar para el programa.

Si bien este comportamiento oportunista no es sorprendente, Moya sugiere que este patrón de impacto diferenciado refleja el hecho de que el programa Oportunidades Rurales —con su énfasis en asistencia técnica, información y conexiones a mercados— relajó las restricciones que limitaban el desempeño de los agricultores más acomodados. Sin embargo, la falla del programa en favorecer el desempeño económico de otros productores sugiere que estos campesinos se ven limitados por otras restricciones económicas todavía más básicas. Entre estas restricciones se encuentran el acceso a la tierra y a otros activos. La primera lección importante del capítulo de Moya es que si los programas buscan servir como base para una estrategia exitosa de graduación de la pobreza deben abordar las limitaciones más relevantes para los hogares más pobres. En Colombia, donde las últimas décadas se ha visto una rápida concentración de la tierra con el desplazamiento y el despojo de muchas familias rurales, el desarrollo rural con reducción de la

pobreza puede requerir esfuerzos adicionales para asegurar que las familias pobres tengan una base adecuada de activos para poder aprovechar eficazmente las oportunidades comerciales. La evidencia reciente de Sudáfrica sugiere que este tipo de programas pueden ser más efectivos.

La segunda lección importante del capítulo de Moya proviene del análisis de las sinergias entre los programas Oportunidades Rurales y Familias en Acción. Teniendo en cuenta que el primero no parece tener un impacto en la mayoría de los hogares, no es de extrañar que Moya no encuentre ningún impacto adicional para las personas que eran también beneficiarias de Familias en Acción. De hecho, los resultados de grupos focales y otra información cualitativa revelan que los beneficiarios de Familias en Acción estaban preocupados por la posibilidad de que el éxito en el programa Oportunidades Rurales podría descalificarlos de los beneficios del programa Familias en Acción. La idea de que los programas de protección social pueden enfrentar a sus beneficiarios con una tasa marginal de impuestos extremadamente alta (es decir, un peso adicional de ingresos obtenidos puede reducir las beneficios sociales en más de un peso, lo que implica una tasa impositiva marginal en exceso de 100 %) ha estropeado una buena cantidad de esfuerzos por proporcionar protección social junto con incentivos para que los beneficiarios aumenten sus propios ingresos. Aunque Familias en Acción y Oportunidades Rurales no fueron diseñados explícitamente para trabajar en conjunto, se debe prestar especial atención a estos problemas de incentivos si se quiere que los programas de protección social y de expansión de ingresos trabajen de forma sinérgica. Aunque relevante para Colombia, esta segunda lección del capítulo de Moya tiene implicaciones de importancia para los otros casos latinoamericanos considerados en el libro.

Dando un paso atrás en este estudio en particular, podemos ver dificultades para evaluar la eficacia de programas sociales complejos y sus interacciones. Moya, y los otros creativos colaboradores de este volumen, ilustran lo mucho que podemos aprender cuando esos programas sociales se implementan sin tomar en cuenta las condiciones para hacer una correcta evaluación. Sin embargo, mucho más se podría aprender si las políticas futuras fueran implementadas con un elemento explícito de aleatoriedad espacial y temporal, de tal manera que sus impactos se pudieran determinar con mayor certeza. De hecho, el trabajo de Moya sugiere algunas modificaciones políticas claves que podrían ser empleadas (¡y evaluadas!) si queremos encontrar esa combinación de programas de protección social y de construcción de oportunidades que promueva el crecimiento del ingreso y la graduación de la pobreza para los que han sufrido las consecuencias del crecimiento económico desigual, la violencia interna y el severo desplazamiento social y económico.

Comentarios a este capítulo: Implicaciones de política

Juan José Perfetti³⁷

Una primera reacción al estudio desarrollado por el profesor Moya, el cual consiste en la evaluación de impacto del programa Oportunidades Rurales, iniciativa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), apoyada financieramente por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), nace de la afirmación que se señala que Oportunidades Rurales “no fue implementado con un ejercicio de evaluación en mente y no cuenta con la información administrativa necesaria para implementar la evaluación a partir de métodos tradicionales”. No deja de sorprender el hecho que las entidades involucradas hubieran puesto en marcha un programa de superación de la pobreza rural sin considerar necesario la ejecución de un componente de seguimiento y evaluación.

Los resultados del estudio de Moya muestran que si este componente se hubiera puesto en marcha al menos se tendría una línea de base útil para adelantar una evaluación de impacto, que, contraria a la que tuvo que implementar el autor, diera resultados más robustos y fiables. Igualmente, habría ayudado a que la ejecución del programa Oportunidades Rurales fuera más eficaz o al menos hubiera dado señales tempranas de las limitaciones del mismo.

La metodología de evaluación de impacto utilizada y los supuestos que ella implica, con las limitaciones que el propio autor reconoce (“aunque descansa sobre supuestos fuertes permite dar luces sobre el desarrollo y los impactos de los dos programas”), aunque entendibles, no dejan de generar inquietudes sobre la robustez de los resultados y las interpretaciones que de ellos se hacen.

Los comentarios a este capítulo reconocen, entonces, esas limitaciones de índole metodológico, y por tanto se complementan con la evidencia que se observa en la aplicación de políticas de desarrollo rural en Colombia.

³⁷ Investigador asociado de Fedesarrollo en Bogotá, Colombia.

Como se señala en el texto, el programa Oportunidades Rurales se entiende como “un componente de una política de desarrollo rural que busca crear capacidades de gestión productiva en los hogares y en las organizaciones de productores” y “se diseñó con el objetivo de promover la reducción de la pobreza”. Pero va más allá al afirmar que existía “el interés por convertir al programa en punta de lanza de la lucha contra la pobreza rural”. Con ello se le está dando a Oportunidades Rurales un papel muy relevante en las políticas de desarrollo rural y de reducción de la pobreza en un país que, como Colombia, todavía enfrenta una problemática aguda en estos dos aspectos.

Sin embargo, cuando se detalla la magnitud de los recursos ejecutados por el programa y el número de beneficiarios se encuentra que la cuantía que recibe cada uno es muy reducida frente a la dimensión del problema de la pobreza en los territorios rurales. Ello pone en evidencia la contradicción que se da entre el discurso (o el propósito) oficial y los recursos que finalmente se asignan. Igualmente, esto sirve para evidenciar la real intención que el país y el Gobierno Nacional han tenido para implementar políticas que ayuden a la superación de la pobreza rural.

Igualmente, llama la atención que el denominado programa líder de la lucha contra la pobreza en el campo no haga parte de una ruta de salida de esta condición y que, en ausencia de la misma, no incorpore los diversos componentes que ayuden a la superación efectiva de las limitaciones productivas y sociales que enfrentan las personas en condiciones de pobreza. Menos aún se considera la posibilidad que el programa Oportunidades Rurales se complemente con otras iniciativas gubernamentales que le provean dichos componentes.

Como se señala en el estudio, el programa Oportunidades Rurales “está dirigido a organizaciones dedicadas a actividades microempresariales”. Aunque desde diversos ángulos se reconoce la importancia creciente que para el desarrollo rural de los pequeños productores tiene la asociatividad, no se debe pasar por alto que en el país hay un sinnúmero de organizaciones de pequeños productores (cooperativas, asociaciones, etc.) que, aunque están legalmente constituidas, en la práctica no operan porque fueron creadas en el marco de diversos programas y proyectos rurales, que con el paso del tiempo perdieron vigencia o fueron cancelados. En no pocas ocasiones, estas organizaciones se reactivan o se crean nuevas, como se constata en el trabajo de Moya, para sacar provecho (captura de rentas) de nuevas iniciativas gubernamentales.

Esto hace que, en la práctica, no se disponga de un tejido sólido y amplio de organizaciones rurales que adelantan un trabajo sistemático de consolidación y fortalecimiento, que sirva de soporte a programas y proyectos asociativos de pequeños productores. Ello representa serias

dificultades de operación para este tipo de iniciativas, lo que se expresa en la falta de eficacia de las mismas como ocurre en el caso del programa Oportunidades Rurales. No en vano, otro programa del MADR, Alianzas Productivas, que en un principio exigía el requisito de trabajar con organizaciones formales y consolidadas, con el tiempo se ha visto obligado a relajar este requerimiento. Por lo anterior, no extraña que, en su estudio, Moya reporte que al programa entraron “organizaciones que no demostraban una trayectoria en el trabajo cooperativo, en el sentido que llevaban menos de dos años de constituidas”.

En este sentido, dado que el programa Oportunidades Rurales está dirigido a las organizaciones rurales y que ellas son vitales para entender los impactos del mismo, llama la atención la escasa atención que el estudio dedica al análisis de estas.

Moya reporta que “la interpretación más plausible es que el programa tuvo efectos positivos pero temporales; es decir, que los beneficios de Oportunidades Rurales se desvanecieron con el tiempo y las organizaciones y hogares regresaron a las condiciones iniciales después de participar”. En forma coincidente, este resultado es similar al que se encontró para los créditos a los pequeños productores en la evaluación del programa Agro Ingreso Seguro (AIS).

Este tipo de resultados responden a que mientras los agricultores reciben los recursos y ejecutan los proyectos, se remueven las limitaciones financieras que estos tienen, aliviando, transitoriamente, su situación. Sin embargo, como los proyectos del programa Oportunidades Rurales son puntuales (no responden a una secuencia o una ruta de salida) y limitados (en recursos y en tiempo) no sirven para remover las barreras estructurales (como son la falta o el limitado acceso a la tierra, financiamiento, servicios productivos, riego, nuevas variedades, etc.), que mantienen a los pequeños agricultores en el círculo vicioso de la pobreza. Adicionalmente, como Oportunidades Rurales no hace parte de una ruta de salida de la pobreza o está articulado con otras iniciativas gubernamentales, no se consigue vincular a los pequeños productores de forma permanente a otros programas y servicios públicos que apalanquen y hagan sostenibles los avances que el programa propicia.

De otra parte, la falta de una visión integral de la problemática de los pequeños productores agropecuarios y de unas soluciones que respondan a la misma, lleva a que programas restringidos, como lo es Oportunidades Rurales, generen altas expectativas entre los potenciales beneficiarios, las que al final no necesariamente se cumplen, como lo muestra el estudio de Moya. Dicha frustración alienta la cultura de búsqueda de rentas del Estado.

Dos conclusiones del estudio llevan a pensar que el programa Oportunidades Rurales tiene problemas de diseño y presenta limitaciones serias para hacer realidad el objetivo principal que se busca: la superación de la pobreza.

En particular, en el trabajo de Moya se señala que quienes parecieron haberse beneficiado del programa son aquellos hogares con una mayor trayectoria en el trabajo cooperativo, con una mayor tenencia de activos y los que, en algunos casos, no eran elegibles para participar en el programa. Ello significa que a quienes realmente beneficia el programa Oportunidades Rurales se encuentran en escalones más altos en la ruta hacia la superación de la pobreza, que los que en teoría conforman la población objetivo del programa.

De otra parte, Moya señala que para obtener impactos positivos se requiere del acompañamiento (logístico y financiero) de las secretarías de Agricultura y de la articulación con otros componentes de desarrollo rural. Ninguno de estos dos elementos hacen parte del programa Oportunidades Rurales. Este resultado refuerza la idea sostenida por diversos autores e instituciones especializadas en los temas de pobreza y desarrollo rural, de que los esfuerzos dispersos no rinden mayores frutos, y que para la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo rural se necesita de una concepción y unas intervenciones más integrales.

En el trabajo se afirma que “el impacto limitado de Oportunidades Rurales está explicado principalmente por los diferentes obstáculos y las fallas de mercado que enfrentan los hogares rurales para generar procesos de generación de ingresos sostenibles y para insertarse en los mercados”. Si, como se dijo anteriormente, el programa tiene como objetivo promover la reducción de la pobreza rural, el impacto limitado al que se hace referencia en el estudio no se puede explicar por las causas que dan lugar a dicho fenómeno, sino que obedece a que el diseño y la ejecución del programa no toma en consideración ni enfrenta dichos factores o, peor aún, hace caso omiso de los mismos. Al no removerse los obstáculos estructurales es muy difícil alcanzar los impactos esperados y hacer sostenibles los resultados.

Como se señala en el estudio, la asistencia técnica constituye un componente esencial de Oportunidades Rurales. Sin embargo, este servicio productivo tiene la característica de ser puntual (solo se aplica por un tiempo determinado) y limitado (se restringe a los asuntos asociados al objetivo del proyecto). Por tanto, dicho servicio no se da en el marco de un programa de extensión rural o de asistencia técnica integral que lo cubra y le asegure la sostenibilidad de los resultados alcanzados en los proyectos de Oportunidades Rurales. En este orden de ideas, no genera mayor

sorprende lo que reporta Moya en el sentido de que “[s]i bien los beneficiarios del programa recibieron recursos para contratar programas de asistencia técnica, esta posibilidad no se tradujo en un impacto persistente en las inversiones, cambios en el uso del activo principal o contratación de trabajadores familiares y jornaleros” o cuando señala que si bien “la asistencia técnica es uno de los factores que se requieren para propiciar salidas de la pobreza, [...] en contextos de exclusión de los mercados comerciales, financieros y laborales es solo una pieza del rompecabezas”.

Por otro lado, la falta de complementariedad que el estudio encuentra entre Oportunidades Rurales y el programa de transferencias condicionadas Familias en Acción, pone en evidencia que para potenciar los resultados y hacer eficaz las acciones de Oportunidades Rurales, se requiere su articulación con otras iniciativas que lo complementen o que este haga parte de una ruta de salida de la pobreza. De especial importancia es la relación que se debe dar con los proyectos y los programas de protección social que complementan las iniciativas productivas y de desarrollo rural, y que son de vital importancia dadas las carencias que en materia social se presentan entre la población del campo.

A manera de conclusión, lo discutido anteriormente ayuda a entender por qué no genera mayor sorpresa la afirmación que hace Moya de que “Oportunidades Rurales no cumplió con el objetivo principal de promover la reducción de la pobreza en áreas rurales”. A un programa con problemas de diseño y ejecución, al que se le destinaron recursos limitados, que no contaba con un componente de seguimiento y evaluación, que no estaba articulado con otros programas gubernamentales, que no respondía a una ruta de salida de la pobreza y que no atacaba los problemas estructurales de los pequeños productores rurales pobres, no se le puede pedir alcanzar el objetivo establecido. En otras palabras, al programa Oportunidades Rurales se le fijó un objetivo muy ambicioso, pero se dotó con unas capacidades y unos recursos muy limitados para conseguirlo.

Los resultados de la evaluación de impacto realizada por Moya son de gran valor porque ponen de presente la importancia que para los programas de desarrollo rural tiene el componente de seguimiento y evaluación. Este permite no solo asegurar la eficacia de las acciones, sino que ayuda al diseño y puesta en marcha de mejores políticas públicas. Además, enriquece la base de conocimiento sobre los mecanismos y las formas como estas operan.

TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y DESARROLLO RURAL EN EL SALVADOR

Margarita Beneke de Sanfeliú¹

Amy Ángel

Mauricio Arturo Shi

Resumen

Este estudio busca identificar sinergias entre el programa Comunidades Solidarias Rurales (CSR), que incluye transferencias monetarias condicionadas (TMC), y los dos componentes del Plan de Agricultura Familiar (PAF): Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), de apoyo a familias productoras de subsistencia, y Encadenamientos Productivos (EP), para agricultores comerciales en pequeña escala.

Los datos provienen de una encuesta a 1301 hogares y de entrevistas semiestructuradas y grupos focales que proporcionaron 97 observaciones. La estrategia de identificación involucró una combinación de diferencias simples con emparejamiento. Se complementó con un análisis institucional.

No se identificaron sinergias en términos de productividad o ingresos. Sin embargo, los hogares que participaron en CSR y en EP tendieron más a introducir nuevos rubros (cultivos o animales); mientras que para los hogares SAN los impactos se relacionan con el acceso a créditos formales, la seguridad alimentaria y con el rol de las mujeres y su empoderamiento en el ámbito productivo. Las sinergias son mayores para los hogares SAN, lo que indica que se benefician más los productores de subsistencia.

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

Las sinergias son potenciadas, no tanto por el valor monetario de las TMC, como por otros componentes de ese programa: las capacitaciones y oportunidades de interacción social aumentan las capacidades de los participantes, lo que hace que puedan aprovechar mejor el programa SAN. Los programas productivos proporcionan un escalón intermedio para que los participantes, principalmente las mujeres, aspiren a algo más. El próximo paso consistiría en apoyos para convertir ese progreso en mejoras productivas que les permitan generar mayores ingresos.

Abstract

This study sought to identify synergies between Comunidades Solidarias Rurales (Rural Communities in Solidarity, CSR) program, which includes conditional cash transfers (CCTs) and the two elements of Plan de Agricultura Familiar (Family Agriculture Plan, PAF): Seguridad Alimentaria y Nutricional (Food and Nutritional Security, SAN) that are designed to support small producers and subsistence farmers and Encadenamientos Productivos (Supply Chains, EP), aimed at small scale commercial farmers.

Data were drawn from a survey of 1301 rural households as well as from semi-structure interviews and focus groups that resulted in 97 observations. The identification strategy involved combining single difference with matching. The analysis was complemented by an institutional analysis.

Synergies were not found for productivity or for income. However, the households that participated in the CSR and in EP programs were more likely to introduce new crops or livestock, while for households in the SAN program the impacts were associated with increased access to formal credit, food security, and women's empowerment in the productive domain. Synergies were greater for SAN households, indicating that subsistence producer benefit more from them.

Synergies were generated, not so much by the monetary value of the CCTs as by the other components of the CSR program: training and opportunities for social interaction; they increased participants capacities which in turn led them to benefit more from their participation in productive programs. Productive programs provided a "stepping stone" for the participants, especially women, so they can have greater aspirations in life. The next step will involve the provision of support to convert this progress into increased production, in turn allowing participants to increase their incomes.

Introducción

El Salvador es un país con 6 290 000 habitantes y una extensión territorial de 21 040,79 km². En el 2013, su producto interno bruto ascendió a US\$24,26 mil millones, entonces su ingreso per cápita es de US\$3857, lo que lo ubica como un país de renta media.

Aun cuando la pobreza ha disminuido en forma consistente en las últimas dos décadas, exceptuando los años de crisis financiera y el aumento del precio de los alimentos, 2007 y 2008, el porcentaje de población pobre aún es considerablemente alto. Para el año 2013, el 34,8 % de la población era considerada pobre y el 9,1 % de las personas se encontraba en estado de pobreza extrema. El porcentaje estimado de pobreza en el área rural es mayor, siendo del 41,7 %, mientras que en la zona urbana se calcula en un 30,6 %. Por otra parte, mientras solamente el 37,8 % de la población reside en zonas rurales, el 51,9 % del total de pobres extremos de El Salvador son habitantes rurales (DIGESTYC, 2014).

Las familias asociadas a la agricultura tienen mayores niveles de pobreza si se comparan con familias asociadas a otros sectores de la economía. En el 2013 se encontraba en estado de pobreza el 48 % de los hogares en los cuales, por lo menos, un integrante se dedicaba a alguna actividad agropecuaria, comparado con el 23 % del resto de los hogares. Esta cifra es aún más impactante cuando se nota que el 15 % de los hogares relacionados con actividades agropecuarias cae en la clasificación de pobres extremos, *versus* el 4 % de los no agropecuarios (DIGESTYC, 2014).

La actividad agropecuaria es un componente importante de los ingresos de los hogares rurales, por lo que la población de esta zona es más vulnerable a los diferentes problemas externos que suelen afectar al país: terremotos, sequías o tormentas, por ejemplo. De esta manera, parte de la población de la zona rural transita entre los estados de pobreza, y tanto dentro como fuera de ella, a merced de los factores climáticos.

Los determinantes de la pobreza rural y de la vulnerabilidad de los ingresos, según diversos estudios en El Salvador², son la escolaridad, el acceso a los mercados, el grado de diversificación de fuentes de ingreso de los hogares, el área de tierra que cultivan y el número de familiares que hayan emigrado. Asimismo, se ha demostrado que depender del cultivo de granos básicos incrementa la vulnerabilidad y la pobreza.

2 Banco Mundial (2005), Beneke de Sanfeliú y Shi (2004) y Beneke de Sanfeliú (2000).

En El Salvador, el 91,5 % de los productores rurales cultiva maíz, con un área promedio de 0,7 hectáreas. Con respecto a la edad, en el iv Censo Agropecuario del 2007 se estableció que el 64 % de ellos ronda entre los 39 y 58 años (DIGESTYC, 2009), lo que sugiere que el trabajo agrícola, tal como actualmente se desarrolla en El Salvador, no es atractivo para los más jóvenes. Por otro lado, solamente el 11,5 % de los agricultores son mujeres; sin embargo, se considera que esta cifra subestima el aporte de las mujeres a la agricultura familiar, ya que el 52,3 % de los trabajadores familiares no remunerados en las fincas son mujeres.

Considerando la persistencia de la pobreza rural en El Salvador, el gobierno ha utilizado diferentes estrategias para su combate. Dos de ellas son el programa Comunidades Solidarias Rurales (CSR), que incluye transferencias monetarias condicionadas (TMC) vinculadas a la asistencia escolar o a la participación en programas de salud materno-infantil, y los programas de desarrollo rural, particularmente el Plan de Agricultura Familiar (PAF) de apoyo a familias productoras de subsistencia, a través del componente de seguridad alimentaria y nutricional, así como a agricultores comerciales en pequeña escala, a través del componente de encadenamientos productivos.

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

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 de desarrollo rural, 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, interesa responder a las siguientes preguntas complementarias: (1) ¿son las sinergias diferentes para las poblaciones que tienen acceso a encadenamientos productivos o a seguridad alimentaria y nutricional?; (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 del programa 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 el programa CSR y, por ende, ya no reciben TMC?

Para responder a las preguntas de investigación se utilizó una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, que fueron complementadas con un análisis de las instituciones relacionadas con los programas.

Los resultados permitieron determinar que las posibilidades de sinergias difieren según el tipo de intervención —seguridad alimentaria y nutricional o encadenamientos productivos—, principalmente por las capacidades de los hogares que participan en cada una. Los hogares del componente de encadenamientos productivos que también reciben TMC tendieron más a introducir nuevos rubros a su producción (cultivos o animales); para los hogares del componente de seguridad alimentaria y nutricional, los impactos más claros se relacionan con incrementos en la inclusión financiera, principalmente por el aumento del acceso a créditos formales, de la seguridad alimentaria y, en alguna medida, del rol de las mujeres dentro del hogar. Además, entre los hogares del componente de seguridad alimentaria y nutricional se encontraron incrementos en el empoderamiento de la mujer en el ámbito productivo, cuando los hogares ingresan al programa al dejar de recibir transferencias, al compararlos con los hogares que nunca participaron en el programa CSR. Por otro lado, ni para los hogares dentro del componente de encadenamientos productivos ni para los de seguridad alimentaria y nutricional se identificaron sinergias en términos de aumentos del ingreso o de la productividad.

Puesto que se pudieron encontrar mayores sinergias al combinar el programa de TMC con seguridad alimentaria y nutricional que con encadenamientos productivos, parece que al combinar los programas se benefician más los hogares más pobres, con menores niveles de capital humano y físico.

Las sinergias son más claras para los proyectos de seguridad alimentaria y nutricional; estos proyectos proporcionan un escalón intermedio para que los hogares, principalmente las mujeres, aspiren a algo más. Por lo tanto, el próximo paso consistiría en apoyos para convertir este progreso en mejoras productivas que les permitan generar mayores ingresos.

Después de esta introducción, el capítulo continúa con una descripción del programa de TMC y los proyectos de desarrollo rural considerados en el estudio. Luego se presenta una descripción general del enfoque de métodos mixtos empleado en este trabajo. Más adelante se describen los datos cuantitativos y cualitativos utilizados para el análisis y se hace una descripción de los

principales resultados, tanto cuantitativos como cualitativos. Se continúa con la discusión sobre los resultados y se presenta una posible ruta de sinergias. La última sección presenta conclusiones técnicas y de política pública, y se hacen recomendaciones para potenciar las sinergias entre los dos tipos de intervención.

El equipo de trabajo para el proyecto en El Salvador fue coordinado por Margarita Beneke de Sanfeliú, directora del Centro de Investigación y Estadísticas (CIE) de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), quien, además, lideró el proceso de diseño de la investigación cuantitativa y cualitativa, así como el análisis de los resultados; el diseño del trabajo de campo y su ejecución fue coordinado por Mauricio Shi, del CIE; el trabajo de campo cualitativo y el análisis correspondiente fueron coordinados por Cinzia Innocenti, consultora de FUSADES. Los equipos de campo que levantaron la información fueron supervisados por personal del CIE. El análisis institucional fue realizado por Amy Ángel, investigadora senior de FUSADES, quien también colaboró en el diseño de los componentes cuantitativo y cualitativo.

Descripción de los programas

En este apartado se describen tanto el programa de transferencias monetarias condicionadas (Comunidades Solidarias Rurales) como los principales programas de desarrollo rural (Plan de Agricultura Familiar del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, FIDA) en El Salvador.

Programa de transferencias monetarias condicionadas

En el 2005, el gobierno de El Salvador inició el Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza, conocido como Red Solidaria, con el objetivo principal de atender las necesidades de la población más pobre del país. En el 2009, el programa cambió su nombre por el de Comunidades Solidarias Rurales (CSR), como se conoce actualmente. El programa es ejecutado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL).

El programa CSR tiene una mezcla de intervenciones para cerrar la brecha entre la demanda y la oferta de servicios básicos, especialmente en educación, salud y nutrición. En el eje 1, la demanda de servicios pretende ser estimulada mediante transferencias monetarias condicionadas, a cambio del cumplimiento de un protocolo de corresponsabilidades relacionadas con la salud materno-infantil y la asistencia a la escuela primaria. Este eje también proporciona una serie de capacitaciones mensuales sobre 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 y vivienda saludable (STP, 2007). Se enfatiza la importancia de usar el bono en beneficio de los niños (alimentación, educación y otros gastos relacionados). Por otro lado, el programa tiene mecanismos de acompañamiento a las familias, entre otras cosas, para motivarlas y verificar la participación en las capacitaciones, así como el cumplimiento de las corresponsabilidades en educación y salud.

A través de un segundo eje se llevaron a cabo inversiones tendientes a fortalecer la calidad y cobertura de la oferta de servicios esenciales de atención primaria de salud materno-infantil, el fortalecimiento de la oferta educativa en preescolar y primaria, la extensión de los servicios básicos de agua y saneamiento, electrificación y conectividad. Además, en un inicio incluía un tercer eje relacionado con proyectos productivos y microcrédito para apoyar a los pequeños agricultores a diversificar sus fuentes de ingreso y aumentar la productividad, así como para mejorar la gestión ambiental. La ejecución de este eje fue parcial y solamente en los años iniciales del programa. Para efectos de este estudio no se han considerado los ejes 2 y 3, solamente el eje 1 que comprende las TMC.

La selección de participantes se hizo en varias etapas. La primera fue determinar los municipios donde funcionaría el programa. De los 262 municipios de El Salvador, los cien con mayores niveles de pobreza, que representan el 12 % de la población nacional, entraron al programa CSR, de manera escalonada, de acuerdo con su “índice de marginalidad municipal”. El grupo de municipios clasificados como de pobreza extrema “severa” lo hicieron entre el 2005 y 2006, y el grupo de pobreza extrema “alta”, entre el 2007 y 2009.

En la siguiente etapa, en cada municipio seleccionado, el FISDL llevó a cabo un censo entre todos los hogares. En las áreas rurales entraron al programa todos los que en el momento del censo cumplían con los criterios de elegibilidad (hogares con niños menores de cinco años o mujeres embarazadas, o con niños que no hubieran terminado el sexto grado y que tuvieran menos de dieciséis o dieciocho años según el municipio). En las zonas urbanas, todos los hogares elegibles en municipios de pobreza extrema “severa” entraron en el programa, pero en los municipios de pobreza extrema “alta” se aplicó una prueba proxy de medios de vida (*Proxy Means Test*, PMT) para seleccionar a los beneficiarios.

El valor de la transferencia mensual es de quince dólares si el hogar es elegible para el bono de educación o de salud, y de veinte dólares si es elegible para ambos. Los pagos no varían por el

número de niños elegibles, y el monto no ha cambiado desde el 2005. Para recibir las TMC, cada familia firmó un convenio con el FISDL, en el cual se detallan las corresponsabilidades que deben cumplir. El programa considera como familias diferentes a grupos dentro de un mismo hogar cuando hay más de una madre con sus hijos, en cuyo caso cada grupo familiar firma su propio convenio, por lo que algunos hogares tienen más de un convenio y reciben más de un bono. Originalmente, se planeaba una duración de tres años dentro del programa para cada familia; sin embargo, en el 2008 se modificó este aspecto, permitiendo la permanencia de las familias beneficiarias hasta que ya no cumplieran con la elegibilidad, dejando una estrategia de salida “demográfica” en lugar de una salida que supone la autosuficiencia de las familias (Britto, 2007).

La única forma en que un hogar podía entrar en los programas CSR era si cumplía las condiciones en el momento del censo. Esto quiere decir que, si un hogar reunió los criterios de elegibilidad después de que el programa entró en una comunidad, como el nacimiento de un primer hijo, el hogar no se considera elegible; debido a esto, las nuevas familias no podían entrar al programa. En consecuencia, en la medida en que las familias ya no cumplen con los requisitos del programa, usualmente por la edad de los hijos o su finalización del sexto grado, con el transcurso de los años el número de beneficiarios ha tendido a reducirse.

En el 2014, en los municipios de pobreza extrema “severa”, solo alrededor del 60 % de los beneficiarios originales aún permanecen; mientras que en el grupo de pobreza extrema “alta” se mantiene entre el 66 % y 64 % de ellos (véase cuadro 6.1). En total, en el 2014 había 73 657 hogares beneficiarios (cerca del 14 % de los hogares pobres del país). De la misma forma, el presupuesto que el gobierno destina a las transferencias ha tendido a reducirse, llegando en el 2014 a un total cercano a quince millones de dólares (STP, 2014). En el momento de este estudio, los hogares que aún recibían TMC habían participado en el programa durante un período entre diez años, si entraron en el 2005, y seis años, si entraron en el 2009.

Hasta diciembre del 2013, los pagos a los hogares se realizaban cada dos meses (pagando dos meses de bonos), pero, desde entonces, el período se ha extendido a cada cuatro meses para reducir costos administrativos.

Ya que la salida del programa es demográfica, no genera un incentivo perverso para que las familias eviten buscar mejoras económicas, que en otros países pueden resultar en su exclusión del programa de transferencias. Tampoco genera un desincentivo para participar en los programas de desarrollo rural.

CUADRO 6.1. Número de beneficiarios y transferencias recibidas, por año de entrada al programa csr

Nivel de pobreza extrema	Año de ingreso a csr	Años en el programa ^{2/}	Número de familias beneficiarias ^{1/}		
			Máximo	En enero del 2014	% activos
Severa	2005	9	13 307	8225	61,8 %
Severa	2006	8	10 503	6067	57,8 %
Alta	2007	7	24 898	16 376	65,8 %
Alta	2008	6	38 817	25 147	64,8 %
Alta	2009	5	28 034	17 842	63,6 %
Total	2005-2009		115 559	73 657	63,7 %

1/ Algunos hogares tienen más de un grupo familiar, por lo que pueden tener más de un convenio firmado con el FISDL y, por consiguiente, recibir más de una transferencia. El cuadro incluye el número total de familias.

2/ Los hogares pudieron ingresar al programa csr solamente en el año en el que el programa llegó a sus comunidades; se incluye el número de años que los hogares activos llevaban recibiendo la transferencia al momento de este estudio.

Fuente: FUSADES, con información del FISDL.

El financiamiento para las transferencias monetarias ha provenido casi exclusivamente de fondos propios del gobierno, mientras que para las mejoras en la infraestructura básica relacionadas con el eje 2 ha provenido de préstamos y donaciones de la cooperación internacional, los que se concentraron en el primer quinquenio de la ejecución del programa (2005-2009).

Programas de desarrollo rural

Para este estudio, como dijimos, se ha seleccionado como proyecto de desarrollo rural al Programa de Agricultura Familiar, iniciado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en el 2011, como estrategia amplia y unificada de desarrollo agrícola. Los municipios donde funcionarían fueron seleccionados según una estrategia de desarrollo productivo de la Secretaría Técnica de la Presidencia (MAG, 2011).

El objetivo principal del PAF es reducir los niveles de pobreza rural mediante la generación de riqueza y bienestar de las familias que desarrollan la agricultura familiar en los territorios priorizados. Tiene varios componentes: seguridad alimentaria y nutricional y encadenamientos productivos, que ya se encuentran operando, y además, el Programa para la Innovación Agropecuaria y el Programa de Enlace con la Industria y el Comercio, los que todavía no han sido desarrollados a profundidad. Debido al incipiente desarrollo de los últimos dos componentes

del PAF, en este estudio nos centraremos en los programas de seguridad alimentaria y nutricional y de encadenamientos productivos.

El PAF fue diseñado por el MAG con el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). En el 2011-2012, el programa de encadenamientos productivos fue ejecutado por el IICA, pero luego, con un cambio de ministro de Agricultura y Ganadería, estos programas se transfirieron a instituciones públicas, principalmente al Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA). Los proyectos han sido ejecutados por la Dirección General de Desarrollo Rural del MAG, aunque también algunos técnicos del CENTA se han destacado en los proyectos.

A partir del 2011, prácticamente todas las actividades del MAG se colocaron dentro del PAF para presentar una estrategia unificada para el sector. De acuerdo con esta directriz, las actividades de proyectos del FIDA se reclasificaron, ya sea bajo el componente de seguridad alimentaria y nutricional o de encadenamientos productivos. En el período de interés para este estudio han estado en ejecución dos programas principales del FIDA: el Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para la Región Oriental (PRODEMORO), 2008-2016, y el Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para las Regiones Central y Paracentral (PRODEMOR Central), 2009-2015. El perfil de los técnicos del PAF y de los proyectos del FIDA es equivalente.

Se estima que, entre el 2013 y 2014, la inversión gubernamental anual por familia en el componente de seguridad alimentaria y nutricional fue de aproximadamente US\$338, y de US\$678 por productor en el componente de encadenamientos productivos (STP, 2014).

Componente de seguridad alimentaria y nutricional

El Programa de Agricultura Familiar-Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAF-SAN) fue diseñado para agricultores de subsistencia y sus familias; son elegibles quienes dependen de la agricultura en una alta proporción de sus ingresos, cultivan áreas reducidas (generalmente 2,1 hectáreas o menos), guardan la mayor parte de su producción para el autoconsumo y la mano de obra que utilizan en la parcela, generalmente, es de la familia. Usualmente es la pareja la que debe participar en las actividades, aunque también participan algunos hogares monoparentales. El objetivo del PAF-SAN es “incrementar la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos a través de la mejora de los sistemas de producción y abastecimiento de las familias rurales”.

La interacción más fuerte del componente de seguridad alimentaria y nutricional con los productores son las escuelas de campo agrícola para el mejoramiento de cultivos tradicionales (maíz y frijol), huertos caseros y manejo de recursos naturales; y los talleres de hogar, que consisten en capacitaciones para mejorar la sanidad, nutrición y convivencia en el hogar.

El Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal ha sido el encargado de ejecutar el componente de seguridad alimentaria y nutricional desde el comienzo del PAF, a través de extensionistas participantes, que generalmente son agrónomos o ingenieros agrónomos.

La selección inicial de familias en una comunidad se realiza entre el extensionista, el promotor de salud y otros actores locales presentes (FAO, 2011); si el extensionista ya tiene experiencia en la zona, con frecuencia selecciona familias conocidas, si no, lo hace por sugerencia de otros productores conocidos u organizaciones locales. La metodología del PAF-SAN contempla la elección de *familias demostradoras* por parte del grupo de familias que participan; estas deben ser alfabetas, demostrar liderazgo y estar dispuestas a dedicar tiempo al esfuerzo. A su vez, cada familia demostradora tienen la responsabilidad de transferir los conocimientos y tecnología, que han aprendido en las escuelas del campo agrícola y talleres de hogar, a un grupo de *familias irradiadas*.

Según el diseño del programa, cada extensionista tiene a su cargo dieciséis familias demostradoras, quienes tienen la responsabilidad de transferir conocimientos y tecnología a un grupo de dieciocho familias irradiadas, resultando en una cobertura de 304 familias por extensionista (FAO, 2011). El extensionista debe hacer una visita cada dos semanas a cada familia demostradora. En teoría, la intervención con una familia debe durar hasta tres años, dependiendo de las actividades productivas que llevan a cabo.

Al inicio, cada familia participante debe completar un “Plan de Finca-Hogar”, que es un documento donde describen la situación del hogar y parcela, y definen compromisos de mejora para ambos. El documento queda en posesión de cada familia, y los extensionistas deben hacer un seguimiento y la evaluación de los avances en este Plan de Finca-Hogar.

En el PAF, un grupo de incentivos está destinado para que las familias demostradoras los utilicen en las parcelas demostradoras, como módulos de aves, huertos caseros, silos metálicos y elementos para que sus hogares tengan ambientes más saludables (filtros de agua, estufas mejoradas, cisternas).

En el año 2013, el componente de seguridad alimentaria nutricional del PAF había apoyado ya a más de 35 000 familias productoras, entre demostradoras e irradiadas (cuadro 6.2) (STP, 2014). Esto representa alrededor del 10 % del total de pequeños productores de subsistencia en el país.

CUADRO 6.2. Resultados iniciales del componente de seguridad alimentaria y nutricional del PAF

Resultado	2011	2012	2013
Familias con huertos caseros establecidos	3733	13 236	35 491
Familias con parcelas de hortalizas establecidas	1308	2047	5017
Familias con módulos de aves establecidos	1225	3075	3416
Familias con sistemas de riego establecidos	502	1301	1565
Familias con módulos acuícolas establecidos	130	174	80
Hogares con filtros purificadores de agua	933	5032	8649
Hogares con estufas mejoradas	218	2999	3115
Productores capacitados	4959	8261	7759

Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia, 2014.

Componente de encadenamientos productivos

Este componente se dirige 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 y también esfuerzos para mejorar la asociatividad de agricultores para la compra de insumos y la comercialización de productos. Incluye la construcción y operación de algunos centros de acopio y servicios en áreas estratégicas. El objetivo del Programa de Agricultura Familiar-Encadenamientos Productivos (PAF-EP) es “incrementar el nivel de ingresos netos de las familias rurales a través del mejoramiento de la competitividad de los negocios rurales y el encadenamiento agroproductivo”.

Los productores que pertenecen al programa de encadenamientos productivos tienden a ser más avanzados que las familias que pertenecen al programa de seguridad alimentaria y nutricional. Los participantes generalmente están vinculados a organizaciones locales de productores u organizaciones subsectoriales. En la mayoría de los casos estas organizaciones o asociaciones presentan sus proyectos al programa, pero en otros son los representantes del programa quienes sugieren intervenciones a estos grupos. El programa utiliza los siguientes criterios para seleccionar los proyectos: niveles de generación de empleo y de pobreza municipal, retorno de la inversión,

participación juvenil, participación de mujeres, sostenibilidad financiera, conservación del medio ambiente, fondos locales, fuerza organizativa e historia financiera de la organización. Los proyectos que cumplan con los criterios iniciales se presentan ante un comité de inversión del proyecto, integrado por dos representantes de la sociedad civil de cada departamento territorial; este comité da su aprobación final.

El programa de encadenamientos productivos contempla la instalación de parcelas demostradoras, en el lugar donde funciona una de las escuelas del campo agrícola para la cadena; generalmente, se aglutinan ocho escuelas del campo agrícola en un centro de acopio y servicios, donde se acopia, clasifica, almacena y se le agrega valor a la producción. Grupos de dos o tres técnicos son responsables de atender un centro de acopio y servicios, es decir, a ocho escuelas del campo agrícola, que atiende, en promedio, veinticinco personas cada una, para un total de doscientos participantes (IICA, 2013). Los técnicos del programa hacen visitas al terreno para verificar la adopción tecnológica y aclarar dudas a los agricultores (IICA, 2013).

Entre el 2011 y 2013 se formaron 1066 parcelas demostradoras, se establecieron 77 centros de acopio y servicios, y participaron 30 462 productores (cuadro 6.3) (STP, 2014). Es interesante notar que el grupo más grande de productores está en la cadena de granos básicos, a pesar de ser un rubro de baja rentabilidad.

CUADRO 6.3. Productores beneficiarios del componente de encadenamientos productivos del PAF

Cadena productiva	2011	2012	2013
Granos básicos	17 457	8573	12 601
Frutas	198	4702	2638
Hortalizas	531	2851	2419
Cacao	0	40	201
Miel	0	518	1000
Acuicultura	167	2025	964
Lácteos	0	3692	4595
Café	60	1272	5336
Artesanías	1,026	182	354
Turismo rural	0	180	354

Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia, 2014.

Intersección entre programas de tmc y programas de desarrollo rural

La intersección de Comunidades Solidarias Rurales y del Programa de Agricultura Familiar en varios municipios a lo largo del país no se debió a un diseño intencional. En el caso del PAF, a partir de su creación en el 2011, no hubo mayor coordinación a nivel central entre el MAG y el FISDL, a pesar de que en su diseño original se contemplaba que el PAF se coordinaría “con otros programas [...] impulsados por la Secretaría Técnica de la Presidencia, tales como [...] el programa de Comunidades Solidarias Rurales [...]” (MAG, 2011).

Con la información disponible se pudo identificar que en 77 de los cien municipios en que se encuentra el programa CSR hay algún proyecto de los que hemos considerado para este estudio. El cuadro 6.4 muestra que hay 31 municipios que tienen tmc y uno o los dos tipos de proyectos del PAF (seguridad alimentaria y encadenamientos productivos); de ellos, doce se encuentran en el grupo de pobreza extrema severa y diecinueve en el grupo de pobreza extrema alta.

CUADRO 6.4. Intersección de proyectos de tmc y desarrollo rural (número de municipios)¹

Tipo de programa	Grupo según pobreza extrema				Total
	Severa	Alta	Moderada	Baja	
CSR	6	17			23
CSR-EP	5	13			18
CSR-SAN	9	19			28
CSR-EP-SAN	12	19			31
EP			46	47	93
SAN			1	1	2
EP-SAN			3		3
Ninguna			32	32	64
Total	32	68	82	80	262

1/ Considerando solo PRODEMORO, PRODEMOR Central y PAF-MAG.
CSR: programa Comunidades Solidarias Rurales (programa de tmc).
EP: proyectos de encadenamientos productivos.
SAN: proyectos de seguridad alimentaria y nutricional

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, la coincidencia mayor se da para los proyectos de seguridad alimentaria: casi el 87 % de sus participantes está en los municipios atendidos por el programa CSR, mientras que

de los participantes en proyectos de encadenamientos productivos solamente el 37 % residen en esos municipios (véase cuadro 6.5).

CUADRO 6.5. Participantes en proyectos productivos en municipios del programa csr

Fuente	Totales	En municipios de las csr	
Encadenamientos productivos	4193	1538	36,7 %
PRODEMOR Central	3177	1116	35,1 %
PRODEMORO	1016	422	41,5 %
Seguridad alimentaria y nutricional	53 913	46 769	86,7 %
PRODEMOR Central	14 135	12 717	90,0 %
PRODEMORO	14 421	12 354	85,7 %
PAF-SAN	25 357	21 698	85,6 %
Total	58 106	48 307	83,1 %

Fuente: elaboración propia con base en listados de participantes proporcionados por el MAG para la elaboración del marco muestral para este estudio.

Metodología

Objetivo y preguntas de investigación

El objetivo de este estudio es realizar una evaluación para comprender cómo los hogares reaccionan a la intervención de dos tipos de programas —de tmc y de proyectos productivos (o de desarrollo rural) en comparación con la exposición a una sola de estas intervenciones, en términos de variables clave, tales como el uso de los factores productivos, reducción de la pobreza, los efectos de género y la inclusión financiera.

Las principales preguntas de investigación que se pretende responder en este trabajo son: ¿realza el efecto de los proyectos productivos contar con transferencias monetarias exógenas, específicamente las tmc del programa csr? ¿Realza el efecto de los programas de tmc participar en proyectos productivos, específicamente en los proyectos de encadenamientos productivos o de seguridad alimentaria y nutricional?

Y puesto que para el caso de El Salvador el monto de las transferencias es pequeño y se ha mantenido igual desde el 2005, si se identifican sinergias, ¿estas se deben a las transferencias en efectivo

o a los otros componentes del programa, como son las capacitaciones y el fortalecimiento de la organización social? ¿Varían las sinergias desarrolladas por los proyectos productivos con los programas de TMC en función del tipo de población que las recibe? Es decir, ¿son las sinergias diferentes para las poblaciones que tienen acceso a proyectos de encadenamientos productivos o a proyectos de seguridad alimentaria? ¿Es la adición de un proyecto productivo una buena “estrategia de salida” cuando los hogares dejan de participar en el programa CSR?

Metodología de métodos mixtos

En este estudio se utiliza una metodología de métodos mixtos, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas para lograr los objetivos y para responder a las preguntas de investigación. El análisis incluyó una encuesta para la recopilación de datos cuantitativos, así como el desarrollo de grupos focales y entrevistas semiestructuradas para la recolección de datos cualitativos. Se complementó el trabajo con una revisión de las instituciones relacionadas con los programas.

Para el análisis se tomaron en cuenta los dos tipos de proyectos de desarrollo rural, independientemente de la institución que los ejecuta. Para el caso del programa de seguridad alimentaria y nutricional se incluyeron proyectos ejecutados por el MAG y las actividades similares de PRODEMORO y PRODEMOR Central; para el caso del programa de encadenamientos productivos se incluyeron solamente los proyectos del FIDA de PRODEMORO y PRODEMOR Central, puesto que no se pudo obtener información específica sobre los beneficiarios de encadenamientos productivos por parte del MAG.

Componente cuantitativo

El componente cuantitativo busca evaluar rigurosamente el efecto que tiene sobre los medios de vida de los pobladores rurales, en condición de pobreza, el acceso a los programas de TMC y a proyectos de tipo FIDA, en términos de uso de los activos, reducción de la pobreza, efectos de género e inclusión financiera de los hogares rurales.

Hipótesis evaluadas

El componente cuantitativo requiere la evaluación del efecto que tienen los programas de TMC, proyectos de tipo FIDA o ambos sobre las poblaciones rurales. Para ello, las siguientes hipótesis se pusieron a prueba:

- Los hogares que son beneficiarios de los programas de TMC y están involucrados en proyectos productivos tendrán mejores oportunidades para asignar y mejorar los activos económicos que las familias que solo reciben un tipo de intervención; esta condición se refleja en la *productividad de los sistemas de producción* del hogar.
- Los hogares que son beneficiarios de los programas de TMC y están involucrados en proyectos productivos tendrán más éxito que las familias que solo reciben un tipo de intervención; esta condición se refleja en el *nivel de ingresos* de las familias.
- Los hogares que son beneficiarios de los programas de TMC y están involucrados en proyectos productivos tendrán un mayor acceso al mercado financiero formal que las familias que solo reciben un tipo de intervención (TMC o el FIDA-DR³); esta condición se refleja en los indicadores de *inclusión financiera*.
- Las mujeres que son beneficiarias de los programas de TMC y están involucradas en proyectos productivos tendrán mayor poder de decisión que las mujeres que solo reciben un tipo de intervención; esta condición se refleja en las variables relacionadas con *el papel de la mujer* en las decisiones del hogar.

Estrategia de identificación y datos

La principal fuente de información para el análisis cuantitativo es una encuesta especialmente diseñada y desarrollada para los objetivos de esta investigación.

Población objetivo

La unidad de análisis considerada en este estudio es el hogar puesto que tanto los programas de TMC como el PAF-SAN tienen el “hogar” como unidad de intervención. Por lo tanto, la población objetivo la componen todos los hogares rurales que serían elegibles para ambos programas, ya sea que participen o no, y que residan en municipios en que funcionan tanto el programa CSR como alguno de los proyectos de desarrollo rural que estamos considerando en este estudio.

Grupos de comparación

En un primer momento se identificaron cuatro grupos de comparación, según si reciben o no TMC y si participan o no en proyectos de desarrollo rural; estos grupos se identifican con las letras A, B, C y D, siguiendo los lineamientos generales del proyecto para efectos de comparación

3 Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola-Desarrollo Rural.

regional. El grupo A contiene los hogares que reciben TMC y además participan en proyectos de desarrollo rural; el grupo B contiene los hogares que reciben TMC pero que no participan en proyectos de desarrollo rural; el grupo C contiene los hogares que participan en proyectos de desarrollo rural pero no en TMC y, finalmente, el grupo D contiene la población rural que no participa en proyectos de desarrollo rural ni recibe TMC. Para el caso de El Salvador, entre los hogares que no reciben TMC hay algunos que antes sí recibían transferencias monetarias condicionadas; por esa razón se identificaron dos grupos adicionales: los que dejaron de recibirlas pero participan en un proyecto de desarrollo rural (AC) y los que no participan en ese tipo de proyectos (BD) (cuadro 6.6).

CUADRO 6.6. Ilustración de los posibles grupos de comparación

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

Marco muestral y comparaciones posibles

El marco muestral se generó a partir de la combinación de las siguientes fuentes de información: (1) el censo que el FISDL realizó en los cien municipios en el año en que entraron en el programa CSR, que contiene información sociodemográfica detallada de 820 898 personas, en 211 166 hogares, independientemente de si participaron o no en el CSR; (2) la lista actualizada (a inicios del 2014) de los 69 698 hogares activos que continuaban recibiendo TMC, de los 35 422 hogares que salieron del programa y de los 106 046 que nunca participaron; (3) cinco listados de participantes en los proyectos de seguridad alimentaria y nutricional y encadenamientos productivos entre el 2010 y 2013, con los que se logró consolidar una base de 58 106 registros, de los cuales 48 307 estaban en los cien municipios en los que está presente el programa CSR.

Combinando las tres fuentes anteriores fue posible identificar 19 342 personas, en 14 184 hogares, que participaron en algún proyecto de desarrollo rural (seguridad alimentaria y nutricional

o encadenamientos productivos) y que residían en un municipio que tenía el proyecto CSR en el momento del censo del FISDL, por lo que serían elegibles para las TMC. Debe recordarse que la base de datos del censo no incluye ningún hogar o persona que hubiera llegado a los municipios después de la fecha en que se realizó el censo en sus comunidades; por ejemplo, en los municipios que entraron al programa CSR en el 2005, no incluye a ninguna persona que hubiera llegado en los últimos nueve años, mientras que para los municipios que ingresaron en el 2009, no incluye los que llegaron en los últimos cinco años. De todas maneras, estas personas que llegaron después del censo *no son elegibles para recibir TMC*.

El siguiente paso fue identificar aquellas observaciones que permitirían construir grupos de tratamiento y control apropiados para los fines de este estudio, es decir, que cumplieran las condiciones siguientes: (1) hogares con solo *un grupo familiar elegible para recibir las TMC* (aproximadamente el 95 % de los hogares); de esa manera, los hogares en el marco muestral habrían recibido valores similares de transferencias monetarias; (2) hogares que tenían por lo menos un hijo que no hubiera terminado la primaria y que estuviera en el rango de edad entre *dos años por abajo o por arriba de la edad límite para la elegibilidad*; (3) hogares que *entraron a un programa de encadenamientos productivos en el 2011 o 2012, o en el 2012 al de seguridad alimentaria y nutricional*, para asegurar que el período de tiempo en el que han participado en el programa sea similar, pues se considera que el impacto del proyecto desarrollo rural podría tomar algún tiempo para ser percibido; (4) hogares *inactivos en el programa CSR que recibieron su última transferencia en el 2012*, de manera que, si participan en desarrollo rural, ese proyecto pueda ser evaluado como una “estrategia de salida” al dejar de recibir TMC; y (5) hogares que están en *municipios donde se desarrollan los proyectos de encadenamientos productivos o de seguridad alimentaria y nutricional*. Se excluyeron los hogares en municipios en los que no se identificaron proyectos de desarrollo rural, pues los hogares no serían elegibles para participar.

De los 211 166 hogares en el censo del FISDL, 137 034 cumplen las condiciones anteriores. Cada hogar que participaba en algún proyecto de desarrollo rural fue clasificado en una de las casillas: A, AC o C, y los que no participaban en una de las casillas B, BD y D, de acuerdo con su estatus en el programa CSR (activo, inactivo o nunca participó, respectivamente) (véase columna 2, cuadro 6.7).

Puesto que las poblaciones objetivo para los proyectos de seguridad alimentaria y nutricional y encadenamientos productivos son diferentes, los marcos muestrales correspondientes se trabajaron por separado. Para clasificar en las casillas B, BD y D a los hogares que exhibían características

similares a los hogares en programas de encadenamientos productivos o de seguridad alimentaria y nutricional, se utilizó un *análisis discriminante*. Para ello, se aprovechó la información del censo del FISDL y se utilizaron las variables relacionadas con las características observables empleadas por el programa CSR para seleccionar participantes. Este procedimiento se llevó a cabo para tres grupos por separado: (1) para clasificar a los hogares de la casilla B, se consideraron los hogares de la casilla A, separados por seguridad alimentaria y nutricional y encadenamientos productivos; (2) para los hogares de la casilla BD, se consideraron los hogares de la casilla AC; y (3) para los hogares de la casilla D, se consideraron los hogares de la casilla C. Esta nueva clasificación se muestra en la columna 3 del cuadro 6.7.

Puesto que para participar en los proyectos de desarrollo rural se da un tipo de autoselección, para controlar por las diferencias en características de los posibles participantes, y para asegurar que los grupos de tratamiento y control fueran lo más parecidos posible, para cada una de las posibles comparaciones, se utilizó el método de *Propensity Score Matching*; para ello se utilizaron las características observables de los hogares. Se eliminaron del marco muestral aquellas observaciones que quedaron fuera del área de soporte común. Al final, no fue posible obtener suficientes observaciones en todas las casillas; por ejemplo, para los proyectos de encadenamientos productivos solo se encontraron observaciones suficientemente parecidas para las comparaciones con las casillas A y C. Para los proyectos de seguridad alimentaria y nutricional no se encontraron observaciones para las comparaciones que utilizan las casillas B y D. En total, el marco muestral cuenta con 6176 observaciones (columna 4, cuadro 6.7).

CUADRO 6.7. Distribución de observaciones en el marco muestral

Grupo	Hogares en censo programa CSR	Cumple condiciones	Reclasificación de hogares sin proyectos de desarrollo rural ^{1/}	Marco muestral final ^{2/}
A	8010	7427		1205
A_EP	415	385		287
A_SAN	7595	7042		918
B	61 688	36 985	36 985	-
B_Parecido a A_EP			3795	
B_Parecido a A_SAN			28 763	
(no clasificado)			4427	
AC	2731	2731		643
AC_EP	191	191		
AC_SAN	2540	2540		643
BD	32 691	20 339	20 339	3818
B_Parecido a AC_EP			2065	
B_Parecido a AC_SAN			10 369	3818
(no clasificado)			7905	
C	3443	3443		510
C_EP	236	236		185
C_SAN	3207	3207		325
D	102 603	66 109	25 660	-
D_Parecido a C_EP			6742	
D_Parecido a C_SAN			18 918	
(no clasificado)			40 449	
Total	211 166	137 034		6176

1/ Para clasificar a los hogares que no participan tampoco en proyectos de desarrollo rural se utilizó un análisis discriminante con base en las características observables de los hogares, para determinar si serían más parecidos a los hogares que participan en seguridad alimentaria y nutricional o a los que participan en encadenamientos productivos; algunos hogares no tenían suficientes coincidencias en sus características, por lo que no fue posible clasificarlos en alguna de esas dos categorías.

2/ Para controlar por posibles diferencias en participantes por el componente de autoselección de los programas de seguridad alimentaria y nutricional y de encadenamientos productivos, se aplicaron técnicas de emparejamiento utilizando las características observables; se dejaron en el marco muestral solamente aquellas observaciones en el área de soporte común.

Fuente: elaboración propia con base en información del FISDL y del MAG.

CUADRO 6.8. Grupos de comparación que se pudieron construir y aspectos a explorar

Aspectos a explorar		Grupo 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 DR está asociado con mejores resultados que solamente participar en los proyectos DR.	A (TMC+DR)	C (DR)	Sí	Sí
Permite evaluar si las sinergias entre el programa CSR y 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: 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.	A (TMC+DR)	AC (exTMC+DR)	No	Sí
Permite evaluar si los proyectos 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

Fuente: elaboración propia.

Diseño y selección de la muestra

Los hogares que integraron la muestra de cada una de las casillas fueron seleccionados aleatoriamente, sin tomar en cuenta su ubicación geográfica ni el sexo de los participantes en proyectos de desarrollo rural. Puesto que la unidad de análisis es el hogar, en aquellos casos en que había más de un participante por hogar en proyectos de desarrollo rural, se hizo una selección

aleatoria entre los participantes para determinar la persona a entrevistar; en los casos en los que ninguna persona del hogar participaba en proyectos de desarrollo rural, el entrevistado se seleccionó aleatoriamente entre los miembros del hogar que pudieran responder la sección de la entrevista relacionada con temas productivos.

La encuesta fue realizada entre enero y abril del 2014, logrando una muestra final de 1301 hogares en 54 municipios (cuadro 6.9). El sexo de los entrevistados no fue tomado en cuenta para seleccionar la muestra, sin embargo, al final resultó una muestra de 650 hombres y 651 mujeres. Para la encuesta se utilizó un cuestionario especialmente diseñado para este estudio.

CUADRO 6.9. Muestra final según grupo e intervención de desarrollo rural

Tipo de proyectos		Marco muestral	Muestra seleccionada	Muestra final	% logrado
Encadenamientos productivos					
A	TMC+EP	287	287	239	83,3 %
C	EP	185	185	152	82,2 %
Subtotal EP		472	472	391	82,8 %
Seguridad alimentaria^{1/}					
A	TMC+SAN	918	250	241	96,4 %
C	SAN	325	250	213	85,2 %
AC	exTMC+SAN	643	250	230	92,0 %
BD	exTMC	3818	250	226	90,4 %
Subtotal SAN		5704	1000	910	91,0 %
Total		6176	1472	1301	88,4 %

1/ La muestra para las comparaciones que involucran proyectos de seguridad alimentaria y nutricional incluyó aproximadamente la mitad de participantes en proyectos gestionados por el FIDA y la otra mitad en proyectos gestionados por el MAG.

Fuente: elaboración propia.

Estrategia de identificación

Para este estudio solamente se hizo una ronda de encuestas, por eso la estrategia de identificación utilizada es la de *diferencias simples*. Además, dado que el criterio de elegibilidad para el programa CSR incluía una edad máxima para los niños del hogar, se consideró apropiado aplicar un criterio adicional basado en el concepto de *regresión discontinua*; para definir los grupos de tratamiento y control se tomó en cuenta que la edad del niño mayor del hogar estuviera como

máximo dos años por debajo del umbral para los que recibían TMC y dos años por arriba del umbral para los que no las recibían. Adicionalmente, en el análisis de los resultados, las posibles diferencias iniciales se controlaron utilizando técnicas de *emparejamiento*.

Componente cualitativo

El estudio incluyó un componente cualitativo que se desarrolló en dos fases. Primero, antes de llevar a cabo la encuesta cuantitativa, se llevaron a cabo cuatro entrevistas grupales con personal a cargo de los programas de desarrollo rural y de TMC, con el objeto de conocer más a fondo cada programa y averiguar cómo entendían el mecanismo por el cual se lograrían los objetivos de cada programa y cómo entendían que podrían darse las sinergias. Con los resultados de estas entrevistas se ajustaron los cuestionarios de la encuesta. La segunda fase se llevó a cabo después de completar la encuesta cuantitativa, para explorar los mecanismos por los que se darían las sinergias y para entender mejor los resultados. A continuación se presentan más detalles.

Para levantar la información cualitativa se llevaron a cabo *entrevistas semiestructuradas* y *grupos focales*; para su desarrollo se elaboraron guías de entrevistas. Además, se utilizaron instrumentos adicionales: durante las entrevistas se aplicó el “reloj del día” para conocer en detalle el uso del tiempo de los miembros del grupo familiar y así poder visualizar los diferentes roles desempeñados por hombres y mujeres. Durante los grupos focales se utilizó el instrumento conocido como “línea de tendencia”, según el cual se les pide a los participantes que ilustren en un cartel lo “bueno y lo malo” del entorno, en el pasado, presente y futuro, así como los sueños que tienen para su futuro; con esta técnica se busca contextualizar el desarrollo de los programas y explorar las expectativas para el futuro.

Antes del levantamiento definitivo se llevó a cabo una prueba piloto. Por medio de esta se pudo detectar que muchos de los entrevistados no reconocían el programa productivo, ni tampoco identificaban claramente los distintos momentos de su implementación, a pesar de que, hablando con ellos, se detectó que en efecto habían participado. Puesto que uno de los aspectos a explorar era por qué durante la encuesta algunos (menos de la mitad) de los entrevistados que se habían identificado como participantes de un proyecto de desarrollo rural no respondieron que habían participado en él, se incorporó el uso de recursos visuales (fotografías de los libros Plan de Finca-Hogar o de los insumos proporcionados por el programa, por ejemplo) al final de la entrevista, con el objetivo de clarificar si las personas entrevistadas conocían o no conocían, en efecto, los programas de desarrollo productivo.

En esta etapa del estudio se utilizó *muestreo intencional* para la selección de las personas que se entrevistarían o que participarían en los grupos focales. Las personas que se incluyeron en la muestra se identificaron entre los que respondieron la encuesta cuantitativa; se elaboraron listados de acuerdo con el perfil requerido para la muestra, determinando las zonas en las cuales había concentración suficiente de personas con esas características. A cada participante se le entregó una carta y se le explicó cuál era el propósito del estudio; antes de iniciar se les pidió permiso verbal para grabar las conversaciones, el cual consta en la grabación.

Finalmente participaron 98 individuos y se realizaron cincuenta entrevistas y seis grupos focales en los que participaron 48 personas. Durante cada uno de los grupos focales, los participantes se dividieron en grupos pequeños y con cada uno de ellos se trabajó la dinámica “línea de tendencia”, al final se obtuvieron dieciséis carteles. Las entrevistas y grupos focales se grabaron, transcribieron y prepararon para su análisis utilizando el software NVivo 10.

Componente institucional

El tercer componente del estudio, cuyo objeto era investigar las interacciones entre los programas de TMC y desarrollo rural en su diseño y en la realidad de su implementación, además de indagar sobre la economía política existente detrás de las decisiones de articulación entre ambos tipos de programa, se inició con una revisión documental y se completó con una serie de entrevistas semiestructuradas, siguiendo una pauta de entrevista común utilizada en los seis países del proyecto. Las entrevistas se realizaron a funcionarios, actuales y anteriores, de instituciones de gobierno relacionadas con los aspectos de diseño, implementación y evaluación de los programas.

Resultados

Resultados descriptivos

En este apartado se presentan los principales resultados descriptivos de los datos obtenidos en la encuesta cuantitativa. Por separado se presentan los resultados para las comparaciones que involucran proyectos de encadenamientos productivos y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional, puesto que se considera que las posibilidades de sinergias pueden ser diferentes para cada uno y por las capacidades de los hogares beneficiarios de cada tipo de intervención.

Características generales de la muestra

Antes de iniciar con la descripción de los resultados de la encuesta es importante señalar que, como se muestra en el cuadro 6.10, se encontró que algunos hogares incluidos en grupos de comparación que se supone deberían contar con las tmc respondieron que no las recibían y, por otro lado, hogares que se suponía que ya estaban inactivos o que nunca habían recibido tmc respondieron que sí las recibían. Al contar con información para cada integrante de los hogares tanto para el 2014 —proveniente de la encuesta— como para su situación inicial entre el 2005 y 2009 —de acuerdo con el censo del programa csr—, se pudo determinar que en ese período los hogares experimentaron alguna reestructuración (algunos miembros abandonaron los hogares de tmc y “se llevaron” las transferencias con ellos, o los nuevos miembros “trajeron” las transferencias a los hogares).

Por otra parte, también se encontró que algunos hogares que fueron identificados como beneficiarios de programas de desarrollo rural en los listados oficiales, proporcionados por el mag, respondieron que no habían participado; esto se explica, en parte, por los hallazgos sobre los fallos de implementación identificados por medio del componente cualitativo.

Cuadro 6.10. Hogares que reportaron recibir tmc y participaron en un proyecto de desarrollo rural

Característica	EP		SAN			
	A	C	A	C	AC	BD
	TMC+DR	DR	TMC+DR	DR	exTMC+DR	exTMC
Hogar tiene o ha tenido tmc	96,2 %	20,4 %	90,9 %	19,7 %	83,0 %	78,8 %
Hogar activo (recibe tmc)	65,7 %	5,3 %	59,8 %	2,3 %	1,7 %	2,2 %
Participó - SAN O EP	42,3 %	42,1 %	24,9 %	22,1 %	19,6 %	10,6 %
Participó - SAN O EP O recibieron beneficios	64,0 %	55,9 %	46,1 %	37,6 %	37,0 %	31,9 %
Observaciones	239	152	241	213	230	226

Fuente: elaboración propia con base en información de la Encuesta del 2014.

Por lo anterior, debe señalarse que todos los cuadros incluyen resultados para cada uno de los grupos clasificados de acuerdo con las características que se reflejaban en la información registrada en los listados oficiales de los programas de tmc y de desarrollo rural, y no de acuerdo con las respuestas obtenidas en la encuesta.

En el cuadro 6.11 se presentan algunas características que los hogares de la muestra tenían en el momento en que el FISDL llevó a cabo el censo, previo al inicio del programa de tmc en los

diferentes municipios, es decir, entre el 2005 y 2009, según el año en que el programa CSR inició en sus municipios. Para construir los grupos de tratamiento y control de manera que fueran lo más parecidos posible, uno de los criterios principales consistió en que los hogares tuvieran, por lo menos, un hijo en el rango de edad desde dos años menor hasta dos años mayor que la edad máxima de elegibilidad para participar en el programa CSR y que no hubiera completado el sexto grado. Como se observa, todos los grupos tienen en promedio un joven de esa edad, con escolaridad promedio de alrededor de tres años.

CUADRO 6.11. Características generales de la muestra - Antes del programa CSR
Datos del censo del programa CSR (2005-2009, según el municipio)

Característica del hogar	EP		SAN			
	A TMC+DR	C DR	A TMC+DR	C DR	AC exTMC+DR	BD exTMC
Niños con edades dos años arriba o abajo del límite de elegibilidad:	1,2	1,0	1,2	1,1	1,2	1,2
Edad promedio	15,8	15,3	16,3	16,2	16,2	16,8
Escolaridad promedio	3,4	2,8	3,0	3,0	3,0	3,3
Edad del jefe de hogar	41,36	53,75	45,53	53,48	49,18	48,46
Escolaridad del jefe de hogar	4,17	4,79	2,15	1,71	2,45	2,65
Índice de bienes de la casa	1,41	2,28	0,86	1,38	1,29	1,14
Índice de calidad de vida	4,43	4,96	3,15	3,59	3,36	3,66
Observaciones	239	152	241	213	230	226

Fuente: elaboración propia con información del censo del FISDL (2005-2009).

En general, se observa que las características de los hogares y de los individuos entrevistados tienden a tener algunas diferencias significativas entre los diversos grupos de tratamiento y control. En el análisis que se presenta más adelante se incluyeron estas variables para controlar por estas diferencias.

Los proyectos de desarrollo rural tienen como población objetivo diferentes tipos de hogares y, como era de esperarse, los hogares que son parte de proyectos de seguridad alimentaria y nutricional tienden a tener menos educación, menos activos (tierra y bienes de la casa) y menores ingresos, mientras que las familias que son parte de proyectos de encadenamientos productivos tienden a tener un nivel de desarrollo económico y social superior. Esto se observó tanto en los resultados del censo del FISDL —que se muestran en el cuadro 6.11—, llevado a cabo antes

del inicio del programa csr, entre el 2005 y 2009, de acuerdo con el nivel de pobreza del municipio, como en los resultados de la encuesta que se llevó a cabo como parte de este proyecto en el 2014 —se muestran en el cuadro 6.12—. Es decir, los hogares que participan en los programas de seguridad alimentaria y nutricional y de encadenamientos productivos eran diferentes antes y siguen siendo diferentes después de las intervenciones.

CUADRO 6.12. Características generales de los hogares de la muestra
Datos de la Encuesta del 2014

Característica	EP		SAN			
	A TMC+DR	C DR	A TMC+DR	C DR	AC exTMC+DR	BD exTMC
Jefe de hogar	65,7 %	79,6 %	62,7 %	66,7 %	72,6 %	58,4 %
Entrevistada mujer	46,4 %	38,2 %	51,5 %	45,1 %	52,2 %	62,8 %
Edad del entrevistado	43,1	56,6	45,7	51,5	47,9	46,0
Escolaridad del entrevistado	3,8	3,6	2,1	2,5	2,7	3,0
Edad del jefe de hogar	46,1	59,0	48,5	55,5	51,6	51,6
Escolaridad del jefe de hogar	3,54	3,58	2,05	2,13	2,43	2,38
Escolaridad jóvenes, 16 a 30 años	6,41	6,54	5,28	6,55	6,51	6,30
Tamaño del hogar	5,6	3,4	6,0	4,3	4,8	4,5
Reciben remesas	19,7 %	27,0 %	27,4 %	26,8 %	30,0 %	27,9 %
Tienen tierra	95,0 %	92,1 %	93,8 %	93,0 %	95,7 %	87,2 %
Área (manzanas ^{1/})	1,64	2,20	1,25	1,23	1,38	1,06
Área cultivada (manzanas)	1,28	1,85	1,09	1,01	1,10	0,97
Participación en asociaciones						
Productores	16,7 %	24,3 %	4,1 %	2,8 %	2,6 %	1,8 %
Comunitaria	46,4 %	32,9 %	24,9 %	23,9 %	20,4 %	18,1 %
Productores y/o comunitaria	56,1 %	55,3 %	27,4 %	25,8 %	22,2 %	19,5 %
Vende a través de organizaciones	5,0 %	9,9 %	0,4 %	0,5 %	0,4 %	0,4 %
Observaciones	239	152	241	213	230	

1/ Una manzana equivale aproximadamente a 0,7 hectáreas.
Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta del 2014.

En el cuadro 6.12 también se observa que el nivel de escolaridad alcanzado por los jóvenes de dieciséis a treinta años, aunque es apenas de primaria completa, es notablemente más alto que el

del jefe de sus hogares; además, entre los jóvenes, no se observa mucha diferencia entre los niveles de escolaridad en los hogares en encadenamientos productivos y en aquellos en seguridad alimentaria y nutricional. Por otro lado, el tamaño de la tierra del que disponen los hogares de la muestra es pequeño; para los hogares en encadenamientos productivos es cercano a dos manzanas y para los hogares en seguridad alimentaria y nutricional es un poco más de una manzana.

En cuanto a la participación en asociaciones, ya sean estas comunitarias o de productores, en el cuadro 6.12 se observa que, en ambos casos, la participación es más alta, casi del doble, en los hogares que participan en proyectos de encadenamientos productivos que en los que participan en proyectos de seguridad alimentaria y nutricional. La diferencia más notoria se da en la participación en asociaciones de productores, puesto que entre los hogares en seguridad alimentaria y nutricional no supera el 4 %. De la misma manera, pocos hogares venden su producción a través de organizaciones: lo hace menos del 10 % de los hogares en encadenamientos productivos y prácticamente ningún hogar en seguridad alimentaria y nutricional.

Productividad de la tierra, ingreso de las familias e indicadores relacionados

Casi todos los entrevistados cultivan la tierra y no hay muchas diferencias entre los distintos grupos (cuadro 6.13). Por su parte, entre los que cultivan, los grupos relacionados con los proyectos de seguridad alimentaria y nutricional tienden más a cultivar solamente granos básicos que los grupos relacionados con proyectos de encadenamientos productivos; alrededor del 90 % de los grupos en proyectos de seguridad alimentaria y nutricional cultivan solamente granos básicos. El cuadro 6.13 también muestra que entre el 15 % y el 18 % de los entrevistados reportaron haber introducido algún rubro agropecuario (cultivo o animal) a partir del 2012, que es el año en que habrían comenzado a participar en algún proyecto de desarrollo rural. Por otro lado, la productividad por manzana que logran los hogares relacionados con proyectos de encadenamientos productivos es considerablemente mayor que la que logran los de seguridad alimentaria y nutricional, siendo en algunos casos casi del doble.

CUADRO 6.13. Indicadores relacionados con la producción agropecuaria

Característica	EP		SAN			
	A	C	A	C	AC	BD
	TMC+DR	DR	TMC+DR	DR	exTMC+DR	exTMC
Cultivan la tierra	92,5 %	88,8 %	93,8 %	91,1 %	93,9 %	86,3 %
<i>Cultivan solo granos básicos</i>	85,5 %	75,6 %	93,4 %	90,7 %	91,7 %	89,7 %
Nuevo rubro (cultivo o animal)	18,1 %	15,1 %	17,8 %	17,4 %	16,1 %	16,4 %
Productividad (US\$ por manzana)	399,3	546,4	202,9	226,7	208,9	200,9
<i>Observaciones</i>	239	152	241	213	230	226

Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta del 2014.

Por medio de la encuesta se recopiló información para determinar las diferentes fuentes de ingresos que los hogares tuvieron disponibles en los últimos doce meses, además de los agropecuarios. En el cuadro 6.14 se presentan las medias de los diferentes tipos de ingresos. Como se observa, el ingreso total de los hogares que participan en programas de encadenamientos productivos es prácticamente el doble que el de los hogares que participan en programas de seguridad alimentaria y nutricional. Los dos tipos de hogares no difieren solamente en su nivel de ingreso sino también en el peso relativo de las diferentes fuentes. Por ejemplo, los hogares en encadenamientos productivos generan por cuenta propia entre el 50 % y 68 % de su ingreso total, mientras que en los hogares en seguridad alimentaria y nutricional la proporción está entre 33 % y 41 %, aproximadamente. El ingreso generado por concepto de salarios no difiere mucho, pero sí el hecho que los hogares en encadenamientos productivos dependen menos de los salarios agropecuarios.

Cuadro 6.14. Ingreso anual de los hogares en dólares

Rubro	EP		SAN			
	A TMC+DR	C DR	A TMC+DR	C DR	AC exTMC+DR	BD exTMC
Nivel del ingreso (US\$)						
Ingreso total	3619,4	3228,8	1774,5	1749,7	1715,8	1743,7
Ingreso por cuenta propia	2467,4	1632,7	607,5	721,3	568,1	526,8
<i>Agropecuarios</i>	1827,1	1321,6	506,8	611,0	467,8	374,6
<i>No agropecuarios</i>	640,3	311,1	100,7	110,3	100,3	152,2
Ingresos por salarios	683,5	1110,0	627,2	614,9	657,1	723,5
Remesas	151,3	251,6	270,9	216,1	305,8	304,9
Otros ingresos	32,6	32,6	32,6	32,6	32,6	32,6
Ayuda del gobierno en efectivo	284,7	201,9	236,3	164,9	152,2	156,0
Distribución del ingreso (%)						
Ingreso total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Ingreso por cuenta propia	68,2 %	50,6 %	34,2 %	41,2 %	33,1 %	30,2 %
<i>Agropecuarios</i>	50,5 %	40,9 %	28,6 %	34,9 %	27,3 %	21,5 %
<i>No agropecuarios</i>	17,7 %	9,6 %	5,7 %	6,3 %	5,8 %	8,7 %
Ingresos por salarios	18,9 %	34,4 %	35,3 %	35,1 %	38,3 %	41,5 %
Remesas	4,2 %	7,8 %	15,3 %	12,3 %	17,8 %	17,5 %
Otros ingresos	0,9 %	1,0 %	1,8 %	1,9 %	1,9 %	1,9 %
Ayuda del gobierno en efectivo	7,9 %	6,3 %	13,3 %	9,4 %	8,9 %	8,9 %
Observaciones	239	152	241	213	230	226

Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta del 2014.

Puesto que el ingreso de los hogares rurales tiene una variabilidad grande, además de ser usualmente volátil, construimos una serie de indicadores que pueden considerarse como proxy del ingreso. Por ejemplo, índices de bienes, variedad de la dieta alimenticia y algunos aspectos relacionados con la seguridad alimentaria, específicamente, si ante la falta de alimentos tuvieron la necesidad de vender algo o pedir dinero prestado. Los resultados se muestran en el cuadro 6.15.

Al igual que para los indicadores de ingreso, el índice de bienes del hogar, así como el índice total de bienes, que incluye tanto bienes del hogar como productivos, es mayor para los hogares que participan en proyectos de encadenamientos productivos que para aquellos que participan

en proyectos de seguridad alimentaria y nutricional. Es notoria la poca variedad de la dieta alimenticia de los hogares entrevistados, en todos los grupos de comparación. A pesar de que el ingreso de los hogares que participan en los proyectos de encadenamientos productivos es considerablemente mayor que aquel de los hogares que participan en proyectos de seguridad alimentaria y nutricional, alrededor del 90 % de los hogares en todos los grupos respondieron que comían algo distinto a tortillas y frijoles en menos de cinco tiempos de comida a la semana. Más del 20 % de los hogares, en todos los grupos, indicaron que ante la falta de dinero tuvieron que vender algo o gastar de sus ahorros para comprar alimentos.

Cuadro 6.15. Indicadores proxy del ingreso

Indicador	EP		SAN			
	A TMC+DR	C DR	A TMC+DR	C DR	AC exTMC+DR	BD exTMC
Índice de bienes de la casa	2,4	3,0	1,7	2,3	2,3	2,3
Índice de bienes (domésticos y productivos)	9,3	9,6	7,7	8,6	8,5	7,6
Falta de variedad en la dieta						
Comen solo tortilla y frijoles en todas las comidas	46,9 %	39,5 %	51,0 %	43,7 %	44,3 %	41,6 %
Comen otra cosa en menos de cinco comidas a la semana	90,0 %	90,1 %	90,5 %	89,7 %	91,3 %	95,1 %
Para poder comer						
Vendieron algo	17,2 %	19,1 %	17,4 %	16,0 %	17,4 %	20,4 %
Vendieron algo o gastaron ahorros	25,1 %	25,0 %	22,8 %	24,4 %	22,6 %	28,3 %
Observaciones	239	152	241	213	230	226

Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta del 2014.

Indicadores de inclusión financiera

Alrededor del 40 % de los hogares en encadenamientos productivos indicaron que tenía créditos formales o cuentas en banco o en instituciones formales, mientras que el porcentaje de hogares en seguridad alimentaria y nutricional que indicaron tenerlos es menor, entre el 15 % y 22 % (cuadro 6.16).

CUADRO 6.16. Indicadores de inclusión financiera en porcentajes

Característica	EP		SAN			
	A	A	C	AC	BD	
	TMC+DR	TMC+DR	DR	exTMC+DR	exTMC	
<u>Tiene crédito o cuentas</u>	<u>39,3 %</u>	<u>40,1 %</u>	<u>22,4 %</u>	<u>14,1 %</u>	<u>21,7 %</u>	<u>15,0 %</u>
Tiene crédito o deudas con institución formal	34,3 %	27,6 %	19,1 %	7,5 %	14,3 %	9,3 %
Tiene cuentas en banco o institución formal	10,5 %	17,8 %	5,0 %	7,0 %	10,9 %	6,2 %
Observaciones	239	152	241	213	230	226

Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta del 2014.

Papel de las mujeres en las decisiones

Uno de los indicadores de interés en este proyecto es identificar las posibles sinergias sobre el papel de las mujeres en la toma de decisiones. Por lo tanto, en esta sección se presentan los resultados separados para hombres y mujeres, además de los totales.

La encuesta incluyó una serie de preguntas acerca de quiénes toman las decisiones sobre una serie de aspectos en el hogar, tanto en el ámbito doméstico como en el productivo. En el cuadro 6.17 se muestran los resultados para el ámbito doméstico. Llama la atención que, aunque muchos de los indicadores de capital humano y recursos de los hogares son diferentes entre los participantes en proyectos de seguridad alimentaria y nutricional y aquellos en encadenamientos productivos, para el caso de las mujeres que participan en los programas de csr y de desarrollo rural (grupo A), los porcentajes sobre toma de decisiones son similares. Por su parte, para los hogares en seguridad alimentaria y nutricional, las mujeres que participan o han participado en el programa de TMC (grupos A, AC y BD) tienden a tener mayor poder de decisión que las que no lo han hecho (grupo C).

CUADRO 6.17. Indicadores sobre toma de decisiones en el ámbito del hogar en porcentajes^{1/}

Tienen la última palabra...	EP		SAN			
	A TMC+DR	C DR	A TMC+DR	C DR	AC exTMC+DR	BD exTMC
Ambos sexos						
Sobre cómo gastar ingresos del hogar	51,5 %	59,9 %	49,4 %	52,1 %	57,0 %	55,3 %
En la compra de comida	42,3 %	61,2 %	46,9 %	43,2 %	47,4 %	48,2 %
En la compra de ropa para los niños	37,7 %	46,1 %	45,6 %	37,6 %	40,4 %	41,6 %
En la compra de electrodomésticos	42,7 %	54,6 %	45,6 %	44,1 %	45,2 %	45,6 %
<i>Observaciones</i>	239	152	241	213	230	226
Mujeres						
Sobre cómo gastar ingresos del hogar	43,2 %	60,3 %	46,0 %	41,7 %	55,8 %	54,2 %
En la compra de comida	55,0 %	77,6 %	56,5 %	50,0 %	58,3 %	52,1 %
En la compra de ropa para los niños	52,3 %	60,3 %	55,6 %	41,7 %	51,7 %	47,2 %
En la compra de electrodomésticos	44,1 %	63,8 %	45,2 %	41,7 %	52,5 %	45,1 %
<i>Observaciones</i>	111	58	124	96	120	142
Hombres						
Sobre cómo gastar ingresos del hogar	58,6 %	59,6 %	53,0 %	60,7 %	58,2 %	57,1 %
En la compra de comida	31,3 %	51,1 %	36,8 %	37,6 %	35,5 %	41,7 %
En la compra de ropa para los niños	25,0 %	37,2 %	35,0 %	34,2 %	28,2 %	32,1 %
En la compra de electrodomésticos	41,4 %	48,9 %	46,2 %	46,2 %	37,3 %	46,4 %
<i>Observaciones</i>	128	94	117	117	110	84

1/ Los porcentajes representan la proporción de los entrevistados que indicaron que ellos tenían la última palabra sobre esos aspectos; se reportan por separado los resultados de acuerdo con el sexo del entrevistado.

Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta del 2014.

Construimos un indicador con una metodología similar a la propuesta por Alkire *et al.* (2012) para su Índice de Empoderamiento de las Mujeres en la Agricultura⁴ (IEMA), aunque con algunas modificaciones, manteniendo los cinco dominios del índice original: producción, recursos, ingresos, liderazgo y uso del tiempo. Los dominios incluidos se refieren a ámbitos diferentes al doméstico; el indicador se construyó tanto para hombres como para mujeres. Los hogares que participan en proyectos de encadenamientos productivos tienen mayor nivel de empoderamiento en todos los dominios que los que participan en aquellos de seguridad alimentaria y nutricional. A su vez, los resultados para

4 Women's Empowerment in Agriculture Index (WEAI), del Instituto Internacional de Investigaciones de Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés).

los diversos grupos que participan en programas de desarrollo rural, ya sea que reciban o no TMC, son bastante similares. En todos los dominios, los hogares que no participan en desarrollo rural tienen índices de empoderamiento más bajos, con excepción de liderazgo (cuadro 6.18).

Cuadro 6.18. Indicadores de empoderamiento^{1/}

Dominio	EP		SAN			
	A TMC+DR	C DR	A TMC+DR	C DR	AC exTMC+DR	BD exTMC
Ambos sexos						
ÍNDICE DE EMPODERAMIENTO	0,747	0,755	0,663	0,687	0,684	0,648
Dominio 1: Producción	0,801	0,816	0,716	0,749	0,772	0,666
Dominio 2: Recursos	0,647	0,689	0,548	0,573	0,568	0,506
Dominio 3: Ingreso	0,881	0,888	0,873	0,862	0,889	0,803
Dominio 4: Liderazgo	0,701	0,651	0,488	0,498	0,450	0,447
Dominio 5: Tiempo (satisfacción)	0,703	0,730	0,693	0,756	0,739	0,819
Observaciones	239	152	241	213	230	226
Mujeres						
ÍNDICE DE EMPODERAMIENTO	0,702	0,724	0,585	0,614	0,624	0,590
Dominio 1: Producción	0,631	0,707	0,500	0,568	0,633	0,539
Dominio 2: Recursos	0,502	0,626	0,414	0,514	0,489	0,427
Dominio 3: Ingreso	0,847	0,931	0,823	0,797	0,875	0,771
Dominio 4: Liderazgo	0,721	0,612	0,480	0,453	0,408	0,433
Dominio 5: Tiempo (satisfacción)	0,811	0,741	0,710	0,740	0,717	0,782
Observaciones	111	58	124	96	120	142
Hombres						
ÍNDICE DE EMPODERAMIENTO	0,785	0,774	0,746	0,747	0,748	0,746
Dominio 1: Producción	0,949	0,883	0,944	0,897	0,923	0,881
Dominio 2: Recursos	0,773	0,727	0,689	0,621	0,655	0,639
Dominio 3: Ingreso	0,910	0,862	0,927	0,915	0,905	0,857
Dominio 4: Liderazgo	0,684	0,676	0,496	0,534	0,495	0,470
Dominio 5: Tiempo (satisfacción)	0,609	0,723	0,675	0,769	0,764	0,881
Observaciones	128	94	117	117	110	84

1/ Índice basado en el Women’s Empowerment in Agriculture Index (WEAI), del Instituto Internacional de Investigaciones de Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés).

Los valores se obtuvieron con base en las respuestas que los entrevistados dieron sobre su propia experiencia; se reporta por separado los resultados de acuerdo con el sexo del entrevistado.

Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta del 2014.

Resultados de la evaluación de impacto

En este apartado se revisan los resultados de la evaluación de impacto propiamente dicha. Se presentan los resultados para las variables principales. En este contexto no se está evaluando el impacto de cada programa, sino el efecto de contar con ambos programas en comparación con contar con solo uno de ellos.

Como se discutió anteriormente, algunos hogares que se suponía que debían contar con TMC respondieron que no las recibían, mientras que algunos hogares que se suponía que ya estaban inactivos o que nunca habían recibido TMC respondieron que sí las recibían. Por otro lado, algunos hogares que se suponía que participaban en programas de desarrollo rural respondieron en la encuesta que no lo hacían. Por las razones anteriores se estimó el intento de tratamiento (*Intent to Treat Effect*) utilizando diferencia simple. Este efecto se captura a partir de estimar el siguiente modelo:

$$E_{it} = \beta X_i + \delta TIT_i + u_i$$

donde:

E_{it} = variable de interés para el hogar i

i = indicador de hogar

TIT = 1 recibir la combinación de programas, 0 participar solo en un programa

X = variables de control: características de los hogares antes de ingresar al programa CSR (utilizadas para aplicar el emparejamiento: edad del jefe de hogar, educación del jefe de hogar, índice de bienes de la casa, índice de calidad de vida)

u_i = error

coeficientes:

β = controla por las características iniciales, variables de control

δ = es el efecto estimado de recibir la combinación de programas

Las variables de control que se incluyeron para estimar la puntuación de la propensión a participar (*Propensity Score*), medidas al inicio, es decir, con la información del censo del programa CSR, son algunas de las características observables utilizadas para la selección de los beneficiarios a los programas. Dos de las variables incluidas sustituyen algunas incluidas en el *Proxy Means Test* del programa CSR. La primera, *edad del jefe de hogar*, se incluyó puesto que, para seleccionar a los hogares para los grupos de tratamiento y control, se tomó como criterio que la edad de los hijos estuviera dos años por arriba o por debajo del límite de elegibilidad, los hogares cuyo hijo menor estuviera arriba del umbral tenderían a ser mayores que los que tenían a su hijo mayor dos años por abajo del umbral. Incluir esta variable controla por la ubicación en el ciclo de vida de los hogares. La segunda es el índice de calidad de vida, que es un indicador que resume el acceso a varios servicios básicos: agua, electricidad, servicios sanitarios, etc., que son variables que están incluidas en el *Proxy Means Test*.

En el cuadro 6.19 se presentan los resultados de las variables anteriores para los grupos de tratamiento y control respecto a cada una de las comparaciones, ajustados por el *Propensity Score*, utilizando la metodología del vecino más cercano ($n=1$). También se presentan los resultados para otros indicadores complementarios. Como se observa, los resultados son balanceados en todas las comparaciones.

CUADRO 6.19. Características iniciales de los grupos de tratamiento y control. Niveles ajustados utilizando puntuación de la propensión a participar

Variable	Grupo	EP		SAN		
		A vs. C	A vs. C	A vs. AC	AC vs. C	AC vs. BD
Edad del jefe de hogar (años)	Tratamiento	41,4	45,5	45,5	49,3	49,2
	Control	41,9	44,8	46,3	48,0	50,7
	Estadística T	-0,2	0,43	-0,47	0,72	-0,8
Hay cónyuge en el hogar (%)	Tratamiento	83,7 %	81,3 %	81,3 %	69,1 %	69,1 %
	Control	46,4 %	75,5 %	71,4 %	71,4 %	55,7 %
	Estadística T	-0,2	0,43	-0,47	0,72	-0,8
Número de miembros del hogar	Tratamiento	5,9	7,3	7,3	5,8	5,8
	Control	2,9	4,7	5,7	4,8	5,5
	Estadística T	-0,2	0,43	-0,47	0,72	-0,8
Escolaridad del jefe de hogar	Tratamiento	4,2	2,15	2,15	2,46	2,46
	Control	5,7	2,05	2,06	2,14	2,5
	Estadística T	-0,2	0,43	-0,47	0,72	-0,8
Escolaridad 16 a 30 años	Tratamiento	4,5	3,45	3,45	3,84	3,84
	Control	5,8	4,41	3,58	4,12	3,97
	Estadística T	-0,2	0,43	-0,47	0,72	-0,8
Índice de bienes de la casa	Tratamiento	1,4	0,86	0,86	1,30	1,30
	Control	1,1	0,97	0,81	1,29	1,35
	Estadística T	-0,2	0,43	-0,47	0,72	-0,27
Índice de calidad de vida	Tratamiento	4,4	3,15	3,16	3,37	3,37
	Control	4,1	3,26	3,21	3,39	3,36
	Estadística T	-0,2	0,43	-0,47	0,72	0,04
Reciben remesas (%)	Tratamiento	8,4 %	9,5 %	9,5 %	14,8 %	14,8 %
	Control	6,3 %	11,2 %	9,5 %	19,6 %	16,1 %
	Estadística T	-0,2	0,43	-0,47	0,72	-0,26
Observaciones (N)	Tratamiento	239	241	241	230	230
	Control	140	213	230	213	226

Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta del 2014.

A continuación se presentan los resultados de la evaluación de impacto para las comparaciones que cuentan con información y que se listan en el cuadro 6.8. Como análisis de robustez se pre-

sentan los coeficientes obtenidos utilizando dos métodos de emparejamiento: vecino más cercano ($n=1$) y kernel.

Comparación 1. Efecto adicional de participar en el programa CSR además de participar en proyectos de desarrollo rural

La comparación del grupo A (TMC+DR) con el C (DR) toma en cuenta los hogares que participan en los proyectos de desarrollo rural y los diferencia según si reciben TMC o si nunca las han recibido. Permite evaluar si participar en el programa CSR, es decir, recibir transferencias y la capacitación acompañante, está asociado con mejores resultados que solo participar en los programas de desarrollo rural. Esta comparación se puede realizar tanto para proyectos de encadenamientos productivos como para aquellos de seguridad alimentaria y nutricional; los resultados se presentan en los cuadros 6.20 y 6.21, respectivamente.

Para el caso de las *comparaciones sobre encadenamientos productivos* no se identificaron impactos significativos para la mayoría de indicadores; el único que resultó significativo se relaciona con la diversificación de la producción: contar con ambos programas resulta en un incremento que oscila entre 10 y 15 puntos porcentuales en la proporción de hogares que introdujeron un nuevo rubro productivo, ya sea cultivos o animales, desde el 2012 (cuadro 6.20).

Para el caso de las *comparaciones sobre seguridad alimentaria y nutricional* no se identificaron impactos para los indicadores de producción ni de ingreso. Por el contrario, se obtuvieron resultados positivos para los indicadores de inclusión financiera: la proporción de hogares con acceso a crédito formal aumenta entre 13 y 15 puntos en los hogares que tienen ambos programas (grupo A), comparados con aquellos que solamente tienen proyectos de seguridad alimentaria y nutricional (grupo C). Aunque pequeño, se identificó un aumento alrededor de tres puntos porcentuales en la participación en asociaciones productivas. En esta comparación no se identificaron impactos para los indicadores de empoderamiento de la mujer (cuadro 6.21).

Comparación 2. Efecto de participar en proyectos de desarrollo rural habiendo participado con anterioridad en el programa CSR

La comparación del grupo AC (exTMC+DR) con el C (DR) toma en cuenta los hogares que participan en los proyectos de desarrollo rural y los diferencia según si participaron anteriormente en el programa de TMC o nunca lo hicieron. Permite comparar si al haber participado en el programa CSR se obtienen mejores resultados. En este caso, si no se observaran diferencias, estaría

indicando que los impactos observados en la comparación A *vs.* C, discutidos en el apartado anterior, se deberían a que se siguen recibiendo las transferencias; por otro lado, si se logra identificar sinergias, y los resultados que se obtienen son parecidos a los obtenidos en la comparación anterior, estaría indicando que lo que produce la sinergia no es el valor monetario de las transferencias, si no que se debe a los otros elementos del programa CSR, es decir, haber recibido las diferentes capacitaciones y las otras oportunidades de interacción social. Esta comparación se puede evaluar solamente para proyectos de seguridad alimentaria y nutricional. Los resultados se muestran en el cuadro 6.22.

En esta comparación no se identificaron impactos para los indicadores de producción ni de ingreso pero, igual que en la comparación A *vs.* C, se obtuvieron resultados positivos para otros indicadores. Por ejemplo, la proporción de hogares con acceso a crédito formal aumenta entre 5 y 8 puntos en los hogares que habían participado en el programa CSR (grupo AC), en relación con los que solamente tienen proyectos de seguridad alimentaria y nutricional (grupo C). En esta comparación se identificaron impactos para los indicadores de empoderamiento de la mujer, en el dominio de producción. Por lo tanto, habría indicios de que son los otros elementos del programa CSR los que generan sinergias.

Comparación 3. Efectos de continuar recibiendo las TMC además de participar en proyectos de desarrollo rural

La comparación del grupo A (TMC+DR) con el AC (exTMC+DR) toma en cuenta hogares que participan en los proyectos de desarrollo rural, diferenciando entre los que han salido del programa de TMC con los que todavía están participando. Permite evaluar si es el valor monetario lo que genera las sinergias. En el 2012, cuando los hogares comenzaron a participar en los proyectos de desarrollo rural y los hogares que salieron del programa CSR (el grupo AC) dejaron de recibir las transferencias, ambos grupos las habían recibido y además participado en las otras actividades del programa CSR durante un período que oscilaba entre tres y siete años. En este sentido, si no se identifican diferencias, sería otro indicio de que no es el valor monetario lo que genera las sinergias identificadas en la comparación A *vs.* C. Esta comparación se puede evaluar solamente para proyectos de seguridad alimentaria y nutricional. En efecto, no fue posible identificar impactos para ninguno de los indicadores principales. Por esa razón se omite el cuadro de resultados, pero está disponible en el archivo de los autores para los interesados.

Comparación 4. Efecto de haber participado en el programa CSR y, después de salir de este, participar en proyectos de desarrollo rural

La comparación de los grupos AC (exTMC+DR) y BD (exTMC) toma en cuenta los hogares que comenzaron a participar en proyectos de desarrollo rural y dejaron de recibir TMC, frente a los que no participaron en proyectos de desarrollo rural. Permite identificar si los programas de desarrollo rural pueden servir como una estrategia de salida del programa de transferencias. Esta comparación se puede evaluar solamente para proyectos de seguridad alimentaria y nutricional. Los resultados se presentan en el cuadro 6.23.

En esta comparación no se identificaron impactos para los indicadores de producción ni para los ingresos de origen agropecuario, ni en el total del ingreso generado autónomamente por los hogares. Sin embargo, para un indicador de proxy de ingresos —el índice de bienes— y para la variedad de la dieta se identificaron impactos en la dirección deseada, aunque solamente con un nivel de significancia de 0,1. También fue posible identificar impactos positivos para el índice de inclusión financiera; en promedio, para los hogares que tienen proyectos de seguridad alimentaria y nutricional, al salir del programa CSR (grupo AC), la proporción que tiene acceso a créditos es entre 6 y 8 puntos porcentuales mayor que el grupo de control (grupo BD); similarmente, la proporción del acceso, ya sea a una cuenta en un banco o a créditos formales, es mayor entre 8 y 11 puntos porcentuales. Por último, fue posible identificar impactos positivos para el índice de empoderamiento de las mujeres.

Cuadro 6.20. Resumen de sinergias - Encadenamientos productivos (EP)
Comparación grupos A (DR+TMC) vs. C (DR)

Área	Indicador	Grupo ^{1/}		Impactos ^{2/}			Estadística T
		Tratamiento DR+TMC	Control DR	Impacto	Error estándar		
Producción	Introdujeron nuevos cultivos o animales %	0,197	0,046	0,151 ^a	0,068	2,240	**
				0,109 ^b	0,077	1,420	
	Productividad (US\$ / manzana)	358,43	422,69	-64,25 ^a	121,11	-0,530	
Ingreso	Ingreso agropecuario (US\$)	792,11	688,42	103,69 ^a	350,600	0,300	
				94,24 ^b	283,33	0,330	
	Ingreso total anual (US\$)	2059,23	1803,90	255,32 ^a	685,480	0,370	
Proxy de ingreso				-3,82 ^b	607,62	-0,010	
	Índice de bienes (de la casa y productivos)	9,30	9,10	0,190 ^a	0,855	0,220	
				0,185 ^b	0,743	0,250	
	Falta de variedad en la dieta %	0,899	0,977	-0,078 ^a	0,065	-1,190	
				-0,040 ^b	0,066	-0,610	
Inclusión financiera	Utilizaron ahorros o vendieron algo para comer %	0,266	0,216	0,050 ^a	0,110	0,460	
				0,008 ^b	0,097	0,080	
	Tienen cuentas en banco o financieras %	0,110	0,106	0,005 ^a	0,096	0,050	
				0,005 ^b	0,082	0,060	
	Tienen crédito formal %	0,353	0,339	0,013 ^a	0,116	0,120	
Participación en asociaciones				0,051 ^b	0,099	0,520	
	Tienen cuentas en banco o créditos formales %	0,404	0,417	-0,014 ^a	0,122	-0,110	
				0,026 ^b	0,106	0,25	
	Participa en asociación de productores %	0,174	0,252	-0,078 ^a	0,106	-0,740	
				-0,043 ^b	0,091	-0,470	
	Participa en asociaciones comunitarias %	0,491	0,445	0,046 ^a	0,118	0,390	
				0,088 ^b	0,101	0,880	
	Participa en asociaciones de productores o comunidad %	0,592	0,688	-0,096 ^a	0,120	-0,800	
				-0,014 ^b	0,106	-0,130	

Continúa

Área	Indicador	Grupo ^{1/}		Impactos ^{2/}		
		Tratamiento DR+TMC	Control DR	Impacto	Error estándar	Estadística T
Empoderamiento	Índice de empoderamiento, <i>ambos sexos</i>	0,757	0,749	0,008 ^a -0,007 ^b	0,047 0,037	0,170 -1,90
	Empoderamiento en dominio: producción, <i>ambos sexos</i>	0,821	0,791	0,030 ^a -0,024 ^b	0,088 0,037	0,340 -0,190
	Índice de empoderamiento, <i>mujeres</i>	0,702	0,756	-0,054 ^a -0,058 ^b	0,052 0,046	-1,040 -1,260
	Empoderamiento en dominio: producción, <i>mujeres</i>	0,631	0,739	-0,108 ^a -0,160 ^b	0,115 0,097	-0,940 1,650
						*

1/ Promedios ajustados por ps, vecino más cercano (n=1).
2/ Impactos estimados utilizando regresiones lineales: (a) Corresponde a estimaciones ps, vecino más cercano (n=1); (b) co-
rresponde a estimaciones rs, kernel.
* Indica que el coeficiente es significativo con un nivel de confianza de 0,1, ** al 0,05 y *** al 0,01.
Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta del 2014.

CUADRO 6.21. Resumen de sinergias - Seguridad alimentaria y nutricional (SAN)
Comparación grupos A (DR+TMC) vs. C (DR)

Área	Indicador	Grupo ^{1/}		Impactos ^{2/}		
		Tratamiento DR+TMC	Control DR	Impacto	Error estándar	Estadística T
Producción	Introdujeron nuevos culti- vos o animales %	0,163	0,174	-0,012 ^a	0,059	-0,200
				-0,013 ^b	0,044	-0,280
	Productividad (US\$ / manzana)	169,30	200,60	-31,29 ^a -21,22 ^b	67,720 45,447	-0,460 -0,470
Ingreso	Ingreso agropecuario (US\$)	461,00	530,20	-69,27 ^a -69,49 ^b	121,70 107,21	-0,570 -0,650
	Ingreso total anual (US\$)	1726,00	1668,90	57,06 ^a 226,47 ^b	266,91 222,20	0,210 1.020

Continúa

Área	Indicador	Grupo ^{1/}		Impacto	Impactos ^{2/}	
		Tratamiento DR+TMC	Control DR		Error estándar	Estadística T
Proxy de ingreso	Índice de bienes (de la casa y productivos)	7,900	8,500	-0,605 ^a	0,447	-1,350
				-0,562 ^b	0,374	-1,500
	Falta de variedad en la dieta %	0,898	0,856	0,042 ^a	0,048	0,880
				0,016 ^b	0,036	0,440
Inclusión financiera	Utilizaron ahorros o vendieron algo para comer %	0,242	0,214	0,028 ^a	0,063	0,440
				-0,030 ^b	0,050	-0,600
	Tienen cuentas en banco o financieras %	0,047	0,067	-0,021 ^a	0,032	-0,650
				-0,005 ^b	0,027	-0,170
	Tienen crédito formal %	0,209	0,077	0,133 ^a	0,045	2,920 ***
				14,910 ^b	0,038	3,890 ***
	Tienen cuentas en banco o créditos formales %	0,237	0,144	0,093 ^a	0,053	1,750 *
				0,128 ^b	0,044	2,890 ***
Participación en asociaciones	Participan en asociación de productores %	0,042	0,005	0,031 ^a	0,019	1,960 **
				0,031 ^b	0,022	1,430
	Participan en asociaciones comunitarias %	0,256	0,265	-0,009 ^a	0,066	-0,009
				-0,002 ^b	0,051	-0,030
Empoderamiento	Participa en asociación de productores o comunidad %	0,279	0,265	0,014 ^a	0,067	0,210
				0,015 ^b	0,052	0,290
	Índice de empoderamiento, <i>ambos sexos</i>	0,672	0,699	-0,027 ^a	0,032	-0,850
				-0,019 ^b	0,024	-0,800
	Empoderamiento en dominio: producción, <i>ambos sexos</i>	0,728	0,745	-0,017 ^a	0,058	-0,300
				-0,038 ^b	0,044	-0,850
	Índice de empoderamiento, <i>mujeres</i>	0,585	0,619	-0,033 ^a	0,048	-0,700
				-0,006 ^b	0,042	-0,150
	Empoderamiento en dominio: producción, <i>mujeres</i>	0,500	0,569	-0,069 ^a	0,089	-0,770
				0,024 ^b	0,040	0,590

1/ Promedios ajustados por rs, vecino más cercano (n=1).

2/ Impactos estimados utilizando regresiones lineales: (a) corresponde a estimaciones rs, vecino más cercano (n=1); (b) corresponde a estimaciones rs, kernel.

* Indica que el coeficiente es significativo con un nivel de confianza de 0,1, ** al 0,05 y *** al 0,01.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta del 2014.

CUADRO 6.22. Resumen de sinergias - Seguridad alimentaria y nutricional (SAN)
Comparación grupos AC (DR+exTMC) y C (DR)

Área	Indicador	Grupo ^{1/}		Impacto	Impactos ^{2/}		Estadística T
		Tratamiento DR+exTMC	Control DR		Error estándar		
Producción	Introdujeron nuevos cultivos o animales %	0,175	0,160	0,014 ^a	0,052	0,270	
				0,002 ^b	0,041	0,060	
	Productividad (US\$ / manzana)	196,40	198,90	-2,54 ^a	57,030	-0,040	
				10,22 ^b	39,120	0,260	
Ingreso	Ingreso agropecuario (US\$)	437,70	621,50	-183,77 ^a	124,100	-1,480	
				-180,73 ^b	92,009	-1,960	**
	Ingreso total anual (US\$)	1612,60	1585,40	27,14 ^a	278,930	0,100	
				-42,60 ^b	200,170	-0,210	
Proxy de ingreso	Índice de bienes (de la casa y productivos)	8,446	8,815	-0,369 ^a	0,410	-0,900	
				-0,191 ^b	0,034	-0,570	
	Falta de variedad en la dieta %	0,920	0,873	0,047 ^a	0,039	1,220	
				0,035 ^b	0,031	1,130	
Inclusión financiera	Utilizaron ahorros o vendieron algo para comer %	0,231	0,210	0,021 ^a	0,058	0,370	
				-0,019 ^b	0,045	-0,430	
	Tienen cuentas en banco o financieras %	0,118	0,038	0,080 ^a	0,035	2,310	**
				0,056 ^b	0,030	1,880	*
Participación en	Tienen crédito formal %	0,142	0,123	0,019 ^a	0,044	0,430	
				0,070 ^b	0,033	2,120	**
	Tienen cuentas en banco o créditos formales %	0,222	0,151	0,071 ^a	0,051	1,380	
				0,092 ^b	0,040	2,300	**
Participación en	Participan en asociación de productores %	0,028	0,038	-0,009 ^a	0,022	-0,420	
				0,006 ^b	0,018	0,300	
	Participan en asociaciones comunitarias %	0,212	0,259	-0,047 ^a	0,059	-0,800	
				-0,057 ^b	0,045	-1,260	
Participación en	Participan en asociación de productores o comunidad %	0,231	0,288	-0,057 ^a	0,060	-0,940	
				-0,051 ^b	0,046	-1,110	

Continúa

Área	Indicador	Grupo ^{1/}		Impacto	Impactos ^{2/}	
		Tratamiento DR+exTMC	Control DR		Error estándar	Estadística T
Empode- ramiento	Índice de empode-ramiento, <i>ambos sexos</i>	0,678	0,693	-0,015	0,029	-0,510
				-0,018 ^b	0,022	-0,800
	Empoderamiento en domi- nio: producción, <i>ambos sexos</i>	0,771	0,779	-0,008 ^a	0,052	-0,160
				-0,005 ^b	0,040	-0,130
	Índice de empoder-amiento, <i>mujeres</i>	0,624	0,598	0,026 ^a	0,044	0,600
				0,018 ^b	0,037	0,540
	Empoderamiento en domi- nio: producción, <i>mujeres</i>	0,633	0,471	0,163 ^a	0,080	2,030
				0,083 ^b	0,062	1,350

1/ Promedios ajustados por rs, vecino más cercano (n=1).
2/ Impactos estimados utilizando regresiones lineales: (a) corresponde a estimaciones rs, vecino más cercano (n=1); (b) co-
rresponde a estimaciones rs, kernel.
* Indica que el coeficiente es significativo con un nivel de confianza de 0,1, ** al 0,05 y *** al 0,01.
Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta del 2014.

CUADRO 6.23. Resumen de sinergias - Seguridad alimentaria y nutricional (SAN)
Comparación grupos AC (exTMC+DR) y BD (exTMC)

Área	Indicador	Grupos ^{1/}		Impacto	Impactos ^{2/}	
		Tratamiento exTMC+DR	Control exTMC		Error estándar	Estadística T
Producción	Introdujeron nuevos cultivos o animales %	0,175	0,170	0,005 ^a	0,055	0,090
				0,028 ^b	0,041	0,690
	Productividad (US\$ / manzana)	187,30	131,60	55,69 ^a	43,90	1,370
Ingreso	Ingreso agropecuario (US\$)	437,70	544,80	-107,13 ^a	104,10	-1,030
				-44,26 ^b	85,66	-0,520
	Ingreso total anual (US\$)	1612,60	1638,50	-25,96 ^a		-0,090
				-766,00 ^b	210,58	-0,420

Continúa

Área	Indicador	Grupos ^{1/}		Impactos ^{2/}		
		Tratamiento exTMC+DR	Control exTMC	Impacto	Error estándar	Estadística T
Proxy de ingreso	Índice de bienes (de la casa y productivos)	8,400	7,900	0,501 ^a		0,990
				0,663 ^b	0,379	1,750 *
	Falta de variedad en la dieta %	0,920	0,972	-0,052 ^a		-1,710 *
				-0,044 ^b	0,028	-1,590
	Utilizaron ahorros o vendieron algo para comer %	0,231	0,197	0,034 ^a	0,064	-1,030
				-0,047 ^b	0,050	-0,950
Inclusión financiera	Tienen cuentas en banco o financieras %	0,118	0,042	0,076 ^a	0,036	2,070 **
				0,052 ^b	0,032	1,960 **
	Tienen crédito formal %	0,142	0,061	0,080 ^a		1,960 **
				0,066 ^b	0,040	1,800 *
	Tienen cuentas en banco o créditos formales %	0,222	0,104	0,118 ^a		2,310 **
				0,085 ^b	0,044	1,930 *
Participación en asociaciones	Participan en asociación de productores %	0,028	0,014	0,014 ^a		0,690
				0,013 ^b	0,017	0,720
	Participan en asociaciones comunitarias %	0,212	0,170	0,042 ^a	0,056	0,750
				0,042 ^b	0,046	0,920
	Participa en asoc. de productores o comunitarias %	0,231	0,184	0,047 ^a	0,058	0,810
				0,050 ^b	0,047	1,060
Empoderamiento	Índice de empoderamiento <i>ambos sexos</i>	0,678	0,664	0,014 ^a	0,030	0,460
				0,041 ^b	0,024	1,690 *
	Empoderamiento en dominio: producción, <i>ambos sexos</i>	0,771	0,682	0,090 ^a	0,059	1,520
				0,102 ^b	0,046	2,240 **
	Índice de empoderamiento, <i>mujeres</i>	0,624	0,608	0,016 ^a	0,038	0,430
				0,036 ^b	0,027	1,310
	Empoderamiento en dominio: producción, <i>mujeres</i>	0,633	0,642	-0,008 ^a	0,075	-0,110
				0,080 ^b	0,054	1,480

1/ Promedios ajustados por ps, vecino más cercano (n=1).

2/ Impactos estimados utilizando regresiones lineales: (a) corresponde a estimaciones ps, vecino más cercano (n=1); (b) corresponde a estimaciones ps, kernel.

* Indica que el coeficiente es significativo con un nivel de confianza de 0,1, ** al 0,05 y *** al 0,01.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta del 2014.

Hallazgos principales del componente cualitativo

En esta evaluación se utilizó el *enfoque basado en los mecanismos para identificación causal*, el cual parte del supuesto que los resultados pueden explicarse tratando de descubrir los elementos que conducen el proceso causal (White y Phillips, 2012). La idea es que un mecanismo consiste en partes individuales de un proceso, cada una con sus propias características, que en conjunto interactúan para lograr un resultado. Con este enfoque se busca explicar los resultados encontrados en la evaluación cuantitativa. Para ello se ha partido de los programas productivos, identificando y explorando las diferentes etapas o componentes del proceso de estos programas en los que los participantes pueden interactuar para, finalmente, llegar a los resultados. Además, en cada una de esas etapas se exploran las diferencias en percepciones o actitudes entre los participantes que también tienen acceso al programa de TMC.

Las principales etapas consideradas son: la convocatoria y decisión de participación en el proyecto; la participación, incluyendo capacitaciones, asistencia técnica y otro acompañamiento por parte de los técnicos del proyecto; y el aprovechamiento del proyecto (insumos, aprendizajes, etc.) para lograr resultados. De esta forma, se pueden conocer con cierto grado de profundidad las percepciones y opiniones de los sujetos de estudio, respecto a los conceptos y componentes de los programas, los vacíos identificados por medio del estudio cuantitativo y los posibles factores que pueden incidir en la creación de sinergias.

Proceso de convocatoria y decisión de participación en el proyecto

Se detectó una falta de apropiación de los programas productivos, tanto en los ejecutados por el FIDA como por el MAG, sobre todo entre los participantes del PAF-SAN: aunque sí participaron, no se acuerdan. Los programas no lograron permear con su nombre o posicionar su “marca”. Solo una persona recordó haber sido una “familia irradiada” (con ese nombre), que iba a recibir capacitaciones donde otra persona por ser parte de un proyecto. Los participantes mostraron confusión, muchos consideran que todos los apoyos recibidos son parte de “la Red”, como aún, después del cambio de nombre, siguen refiriéndose al programa CSR. También confunden los insumos (semillas y fertilizantes) distribuidos por el MAG como parte del paquete agrícola que reciben casi todos los productores de maíz y frijol de subsistencia, participen o no en algún proyecto productivo.

Por otro lado, algunos participantes señalaron que, aunque se inscribieron, no los llamaron a participar; otros percibieron que la convocatoria estaba sesgada, que solo recibirían los beneficios quienes forman parte de las directivas de las organizaciones. Los convocaron, pero finalmente no participaron, porque no les interesó o porque percibían que era un asunto político.

En algunos hogares vinculados a proyectos de encadenamientos productivos no hay claridad sobre la manera adecuada de participar; no todos lograron visualizar la importancia de ser parte de alguna organización. Se inscribieron y les ofrecieron apoyo pero, al final, en algunos casos, el proyecto no se concretó.

Se percibió que no comprendieron bien el proceso de selección y, entre los hogares en proyectos de seguridad alimentaria y nutricional, tampoco comprendieron la diferencia entre familias demostradoras y familias irradiadas. Se detectó frustración por no comprender el proceso de selección.

Participación en actividades del proyecto

Muchos de los participantes en proyectos de seguridad alimentaria y nutricional no recordaron o no tenían claridad sobre cuáles eran las capacitaciones o la asistencia técnica asociadas a los proyectos productivos. Otros, que sí señalaron haber recibido este tipo de apoyo, declararon no haber comprendido todo lo que les enseñaron y no recordar nada del proceso de capacitación. Se observa que las capacitaciones no fueron tan efectivas en su abordaje con los productores, y en especial con las mujeres, quienes tienden a compararlas con las que recibieron como parte del programa CSR.

Se detectó que cuando la capacitación estaba ligada a la recepción de algún insumo se tomaba con mayor formalidad, logrando más resultados. Incluso, algunas personas que no recibieron los insumos pero sí las capacitaciones reconocían que “otras” familias han “mejorado” sus condiciones de vida gracias a los insumos y, en parte, a lo aprendido en las capacitaciones.

Se observaron indicios de que no hay un seguimiento apropiado por parte de los extensionistas en los proyectos de desarrollo rural. Otras personas consideraron que es muy “informal” el proceso de transferencia de conocimiento, sobre todo el que las familias irradiadas obtienen de las familias demostradoras en los proyectos de seguridad alimentaria y nutricional.

En general, los participantes en proyectos de encadenamientos productivos se mostraron satisfechos con el tipo de apoyo recibido, sobre todo con las capacitaciones y la asistencia técnica.

Por otro lado, pareciera que las actividades que promueven los programas de seguridad alimentaria y nutricional son más atractivas para las mujeres. Los resultados de las entrevistas y grupos focales mostraron que a los hombres no les interesan las actividades relativas a huertas y aves, siendo las que principalmente promueve ese programa, porque las consideran actividades “para mujeres”. Algunos mencionaron que se inscribieron porque el programa requiere que participen como pareja, pero que “eso” se lo dejan a las cónyuges.

A su vez, los jóvenes (quienes ya han alcanzado mayor nivel de escolaridad que sus padres) tampoco están interesados en actividades de poco valor agregado; ellos desean trabajar la agricultura de “otra manera”, mencionando que les atraen los proyectos de encadenamientos productivos, pero no los relacionados con los granos básicos. Relacionan sus sueños con poder producir —cultivar— como lo hacen organizaciones de zonas cercanas, que cuentan con “regadíos”, los cuales permiten una producción permanente, incluso en tiempos de sequía.

Aprovechamiento y resultados

Un aspecto importante para considerar es que durante el período de recolección de datos se presentó una sequía que afectó fuertemente la producción agrícola. El gran impacto que tuvo en los hogares participantes quedó registrado en los carteles elaborados durante los grupos focales; los participantes visualizaban su presente y sus expectativas de vida muy limitadas en términos del aumento y mejora de su productividad agrícola. No obstante, ante situaciones negativas (como la sequía) son más optimistas quienes cuentan con una combinación de programas.

En cuanto al aprovechamiento de los proyectos, se percibió que los participantes fueron activos y obtuvieron resultados mientras estaban en ejecución las escuelas de campo y las parcelas demostrativas, pero después no continuaron poniendo en práctica lo aprendido en sus propias parcelas.

Sin embargo, en algunos casos, los participantes reconocen que su forma de cultivar y sus medios de vida han cambiado desde que participaron en los proyectos, y que gracias a eso han podido progresar. Se detectaron variaciones en los estilos de vida y en las expectativas, principalmente entre las familias que contaban con los dos programas. En algunos casos sí se observan resultados en términos de ingresos agrícolas.

En general, no se detectaron mejoras contundentes en la seguridad alimentaria pero sí cambios en el tipo de dieta de los hogares; las mujeres que además de proyectos de tipo seguridad alimentaria y nutricional tienen o han tenido TMC, mencionaron haber aprovechado los huertos caseros y las aves para mejorar la dieta de sus hijos. Es interesante resaltar que entre las participantes de grupos focales que recibieron seguridad alimentaria y nutricional, pero nunca participaron en el programa CSR, ninguna mencionó posibilidades de mejorar la dieta familiar o aspectos relacionados con la seguridad alimentaria, a pesar de tener huertos familiares.

A través del instrumento del “reloj del día” se pudo apreciar que en todos los tipos de hogar, las mujeres y los hombres continúan con sus roles tradicionales. Los jóvenes perciben oportunidades en la producción agropecuaria más tecnificada, mientras que los hombres mayores mantienen una perspectiva más tradicional. En cuanto a las mujeres, aunque participen en actividades agropecuarias, incluso cuando esas actividades generen la mayoría del ingreso de sus hogares, no se perciben como “productoras”.

Sin embargo, las mujeres están explorando papeles diferentes a los tradicionales, es así que se detectaron cambios en las expectativas que tienen para su vida, que incluyen la posibilidad de incorporar medios productivos en el futuro. Se percibió una interesante sinergia entre los programas de seguridad alimentaria y nutricional y de TMC, en el sentido que las mujeres han incorporado a las expectativas que tienen respecto a su vida medios de producción o elementos para mejorar la dieta que antes no consideraban, como el huerto, árboles frutales, entre otros.

Cuando se combinan los beneficios del programa CSR con apoyo productivo, los beneficiarios, en particular las mujeres, visualizan más posibilidades para sus actividades económicas. Señalan que, aunque no continúen con un programa de seguridad alimentaria y nutricional, se ha generado en ellas la expectativa de buscar otras oportunidades para salir adelante en sus actividades productivas, especialmente agropecuarias. Cambian sus expectativas de futuro y consideran que la situación económica puede ser más favorable si incorporan mejoras en sus cultivos.

Por otro lado, en el caso de mujeres que tienen o han tenido TMC pero no participaron en programas de seguridad alimentaria y nutricional, algunas relacionan sus expectativas de vida con expectativas productivas. Es una población que se encuentra a la expectativa de recibir apoyo y recursos para su inserción en el espacio productivo.

Valor monetario de las tmc y percepción sobre posibles sinergias

Muchos de los que reciben las transferencias condicionadas, tanto hombres como mujeres, consideran que el monto de los bonos no es suficiente para incidir en sus decisiones productivas. Consideran que el monto es muy pequeño, por lo que no representa un apoyo notable en la productividad agrícola, sobre todo para los participantes en proyectos de encadenamientos productivos. Además, todos los entrevistados consideran que los recursos provenientes de los bonos son para la educación de los hijos, y piensan que solo para eso deben utilizarse. Manifiestan claramente que deben priorizar las inversiones del dinero recibido hacia actividades en beneficio de los niños.

Discusión

Sobre los resultados cuantitativos y cualitativos

El programa CSR tiene una visión de protección social, por eso no es extraño que se haya identificado un mayor traslape entre los participantes de ese programa con los que participaron en intervenciones de seguridad alimentaria y nutricional. Las características de los proyectos de seguridad alimentaria y nutricional atraen a quienes tienen menos activos, menos educación y menores ingresos, quienes serán, con mayor probabilidad, sujetos de programas de protección social como el programa CSR. Se puede decir que tanto el programa CSR como las intervenciones de seguridad alimentaria y nutricional están llegando a la población pobre y vulnerable. Por otro lado, los objetivos de los proyectos de encadenamientos productivos están orientados a una población con un nivel de desarrollo económico y social menos precario, por lo que no se encontró considerable traslape en las poblaciones objetivo de ambos programas. Estas diferencias entre los hogares en proyectos de seguridad alimentaria y nutricional y aquellos en encadenamientos productivos se observaron tanto en los resultados del censo del FISDL, llevado a cabo antes del inicio del programa CSR, como en los resultados de la Encuesta del 2014. Es decir, los hogares que participan en ambos tipos de programas de desarrollo rural eran diferentes antes y siguen siendo diferentes después de las intervenciones.

En el cuadro 6.24 se presenta un resumen de los principales impactos identificados para las comparaciones estudiadas. Las posibilidades de sinergias difieren según el tipo de intervención en desarrollo rural: seguridad alimentaria y nutricional o encadenamientos productivos. Se observan más resultados al combinar el programa de TMC con seguridad alimentaria y nutricional que con encadenamientos productivos, por lo que parece que se benefician más los hogares más pobres, aquellos que exhiben menores niveles de capital humano y físico.

CUADRO 6.24. Resumen de resultados: impactos

Ámbito	Indicador	EP + TMC vs. EP	SAN + TMC vs. SAN	SAN +exTMC vs. SAN	SAN + TMC vs. SAN+exTMC	exTMC + SAN vs. exTMC
Producción	Introdujeron nuevos rubros %	++				
	Productividad (US\$ / manzana)					
Ingreso	Ingreso agropecuario (US\$)			-		
	Ingreso total anual (US\$)					
Proxy de ingreso	Índice de bienes					+
	Falta de variedad en la dieta %					-
	Utilizaron ahorros o vendieron algo para comer %					
Inclusión financiera	Tienen cuentas en banco			++	+	
	Tienen créditos formales		+++	+		++
	Tienen cuentas en banco o créditos formales %		++	+		++
Participación en asociaciones	Comunitarias					
	Productivas		++			
Empoderamiento	Índice de empoderamiento, ambos sexos					+
	Empoderamiento en dominio: producción, ambos sexos					+
	Índice de empoderamiento, mujeres					+
	Empoderamiento en dominio: producción, mujeres			++		

Nota: (+/-) indica que el coeficiente es significativo con un nivel de confianza de 0,1, (++) / (--) significativo al 0,05 y (+++ /---) significativo al 0,01.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta del 2014.

Los resultados de la comparación A *vs.* C (EP+TMC *vs.* EP, y SAN+TMC *vs.* SAN) muestran que tener acceso a los dos tipos de intervenciones no produce mejores resultados que tener acceso solamente a uno, en términos de aumentos del ingreso y productividad. Sin embargo, para otros indicadores sí se identificaron sinergias, las que son diferentes según el tipo de hogares. Los que tienen acceso a programas de encadenamientos productivos que también reciben TMC tendieron en mayor medida a introducir nuevos rubros a su producción (cultivos o animales); esa es la única sinergia positiva que se identificó para esta comparación. Para las familias en seguridad alimentaria y nutricional tener acceso a ambas intervenciones produce mejores resultados en dimensiones diferentes al ingreso; los impactos más claros se relacionan con incrementos en inclusión financiera, principalmente por el aumento al acceso al crédito, y en la participación en organizaciones productivas.

En términos generales, para la comparación A *vs.* AC (SAN+TMC *vs.* SAN+exTMC), cuya única diferencia es que el grupo de tratamiento continúa recibiendo TMC y el grupo de control ya no, los resultados, tanto descriptivos como de evaluación de impacto, no son significativos para la gran mayoría de variables. Estos resultados apoyan la hipótesis respecto a que *continuar* recibiendo el valor monetario de las transferencias no es lo que podría generar las sinergias, sino los beneficios obtenidos de los otros componentes. No obstante, esto no implica en sí mismo que las TMC no sean necesarias; evaluaciones de impacto anteriores mostraron que estas son un incentivo para que los hogares cumplan con sus condicionalidades para participar en el programa CSR (IFPRI y FUSADES, 2010) y, por lo tanto, son importantes para facilitar, posteriormente, estas sinergias.

Para la comparación A *vs.* AC (SAN+exTMC *vs.* SAN), los resultados cuantitativos también apuntan a que, cuando los hogares participan en un proyecto de seguridad alimentaria y nutricional y dejan de recibir transferencias, obtienen mejores resultados en la inclusión financiera que los hogares que participan en seguridad alimentaria y nutricional sin haber participado en el programa CSR. En este caso también se encontró incremento en el empoderamiento de la mujer en el ámbito productivo.

En términos de seguridad alimentaria, aunque no se identificaron impactos estadísticamente significativos, los resultados de la encuesta cuantitativa muestran que los hogares que cuentan con ambos tipos de programa tendieron menos a vender bienes o a utilizar ahorros cuando se presentaron dificultades para comprar alimentos. Una explicación a este resultado se puede encontrar en que algunas personas que participaron en programas de seguridad alimentaria y nutricional se beneficiaron con el establecimiento de huertos caseros o la cría de aves de corral;

esto se señaló con mayor frecuencia respecto a aquellas mujeres que también tienen o han tenido TMC. Se detecta que algunas mujeres beneficiarias de CSR perciben un mayor acceso a otros recursos para la dieta de la familia.

Por último, los resultados de la comparación AC *vs.* BD (exTMC+SAN *vs.* exTMC), es decir, las sinergias que se generarían al participar en un proyecto de seguridad alimentaria y nutricional al dejar de participar en el programa CSR, son bastante positivas en todos los ámbitos investigados, incluyendo diversos indicadores de empoderamiento. Estos resultados sugieren que participar en un proyecto productivo podría ser una buena estrategia de salida para los participantes del programa CSR.

Los resultados cuantitativos muestran que no fue posible identificar impactos en términos de productividad agropecuaria ni de ingresos. Varios factores podrían estar influyendo en estos resultados; primero, es importante tener presente que durante el período de recolección de datos el país sufría una fuerte sequía que afectó la producción agrícola. Otro factor es que, a través de los proyectos productivos, se continúa promoviendo el cultivo de granos básicos; por ejemplo, para el caso de los encadenamientos productivos, el grupo más grande de productores está en la cadena de granos básicos a pesar de que es una actividad con poca rentabilidad, aún en forma asociativa, debido a los escasos márgenes por unidad y la pequeña escala de producción en el país. Por otro lado, cadenas que tienden a una mayor rentabilidad, como las frutas y hortalizas, tienen menos participación. Esto refleja la estructura actual de producción, pero también indica la necesidad de seguir impulsando las actividades no tradicionales para lograr el desarrollo agroproductivo.

El análisis cualitativo también proporciona elementos que permiten intuir que fallos de implementación en los programas productivos pudieran estar escondiendo los resultados potenciales. Por ejemplo, específicamente sobre el PAF-SAN, hay indicios de que el alto número de familias por extensionista es un factor extremadamente limitante en términos de la cantidad y la calidad de la atención que el técnico puede dedicar a cada familia a su cargo. Esto ha generado poca apropiación por parte de beneficiarios del PAF-SAN, y para las familias irradiadas se ha convertido en otro proyecto con enfoque asistencialista. Los participantes no se identifican con los proyectos y generalmente no los describen como algo que contribuye a transformar sus condiciones de vida.

El análisis cualitativo muestra que el proceso de transferencia de conocimientos y posiblemente los materiales y la metodología utilizados en las capacitaciones no son adecuados para el nivel

de capital humano de los participantes. Al mismo tiempo, se detectó que la visión de productividad (como concepto) está ausente de las capacitaciones y de la asistencia técnica. Muchos participantes que recibieron módulos de aves de corral o de huertos caseros consideran los bienes recibidos como “una ayuda”, pero no los perciben como apoyo productivo. Se identifica más una visión de proyectos para la subsistencia y no para la productividad, que suele ser una visión más sostenible. Con base en los resultados de las entrevistas y de los grupos focales se percibe claramente 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 del programa CSR, puesto que son las mujeres las que participan en ellos.

Tanto la evaluación de impacto del programa CSR (IFPRI y FUSADES, 2010) como los resultados de este estudio encontraron que ese programa ha contribuido al empoderamiento de las mujeres en el ámbito doméstico. Esto es más evidente para los hogares en seguridad alimentaria y nutricional, no tanto para aquellos en encadenamientos productivos. A través de las entrevistas y grupos focales se pudo observar que, en general, las mujeres que participan en proyectos de seguridad alimentaria y nutricional, y que habían participado en CSR, tendían a ser más proactivas y a mencionar que ellas “ven cómo aprovechar las cosas”, mientras que las que no habían participado tendían a mencionar que, “como les dieron las cosas”, las usaron, pero no se detectaba que las habían aprovechado tanto. Pareciera que las actividades del programa CSR han contribuido a generar en las familias habilidades básicas que les permiten aprovechar mejor los programas de desarrollo productivo.

La combinación de resultados cuantitativos y cualitativos también proporciona un mejor entendimiento sobre cuál puede ser el camino lógico para potenciar las sinergias entre los dos tipos de intervenciones. Por ejemplo, para muchas mujeres, los huertos y aves son como un paso intermedio (“*stepping stone*”) para aspirar a algo más. Es un primer paso. En general, aunque no se encontró que actualmente las mujeres se consideren “productoras”, en las entrevistas varias mencionaron que, con el ingreso que generan, ayudan a sus cónyuges o hijos para que ellos puedan cosechar, y otras han incorporado dentro de sus expectativas aspectos relacionados con la producción.

Sobre el componente institucional

El análisis institucional, a su vez, ayuda a explicar de alguna manera los fallos de implementación, especialmente en relación con los proyectos de desarrollo rural. Por ejemplo, en algunos

proyectos de encadenamientos productivos se reconoce una limitada capacidad de algunas organizaciones para desarrollar el proyecto productivo que desean. Para este tipo de organizaciones, los programas contemplan capacitaciones y asistencia técnica para el fortalecimiento organizacional. Sin embargo, en algunos casos, las organizaciones tuvieron que competir por fondos limitados, que eran suficientes solo para un cofinanciamiento para equipos o para otras acciones para fortalecer la organización, y el programa permitió a las organizaciones escoger el cofinanciamiento para los equipos en lugar del fortalecimiento organizacional. Esto puede explicar por qué algunos entrevistados para el estudio cualitativo mencionaron que el proyecto “nunca llegó”, ya que, aunque la organización recibió algún apoyo en especie, no tenía la capacidad para que la mayor parte de sus miembros aprovechara la ayuda recibida.

Con frecuencia, agentes de extensión bien intencionados prometen la entrega de incentivos que no llegan por las deficiencias en los procesos de compra, generando desconfianza en las familias participantes. Se identificó lentitud e inconsistencia en procesos de adquisiciones en los proyectos de seguridad alimentaria y nutricional y de encadenamientos productivos administrados por el MAG. La dificultad no se presenta en el flujo de recursos desde el Ministerio de Hacienda, sino que los procesos de compra y contratación de personal están sujetos a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, cuyos procesos son engorrosos, y a esto se agregan ineficiencias en las oficinas de adquisiciones institucionales. Asimismo, los extensionistas nuevos no siempre cuentan con las herramientas de trabajo básicas para el campo cuando inician sus labores, lo que genera atrasos en sus actividades. Ambas dificultades indican problemas de planificación administrativa.

Es importante señalar que las dificultades administrativas descritas no fueron señaladas en las entrevistas institucionales relacionadas con los proyectos del FIDA ni con el programa CSR; por el contrario, se percibe que en esas instituciones los procesos de transferencia de fondos y desembolsos para la realización de los proyectos son procesos bien definidos, con pocos actores, que son bastante ágiles.

Otro tema institucional muy relevante es la coordinación a nivel local, que existe en varias municipalidades, pero no es algo institucionalizado ni fomentado necesariamente. Más bien se origina en la iniciativa de los participantes en cada lugar. En una serie de municipios, el CENTA o el FIDA se coordina con instituciones gubernamentales locales, principalmente con el Ministerio de Salud (MINSAL) y las alcaldías; al mismo tiempo, los representantes locales del FISDL se coordinan con el

MINSAL y las alcaldías. Sin embargo, CENTA o FIDA y FISDL generalmente no se coordinan el uno con el otro.

Por su parte, en muchos casos, técnicos del CENTA y de los proyectos del FIDA coordinan acciones a nivel municipal con MINSAL, el Ministerio de Educación y las alcaldías. Incluso algunas alcaldías han contratado agrónomos para suplementar las labores de los extensionistas del CENTA. La composición y grado de cooperación es variable, pero es común encontrar este tipo de vínculos. Es curioso que tanto en el caso del programa CSR como en los del CENTA se haya logrado en diversas ocasiones la coordinación local, pero que esas coordinaciones sean excluyentes del otro tipo de programa. Es decir, CENTA no está participando en los comités municipales del programa CSR, y viceversa.

Aún sin un andamiaje central de coordinación interinstitucional se pueden aprovechar los avances en coordinación a nivel local. Aparentemente, existen mayores facilidades o menos celos institucionales para coordinar acciones a nivel local, ya que los funcionarios locales tienden a estar más vinculados con las familias y las comunidades e interesados en su avance en forma más directa y personal, aunque siempre están sujetos a la voluntad de los participantes, especialmente de las alcaldías. Los proyectos del FIDA pueden capitalizar las estructuras existentes de comités locales, ya sean del programa CSR o de las alcaldías, en lugar de formar entidades nuevas, aprovechando así el capital social ya formado.

Esta falta de coincidencia y coordinación entre diferentes programas presentes en un mismo territorio puede originarse en lo que se percibe como un *enfoque "proyectista", no estratégico*, que suele suceder tanto en los proyectos tradicionales del FIDA en El Salvador, como en otros esfuerzos de desarrollo rural. Esta situación también ha sido señalada en otros estudios relacionados: "La mayoría de países de la región [latinoamericana] carecen tanto de una estrategia como de una institucionalidad responsable de abordar el desarrollo rural, lo que da como resultado un conjunto disperso de actividades públicas, bajo la forma de programas y proyectos, predominantemente de índole sectorial, desconectados entre sí" (Faigenbaum, 2013, p. 62).

Es importante mencionar una excepción en este tema de falta de coordinación: una experiencia entre proyectos del MAG y del FISDL. En el 2011 se realizó un programa piloto en cinco municipios del programa CSR como una estrategia de salida para las familias que habían quedado fuera del programa de transferencias por la edad de los hijos. El proyecto contaba con una inversión de US\$1 400 00, aportados por la Junta de Andalucía (España), y utilizaba la misma metodología

de asistencia técnica y capacitación que el PAF-SAN, pero con menos familias por extensionista y apoyadas solamente por un año, y también dotaba a los productores con equipos para instalar proyectos como frutales y casas mallas y macrotúneles para el cultivo de hortalizas. El FISDL administró los fondos y los procesos de adquisiciones de bienes mientras que el CENTA aportó los técnicos y ejecutó las actividades.

Ese proyecto buscaba incluir 2300 familias, y el FISDL deseaba que todos los participantes hubieran salido del programa CSR; sin embargo, no lograron identificar suficientes familias en los municipios que tuvieran los recursos mínimos, especialmente tierra, para realizar un emprendimiento o proyecto productivo, o que teniendo los recursos también tuvieran interés. Por esa razón se decidió incluir otras familias productoras, que llegaron a representar aproximadamente el 40 % de los participantes.

Una primera observación sobre este proyecto es que un año es un plazo muy corto de intervención para un proyecto productivo en familias que parten de niveles de subsistencia. Por otro lado, las instituciones involucradas consideran que el bajo nivel de capital humano podría ser un factor limitante en cuanto al interés de muchas familias, aunque no de todas, de participar en ese tipo de programas. Sin embargo, una explicación alternativa podría encontrarse en los resultados de este estudio: la metodología actual de PAF-SAN no resulta adecuada para el nivel de capital humano de la población objetivo, por lo que debería revisarse.

En abril del 2014 entró en vigencia la Ley de Desarrollo y Protección Social⁵, que contempla la creación del Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social para coordinar la ejecución de la política social, que a su vez debe contar con un Subsistema de Protección Social Universal, que incluye los programas CSR y el PAF, además de una serie de otros programas sociales (art. 30)⁶. Para el funcionamiento del Subsistema de Protección se conformó un comité intersectorial, integrado por los titulares de las instituciones que ejecutan programas dentro del Sistema de Protección, o su

5 Decreto Legislativo n.º 647, del 9 de abril del 2014, publicado en el Diario Oficial n.º 68, tomo n.º 403, de la misma fecha.

6 Comunidades Solidarias Urbanas; Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares; Alimentación y salud escolar; Vaso de leche; Programa de Apoyo Temporal al Ingreso; Ciudad Mujer; Nuestros Mayores Derechos; Pensión Básica Universal; Programa de Agricultura Familiar; Paquetes agrícolas; Acceso y cobertura universal a la salud integral, pública y gratuita; Acceso y mejoramiento de vivienda; Infraestructura social básica; y Atención integral a la primera infancia.

delegado con poder de decisión (art. 37). Este subsistema todavía no está en funcionamiento, y el vacío institucional continúa por la falta de un ente de coordinación central.

Esta ausencia ha permitido que continúe la cultura gubernamental de iniciativas de instituciones individuales como también la duplicación de esfuerzos. Por ejemplo, en el 2014, el FISDL inició un proyecto de inserción productiva en diez municipios del programa CSR y en otros diez del programa Comunidades Solidarias Urbanas, para el desarrollo de empresas agropecuarias y no agropecuarias, por medio de asistencia técnica, capacitación especializada y equipamiento productivo, con una inversión de un millón de dólares, y beneficiando a mil familias que habían salido del programa CSR o que habían terminado un proceso de aprendizaje en el programa Comunidades Solidarias Urbanas. El CENTA no fue invitado a participar en este proyecto, y a pesar de que es un proyecto productivo, este es ejecutado exclusivamente por el FISDL, contratando un especialista o promotor en cada municipio, y buscando vincularse con las alcaldías.

Restricciones metodológicas

Para este proyecto enfrentamos algunas restricciones metodológicas. La primera, se buscaba evaluar posibles sinergias entre dos programas que fueron implementados con objetivos diferentes, por lo que sus poblaciones de interés no son necesariamente las mismas, aun cuando los dos programas se implementan en un mismo territorio; esto es más evidente para el caso de los proyectos de encadenamientos productivos, no tanto para los de seguridad alimentaria y nutricional.

Una segunda dificultad se presentó al tratar de identificar a los participantes de los programas, que son implementados por instituciones diferentes. Cada una de ellas tiene el registro de sus propios participantes, pero no hay un mecanismo que permita identificar a los beneficiarios del otro programa. Por otra parte, la organización de los registros administrativos de los programas productivos no facilitó la tarea de identificar a los participantes; por esta razón, la muestra final, sobre todo de los programas de encadenamientos productivos, tuvo un tamaño limitado.

El hecho que se esté haciendo una evaluación *ex post*, sin posibilidad de reconstruir de alguna manera una línea de base, implica que se cuenta con una sola observación en el tiempo, lo que limita la estrategia de identificación a diferencias simples. Por otra parte, la construcción de los grupos de control, o contrafactuales, resultó en que algunas de las características de capital humano y otras que no se esperaba que cambiaran por la participación en los programas, eran

significativamente diferentes. Sin embargo, este tipo de diferencias se trataron de minimizar utilizando variables de control en las estimaciones de impacto.

El análisis realizado no toma en cuenta otros factores exógenos como, por ejemplo, el funcionamiento de otros mercados y el entorno. Sin embargo, puesto que los individuos de la muestra para los grupos de tratamiento y control se tomaron de los mismos lugares, no se considera que estas diferencias pudieran estar influyendo en los resultados encontrados.

Conclusiones y recomendaciones

La sección final de este capítulo ofrece una serie de conclusiones y recomendaciones sobre aspectos técnicos de los programas de TMC y de desarrollo rural, y las sinergias que existen entre ellos. Luego se detallan aquellas sobre las instituciones involucradas, finalizando con las conclusiones y recomendaciones metodológicas para análisis y estudios semejantes en otros países, así como ideas para futuros estudios.

Conclusiones y recomendaciones técnicas

En términos generales se encontraron resultados diferentes para los participantes en proyectos de encadenamientos productivos y de seguridad alimentaria y nutricional. Para ambos casos, los resultados muestran que tener acceso a los dos tipos de intervenciones no produce mejores resultados para los hogares que tener acceso solamente a uno, en términos de aumentos del ingreso o aumentos en la productividad; esto es así probablemente por dos razones principales: el pequeño valor monetario, así como la frecuencia de entregas de las TMC, y por las fallas en la implementación de los proyectos rurales.

Para los participantes en proyectos de seguridad alimentaria y nutricional y de TMC se encontraron sinergias positivas en el acceso al crédito formal y, en alguna medida, en la participación en organizaciones productivas. También se encontraron impactos en la inclusión financiera y en el empoderamiento de la mujer en el ámbito productivo entre los beneficiarios anteriores de TMC que participaron en proyectos de seguridad alimentaria y nutricional.

Luego, hay resultados que parecen sugerir que los otros componentes del programa CSR, como capacitaciones y oportunidades de interacción social, y no las transferencias monetarias, potencian las sinergias al empoderar a los beneficiarios, y que eso, a su vez, les permite aprovechar mejor los

proyectos productivos al salir del programa de TMC. Estos resultados sugieren que participar en un proyecto productivo podría ser una estrategia de salida para los participantes del programa CSR.

Con base en los resultados de las entrevistas y de los grupos focales se percibe claramente 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 del programa CSR, puesto que son las mujeres las que participan en ellos. Los resultados son más claros para los proyectos de seguridad alimentaria y nutricional, cuyas actividades, principalmente los huertos y aves de corral, parece que son atractivas para las mujeres. Estos proyectos son como un paso intermedio (*“stepping stone”*) para aspirar a algo más. Por lo tanto, el próximo paso son los apoyos para convertir estos progresos en verdaderas mejoras que les permitan generar mayores ingresos.

Se requieren modificaciones para que los proyectos productivos sean más efectivos. Se considera que los proyectos de desarrollo rural de seguridad alimentaria y nutricional, aunque se originan con un diseño bien conceptualizado, tienen fallas de implementación, lo cual diluye su impacto. El trabajo cualitativo identificó aspectos de mejora que, si se resuelven, podrían impactar positivamente la calidad de vida de los hogares rurales. El PAF es un programa novedoso que ha recibido mucho apoyo técnico y ha logrado una buena cantidad de recursos para atender a las familias de subsistencia, en particular; sería una oportunidad perdida para su sostenibilidad no ajustar el programa para alcanzar mejores resultados y mayores impactos concretos en la vida de las familias beneficiadas.

La primera recomendación técnica es llevar a cabo una evaluación del PAF, como se contempla en la Ley de Protección Social. Esta evaluación debe ser realizada por una entidad externa y debe incluir la efectividad de las capacitaciones en las escuelas del campo agrícola, el grado de seguimiento de los extensionistas a los avances de las familias participantes, los niveles de adopción de tecnologías por parte tanto de las familias demostradoras como de las familias irradiadas, entre otros. Esta evaluación debe ser parte de la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto para todos los proyectos de desarrollo rural. Pero el sistema de monitoreo y evaluación del PAF no puede ser mejor que la información de base que lo alimenta, entonces se recomienda una revisión para identificar las deficiencias e inconsistencias en el registro de beneficiarios y las actividades en que participan.

Finalmente, aunque no fue el objetivo de este estudio evaluar el PAF en sí mismo, se encontraron indicios de que existe un bajo nivel de apropiación del programa por parte de las familias participantes, particularmente del programa de seguridad alimentaria y nutricional. Esto puede estar relacionado con el alto número de familias que tiene que atender cada extensionista, con las exigencias a las familias demostradoras más allá de sus capacidades y con la dificultad de romper el paradigma tradicional de asistencialismo. Se recomienda revisar el acompañamiento de las familias por parte de los técnicos en proyectos de seguridad alimentaria y nutricional, incluyendo un cambio en la metodología de las capacitaciones.

Conclusiones y recomendaciones institucionales

Se observa una débil coordinación interinstitucional de los proyectos de desarrollo rural con el de TMC a nivel central; no obstante, existen ejemplos de buena coordinación *ad hoc* a nivel local de los programas de desarrollo rural y de TMC con instituciones como los ministerios de Salud o Educación, o con las alcaldías, pero no directamente entre los programas de desarrollo rural y de TMC. La institucionalización de estos comités corregiría esa deficiencia. La Ley de Desarrollo y Protección Social ha generado la oportunidad de consolidar una institucionalidad que permita concretar un registro único de beneficiarios de proyectos sociales y productivos y, más importante aún, para realizar una estrecha y eficiente coordinación interinstitucional.

Para enfrentar las deficiencias institucionales se hacen las siguientes recomendaciones:

Designar la coordinación interinstitucional como una prioridad gubernamental, con un mandato claro a nivel presidencial. Como manifestó un exfuncionario del gobierno, “la lucha contra la pobreza es un tema de gobernabilidad, liderazgo y convocatoria”. Es necesario revertir el incentivo perverso del reconocimiento de esfuerzos de instituciones individuales, y hay que premiar los programas que generan sinergias entre diversas instituciones. La STR o la institución rectora de la coordinación gubernamental puede gestionar esta designación.

Evitar la creación de programas que dupliquen esfuerzos o que generen una institucionalidad paralela. Se reconoce que existen instituciones deficientes, pero la solución no es la creación de unas nuevas en su lugar, sino fortalecer o reformar las existentes. La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda debe analizar los programas propuestos por los ministerios y autónomas, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de su Secretaría Técnica del Financiamiento Externo, también tiene un papel para evitar el uso de fondos de la cooperación

internacional para esfuerzos duplicados. Hay que dejar en pausa la carrera de colocar recursos y enfocarse en las acciones que dejarían un impacto más sostenible en la capacidad económica de la organización, por medio del fortalecimiento de su capital humano.

Activar la estructura de coordinación contemplada en la Ley de Desarrollo y Protección Social, especialmente el Subsistema de Protección Social Universal; esta entidad tiene que contar con claras herramientas para inducir la coordinación por parte de las instituciones que conforman el subsistema, por vías legales o, por lo menos, por mandato presidencial, aunque este último arreglo es menos sostenible en el mediano plazo. El liderazgo de la STP es clave para que esta acción salga adelante.

Como parte de la operatividad del programa CSR del PAF y de los proyectos del FIDA, aprovechar la coordinación interinstitucional a nivel local que ya ha surgido en algunos municipios. Formar comités locales de protección social incluyendo al jefe de la unidad de salud, promotores de salud, directores de escuelas públicas, jefes de agencias de extensión del CENTA y/o el jefe local del proyecto FIDA, y promotores del programa CSR (en los cien municipios). Si la alcaldía tiene la capacidad, su representante debe ser el coordinador de estos comités. Las reuniones pueden generar oportunidades de coordinación local y sinergias entre los programas. En los municipios donde ya existen dos o más estructuras con este propósito se debería formar una sola entidad.

Conclusiones metodológicas

El hecho que se haya logrado incluir en el análisis para el caso de El Salvador participantes de dos tipos de proyectos de desarrollo rural, uno, como es el programa de seguridad alimentaria y nutricional, con objetivos similares a los del programa CSR, más orientados a la protección social, y otro, como es el programa de encadenamientos productivos, orientado más al desarrollo productivo, permitió identificar que las sinergias se dan con mayor facilidad cuando los programas comparten poblaciones objetivo similares.

Este proyecto ilustra la dificultad de analizar *ex post* dos programas que no han sido pensados como complementarios aunque se desarrollan en un mismo territorio. Este proyecto también ilustra la importancia de contar con una diversidad de metodologías integradas de manera coordinada en el diseño del estudio; esta combinación de técnicas de investigación, cuantitativas y cualitativas, permitió superar las dificultades metodológicas y responder con éxito las preguntas de investigación.

Una lección importante que surge de este estudio es la importancia de contar con un componente cualitativo que permita realizar una evaluación de proceso para descubrir limitaciones de los programas que de otra manera podrían no ser aparentes. Esto, a su vez, permite identificar áreas que podrían ser, posteriormente, objeto de evaluaciones cuantitativas rigurosas.

Hay algunos temas que requieren más estudio. Por ejemplo, el que consideramos prioritario es la identificación del mecanismo que permita a los beneficiarios de seguridad alimentaria y nutricional dar el “siguiente paso”. En los resultados cualitativos hay indicios de que la capacitación y la asistencia técnica pudieran no ser suficientes, aun cuando unos cuantos hogares recibieron algunos activos de parte del proyecto (semillas de cultivos diferentes a los granos básicos, gallinas y material para elaborar el gallinero). ¿Será que se requiere mayor capital? ¿Se requerirá un nivel mínimo de capital físico? ¿Cuál será el “punto de apoyo” que les permitirá dar el “siguiente paso”?

Además, la falta de coincidencia entre las familias del programa de encadenamientos productivos y del programa CSR deja un vacío para tratar de explicar los factores que inciden en que algunas familias que todavía reciben TMC alcancen menores resultados que los hogares que no las reciben y que nunca han participado en ese programa.

El hecho que el nuevo componente productivo del programa CSR no lograra atraer suficientes participantes y exparticipantes del programa para involucrarse en actividades productivas, hace necesario entender por qué en el programa CSR no todos quisieron participar en proyectos productivos: ¿Cuáles son las características de los que sí aceptaron participar? ¿Qué características del nuevo componente no fueron atractivas?

Una buena proporción de los hogares rurales de El Salvador tiene otra fuente exógena de recursos: las remesas familiares del exterior. Puede ser que este tipo de flujo de efectivo pueda generar sinergias positivas con los proyectos productivos, principalmente entre las familias que participan en el programa de encadenamientos productivos.

Por lo demás, con este estudio, es la primera vez que se utiliza en El Salvador una adaptación del Índice de Empoderamiento de Mujeres en la Agricultura. Se espera profundizar el análisis de esta herramienta para hacer recomendaciones para el uso de estos índices en futuros análisis en El Salvador y otros países.

Referencias

- Alkire, S., Meinzen-Dick, R., Peterman, A., Quisumbing, A., Seymour, G., y Vaz, A. (2012). "The Women's Empowerment in Agriculture Index". International Food Policy Research Institute (IFPRI), *Discussion Paper n.º 01240*.
- Banco Mundial. (2005). "El Salvador - Poverty Assessment: Strengthening Social Policy". Banco Mundial, *Report n.º 29594 - sv*.
- Beneke de Sanfeliú, M., y Shi, M. (2004). "Dinámica del ingreso rural en El Salvador". Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), *Serie de Investigación n.º 2*.
- Beneke de Sanfeliú, M. (2000). "Dinámica del ingreso de las familias rurales: estudio de panel, 1995-1997". Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), *Documento BASIS n.º 1*.
- Britto, T. (2007). "Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en El Salvador". Red Solidaria. Brasilia: International Poverty Centre.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) (2009). IV Censo Agropecuario 2007-2008, Resultados Nacionales. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). (2014). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Faigenbaum, S. (2013). "Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas en zonas rurales de América Latina". En: Faigenbaum, S., Ortega, C., y Soto, F. (coords.), *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina* (9-100). Santiago de Chile: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2011). "Plan de Agricultura Familiar". *Metodología de la familia demostradora. Manual técnico n.º 4*. San Salvador: FAO.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (2013). Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo (PAFEP). Plan de Agricultura de El Salvador. Informe del IICA: Sembrando innovación se cosecha prosperidad. Costa Rica: IICA.

- International Food Policy Research Institute (IFPRI) y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). (2010). Evaluación externa del programa Red Solidaria: Informe de sostenibilidad del programa. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (2011). Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAF). San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Secretaría Técnica de la Presidencia (STP). (2014). *El camino del cambio en El Salvador: legados de cuatro años de gestión*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- _____. (2007). Programa social de atención integral a las familias en extrema pobreza de El Salvador. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- White, H., y Phillips, D. (2012). "Addressing attribution of cause and effect in small impact evaluations: towards an integrated framework". International Initiative for Impact Evaluation, *Working Paper n.º 15*.

Comentarios a este capítulo: Concepto técnico

Karen Macours⁷

El capítulo sobre El Salvador ofrece un interesante y cuidadoso análisis sobre las posibles sinergias entre los programas de transferencias condicionadas (TMC) y los proyectos de desarrollo rural. Como señalan los autores, identificar de forma creíble el impacto de uno, y mucho más de dos programas, después de que se han implementado, es claramente un gran desafío. Sin embargo, el estudio parte de un profundo conocimiento de los dos tipos de programas en El Salvador y de una cuidadosa consideración de las reglas de elegibilidad de ambos programas, con el fin de desarrollar una metodología que pueda arrojar de forma confiable alguna luz sobre las potenciales sinergias.

Este estudio considera dos tipos de proyectos de desarrollo rural, uno más enfocado hacia la seguridad alimentaria y cultivos de patio (proyectos de seguridad alimentaria y nutricional), mientras que el otro se dirige a agricultores más grandes y un poco más ricos (proyectos de encadenamientos productivos). La comparación es interesante puesto que permite establecer con claridad que las sinergias, si las hay, son más probables para el primer tipo de programa — para el que la población objetivo de hecho coincide con la de transferencias condicionadas —. El programa de TMC en El Salvador, aunque en muchos aspectos similar en diseño a los otros programas de TMC en América Latina, ofrece algunos giros interesantes que permiten observar sus impactos y sinergias en el largo plazo. En particular, la elegibilidad de los hogares se determinó únicamente en un momento del tiempo, y los hogares solo pueden permanecer en el programa mientras tengan niños con la edad y los niveles escolares elegibles.

Los autores consideran, con razón, a los exbeneficiarios del programa de TMC como una población clave para estudiar las posibles sinergias con los programas de desarrollo rural. De hecho, mediante el análisis de este grupo, el estudio aporta algunas pruebas sorprendentes para el

7 Paris School of Economics y el Instituto Nacional de Investigación Agronómica de Francia (INRA).

debate político abierto en relación con las estrategias de salida óptimas de las TMC. Los autores hacen esto comparando las sinergias entre participar en TMC, en el mismo momento o en el pasado, con la participación en programas de desarrollo rural. Consideran, además, en qué medida los exbeneficiarios están mejor con y sin los programas de desarrollo rural.

La combinación de métodos cualitativos y cuantitativos claramente enriquece el análisis de algunos de los impactos significativos; e incluso, y más importante aún, ayuda también a entender la falta de impacto en otras áreas. El capítulo establece un muy buen ejemplo sobre cómo un análisis cualitativo cuidadoso de los programas de desarrollo rural puede revelar importantes debilidades de implementación. De hecho, la aplicación de los programas en campo, como la experimentan sus beneficiarios, es muy diferente a la concepción teórica que el diseño del programa podría sugerir. Además, sorprendentemente, dentro de la misma población rural pobre, el conocimiento y la apropiación de los programas de desarrollo rural es mucho más limitado que el conocimiento y la apropiación de las TMC. Más allá de la relevancia específica para los programas estudiados, el capítulo muestra, en general, que realizar este tipo de análisis al comienzo de la implementación del programa podría ser muy útil para mejorar la efectividad de estos. Más específicamente, permite entender la aparente falta de impacto de los programas de seguridad alimentaria y nutricional y de los programas de desarrollo rural.

Las lecciones sobre la sostenibilidad de algunos de los resultados de las TMC y de las posibles estrategias de salida de las mismas, son potencialmente aún más importantes. Los resultados muestran de forma convincente que una sinergia importante entre las TMC y los programas de desarrollo rural puede provenir de una mayor inclusión financiera. Y, sorprendentemente también, muestra que esta sinergia se cumple para aquellos que ya no son más beneficiarios de las TMC. Además, exbeneficiarios de las TMC muestran mejores resultados con el proyecto de seguridad alimentaria y nutricional que aquellos que no se beneficiaron previamente de las TMC. Ambos resultados son claramente indicativos del potencial de las TMC para generar impactos incluso después de que los hogares dejan de recibir las transferencias. Como tal, el estudio se suma al cuerpo de evidencia que demuestra cambios sostenidos en la toma de decisiones y en los resultados de los hogares que resultan de las TMC. Y los resultados cualitativos son útiles para resaltar la importancia potencial de los aspectos grupales de los programas, de las capacitaciones y de la sensibilización sobre temas de nutrición, salud y educación, para obtener tales efectos sostenibles. Como en casi todos los otros estudios sobre las TMC, el estudio no es capaz de distinguir exactamente qué característica de diseño del programa es clave para lograr tales

efectos sostenibles. Sin embargo, los resultados ofrecen un contraargumento útil para el escepticismo, en algunos círculos de la política, sobre el potencial de los programas de TMC para desencadenar impactos más allá de la reducción directa de la pobreza. Aunque explicar detalladamente los mecanismos subyacentes y su contraste con los programas de desarrollo rural está claramente más allá del alcance de este trabajo, sin duda plantea un tema importante para una investigación futura.

Comentarios a este capítulo: Implicaciones de política

Carolina Avalos⁸

Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina indaga sobre las posibles sinergias entre los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) y los proyectos de desarrollo rural, tomando como estudios de caso a Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú. En el caso específico de El Salvador se evalúan las complementariedades entre el Programa Comunidades Solidarias Rurales (antes Red Solidaria) y el Plan de Agricultura Familiar, considerando importantes resultados y recomendaciones de incidencia en políticas públicas.

Los países de América Latina han compartido mejores prácticas en el diseño e implementación de políticas y programas, como es el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas. De los países seleccionados en este estudio de caso, Brasil, Chile y México son considerados como la primera generación de programas de TMC; y Colombia, El Salvador y Perú, como la segunda. Este último grupo ha retomado elementos de diseño e implementación del primero, adaptándolos a las particularidades de cada país. Lo más interesante es cómo, desde 1997, cuando Progreso inicia en México (llamado posteriormente Oportunidades y ahora Prospera), los programas de TMC en América Latina han contribuido a establecer una plataforma sobre la que se ha avanzado hacia el diseño de políticas públicas más integrales, como los sistemas de protección (y promoción) social.

Los programas de TMC en la región han contribuido a “innovar” la gestión pública. En este sentido, se pueden destacar algunos aspectos en los que estos han ayudado a construir los sistemas de protección social. El primer aspecto es el diseño de los programas, que en su concepción rompen

⁸ Consultora senior para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos internacionales. Investigadora visitante de Centroamérica en el Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard.

con el enfoque meramente asistencialista y plantean dos objetivos: (1) en el corto plazo se busca mejorar el ingreso de las familias en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; y (2) en el mediano y largo plazo se busca acumular capital humano y contribuir a romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Un segundo aspecto son los arreglos institucionales, en particular, la coordinación interinstitucional e intersectorial que ha contribuido a enfrentar y superar los patrones históricos de ejecución institucional “independiente” y “centralizada”. Para ello, se institucionalizaron comités de coordinación en los distintos niveles estratégicos de articulación y planificación (nivel central, entre sectores, nivel local) para lograr los objetivos y las apuestas estratégicas planteadas. En la mayoría de países se identificaron y constituyeron instancias rectoras del tema social y de protección social.

Un tercer aspecto son las herramientas de gestión, esenciales para la implementación de los programas, entre estas se encuentran: (1) los mapas de pobreza urbano-rural (focalización geográfica); (2) el registro único de participantes de los programas (focalización por hogar/persona); (3) los sistemas de información y sistemas de monitoreo y evaluación; y (4) las herramientas de comunicación social para el desarrollo y el blindaje electoral y político de los programas, entre otras.

Un cuarto aspecto, y no menos importante, es el apoyo político a estos programas; particularmente, la apropiación, la asignación de recursos y el reconocimiento de los mismos, que conlleve a su denominación como políticas de Estado bajo marcos normativos y legales adecuados.

Es en este contexto que el estudio realizado por FUSADES es de mucha relevancia. La rigurosidad científica y técnica del análisis y sus resultados permiten identificar los principales elementos y aspectos a considerar en el diseño e implementación de políticas públicas y programas más eficaces. Particularmente, de aquellas políticas y programas que contribuyan a tener un impacto positivo en el uso de los factores productivos —principalmente a nivel rural—, la reducción de la pobreza, la equidad de género y la inclusión financiera.

Los resultados del análisis arrojan conclusiones y recomendaciones muy puntuales en el ámbito técnico e institucional de los programas de transferencias monetarias condicionadas y de desarrollo rural en El Salvador. Lo anterior tiene implicaciones en las políticas públicas que van más allá del objetivo de este estudio, el de medir sinergias entre estos tipos de programas. A continuación se identifican las principales implicaciones desde una perspectiva del ciclo de políticas públicas.

Desarrollo de la agenda

Existe en El Salvador un marco legal propicio para establecer una agenda de desarrollo rural coherente con los esfuerzos de protección social. Sin embargo, se identifica una ausencia de política de desarrollo rural que abarque las diferentes dimensiones del desarrollo.

Establecer en la agenda nacional el tema de la pobreza fue un logro importante, pero se tiene que dar un paso más allá con una visión no solo de mediano y largo plazo, sino con una visión global e integral del desarrollo.

Diferentes estudios han sugerido, tal como se menciona en el presente análisis, que la escolaridad, el acceso a los mercados, el grado de diversificación de fuentes de ingreso de los hogares, el área de cultivo y calidad de las tierras, entre otros, son determinantes de la pobreza rural. De ahí la importancia que los programas de desarrollo rural y de protección social no se limiten a la asistencia social sino a un enfoque de protección y promoción del desarrollo, considerando estos elementos como fundamentales para la superación de la pobreza y el quiebre intergeneracional de la misma.

Existe una Ley de Desarrollo y Protección Social (DL n.º 647 de abril 9 del 2014) que tiene una limitante y es que no responde del todo a la realidad salvadoreña, además, esta imita ampliamente la ley en México sin tomar en cuenta las lecciones aprendidas en su aplicación en ese país; por lo que se requiere la revisión de dicha ley. Lo anterior puede convertirse en una oportunidad para dar una mayor coherencia entre la protección social y el desarrollo rural.

Formulación de política

La ausencia de una estrategia de desarrollo rural y su vinculación con las políticas sociales y de protección social ha contribuido al limitado impacto en la reducción de la pobreza de los distintos programas de transferencias monetarias condicionadas y de desarrollo rural.

Es importante innovar en la manera de hacer política pública; diseñar programas para la reducción de la pobreza requiere, además de claridad en los objetivos, identificar la población meta (con mayores niveles de vulnerabilidad, exclusión social y pobreza), la incidencia geográfica y contar con el diseño adecuado de herramientas de gestión que permitan una implementación eficaz.

En la etapa de formulación de políticas de protección social y desarrollo rural se requiere el involucramiento directo de los distintos sectores, como es el caso del Ministerio de Agricultura

y Ganadería y del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal, en los programas no solo de desarrollo rural sino de transferencias monetarias condicionadas, para asegurar una estrategia de salida. Otros actores relevantes que deben involucrarse son los locales, como la autoridad municipal y los líderes comunitarios. Esto asegura no solo la apropiación de los programas sino también que estos respondan a la realidad local y que se propicie el monitoreo y la rendición de cuentas de manera permanente.

En el caso de los programas de desarrollo rural, una de las mayores limitantes desde su diseño es que no se estableció un mecanismo de seguimiento y monitoreo; esto limita los alcances en el mediano y largo plazo, y dificulta la sostenibilidad de los logros alcanzados.

Se observó que las personas participantes en el programa no lograron identificarse como “productoras”, lo que limita sus perspectivas de desarrollo; deberían haberse incluido temas de apoyo personal y familiar, que las llevaran a asumir una identidad que sumara expectativas sobre su vida relacionadas con la visión del desarrollo rural.

En este análisis se han identificado inconsistencias en los registros de participantes (beneficiarios) de los programas de desarrollo rural, claramente es indispensable superar esta fragilidad institucional. Desde el año 2009 se inició el diseño e implementación del Registro Único de Participantes (a cargo de la Secretaría Técnica de la Presidencia), pero a pesar de la inversión millonaria realizada no se ha finalizado y no contempla aún la incorporación de otros programas diferentes al de transferencias monetarias condicionadas.

Los mecanismos de coordinación interinstitucional se convierten en otra herramienta fundamental para el diseño e implementación de las políticas y programas, y para que esta funcione se requiere establecer instancias tanto a nivel político-estratégico como a nivel técnico-administrativo y operativo. Estas instancias deberán asegurar, además de la coordinación, las sinergias y articulación entre las instituciones y sus políticas y programas.

Implementación de política

La implementación de las políticas públicas y programas específicos dirigidos a la reducción de pobreza requiere del respaldo político como se ha mencionado en las conclusiones del presente análisis, además de asegurar un presupuesto anual. Hasta ahora, muchos de los programas de protección social se ven afectados por la falta de recursos o el flujo mensual requerido

para su ejecución. Estas inconsistencias en la implementación de los distintos programas ponen en riesgo sus impactos esperados.

Se han hecho esfuerzos importantes por fortalecer las instituciones encargadas de la implementación de los programas de protección social y desarrollo rural, pero aún existen riesgos de retroceso e ineficacia institucional. Además, la ausencia de una institución rectora de los temas relacionados a la reducción de la pobreza se convierte en una limitante fundamental.

Otro de los aspectos señalados en el análisis son las fallas en la implementación y falta de sinergias entre los programas de desarrollo rural y de transferencias monetarias condicionadas, para lo cual es preciso evaluar la capacidad instalada para la implementación de dichos programas, particularmente los de desarrollo rural.

Monitoreo y evaluación

El establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación de los programas sociales y de desarrollo rural tiene que retomarse como una herramienta estratégica para asegurar la pertinencia y eficacia de los programas; los recursos del estado son limitados y tienen que utilizarse de la manera más eficiente.

El monitoreo no debe limitarse al nivel central del gobierno, este deberá considerar el monitoreo a nivel local.

Las diferentes evaluaciones de impacto, incluyendo este análisis que combina metodologías cuantitativas y cualitativas, sugieren una oportunidad de generar sinergias entre los programas de desarrollo rural y de transferencias monetarias condicionadas, particularmente con los de seguridad alimentaria y nutricional y los de transferencias monetarias condicionadas. Asimismo, estos resultados indican la posibilidad de incorporar una estrategia de salida (o graduación) no solo del programa de Comunidades Solidarias Rurales sino una salida de la pobreza.

Lo anterior no solo sugiere una salida de la pobreza sino que, además, identifica qué tipo de programa nos ofrece qué tipo de salida, al diferenciar entre los programas de desarrollo rural: los de seguridad alimentaria y nutricional y los de encadenamientos productivos.

Este estudio es valioso porque ofrece un análisis riguroso sobre las posibles sinergias entre los programas de transferencias monetarias condicionadas y los proyectos de desarrollo rural y delinea recomendaciones concretas. Pero, sobre todo, este estudio hace inferir que las políticas

públicas “bien definidas”, que respondan a estrategias de desarrollo integrales, contribuirían a acabar con el flagelo de la pobreza.

Para contar con políticas públicas “bien definidas” en El Salvador se requiere entender bien el problema que se quiere superar, en este caso la pobreza rural. El estudio expresa claramente que para superar la pobreza rural, además de generar las sinergias entre las distintas intervenciones de política, se requiere considerar a la persona humana como sujeto de desarrollo, un sujeto activo y no pasivo, al que se le brindan las herramientas y oportunidades necesarias para su desarrollo personal, familiar y comunitario.

Pero este objetivo y enfoque fundamental debe ponerse también en estrecha relación, en el caso salvadoreño, con estrategias encaminadas no solo a superar la situación de “agricultura de subsistencia” con baja productividad y alta vulnerabilidad, en la que hoy vive un porcentaje significativo de la población rural, que además escasamente consigue mantenerse en el binomio de “subsistencia-granos básicos”, sino a generar en el mediano plazo un sector agrícola capaz de sustentar su propio desarrollo. Un sector que, además, sea capaz de generar las bases para la agroindustria, de lograr seguridad alimentaria, así como de generar una agricultura de mayor valor añadido y capacidad de transformación social.

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

Úrsula Aldana¹
Tania Vásquez
Johanna Yancari

Resumen

El tema central de este capítulo es el impacto del proyecto productivo Sierra Sur, en la población receptora del programa de transferencias condicionadas: Juntos. El estudio de este impacto se realiza para la población de Juntos que reside en Chumbivilcas, en Cusco, Perú. Se encuentra que los hogares de Juntos tienen una participación relativamente alta en Sierra Sur y que el proyecto tiene un impacto positivo en la adopción de nuevas prácticas productivas y en la inversión en activos agrícolas y pecuarios. Es más, esta adopción se sigue dando luego de concluido el proyecto. Los efectos positivos para los usuarios del proyecto, unidos a la participación relativamente alta de los hogares de Juntos, indican que un proyecto como Sierra Sur sí puede ser aprovechado por estos hogares, a pesar de su condición de pobreza.

En relación al impacto diferenciado del proyecto, hemos encontrado que el efecto sobre los ingresos se incrementa con el valor de los activos productivos del hogar y con el nivel educativo promedio de la pareja que preside el hogar. Estos resultados llaman a plantear alternativas que permitan que el efecto del proyecto sea mayor para los usuarios menos educados.

En cuanto a los efectos sobre los beneficiarios indirectos, se ha encontrado que los residentes de Chumbivilcas tienen una mayor probabilidad de adoptar las prácticas promovidas por el proyecto,

1 Investigadoras del Instituto de Estudios Peruanos.

que los residentes de la zona de control, donde no ha operado el proyecto. Este contagio se habría dado a través de redes sociales, por medio de las cuales se difundirían los conocimientos adquiridos en las capacitaciones.

Abstract

The central theme of this chapter is the impact of Sierra Sur productive project on the recipient population of the conditional cash transfer program Juntos. The study of this impact involves the residents of Chumbivilcas, in Cusco, Peru. We found that Juntos households have a relatively high level of participation in Sierra Sur and that the project has a positive impact on the adoption of new production practices and on investment in agricultural assets and in assets for raising livestock. So much so that the adoption of such practices still goes on after project termination. The positive effects for the project users and the households' relatively high participation in Juntos project indicate that a project like Sierra Sur can be taken advantage of by such households, despite their conditions of poverty.

In relation to the project's differentiated impact, we found that the effect on income increases hand-in-hand with the value of the households' productive assets and with the average level of education of the couple that leads the household heads. These results lead us to think about alternatives that allow the effects of the project to be greater for the less highly educated users.

With respect to the effects on the indirect beneficiaries, we found that the residents of Chumbivilcas have a greater probability of adopting the practices promoted by the project, than the residents in the control area, where the project was not implemented. This influence would have come about through social networks in which the knowledge acquired in the training sessions would have been divulged.

Introducción

En Perú, como en otros países de América Latina, las zonas rurales aún exhiben altos índices de pobreza; en el 2013, el 48 % de los hogares rurales peruanos era pobre. Con el propósito de reducir estos niveles de pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población rural, el sector público ha diseñado e implementado diversos tipos de proyectos de índole productivo —aquellos que fomentan mejoras en las actividades productivas de los hogares— a lo largo y ancho del país.

En este contexto, el tema central de este capítulo es la evaluación del efecto que ha tenido una de estas intervenciones, el proyecto Sierra Sur, en la población receptora del programa de transferencias condicionadas Juntos. El efecto que tendría Sierra Sur en esta población es un tema de central importancia debido a que los hogares de Juntos se caracterizan por su condición de pobreza y al actual interés del gobierno por implementar estrategias de “egreso” que apunten a que estos hogares mejoren sus capacidades productivas.

Específicamente, este análisis evalúa el impacto del proyecto Sierra Sur en los hogares del programa Juntos ubicados en la provincia de Chumbivilcas, en Cusco, Perú. Dentro del grupo de hogares para los que se estima el efecto de la intervención, las actividades del proyecto incluyen la entrega de asistencia técnica productiva y la realización de concursos familiares e intercomunales que premian la inversión productiva.

Para conocer el impacto de las distintas actividades de Sierra Sur en esta zona, el presente estudio combina dos tipos de análisis: el cuantitativo y el cualitativo. El análisis cuantitativo se basa en una encuesta realizada entre noviembre del 2013 y enero del 2014, tres años después de concluidas las actividades de Sierra Sur en la zona de estudio. Este análisis estima el impacto del proyecto a partir de la comparación entre los hogares de la zona de tratamiento y los hogares que residen en la zona de control, donde no ha operado Sierra Sur. Este análisis tiene la limitación de que la zona de control presenta mejores condiciones en cuanto a clima y sistema de transporte. El análisis cualitativo, por otro lado, se basa principalmente en entrevistas grupales realizadas a hogares de Juntos que residen en la zona de estudio.

La investigación que hacemos sobre el impacto del proyecto es bastante amplia. Analizamos desde la participación de la población de Juntos en el mismo hasta el impacto promedio del proyecto, a través de indicadores como la adopción de prácticas de tipo productivo, la inversión y el ingreso de los beneficiarios directos. También nos aproximamos al efecto de Sierra Sur en los hogares de Juntos que residen en la zona de intervención estudiada, pero que no son beneficiarios directos del proyecto. Por último, estudiamos el impacto diferenciado de Sierra Sur en los beneficiarios directos, a partir de un conjunto de condiciones a nivel del hogar y del centro poblado donde este reside.

Conocer el impacto promedio permite establecer si el efecto potencial de un proyecto productivo como Sierra Sur puede concretarse en una población como la de Juntos. Esta pregunta tiene sentido en cuanto se podría pensar que esta población no está en capacidad de aprovechar un

proyecto de este tipo por su condición de pobreza. Conocer el impacto diferenciado, por otro lado, permite afinar la intervención para llegar a los hogares que han sido “excluidos” de los beneficios del proyecto. A su vez, este análisis diferenciado permite identificar si hay intervenciones complementarias a las de Sierra Sur.

En el estudio se pudo establecer que los hogares de Juntos ubicados en Chumbivilcas tienen una participación relativamente alta en el proyecto y que este tiene un impacto positivo en la inversión en activos productivos y en la implementación de prácticas de tipo productivo. Es más, estas prácticas se implementan aún luego de concluido el proyecto. Por otro lado, no hemos encontrado evidencia consistente sobre el impacto del proyecto respecto a los ingresos: el análisis cuantitativo no muestra impactos positivos en este aspecto, mientras que, en las entrevistas grupales, los usuarios señalan que el proyecto sí habría mejorado sus ingresos. Pensamos que la ausencia de efectos positivos en el análisis cuantitativo se debe a las mejores condiciones que caracterizan a la zona de control, lo que llevaría a que se presenten allí mayores ingresos. Por lo tanto, no tenemos resultados concluyentes en relación al impacto sobre los ingresos. Sin embargo, los efectos positivos del proyecto en la adopción de nuevas tecnologías y en la inversión en activos sugieren que este proyecto sí sería beneficioso para los hogares de Juntos. Estos efectos positivos, unidos a la participación relativamente alta de los hogares de Juntos, indican que un proyecto como Sierra Sur sí puede ser aprovechado por estos hogares, a pesar de su condición de pobreza.

Con relación a los efectos sobre los beneficiarios indirectos, se estableció que los hogares que residen en la provincia de Chumbivilcas y que no han sido capacitados en determinada práctica tienen una mayor probabilidad de implementarla que aquellos hogares no capacitados que residen en la zona de control, donde no ha operado Sierra Sur. Esto se debería a que la densidad de las capacitaciones (dada por el porcentaje de hogares capacitados) es mayor en Chumbivilcas, siendo la presencia de Sierra Sur uno de los factores más importantes detrás de esta diferencia.

En cuanto al impacto diferenciado del proyecto, se pudo establecer que el efecto de este en la implementación de prácticas, la inversión y el ingreso se incrementa con el nivel educativo promedio de la pareja que preside el hogar. Estos hallazgos sugieren dos recomendaciones alternativas: complementar el proyecto con un programa de educación para adultos y reforzar el componente práctico de las capacitaciones para llegar mejor a los menos educados.

A su vez, los resultados muestran que el valor de los activos productivos del hogar disminuye el efecto del proyecto en la acumulación de activos productivos, pero incrementa el efecto del proyecto

en ingresos. Este último sugiere que la promoción de la inversión productiva a través de concursos habría incrementado el efecto del proyecto en los ingresos.

En este capítulo se analizan dos temas adicionales al impacto de Sierra Sur. En primer lugar, se describen las características del marco institucional peruano relevantes para la articulación de proyectos productivos, como Sierra Sur, con el programa Juntos. En este punto, el caso peruano es de interés particular porque considera una exploración del programa productivo Haku Wiñay, que constituye la primera iniciativa en ejecución del gobierno peruano para impactar el componente productivo de los hogares de Juntos. En segundo lugar, se discute —de manera exploratoria— el efecto de Juntos en las actividades productivas de los hogares.

En el análisis del marco institucional peruano se identificaron las restricciones y oportunidades políticas, institucionales y de implementación para la articulación del programa de transferencias con los proyectos productivos. Esta articulación permitiría incrementar la participación de los usuarios de Juntos en proyectos productivos, así como generar mecanismos adicionales de supervisión de estos proyectos, por medio de la participación de los gestores de Juntos en esta supervisión. Perú está en un momento oportuno en términos de voluntad política pero existen restricciones institucionales que sería necesario superar, para lograr que los dos tipos de programas operen de manera articulada.

Por otro lado, los resultados del efecto diferenciado de Sierra Sur, que indican que el impacto sobre ingresos se incrementa con el nivel educativo y con el valor de los activos del hogar, sugieren que existiría complementariedad entre Juntos y Sierra Sur. Esta complementariedad se basa en que el programa Juntos permitiría la acumulación de activos productivos y, a su vez, aumentaría el capital humano de la futura generación. Esta generación podría aprovechar de mejor manera los beneficios de un proyecto como Sierra Sur.

A su vez, en las entrevistas grupales del trabajo cualitativo, los usuarios reportaron que Juntos implicaba una demanda importante de tiempo, lo que les reducía el tiempo disponible para realizar actividades productivas. De acuerdo con este resultado, no existirían únicamente complementariedades entre Juntos y las actividades productivas de los hogares, sino que también existirían tensiones entre ambos.

En las líneas que siguen se presenta la descripción de los programas y de las características de los hogares estudiados, así como los efectos esperados del proyecto, para continuar con la evaluación de los efectos del proyecto. En la sección de evaluación se muestran los datos sobre la

participación de usuarios de Juntos en el proyecto de Sierra Sur y, posteriormente, se presentan la metodología y los resultados de las estimaciones de los efectos directos y los efectos indirectos de Sierra Sur. La sección de evaluación finaliza con una discusión acerca del efecto de Juntos en las actividades productivas de los hogares. Luego de esta sección, se discute el marco institucional peruano y, finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

El equipo de trabajo para esta investigación estuvo compuesto por varios investigadores y asistentes de investigación. El análisis cuantitativo fue desarrollado por las investigadoras Úrsula Aldana y Tania Vásquez, con la colaboración de Johanna Yancari. El análisis cualitativo fue realizado por Úrsula Aldana, Elena Caballero y Johanna Yancari. El análisis institucional fue realizado por Johanna Yancari. Al mismo tiempo, varios asistentes de investigación participaron en diferentes etapas del proyecto de investigación. Ángel Guillén y César Huaroto ayudaron a la construcción del marco muestral, Paola Gutiérrez y Sarita Oré participaron en la etapa de construcción de las muestras de hogares y de implementación de la encuesta. Víctor Huamaní apoyó el análisis de los datos de la encuesta y el trabajo de campo cualitativo. Las autoras deseamos reconocer el valioso trabajo de todos los asistentes de investigación, así como de los colaboradores que formaron parte del equipo. En especial, quisiéramos agradecer el trabajo concienzudo y los valiosos comentarios y contribuciones al análisis realizados a lo largo del proyecto por Paola Gutiérrez, Víctor Huamaní y Sarita Oré. También queremos agradecer los valiosos y generosos comentarios de Michael Carter y Carolina Trivelli, así como la revisión exhaustiva del texto realizada por Rocío Moreno. Por último expresamos nuestro agradecimiento especial a José Sialer, José Vilcherrez y Román Chise, funcionarios de Sierra Sur que dedicaron mucho tiempo a explicarnos el proyecto y a discutir los resultados del estudio. Como siempre, los errores y omisiones son nuestra responsabilidad.

Descripción de programas

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Programa Juntos

Juntos es un programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) diseñado sobre la base de otras experiencias de América Latina. El programa se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y tiene como objetivo reducir la pobreza:

- A corto plazo, mediante la provisión de la transferencia.
- A largo plazo, a través de la acumulación de capital humano.

El programa busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza potenciando el capital humano a través del incremento de la tasa de asistencia a la educación primaria, la disminución de los índices de deserción y trabajo infantil, y el aumento de la utilización de servicios de salud (orientados a reducir la desnutrición infantil, la morbilidad y mortalidad materna e infantil, así como aumentar la atención especializada durante el parto) de los hogares más pobres de Perú.

La intervención de Juntos consiste en un incentivo monetario de doscientos nuevos soles (US\$63 aproximadamente²) bimestrales, para los hogares que cumplen con los compromisos asumidos en salud (gestantes y/o niños que acuden a los controles de salud) y educación (niños y/o adolescentes que asisten a la escuela).

Desde su creación, Juntos fue focalizado en zonas rurales debido a que la pobreza en el Perú es mayoritariamente rural. Así, en el tercer trimestre del 2014, el programa se encontraba presente en 40 730 centros poblados rurales³, ubicados en 1143 distritos (de los 1840 distritos a nivel nacional), 150 provincias y 15 departamentos.

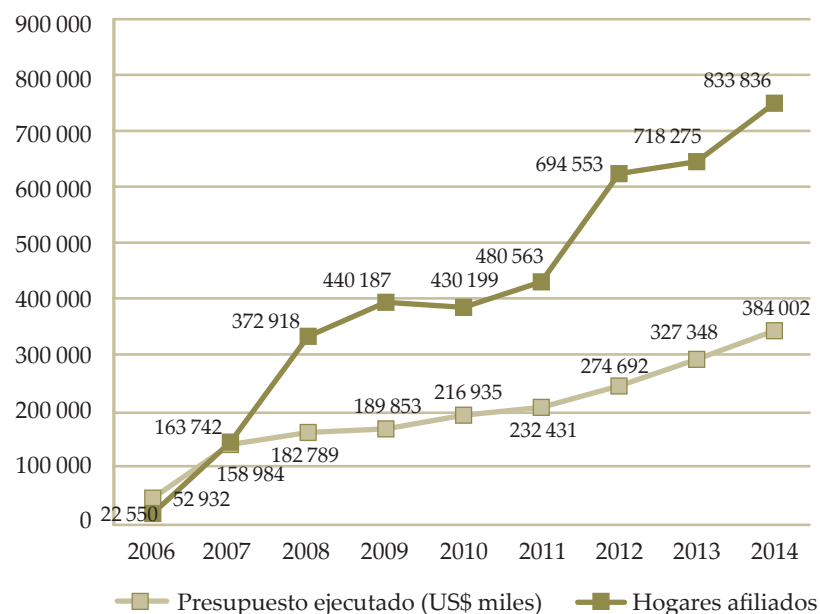
Al cierre del 2014, Juntos alcanzó una cobertura a nivel nacional de más de 833 000 hogares afiliados (de los cuales, el 94 % son hogares que reciben Juntos en cumplimiento de las responsabilidades), en quince departamentos. La meta programada en el marco lógico del programa para el 2014 era de 897 986 hogares⁴, es decir, se logró alcanzar el 92 % de lo planificado. El total de hogares del programa Juntos ha seguido incrementándose desde su creación en el 2005, año en que solo llegó a 22 500 hogares atendidos. Este crecimiento continuo en los años de intervención del programa se debe a que aún no se ha logrado cubrir el universo de hogares pobres rurales del país (figura 7.1).

2 Tipo de cambio (11 de junio del 2015): US\$1 = S/.3,15. (S/. es el símbolo del nuevo sol.)

3 La relación de distritos del programa Juntos se encuentra en la página web <http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios/relacion-de-distritos-y-abonados>

4 El sisfoh proporciona el número meta de hogares.

FIGURA 7.1. Programa de TMC Juntos: evolución presupuestal y hogares afiliados



Fuente: programa Juntos (<http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios>).

El presupuesto para el año 2013 fue de S/.890 549 992⁵ (aproximadamente, US\$282 714 283)⁶, constituido exclusivamente por ingresos fiscales, y el 89 % del valor se transfiere directamente a los usuarios del programa⁷. Este presupuesto constituye el 0,16 % del PBI nacional⁸. El proceso de aprobación presupuestal se muestra en la figura 7.2, y el proceso de transferencia hacia los hogares se presenta en la figura 7.3.

5 <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

6 Tipo de cambio (11 de junio del 2015): US\$1 = S/.,15.

7 La diferencia se distribuye entre los siguientes gastos: costos administrativos, contratación de gestores locales Juntos (enlaces con las familias), costos bancarios (producto de la transferencia de recursos a los hogares que corresponde al rtf y/o al costo de traslado del efectivo).

8 El PBI estimado del 2013 fue de S/.542 116 000.

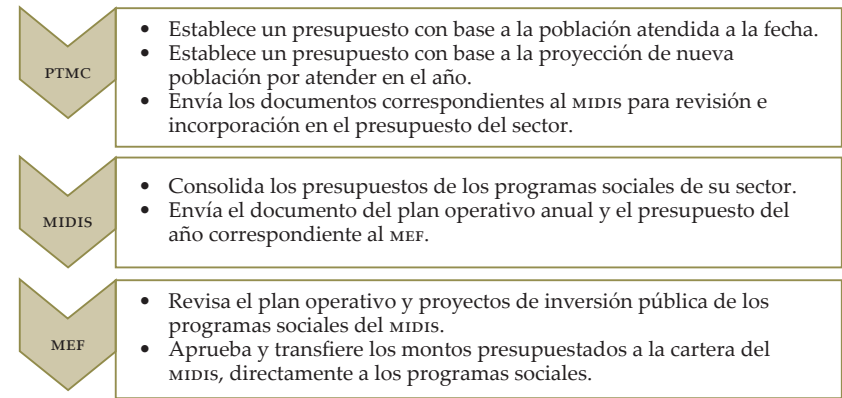
Criterios de focalización

La selección de los hogares beneficiarios del programa se desarrolla por medio de un proceso de focalización de dos etapas:

- *Focalización geográfica:* se seleccionan los distritos con mayor porcentaje de pobreza según el indicador de mapa de pobreza peruano.
- *Focalización individual:* se seleccionan los hogares pobres según algoritmo de condición socioeconómica del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), prioritariamente en el ámbito rural, que cuenten con gestante y/o niños y/o adolescentes hasta diecinueve años (o hasta que hayan culminado los estudios secundarios, lo que ocurra primero).

Para la primera fase de selección (focalización geográfica) se preseleccionaron los distritos con base en los datos del censo de población y vivienda, aproximando con estos datos los niveles de pobreza del distrito (medidos por brecha de pobreza, porcentaje de pobres extremos, porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas - [NBI]), con base en los mapas de pobreza del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Además, en esta selección de distritos se consideraron los datos de desnutrición recogidos en el censo de talla escolar y la incidencia de la violencia política durante los años de guerra interna (Linares, 2009).

FIGURA 7.2. Flujo de aprobación y transferencias dirigido al programa de TMC Juntos



Fuente: elaboración propia.

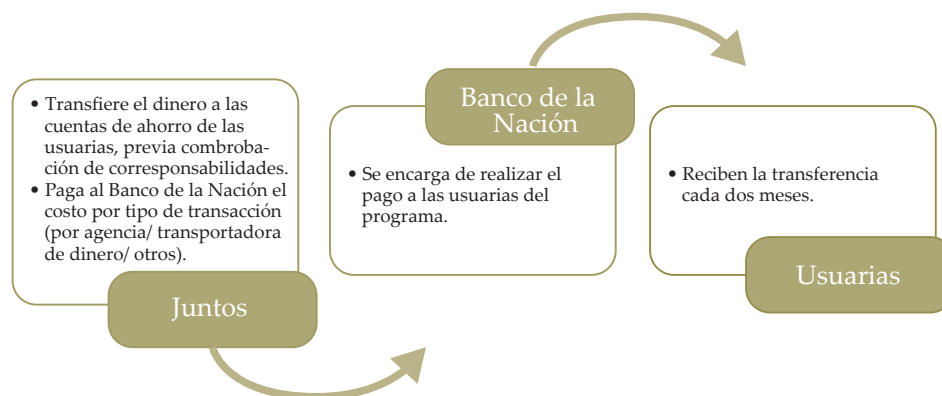
La segunda fase de selección (individual) para ser afiliado al programa se desarrolló también en dos etapas:

Un barrido censal donde se interrogó por la tenencia de activos, lo que permite determinar la probabilidad de que un hogar sea pobre, siendo elegible el hogar que tiene una probabilidad mayor a cierto umbral (Perova y Vakis, 2009). Estos hogares seleccionados fueron incluidos dentro del programa Juntos y la mayoría de ellos pertenece aún a este.

Validación comunal para verificar la condición de residencia del hogar preidentificado en el barrido censal en la comunidad (al menos por seis meses) y la existencia de población objetivo en el hogar.

La afiliación final del programa se hace a través de la mujer (esposa o jefe de hogar) del hogar seleccionado. Aunque el programa no tiene desde su formación una orientación de género (no se hacen acciones para el empoderamiento de género *per se*), se trabaja en la mayor parte de los casos con mujeres por dos razones: (1) proveer de la transferencia a la persona responsable de los gastos directos del hogar, principalmente de aquellos relacionados con la alimentación; y (2) tener la certeza del uso de la transferencia en los dos aspectos que el programa busca influir: salud y educación.

FIGURA 7.3. Flujo de aprobación y transferencias dirigido a los hogares



Fuente: elaboración propia.

Programa de desarrollo productivo del FIDA: proyecto Sierra Sur

Sierra Sur es un proyecto del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), financiado mediante préstamo del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). El objetivo general de Sierra Sur es “aumentar los ingresos, los activos tangibles y valorización de los conocimientos, organización social y autoestima de los hombres y mujeres campesinos y microempresarios en la Sierra Sur” (ver FIDA [2010]).

Este proyecto se inició en el año 2005 y su primera fase culminó en el 2011, a partir de entonces inició la segunda fase⁹. En esta sección se describe únicamente la primera fase del proyecto puesto que esta fue la fase cuyo impacto fue evaluado.

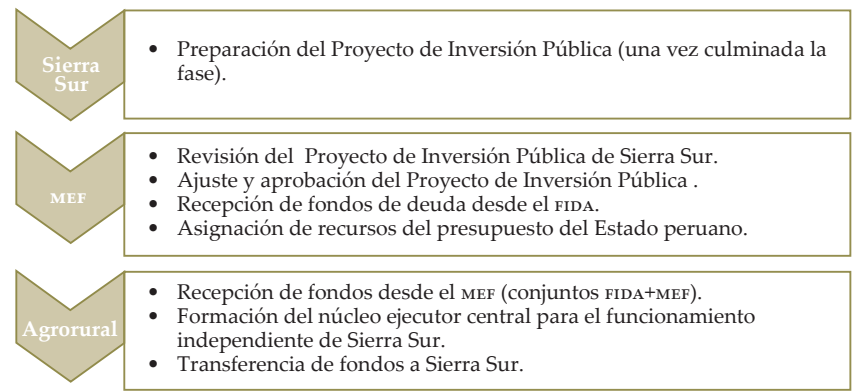
La zona de intervención de la primera fase de Sierra Sur involucró ciento veinte distritos de la sierra, de dieciséis provincias ubicadas en cinco regiones: Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna. La ejecución de esta fase contó con un presupuesto de US\$22 300 000, de los cuales, US\$18 200 000 fueron financiados por el FIDA y US\$4 100 000 fueron financiados por el Estado peruano, las municipalidades y los usuarios de Sierra Sur. Este presupuesto representó el 0,0089 % del PBI del 2005. La figura 7.4 muestra el proceso de transferencia de fondos a Sierra Sur.

Los aportes de los usuarios del proyecto se realizan a través de las llamadas “contrapartidas”, que se encuentran entre el 10 % y el 50 % de los montos a los que acceden, lo que implica un aporte aproximado de US\$3 100 000. Como veremos adelante, estas contrapartidas son parte importante de la metodología de evaluación del impacto del proyecto.

En la primera fase de Sierra Sur, el proyecto contaba con cuatro componentes: (1) manejo de recursos naturales; (2) fortalecimiento de los mercados locales; (3) gestión del conocimiento y activos culturales; y, (4) seguimiento y evaluación. Nuestro estudio se centra en los dos primeros componentes puesto que el grupo de hogares para los que se evaluó la intervención (o grupo de tratamiento) está compuesto por aquellos hogares que concursaron para participar en el componente de manejo de recursos naturales y/o en el subcomponente de desarrollo de los negocios, que formaba parte del componente de fortalecimiento de los mercados locales. El proceso de selección de los usuarios del grupo de tratamiento es muy importante en el diseño de la evaluación y será descrito a continuación.

⁹ Sierra Sur inició su proceso de cierre apenas en el año 2014.

FIGURA 7.4. Flujo de aprobación y transferencias dirigido a Sierra Sur



Fuente: elaboración propia.

Proceso de selección del componente “manejo de recursos naturales” y del subcomponente “desarrollo de los negocios”

Tanto para el componente sobre el manejo de recursos naturales como para el subcomponente de desarrollo de los negocios, los usuarios participaron a través de organizaciones. En el caso del componente sobre el manejo de recursos naturales, el primer paso en la selección de los usuarios consistía en la presentación de un plan de gestión de recursos naturales, que debía incluir las actividades que se realizarían con el fin de mejorar el manejo de estos. La oficina local seleccionaba las propuestas que cumplieran con dos requisitos: (1) que la organización tuviera personería jurídica; y (2) que los usuarios presentaran un documento manifestando su disposición a pagar la contrapartida. A este primer filtro lo denominamos “primer filtro de oferta”.

Luego de esta primera selección o filtro, el Comité Local de Asignación de Recursos —conformado por actores de la comunidad, funcionarios del proyecto y otros funcionarios públicos de la zona, por ejemplo, funcionarios del Ministerio de Salud o de otros proyectos del MINAGRI— calificaba los planes. Para ser elegidas, las propuestas debían alcanzar un puntaje mayor a 60 puntos. Llamamos a esto “segundo filtro de oferta”.

Para el caso del subcomponente de desarrollo de los negocios, las organizaciones que aspiraban a participar debían elaborar un plan de gestión de negocios y presentarlo a la oficina local del proyecto.

Este plan de gestión debía incluir el tipo de asistencia técnica que se contrataría. Al igual que en el caso del manejo de recursos naturales, en la oficina local se seleccionaban todas las propuestas que cumplieran con los requisitos. En esta evaluación o “primer filtro de oferta” se consideraban los requisitos evaluados en el caso del manejo de recursos naturales y, adicionalmente, se llevaba a cabo una visita de campo a los hogares de la organización. Durante la visita de campo se evaluaban dos indicadores: (1) la tenencia de activos complementarios a la línea de negocio que se desarrollaría con la asistencia técnica recibida; y (2) la experiencia en esta línea de negocio. Al igual que en el caso de manejo de recursos naturales, las propuestas del plan de gestión de negocios clasificadas pasaban a un concurso ante el Comité Local de Asignación de Recursos (véase figura 7.5). Este concurso de planes de gestión de negocios es lo que llamamos el “segundo filtro de oferta”.

FIGURA 7.5. Flujo de aprobación y transferencias dirigido a los hogares



Fuente: elaboración propia.

Las actividades del proyecto Sierra Sur

Como ya se ha señalado, el impacto del proyecto Sierra Sur se estima para el grupo de usuarios que participaron en el componente de manejo de recursos naturales y/o del subcomponente de desarrollo de los negocios; este último incluía la asistencia técnica productiva a los miembros de asociaciones de productores agrupados alrededor de una línea de negocio. Por otra parte, el componente de manejo de recursos naturales incorporaba, a su vez, dos subcomponentes:

- *Los incentivos para la formación y mejoramiento de los activos físicos*, que incluían los concursos intercomunales e interfamiliares. Los primeros premian las mejoras realizadas en la unidad agropecuaria familiar y en la vivienda. Los concursos intercomunales premian a las organizaciones

tomando en cuenta sus instrumentos de gestión, las actividades de mejoramiento de la comunidad por medio de faenas y el manejo sostenible de sus recursos comunales.

- *La capacitación de campesino a campesino*, que se refiere a la asistencia técnica otorgada a los miembros de las organizaciones. En nuestra zona de estudio, todas las organizaciones que han participado en este componente son comunidades campesinas.

En el caso del desarrollo de los negocios, la asistencia técnica se otorgó por medio de la contratación de técnicos por parte de las organizaciones de usuarios. En el caso del manejo de recursos naturales se incluyó este tipo de contratación y, adicionalmente, se realizaron pasantías a otras comunidades. Tanto las contrataciones de técnicos como las pasantías se realizaban con el dinero de una cuenta de ahorros a nombre de la organización, en la que el proyecto había depositado dinero y los usuarios habían depositado una contrapartida. Al mismo tiempo, tanto los participantes del componente manejo de recursos naturales como los del subcomponente desarrollo de negocios tuvieron acceso al cofinanciamiento de microseguros.

En nuestro grupo de tratamiento, el 83 % de los hogares participó en capacitaciones productivas, el 33 % participó en concursos interfamiliares 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 manejo de recursos naturales o en el subcomponente de desarrollo de negocios, algunos hogares del grupo de tratamiento participaron también en el programa de promoción del ahorro (16 %), que tuvo como objetivo el fomento del ahorro financiero.

Es probable que la implementación de cada tipo de actividad del proyecto Sierra Sur no haya sido homogénea para todos los usuarios: aunque los técnicos con los que conversamos señalaron que era fundamental que las capacitaciones incluyeran sesiones prácticas en cada uno de los hogares participantes, en uno de los distritos en los que se realizó el trabajo cualitativo, los entrevistados señalaron que estas sesiones prácticas no llegaron a realizarse en las casas de todos los participantes, tal como se había acordado con el técnico contratado.

Más bien, esto tenía una dificultad más que todo con los técnicos, porque hacían [prácticas] en dos casas, o sea en dos o tres familias máximo. Todos querían [participar] pero [los técnicos] no tenían bastante tiempo, no sé a qué se debía eso. Venían cierto rato, regresaban un solo día o dos días, máximo. El contrato tenía que llegar a todas las casas, a todos los que estaban inscritos, pero no se cumplió eso. En la parte práctica, algunos quedaban descontentos, porque lo importante era la práctica (*Grupo focal con participantes de Sierra Sur, Santo Tomás*).

El enfoque de demanda del proyecto Sierra Sur

En su diseño, Sierra Sur tiene un conjunto de características que lo definen como un proyecto con un enfoque de “demanda”. En primer lugar, como ya se mencionó, los usuarios deben pagar una contrapartida para acceder al proyecto. En segundo lugar, las organizaciones de productores son las encargadas de definir los temas de las capacitaciones. En tercer lugar, son estas organizaciones las encargadas de elegir a los técnicos que les otorgarán la asistencia técnica.

Sin embargo, el análisis cualitativo muestra que en la práctica esto no siempre es así. Solo en dos de los tres distritos visitados fueron los usuarios quienes eligieron el tema de la capacitación. En el tercer distrito (Livitaca), el promotor de Sierra Sur los visitó y les indicó los temas en los que debían capacitarse. Al mismo tiempo, las entrevistas muestran que, en todos los distritos visitados, los usuarios no fueron quienes eligieron a los técnicos sino que estos fueron elegidos por el promotor del proyecto Sierra Sur. El siguiente comentario ilustra el rol de los promotores del proyecto en la selección de los técnicos o especialistas: “Mayormente coordinábamos con el animador de la comunidad y ellos coordinaban a la vez con el promotor. Ellos buscan, nosotros pedíamos en tal curso capacitarnos, entonces nos traían un especialista en eso” (*Grupo focal con participantes de Sierra Sur, Santo Tomás*).

Características de los hogares y de la zona de estudio

Es importante resaltar que las características de la provincia de Chumbivilcas se alejan bastante del promedio del territorio que cubre Sierra Sur. Dentro de la cobertura de la primera etapa del proyecto, Chumbivilcas es la provincia con el mayor índice de carencias, índice construido a partir de la información socioeconómica del censo de población del 2005, y de la tasa de desnutrición de los niños entre seis y nueve años de edad, según el censo escolar de 1999.

Para la provincia de Chumbivilcas, la tasa de desnutrición reportada en este censo es de 52 %, lo que nos da una idea de los altos niveles de pobreza de la zona. Esta tasa es la más alta entre las dieciséis provincias que formaban parte de la cobertura de la primera etapa de Sierra Sur. Estos altos niveles de pobreza se explicarían, en parte, por las condiciones geográficas de Chumbivilcas. La altura promedio de este lugar es de 4192 msnm, mientras que la altura promedio de todas las provincias de la primera etapa de Sierra Sur es de 3255 msnm; como se sabe, las condiciones de producción son bastante más difíciles a niveles de altura tan elevados como los de la zona de estudio.

El mayor nivel de pobreza de Chumbivilcas, comparado con el de las demás provincias de Sierra Sur, es esperable, dado que Juntos opera en zonas con altos niveles de pobreza y Chumbivilcas es una de las dos provincias de Sierra Sur donde opera este programa de transferencias condicionadas.

Una de las características de los hogares de Juntos que residen en Chumbivilcas es que su capital humano es bastante bajo. De acuerdo con la encuesta desarrollada para este estudio, en el 37 % de los hogares, al menos uno de los cónyuges que dirige el hogar es analfabeta, y el nivel promedio de educación de la pareja que dirige el hogar (el jefe de hogar y su cónyuge) es apenas de cuatro años de educación, en promedio. Esto podría dificultar que los hogares aprovechen un proyecto como Sierra Sur, en el que una de las actividades centrales es la asistencia técnica.

Sin embargo, estos hogares sí cuentan con acceso a activos productivos como tierra y ganado. El 99 % de los hogares de Juntos de la provincia de Chumbivilcas tiene acceso privado a 2,6 hectáreas promedio de tierra. A su vez, el 80 % tiene acceso a ganado vacuno propio y entre los que tienen acceso a este tipo de ganado, el número promedio de animales de ganado vacuno es de 4,9.

Efectos esperados e indicadores estimados

Efectos promedio sobre los beneficiarios directos

Como ya se señaló, los hogares de los grupos de tratamiento se beneficiarían de la asistencia técnica, la participación en concursos (interfamiliares e intercomunales) y también de la adquisición de microseguros. Tal como se mencionó, un porcentaje bastante menor de estos hogares participó también en el programa de promoción del ahorro.

La asistencia técnica otorgada en el marco del proyecto es de dos tipos: productivo y de mejoramiento de vivienda. Las capacitaciones de tipo productivo impulsarían la adopción de nuevas prácticas como, por ejemplo, el mejoramiento genético. Estas prácticas incrementarían la productividad de los factores de producción de los hogares y este incremento en la productividad podría inducir a mayores niveles de inversión. A su vez, algunas prácticas, como la instalación de terrazas, implican, por sí mismas, mayores montos de inversión. Todos estos cambios resultarían en mayores niveles de ingresos para los hogares que reciben la asistencia técnica.

Los efectos de los concursos interfamiliares estarían dados por mayores montos de inversión en la unidad agropecuaria y en la vivienda, pues estos concursos premian la realización de mejoras

en ambos espacios. Los concursos intercomunales, por otro lado, premian a las organizaciones tomando en cuenta sus instrumentos de gestión, las actividades de mejoramiento de la comunidad por medio de faenas y el manejo sostenible de sus recursos comunales. Por lo tanto, esta actividad podría tener como efecto un mayor nivel de conservación de los recursos naturales de la comunidad (como los pastos naturales) o una mejor infraestructura productiva en la comunidad. Todo esto redundaría en mayores ingresos. Con el programa de promoción del ahorro se busca que los mayores niveles de ahorro permitan un consumo más estable y mayores montos de inversión.

Más allá de las actividades que forman parte de los componentes de Sierra Sur, podría haber impactos asociados a los requisitos de participación en el proyecto. En tanto se requiere que los usuarios participen por medio de organizaciones, Sierra Sur podría fortalecer el capital organizacional de los usuarios. Por ejemplo, Yancari y Cliche (2013) encontraron que, para el subcomponente de desarrollo de los negocios, las organizaciones por medio de las cuales los usuarios participaron en el proyecto resultaron fortalecidas, y otorgaron servicios adicionales a sus miembros después de que las actividades con Sierra Sur hubieron culminado.

Los indicadores con los que este estudio estimó el efecto de Sierra Sur en sus usuarios son aquellos vinculados a los aspectos productivos del proyecto y definidos a nivel de los hogares, sin considerar los posibles impactos a nivel de la comunidad. Estos indicadores son: *la adopción de prácticas productivas, el capital organizacional*¹⁰, *la inversión y el ingreso*.

Efectos promedio sobre los beneficiarios indirectos

Las actividades del proyecto Sierra Sur también podrían afectar hogares que no son beneficiarios directos, pero que viven en la zona donde opera el proyecto. Esto se podría dar a través de una multiplicidad de canales como, por ejemplo, la difusión de los conocimientos adquiridos en las capacitaciones que se dan en el marco del proyecto. Se espera que a través de redes sociales o de la creación de un mercado de asistencia técnica estos conocimientos sean difundidos hacia los otros hogares que residen en la zona. Por lo tanto, es probable que estos hogares adopten nuevas tecnologías a pesar de no haber sido beneficiarios directos. En esta investigación se estimó el impacto sobre la probabilidad de que los hogares que no han sido usuarios de Sierra Sur adopten las tecnologías difundidas en las capacitaciones del proyecto.

¹⁰ Como se verá, los indicadores de capital organizacional se refieren a la permanencia de las organizaciones y a la realización de actividades por parte de los hogares con estas organizaciones.

Efectos diferenciados sobre los beneficiarios directos

Además del impacto promedio de Sierra Sur, se estimó el impacto diferenciado para los beneficiarios directos, de acuerdo con un conjunto de características a nivel de hogar y a nivel de centro poblado. Entre las características a nivel de hogar se incluyen el valor de los activos productivos, la tasa de dependencia demográfica del hogar y el nivel educativo promedio del jefe de hogar y su cónyuge. Se espera que el efecto de Sierra Sur sobre el ingreso sea mayor en los hogares con un mayor nivel de activos, pues cuentan con mayor liquidez para invertir en las actividades en las que han sido capacitados. Al mismo tiempo, el acceso a una mayor cantidad de activos complementarios a la actividad en la que se recibió la asistencia técnica implica mayores retornos a esta asistencia. Por ejemplo, los hogares con mayor acceso a ganado se beneficiarían más de los conocimientos sobre sanidad animal.

A su vez, se espera que los hogares con mayor nivel educativo entiendan mejor las capacitaciones y cuenten con mayor liquidez para realizar las inversiones en los factores de producción que se vuelven más rentables. Por último, la tasa de dependencia del hogar disminuiría la capacidad de inversión de los hogares, por lo que se espera que el efecto del proyecto sea menor en los hogares con mayores tasas de dependencia.

En cuanto a las características a nivel de centro poblado, evaluamos si existe un efecto diferenciado de acuerdo con las siguientes variables: la tasa de dependencia de adultos mayores en el centro poblado, el tiempo de desplazamiento a la ciudad más cercana, el número de habitantes del centro poblado y un indicador cruzado que multiplica el tiempo de desplazamiento a la ciudad por el número de habitantes del centro poblado.

Se espera que los hogares más integrados (que se ubican en un centro poblado de mayor tamaño o que se encuentran más cerca de una ciudad) puedan vender más fácilmente los productos y tengan menos dificultades en acceder a insumos, por lo cual, los hogares más integrados tendrían una mayor capacidad de acumulación. A su vez, se espera que el efecto del tamaño del centro poblado (la distancia a la ciudad) varíe según la distancia a la ciudad (el tamaño del centro poblado). Por último, los hogares que residen en centros poblados con una alta tasa de dependencia de adultos mayores, tendrían problemas en contratar mano de obra, lo que limitaría sus posibilidades de generación de ingresos y de acumulación.

Evaluación

En esta sección se presentan los datos de participación de los hogares de Juntos en Sierra Sur, para pasar luego al análisis del impacto de este proyecto sobre dichos participantes. También se presenta el análisis de los efectos indirectos del proyecto. Al discutir los efectos directos como los efectos indirectos se presentan la metodología de estimación, las variables de control usadas, los indicadores de resultado y, finalmente, los resultados de las estimaciones. Posterior al análisis sobre los efectos directos e indirectos del proyecto, se discute brevemente cuál sería el efecto de Juntos en las actividades productivas de los hogares. Por otro lado, la metodología del análisis cualitativo se presenta en el anexo suplementario¹¹, dado que este análisis es transversal a los diferentes temas tratados en esta sección.

Participación en Sierra Sur

Se podría pensar que los hogares receptores de las transferencias de Juntos son muy pobres como para poder participar en un proyecto de tipo productivo como lo es Sierra Sur. Sin embargo, 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 esta provincia, 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 poseen activos productivos a pesar de su nivel de pobreza. Como ya se señaló, los hogares de Juntos en Chumbivilcas poseen activos productivos como tierra y ganado, lo que significa que un proyecto como Sierra Sur es adecuado para ellos.

11 Disponible online en: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>

Efectos sobre los beneficiarios directos de Sierra Sur

Metodología de estimación de los efectos promedio sobre los beneficiarios directos de Sierra Sur

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, como ya se explicó, las organizaciones que llegan a ser beneficiarias deben pasar tanto por el primer filtro de oferta como por el segundo filtro de oferta. Todos estos filtros podrían hacer que los beneficiarios se diferencien del resto, dificultando la evaluación del impacto del proyecto.

El método que usamos para evaluar el impacto del proyecto sobre los beneficiarios directos de Sierra Sur tiene como objetivo controlar por estos filtros. En este método, el grupo de tratamiento está dado por una muestra de hogares de Juntos que han participado en los concursos de Planes de Gestión de Recursos Naturales y en el Plan de Gestión de Negocios ante el Comité Local de Asignación de Recursos¹², en la provincia de Chumbivilcas, en Cusco. Es decir, el grupo de tratamiento está conformado por hogares que han pasado “el primer filtro de oferta”. La muestra que representa a este grupo de tratamiento fue elegida aleatoriamente a partir de una lista proporcionada por el proyecto Sierra Sur.

La muestra del grupo de tratamiento se compara con varios grupos de control. Para controlar por el filtro de demanda, estos grupos de control se han construido 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 los grupos de control está compuesto por los hogares que estarían dispuestos a participar en Sierra Sur, recibiendo el financiamiento de asistencia técnica que corresponde al componente de manejo de los recursos naturales, y/o el que

12 Aunque la organización es la que participa ante el Comité Local de Asignación de Recursos, no todos los individuos que conforman la organización están necesariamente interesados en participar en Sierra Sur. El grupo de tratamiento considera únicamente los hogares que incluyen algún individuo que sí ha estado interesado en participar en el concurso ante el Comité Local de Asignación de Recursos.

corresponde al subcomponente de desarrollo de los negocios¹³. A este grupo de control lo denominamos el grupo que “demanda Sierra Sur”.

El porcentaje de hogares que pasó este filtro fue del 87 %. Este número es bastante alto dado que en Chumbivilcas el porcentaje de hogares de Juntos que participó efectivamente en el proyecto fue del 17 %. Es probable que muchos de los encuestados que afirmaron al momento de la encuesta que querían participar en el proyecto, se desanimaran al momento de tener que invertir tiempo en las reuniones previas a la recepción de la asistencia técnica y en la asistencia técnica misma. Se espera que la probabilidad de que esto pase sea menor en los hogares en que los encuestados manifestaron una alta disposición a pagar 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 de estos grupos de control adicionales, denominado grupo “con mediana o alta disposición a pagar”, considera los hogares en los que la disposición a pagar por la contrapartida es mayor al percentil 20 del pago por contrapartida, efectuado por los beneficiarios reales de Sierra Sur¹⁴. El segundo de estos grupos, denominado grupo “con alta disposición a pagar”, considera a los hogares en los que esta voluntad de pago es mayor al percentil 50 del pago efectivo de estas contrapartidas. Si los resultados de 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 está sesgando los resultados.

Tomando en cuenta que los grupos de control se han construido sobre la base de su disposición a recibir asistencia técnica y que el grupo de tratamiento podría incluir a quienes se inscribieron solo con la finalidad de participar en concursos, se podría decir que existe un problema de comparabilidad. Sin embargo, los resultados son muy parecidos si se usa un grupo de tratamiento alternativo

13 Para el caso de desarrollo de los negocios se considera, además, que estén dispuestos a pagar un monto mayor o igual al mínimo de la contrapartida pagada por los beneficiarios efectivos de Sierra Sur. En el caso del manejo de los recursos naturales no se ha tomado en cuenta la disposición a pagar la contrapartida, porque hay casos en los que las comunidades han participado en concursos de “mapas culturales”, usando el dinero ganado en esos concursos para pagar la contrapartida.

14 Para el caso de desarrollo de negocios se considera una disposición a pagar mayor al percentil 20 y para el manejo de los recursos naturales se considera una disposición a pagar mayor al percentil 25, esto en tanto que las preguntas hipotéticas hicieron referencia al percentil 20 en el caso del desarrollo de negocios y al percentil 25 en el caso del manejo de los recursos naturales.

construido en función a la recepción de asistencia técnica¹⁵. Los resultados de las estimaciones basadas en este grupo de tratamiento alternativo se muestran en Aldana y Vásquez (2015).

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 filtro¹⁶, es importante controlar por las variables que son tomadas en cuenta para decidir si la organización pasa este filtro o no. Se deberán incluir 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 los indicadores de resultado, se ha usado el método de emparejamiento con *Propensity Score* de tipo kernel¹⁷. Este método otorga pesos a la muestra de control, de manera que, en esta muestra ponderada, las variables de control presentan una distribución muy parecida a la que presentan en la muestra del grupo de tratamiento.

Con respecto al segundo filtro de oferta tenemos que no es necesario controlar por el mismo, puesto que el grupo de tratamiento no excluye a quienes no pasan este filtro.

Por lo tanto, el método de estimación consiste en la comparación entre una muestra del grupo de tratamiento y tres grupos de control, dentro de los cuales las observaciones reciben un peso o ponderación asignado por el método de emparejamiento con *Propensity Score*. El impacto estimado, para cada comparación, está dado por la diferencia de medias del indicador de resultado entre la muestra del grupo de tratamiento y el grupo de control con que se le compara. El cuadro 7.1 muestra el número de observaciones en la muestra del grupo de tratamiento y en los tres grupos de control antes y después del emparejamiento.

15 Este grupo de tratamiento alternativo está constituido por los hogares que forman parte del grupo de tratamiento original y que cumplen con cualquiera de las siguientes condiciones: (1) recibieron capacitaciones según la encuesta de hogares o la de organizaciones; o (2) pertenecieron a organizaciones que se postularon ante el Comité Local de Asignación de Recursos, pero no llegaron a ser beneficiarias.

16 Los hogares del grupo de tratamiento han pasado el primer filtro de oferta puesto que este es un requisito para participar en el concurso ante el Comité Local de Asignación de Recursos.

17 Las estimaciones se realizaron con el programa Stata y se utilizó el comando `psmatch2`.

CUADRO 7.1. Número de observaciones de la muestra del grupo de tratamiento y los grupos de control del análisis del efecto directo de Sierra Sur

		Número de observaciones	
		Pre-emparejamiento	Post-emparejamiento
Tratados	Según el proyecto	382	320
	Demanda Sierra Sur	402	374
Controles	Con mediana o alta disposición a pagar ^{1/}	221	209
	Con alta disposición a pagar ^{2/}	125	117

1/ Demanda Sierra Sur y tiene una disposición a pagar por la contrapartida que es mayor o igual al percentil 20 de lo pagado en Chumbivilcas.

2/ Demanda Sierra Sur y tiene una disposición a pagar por la contrapartida que es mayor o igual al percentil 50 de lo pagado en Chumbivilcas.

Fuente: elaboración propia.

La zona en que residen los hogares de los grupos de control se seleccionó de manera que fuera similar a la zona de tratamiento (Chumbivilcas). La selección se realizó sobre la base de un proceso de emparejamiento a nivel de distritos y de centros poblados¹⁸. El emparejamiento a nivel de distritos se hizo tomando en cuenta las variables productivas del censo agropecuario de 1994, un índice de carencias construido con base en el censo de población del 2005, un estimado de la tasa de pobreza extrema, basado en el censo de población de 1993 y la mediana de altura del distrito, de acuerdo con datos de la NASA. El emparejamiento a nivel de centros poblados, por otro lado, se realizó tomando en cuenta el nivel educativo de las titulares de Juntos de los centros poblados.

El trabajo de campo cualitativo permitió explorar las condiciones económicas de la zona de tratamiento y de control. Tal como se explica en los anexos suplementarios¹⁹ en este trabajo de campo se incluyó al distrito de la zona de control que presentaba el mayor ingreso promedio y el mayor peso asignado por el emparejamiento vía *Propensity Score*. En la zona de tratamiento se eligieron tres distritos: el que tenía el mayor ingreso neto promedio, el que se encontraba en el punto medio del *ranking* de este ingreso y el del menor ingreso neto promedio.

18 De esta forma se eligen los distritos y centros poblados en la zona de control que más similitudes presentan con respecto a los distritos y centros poblados en la zona de tratamiento. Los distritos incluidos en la zona de control son dos distritos de Puno y cuatro distritos de Huancavelica.

19 Disponible online en: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>

Las visitas en campo mostraron que, en la zona de control, el transporte era mucho más fluido que en los tres distritos de tratamiento. A su vez, los hogares entrevistados en la zona de control señalaron que en el 2013, año en el que se efectuó la encuesta, el clima fue muy bueno para la producción agropecuaria. Por el contrario, en los tres distritos de la zona de tratamiento se reportó que el clima había causado muchos problemas tanto en el 2013 como en los años anteriores.

Así, mientras que se espera que los impactos estimados reflejen el efecto de las intervenciones de Sierra Sur, también es probable que reflejen las diferencias en clima y en transporte mencionadas. Este punto es particularmente crítico para las variables de ingreso, pues tanto el clima como el sistema de transporte son determinantes claros de los ingresos de los hogares.

Por último, es importante recalcar que el impacto estimado será menor al impacto real de la intervención por dos razones. En primer lugar, debido al impacto que habría tenido la intervención en la probabilidad de recibir Juntos. Para aproximadamente el 20 % de los hogares, la intervención se dio en el 2006, mientras que, en la zona de tratamiento, el ingreso a Juntos empezó en el 2007. Por lo tanto, algunos hogares para los que el impacto de la intervención fue importante podrían no haber calificado para Juntos, ya que es necesario ser considerado como un hogar pobre para poder recibir la transferencia. Al excluir de nuestro universo de estudio a los hogares para los que la intervención fue exitosa, estaríamos subestimando el impacto de la intervención. En segundo lugar, debido a que los grupos de control no son controles puros, puesto que algunos de los hogares de estos grupos han recibido capacitaciones productivas. Por lo tanto, el impacto estimado arroja un límite inferior del impacto real de las actividades del proyecto.

Estimación de los efectos directos

El cuadro 7.2 muestra el porcentaje de hogares del grupo de tratamiento que participó en las actividades que corresponden al componente de manejo de los recursos naturales y/o al subcomponente de desarrollo de los negocios. Estas actividades son tres: las capacitaciones productivas, los concursos interfamiliares y los concursos intercomunales²⁰. Como es de esperarse, el porcentaje que participó en las capacitaciones productivas es bastante alto en el grupo de tratamiento (83 %). En los grupos de control, por otro lado, este porcentaje varía entre el 41 % y el 52 %. Que la proporción de hogares que ha recibido capacitaciones productivas sea bastante más alta en el grupo de

²⁰ En el cuadro no se incluyeron las capacitaciones para mejora de la vivienda porque, como se explicó, en el presente estudio nos centramos en las capacitaciones de tipo productivo.

tratamiento que en los de control, significa que los impactos estimados capturarán esta diferencia en la recepción de capacitaciones productivas. Este impacto estimado también capturaré el efecto de los concursos familiares y de los concursos intercomunales, los que tienen una importancia que no es marginal en el grupo de tratamiento. Alrededor del 35 % de los hogares de este grupo ha participado en concursos interfamiliares, mientras que alrededor del 50 % de estos hogares pertenece a comunidades que han participado en los concursos intercomunales.

El cuadro 7.2 también muestra el porcentaje de hogares que ha participado en el programa de promoción del ahorro. Este programa, que forma parte de las actividades de Sierra Sur, no es una actividad que por reglamento corresponda al grupo de tratamiento, pues no forma parte de los subcomponentes desarrollo de los negocios y del componente manejo de los recursos naturales. Sin embargo, como podemos ver en el cuadro 7.2, el porcentaje de hogares participantes en esta actividad no es marginal, por lo que los impactos estimados también capturarán el efecto de la misma.

Variables de control

Como se ha mencionado, las variables de control incluyen las variables analizadas por los funcionarios de Sierra Sur para decidir si la organización pasa el primer filtro de oferta o no. Estas variables están dadas por los activos productivos de los hogares y por la experiencia en la línea de negocio con la que las organizaciones participan en el subcomponente desarrollo de los negocios²¹.

Adicionalmente, estamos considerando como controles a un grupo de variables sociodemográficas a nivel de hogar y a un grupo de variables que caracterizan al centro poblado del hogar. En el anexo suplementario²² se muestra el promedio de las variables de control antes y después del emparejamiento para la muestra de tratamiento y uno de los grupos de control. Aldana y Vásquez (2015) muestran el promedio de las variables de control, para los otros grupos de control utilizados.

21 En la muestra, las cuatro principales líneas de negocio de los participantes en este componente son el engorde de vacunos, lácteos, crianza de cuyes y artesanía textil. Estas cuatro líneas de negocio, consideradas en conjunto, agrupan al 90 % de los hogares de la muestra que participan en el subcomponente de desarrollo de negocios. Es por esto que incluimos como controles tanto la experiencia en el engorde de vacunos como en la crianza de cuyes, al 2005. Lamentablemente no podemos reconstruir la experiencia al 2005 en artesanía textil, pues la encuesta solo indagaba por la experiencia en la línea actual del negocio y existe la posibilidad de que el hogar haya cambiado de rubro luego del año 2005.

22 Disponible online en: <http://sinergiasrurales.info/librosinergiarural>

Cuadro 7.2. Participación de los hogares de los grupos de tratamiento y de control en distintas actividades

		Participación en concursos interfamiliares (%)	Participación en concursos intercomunales (%)	Participación en el programa de promoción del ahorro (%)	Capacitaciones productivas (%) ^{3/}
Tratados	Según el proyecto	33 %	47 %	16 %	83 %
	Demanda Sierra Sur	-	-	-	42 %
Controles	Con mediana o alta disposición a pagar ^{1/}	-	-	-	50 %
	Con alta disposición a pagar ^{2/}	-	-	-	52 %

1/ Demanda Sierra Sur y tiene una disposición a pagar por la contrapartida que es mayor o igual al percentil 20 de lo pagado en Chumbivilcas.
2/ Demanda Sierra Sur y tiene una disposición a pagar por la contrapartida que es mayor o igual al percentil 50 de lo pagado en Chumbivilcas.
3/ Participación del 2006 en adelante.
Fuente: elaboración propia.

Variables de resultado

En este capítulo presentamos las estimaciones del impacto de Sierra Sur sobre la adopción de prácticas, el capital organizacional, la inversión y el ingreso.

El cuadro 7.3 muestra cómo están definidas las variables de adopción de prácticas. Podemos observar que, en la gran mayoría de casos, estas variables se han definido como la adopción de tecnologías después del 2005, año que constituye el año base o año anterior a la implementación de Sierra Sur en la zona. En algunos casos, las prácticas se encuentran definidas, como la adopción reciente de la tecnología (por ejemplo, el uso de vacunas en el año 2013 o la instalación de pastos del año 2010 en adelante). Esto nos permite explorar si la adopción de estas prácticas se mantiene luego de terminado el proyecto. De esta manera, se puede evaluar si el efecto del proyecto se mantiene en el tiempo. Como es lógico, las prácticas para las que se hacen las estimaciones son aquellas que fueron promovidas en las capacitaciones otorgadas por el proyecto.

Es interesante notar que, considerando a los grupos de control que se usarán en la estimación, la adopción de las prácticas no varía mucho entre estos grupos. A excepción de la práctica de uso de nuevos antiparasitarios, el porcentaje que adopta la práctica en cuestión es muy parecido a lo largo de los grupos de control. Esto se debería a que el porcentaje que adopta las prácticas en la zona de control es bastante bajo.

CUADRO 7.3. Promedio de las variables de resultado de adopción de prácticas

Variables	Nombre abreviado	Tratados		Controles	
		Según el proyecto	Demanda Sierra Sur	Con mediana o alta disposición a pagar	Con alta disposición a pagar
El hogar realizó mejoramiento genético por primera vez luego del 2006, para al menos una especie animal.	Mejoramiento	17,5 %	0,8 %	1,4 %	0,8 %
El hogar instaló alguna variedad de pastos por primera vez luego del 2006.	Pasto	21,4 %	5,5 %	4,2 %	3,4 %
El hogar instaló una nueva variedad de árboles por primera vez luego del 2006.	Árboles	24,0 %	7,0 %	8,9 %	6,7 %
El hogar incrementó el número de terrazas entre el 2005 y el 2013.	Terraza	9,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
El hogar incrementó el número de zanjaz de infiltración entre el 2005 y el 2013.	Zanjaz	9,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
El hogar incrementó el número de reservorios entre el 2005 y el 2013.	Reservorios	9,9 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %
El hogar incrementó el número de viveros entre el 2005 y el 2013.	Viveros	2,5 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %
En el año 2013, el hogar vacunó a alguna especie animal que no vacunó en el año 2005.	Vacuna	7,0 %	4,4 %	4,7 %	4,2 %
En el año 2013, el hogar dosificó antiparasitarios a alguna especie animal que no dosificó en el año 2005.	Antiparasitario	3,1 %	8,9 %	10,3 %	9,2 %
En el 2013, el hogar usó vacunas para animales, que no fueron usadas en el 2005.	Nueva vacuna	38,8 %	9,9 %	11,7 %	10,1 %
En el 2013, el hogar usó antiparasitarios para animales, que no fueron usados en el 2005.	Nuevo antiparasitario	33,0 %	12,8 %	11,7 %	6,7 %
El hogar realizó mejoramiento genético por primera vez luego del 2006, y por última vez del 2010 en adelante.	Mejoramiento reciente	15,9 %	0,8 %	1,4 %	0,8 %
El hogar instaló alguna variedad de pastos por primera vez luego del 2006, y por última vez del 2010 en adelante.	Pasto reciente	17,3 %	3,4 %	1,9 %	0,8 %
El hogar tuvo por primera vez un huerto después del 2006.	Huerto	8,9 %	5,5 %	3,3 %	4,2 %

Fuente: elaboración propia.

En el caso del valor de activos se incluyó como indicador el cambio en el valor agregado de los activos productivos entre el 2013 y el 2005. También se consideró el cambio en el valor de distintos tipos de activos (la tierra, los activos agrícolas, los activos pecuarios, etc.). El cuadro 7.4 presenta la definición precisa de estos indicadores de resultado así como sus promedios. En cuanto a los indicadores de ingreso es importante resaltar que estas medidas no se limitan al ingreso monetario sino que valorizan el ingreso no monetario considerando la mediana del precio de venta para toda la muestra de hogares. En el caso del ingreso neto debemos señalar que los costos sustraídos al ingreso bruto sí se limitan a los costos de tipo monetario. El cuadro 7.4 muestra los promedios de los indicadores de ingreso. En este cuadro se muestran tanto los montos en nuevos soles como los montos en dólares. Para esto se usa el tipo de cambio de S/.2,8 por dólar, que corresponde al período en que se realizó la encuesta (noviembre del 2013). Todos los montos en dólares que se presentan una líneas más adelante consideran el mismo tipo de cambio.

CUADRO 7.4. Promedio de las variables de resultado de inversión e ingreso

		Tratados		Controles	
Variables		Según el proyecto	Demanda Sierra Sur	Con mediana o alta disposición a pagar	Con alta disposición a pagar
Cambio en el valor de los activos productivos entre el 2005 y el 2013 (nuevos soles).	Activos totales	2855	1785	1851	2109
Cambio en el valor de los activos productivos entre el 2005 y el 2013 (dólares).		1020	638	661	753
Cambio en el valor del activo tierra entre el 2005 y el 2013 (nuevos soles).	Tierra	1885	1400	1343	1588
Cambio en el valor del activo tierra entre el 2005 y el 2013 (dólares).		673	500	480	567
Cambio en el valor del activo animales entre el 2005 y el 2013 (nuevos soles).	Animales	-164	145	268	158
Cambio en el valor del activo animales entre el 2005 y el 2013 (dólares).		-59	52	96	57
Cambio en el valor de los activos agrícolas entre el 2005 y el 2013 (nuevos soles).	Agrícolas	734	109	107	118
Cambio en el valor de los activos agrícolas entre el 2005 y el 2013 (dólares).		262	39	38	42

Continúa

Variables		Tratados		Controles	
		Según el proyecto	Demanda Sierra Sur	Con mediana o alta disposición a pagar	Con alta disposición a pagar
Cambio en el valor de los activos pecuarios entre el 2005 y el 2013 (nuevos soles).	Pecuarios	273	96	93	114
Cambio en el valor de los activos pecuarios entre el 2005 y el 2013 (dólares).		98	34	33	41
Cambio en el valor de los activos del negocio entre el 2005 y el 2013 (nuevos soles).	Negocio	18	58	99	174
Cambio en el valor de los activos del negocio entre el 2005 y el 2013 (dólares).		6	21	36	62
Valor del capital de trabajo usado en los últimos 12 meses (nuevos soles). ^{1/}	Capital de trabajo	416	318	356	425
Valor del capital de trabajo usado en los últimos 12 meses (dólares). ^{1/}		148	114	127	152
Ingreso bruto en los últimos 12 meses (nuevos soles).	Ingreso bruto	5504	5140	5883	7058
Ingreso bruto en los últimos 12 meses (dólares).		1966	1836	2101	2521
Ingreso neto en los últimos 12 meses (nuevos soles). ^{1/}	Ingreso neto	5088	4822	5527	6634
Ingreso neto en los últimos 12 meses (dólares). ^{1/}		1817	1722	1974	2369

1/ No se consideran los jornales no remunerados.

Fuente: elaboración propia.

Vale la pena resaltar que para los indicadores de inversión y de ingreso, a diferencia del caso de las prácticas, sí observamos que los promedios se incrementan cuando acortamos al grupo de control y solo quedan aquellos hogares en los que el encuestado reportó una alta disposición a pagar por la contrapartida.

Por último, el cuadro 7.5 muestra dos indicadores que capturan el capital organizacional del hogar: (1) si alguien del hogar ha realizado alguna actividad con la organización en los últimos cinco años; y (2) si, al momento de la encuesta, alguien del hogar pertenece a una organización de la que empezó a formar parte después del 2005.

Cuadro 7.5. Promedio de las variables de resultado de capital organizacional

ORGANIZACIONES					
		Tratados		Controles	
Variables		Según el proyecto	Demanda Sierra Sur	Con mediana o alta disposición a pagar	Con alta disposición a pagar
El hogar ha realizado alguna actividad con la organización en los últimos 5 años (%).	Actividad	6,4 %	7,8 %	11,7 %	10,9 %
El hogar pertenece actualmente a una organización de la que empezó a formar parte luego del 2005 (%).	Pertenencia	9,4 %	10,2 %	13,6 %	12,6 %

Fuente: elaboración propia.

Resultados

En el cuadro 7.6 se presenta el impacto promedio sobre la adopción de distintas prácticas promovidas durante las capacitaciones —en el cuadro 7.3 se puede consultar la definición precisa de cada una de estas prácticas—. Existe un conjunto amplio de prácticas para las que el impacto estimado es positivo y estadísticamente significativo a lo largo de todas las comparaciones presentadas. En algunos de estos casos, como en el uso de nuevas vacunas, el impacto es bastante alto, mientras que en otros casos el impacto es marginal, por ejemplo, en la instalación de viveros.

Cuadro 7.6. Impacto estimado de Sierra Sur sobre la adopción de prácticas

	Demanda Sierra Sur		Con mediana o alta disposición a pagar		Con alta disposición a pagar	
Mejoramiento	0,16	***	0,15	***	0,17	***
Pasto	0,15	***	0,18	***	0,20	***
Árboles	0,15	***	0,10	***	0,11	***
Terraza	0,09	***	0,09	***	0,09	***
Zanjas	0,10	***	0,10	***	0,10	***
Reservorios	0,10	***	0,10	***	0,10	***
Viveros	0,02	**	0,02	***	0,02	***
Pasto reciente	0,13	***	0,16	***	0,17	***

Continúa

	Demanda Sierra Sur		Con mediana o alta disposición a pagar		Con alta disposición a pagar	
Mejoramiento reciente	0,14	***	0,13	***	0,15	***
Huerto	0,00		0,04	**	0,07	***
Vacuna	0,03		0,04	**	0,04	**
Nueva vacuna	0,28	***	0,25	***	0,29	***
Antiparasitario	-0,03	**	-0,05	***	-0,11	***
Nuevo antiparasitario	0,14	***	0,18	***	0,29	***

* Significancia al 10 %, ** significancia al 5 %, *** significancia al 1 %

Para conocer la definición de las prácticas, véase cuadro 7.3.

Fuente: elaboración propia.

En general, los resultados señalan que el proyecto Sierra Sur ha logrado la adopción de un conjunto amplio de nuevas tecnologías. Es más, para varios de los casos en los que la variable de resultado está definida como la aplicación reciente de determinada tecnología (nueva vacuna, nuevo antiparasitario, mejoramiento reciente y pasto reciente), el impacto es estadísticamente significativo a lo largo de todas las comparaciones efectuadas.

Bajo el supuesto —bastante creíble— de que las condiciones desfavorables de la zona de tratamiento (peor clima y peor sistema de transporte) no impulsan una mayor adopción de prácticas en esta zona, podemos afirmar que Sierra Sur impulsa la adopción de nuevas tecnologías, adopción que se mantiene luego de concluido el proyecto. Por otro lado, cabe señalar que en el análisis cualitativo se confirma el efecto positivo del proyecto en la implementación de un conjunto variado de prácticas.

En cuanto al impacto sobre el capital organizacional, el cuadro 7.7 muestra el efecto sobre la pertenencia a organizaciones y la realización de actividades a través de estas para los hogares que participaron en el subcomponente de desarrollo de negocios. De acuerdo con estos resultados, no existe un impacto positivo de la intervención sobre el capital organizacional. Los estimados presentados en el cuadro 7.7 provienen de comparar el grupo de tratamiento con los grupos de control. Otra manera de evaluar este tema es calculando el porcentaje de hogares que en el 2013 pertenecía a la organización con la cual participaron en el subcomponente desarrollo de los negocios. Este porcentaje es del 3 %, lo que confirma la ausencia de un efecto por esta vía.

En el trabajo cualitativo se buscaron las razones por las cuales las organizaciones para el desarrollo de los negocios no sobrevivieron en el tiempo. En las entrevistas grupales, los usuarios de Sierra Sur

reportaron haber conformado la organización únicamente con la finalidad de participar en el proyecto y que, una vez concluidas las actividades del mismo, no tenían incentivos para permanecer organizados. Esta falta de incentivos unida a las dificultades logísticas, como la ausencia de un espacio común y la distancia física entre hogares, determinaron que las organizaciones no sobrevivieran en el tiempo.

CUADRO 7.7. Impacto estimado de Sierra Sur sobre el capital organizacional

	Pertenencia		Actividad	
Demanda Sierra Sur	-0,07	***	-0,04	**
Con mediana o alta disposición a pagar	-0,09	***	-0,08	***
Con alta disposición a pagar	-0,15	***	-0,15	***

* Significancia al 10 %, ** significancia al 5 %, *** significancia al 1 %

Para conocer la definición de permanencia y actividad, véase cuadro 7.5.

Fuente: elaboración propia.

El cuadro 7.8 presenta el impacto estimado de la intervención sobre las variables de inversión en activos. Aunque los impactos estimados sobre las variables agregadas de activos son positivos, no son estadísticamente diferentes de cero. Sin embargo, sí se encontraron impactos positivos y estadísticamente significativos en la inversión en activos agrícolas y activos pecuarios. Al igual que para las prácticas, bajo el supuesto creíble que las condiciones desventajosas de la zona de tratamiento no inducen a mayores montos de inversión, tenemos que el proyecto induciría a una mayor inversión en activos agrícolas y pecuarios. Al mismo tiempo, es interesante notar que el efecto sobre la inversión en estos dos tipos de activos disminuye a medida que consideramos un grupo de control con una mayor probabilidad de participar en el proyecto.

CUADRO 7.8. Impacto estimado de Sierra Sur sobre la inversión en activos

	Demanda Sierra Sur		Con mediana o alta disposición a pagar		Con alta disposición a pagar	
Activos totales (nuevos soles)	952		900		1655	**
Activos totales (dólares)	340		322		591	
Tierra (nuevos soles)	-259		63		132	
Tierra (dólares)	-93		22		47	
Animales (nuevos soles)	156		-471		459	
Animales (dólares)	56		-168		164	
Agrícolas (nuevos soles)	626	***	623	***	553	***
Agrícolas (dólares)	224	***	223	***	198	***
Pecuarios (nuevos soles)	172	***	186	***	168	***
Pecuarios (dólares)	62	***	66	***	60	***
Negocio (nuevos soles)	15		14		16	
Negocio (dólares)	5		5		6	

* Significancia al 10 %, ** significancia al 5 %, *** significancia al 1 %

Para conocer la definición de las variables de inversión en activos, véase cuadro 7.4.

Fuente: elaboración propia.

Estos resultados muestran que el impacto del proyecto se habría dado a través de la adopción de prácticas y de mayores montos de inversión, mas no a través del fortalecimiento del capital organizacional. Se espera que el aumento en la inversión y la implementación de nuevas tecnologías se reflejen en mayores ingresos.

El cuadro 7.9 muestra el impacto estimado sobre el ingreso; llama la atención que el efecto sobre el ingreso neto sea negativo y estadísticamente significativo. Es probable que esto se deba a las diferencias entre las zonas de tratamiento y de control, pues las mejores condiciones de la zona de control llevarían a que esta zona presente mayores niveles de ingresos.

Cuadro 7.9. Impacto estimado de Sierra Sur sobre el ingreso y el capital de trabajo

	Demanda Sierra Sur		Con mediana o alta disposición a pagar		Con alta disposición a pagar	
Ingreso bruto (en logaritmos)	-0,12		-0,23	***	-0,29	***
Ingreso neto (nuevos soles)	-1252	**	-1380	***	-2000	***
Ingreso neto (dólares)	-447	**	-493	***	-714	***
Capital de trabajo (nuevos soles)	47		-9		10	
Capital de trabajo (dólares)	17		-3		4	

1/ En logaritmos. Variable original en nuevos soles.
* Significancia al 10 %, ** significancia al 5 %, *** significancia al 1 %
Para conocer la definición de las variables de ingreso y capital de trabajo, véase cuadro 7.4.
Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, el trabajo cualitativo permite cotejar estos resultados, al indagar por la percepción de los hogares respecto al efecto de las prácticas promovidas por Sierra Sur sobre la producción y los ingresos de los hogares. En las entrevistas realizadas, todos los individuos señalaron que las prácticas adoptadas, gracias a las capacitaciones de Sierra Sur, permitieron aumentar la producción y/o los ingresos de sus hogares. Por lo tanto, los análisis cualitativo y cuantitativo muestran resultados opuestos en cuanto al efecto del proyecto sobre el nivel de ingresos de los beneficiarios.

A pesar de este reconocimiento generalizado de los efectos positivos de las prácticas, el relato sobre el efecto de las mismas no es homogéneo en los tres distritos. Así, los usuarios del distrito de Livitaca muestran un menor entusiasmo respecto a estos efectos, lo que tiene sentido porque es el distrito que presenta los menores impactos estimados del proyecto sobre el ingreso. Por otro lado, es interesante notar que en Velille y Santo Tomás los entrevistados reportan que las capacitaciones les permitieron implementar prácticas agrícolas que los han protegido frente a los eventos climáticos adversos.

El trabajo cualitativo también ayudó a identificar algunos de los problemas que dificultaron que las capacitaciones tuvieran un mayor impacto en la producción y los ingresos de los hogares. En el caso de Livitaca se destaca el tema de los efectos negativos del clima, como un factor que dificulta que las nuevas tecnologías se traduzcan en mayores ingresos. A su vez, en los tres distritos, los entrevistados señalaron que el insuficiente acceso al agua limita el impacto de las tecnologías adoptadas.

Lo que nos falta es agua, por lo mucho para cultivar, para criar animales menores también. Alfalfa con agua crece, si no de dónde (*Grupo focal con usuarios de Juntos y Sierra Sur, Velille*).

Cuando hicimos [instalación de pastos] a veces la helada afectó mucho también. De cien por ciento ha crecido una parte no más" (*Grupo focal con usuarios de Juntos y Sierra Sur, Livitaca*).

Otro resultado interesante de la evaluación está relacionado con la adquisición de microseguros. Como se mencionó, el proyecto les cofinanciaba la adquisición de microseguros a los usuarios de Sierra Sur. Sin embargo, al momento de la encuesta, solo el 1,7 % de los hogares de la muestra del grupo de tratamiento señaló haber pagado por un seguro en el año de la encuesta o en el año anterior, lo que refleja que este cofinanciamiento no tuvo efectos en el mediano plazo.

Metodología de estimación de los efectos diferenciados sobre los beneficiarios directos de Sierra Sur

En la sección anterior se presentaron las estimaciones del impacto promedio del proyecto. En esta se analizará el efecto que tendrían distintas condiciones en el impacto experimentado por los distintos tipos de hogares. Para ello se efectuaron estimaciones en las que la variable dependiente es la diferencia entre el indicador de resultado de cada observación de tratamiento y el contrafactual estimado para dicha observación, a partir del *Propensity Score Matching*. En estas estimaciones se han considerado como variables explicativas las distintas condiciones ya señaladas en la sección sobre efectos esperados e indicadores estimados. Estas estimaciones se efectuaron usando el método de mínimos cuadrados ordinarios. La ecuación (1) muestra la función que se estima a través de este método.

$$i_i = \beta X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

donde i_i es el impacto estimado para la observación i que pertenece a la muestra del grupo de tratamiento), X_i incluye un conjunto de condiciones a nivel de hogar y a nivel de centro poblado y ε_i es la parte no explicada del impacto del proyecto Sierra Sur en cada observación. El impacto estimado para cada observación (i_i) es igual a la diferencia entre el indicador de resultado para la observación de tratamiento i y el contrafactual estimado, para esta observación, según el *Propensity Score Matching*. Es importante señalar que todas las variables consideradas como posibles condiciones del efecto de Sierra Sur e incluidas en las regresiones por mínimos cuadrados ordinarios, también han sido incluidas en el *Propensity Score Matching*, como variables de control.

En estas regresiones solo se consideran dos grupos de control debido a que en el grupo de control "con alta disposición a pagar", la dispersión de las condicionantes es muy baja, lo que dificulta el análisis de los efectos diferenciados (Aldana y Vásquez, 2015).

Estimación de los efectos diferenciados

El cuadro 7.10 muestra las variables consideradas como potenciales condicionantes del efecto del proyecto. En el cuadro también se muestra el percentil 20 y el percentil 80 de estas variables, en el grupo de tratamiento, datos que usaremos al momento de interpretar los resultados.

El cuadro 7.11 muestra el impacto de estas condiciones sobre el efecto directo de Sierra Sur en distintos indicadores de resultado. Por un tema de espacio no se muestran todas las estimaciones relativas a la adopción de prácticas. Solo se presenta la estimación para la práctica de realización de mejoramiento genético del 2010 en adelante. Los coeficientes estimados para todas las prácticas incluidas en el cuadro 7.6 se pueden consultar en Aldana y Vásquez (2015).

CUADRO 7.10. Distribución de las posibles condicionantes del impacto de Sierra Sur en el grupo de tratamiento de medición de los efectos directos

Condicionantes	Nombre abreviado	Percentil 20	Percentil 80
Valor de los activos propios en el 2005 (decenas de miles de nuevos soles)	Activos 2005	0,52	4,17
Tasa de dependencia del hogar en el 2006/2007 ^{1/2/}	Dependencia hogar	0,67	2,00
Número de habitantes del centro poblado en el 2006/2007 (miles) ^{2/}	Habitantes	0,12	0,30
Años de educación promedio del jefe de hogar y de su cónyuge	Años de educación	2,00	7,00
Tiempo de desplazamiento a la ciudad más cercana (horas)	Tiempo a ciudad	0,50	2,50
Tasa de dependencia de adultos mayores en el centro poblado en el 2006/2007 ^{2/3/}	Dependencia adulto mayor	0,13	0,22
Número de habitantes del centro poblado * Tiempo a la ciudad ^{4/}	Tiempo y habitantes		

1/ La tasa de dependencia se define como el número de personas con edades entre 0 y 14 o de 65 a más, dividido entre el número de personas con edades que van de 15 a 64 años.

2/ La fuente es el censo poblacional del INEI realizado en los años 2006 y 2007.

3/ La tasa de dependencia de los adultos mayores se define como el número de personas con edades de 65 años a más, dividido entre el número de personas con edades que van de 15 a 64 años.

4/ Condicionante que multiplica el tiempo a la ciudad por el número de habitantes del centro poblado.

Fuente: elaboración propia.

En las estimaciones presentadas en Aldana y Vásquez (2015), el nivel educativo es la condición que aparece como estadísticamente significativa la mayor cantidad de veces, es decir, para la mayor cantidad de prácticas. Dentro del grupo de prácticas para las que la educación es un

determinante estadísticamente significativo, el menor impacto se da en la instalación de pastos. Para esta práctica, el coeficiente asociado al nivel educativo es negativo. Sin embargo, para un número alto de prácticas, el nivel educativo aparece como un determinante asociado positivamente al impacto del proyecto. Este es el caso de las prácticas de mejoramiento genético, instalación de árboles, instalación de zanjas, uso de nuevas vacunas y uso de nuevos antiparasitarios.

Para poder evaluar la importancia cuantitativa del nivel educativo, estimamos cómo cambiaría el efecto del proyecto si el nivel educativo promedio pasara del percentil 20 al percentil 80 del grupo de tratamiento. Si hacemos este ejercicio dentro de las prácticas en las que el efecto es positivo, el menor impacto se da en la práctica de instalación de terrazas: para esta práctica el efecto estimado del proyecto aumentaría en un 6 % aproximadamente. A su vez, el mayor impacto se da en la práctica correspondiente al uso de nuevos antiparasitarios. En este caso tenemos que el efecto de intervención cambiaría en un valor de aproximadamente un 20 %.

La importancia del nivel educativo de la pareja podría deberse a la mayor capacidad que tendrían los individuos con una mayor educación para asimilar las capacitaciones recibidas. También podría deberse a que estos individuos perciben mayores ingresos y, por lo tanto, disponen de mayor liquidez para poder implementar estas prácticas.

En entrevistas a dos técnicos de Sierra Sur que trabajaron en Chumbivilcas, estos manifestaron que la educación favorece una mayor comprensión de los contenidos transmitidos en las sesiones de asistencia técnica. Sin embargo, también señalaron que el mayor nivel educativo no necesariamente garantiza el éxito de la implementación y que también hay usuarios que, a pesar de ser analfabetos, supieron implementar de manera óptima lo aprendido en las sesiones de asistencia técnica. Además, manifestaron que el éxito de los usuarios de bajo nivel educativo se debería al gran contenido práctico de las sesiones. Por esta razón, pensamos que son preocupantes los hallazgos del análisis cualitativo según los cuales hubo casos en los que el número real de sesiones técnicas fue menor al acordado inicialmente con el capacitador.

En cuanto al cambio en el valor de los activos se puede observar que el efecto del proyecto sobre este indicador también depende positivamente del nivel educativo de la pareja. De acuerdo con nuestras estimaciones, el efecto del nivel educativo es muy importante puesto que el impacto del proyecto aumenta aproximadamente en mil nuevos soles o US\$360 por cada año adicional de educación promedio.

También tenemos que el efecto del proyecto sobre la inversión en activos es menor cuanto mayor es el valor inicial de los activos. Esto se debería a que la inversión en activos sería más rentable

para los hogares con menos activos. Este efecto también es importante en términos cuantitativos pues el impacto del proyecto sobre este tipo de inversión se reduciría en aproximadamente dos mil nuevos soles o setecientos dólares si el hogar pasara del percentil 20 al percentil 80 respecto al valor de los activos para la línea de base.

Una de las bases más importantes para la generación de ingresos son los activos. Por lo tanto, estos resultados apuntan a que el proyecto lograría una distribución más equitativa de las capacidades económicas de los hogares. Sin embargo, la asociación positiva entre la acumulación de activos y el nivel educativo del hogar apunta en dirección contraria. Pensamos que para que el proyecto contribuya a una mayor equidad es importante que las capacitaciones incluyan un importante componente práctico. Tomando en cuenta los hallazgos del análisis cualitativo, pensamos que es necesaria una mayor supervisión de la implementación del proyecto, que asegure un fuerte componente práctico en las capacitaciones.

Algo que llama la atención es la asociación positiva entre la tasa de dependencia de los adultos mayores del centro poblado y el efecto del proyecto sobre la inversión en activos. Así, si esta tasa de dependencia pasa del percentil 20 al percentil 80, el efecto del proyecto sobre este tipo de inversión aumenta en S/.1800 o US\$650, aproximadamente. Es probable que esto se deba a la asociación positiva entre esta variable y el nivel de desarrollo del centro poblado.

Para el caso del ingreso bruto y del ingreso neto se muestra que el efecto del proyecto aumenta tanto con el valor inicial de los activos como con el nivel educativo promedio de la pareja que preside el hogar. En el caso del valor inicial de los activos, el efecto es bastante alto pues, si este valor pasa del percentil 20 al percentil 80, el impacto del proyecto sobre el ingreso neto aumenta en un monto que va de S/.900 a S/.1500 (US\$320 a US\$530, aproximadamente). En el caso del nivel educativo, el efecto también es importante pues, si el nivel educativo promedio pasa del percentil 20 al percentil 80, el efecto del proyecto sobre el ingreso neto aumenta en un monto que va de S/.1000 a S/.1500 (US\$360 a US\$530, aproximadamente).

En el caso del ingreso también se encuentra una asociación positiva entre la tasa de dependencia de los adultos mayores en el centro poblado y el efecto del proyecto. Así, si esta tasa de dependencia pasa del percentil 20 al percentil 80, el efecto del proyecto sobre el ingreso neto aumenta en un monto que va de S/.1200 a S/.1500 (US\$430 a US\$530, aproximadamente).

En cuanto a los efectos de los indicadores de integración (tamaño del centro poblado y distancia a la ciudad) no tenemos un impacto claro pues, mientras el efecto del proyecto sobre el ingreso bruto

aumenta con el tamaño del centro poblado, este efecto también aumenta con la distancia del centro poblado a la ciudad más cercana. Mientras que el primer efecto es un argumento a favor de la hipótesis inicial acerca de lo perjudicial que puede ser el aislamiento de los hogares, el segundo efecto apunta en dirección opuesta, por lo que nuestros resultados son inconclusos en este aspecto.

Cuadro 7.11. Impacto diferenciado de Sierra Sur sobre los beneficiarios directos, según distintas condiciones

		Activos 2005		Dependencia hogar	Habitantes		Años de educación		Tiempo a la ciudad		Dependencia adulto mayor	Tiempo y habitantes		Intercepto
Mejoramiento reciente	Demanda Sierra Sur	0,008		0,021	-0,122		0,014	*	0,064	*	0,334	0,00000		-0,083
		(,007)		(,025)	(,225)		(,007)		(,035)		(,247)	(,000)		(,096)
	Demanda Sierra Sur y disposición a pagar > p20	0,006		0,014	-0,190		0,016	**	0,060	*	0,298	0,00000		-0,070
		(,006)		(,025)	(,224)		(,007)		(,035)		(,248)	(,000)		(,096)
Activos totales	Demanda Sierra Sur	-526,313	**	154,497	-12630,147	*	1054,139	***	-1435,529		20085,292	**	0,10967	-3136,316
		(226,530)		(798,550)	(7484,203)		(235,969)		(1144,606)		(7918,762)	(,073)		(3128,225)
	Demanda Sierra Sur (\$)	-187,969	**	55,178	-4510,767	*	376,478	***	-512,689		7173,318	**	0,039	-1120,113
		(80,904)		(285,196)	(2672,930)		(84,275)		(408,788)		(2828,129)	(,026)		(1117,223)
	Demanda Sierra Sur y disposición a pagar > p20	-737,956	***	-95,146	-11282,132		1087,019	***	-1136,883		18539,104	**	0,08211	-2471,962
		(235,955)		(790,526)	(7414,434)		(234,465)		(1111,994)		(7932,889)	(,070)		(3117,979)
Ingreso bruto 1/	Demanda Sierra Sur y disposición a pagar > p20 (\$)	-263,556	***	-33,981	-4029,333		388,221	***	-406,030		6621,109	**	0,029	-882,844
		(84,270)		(282,331)	(2648,012)		(83,738)		(397,141)		(2833,175)	(,025)		(1113,564)
	Demanda Sierra Sur	0,059	***	0,085	1,241	**	0,068	***	0,398	***	4,023	***	-0,00002	-1,870
		(,019)		(,067)	(,603)		(,021)		(,095)		(,653)	(,00001)		(,255)
	Demanda Sierra Sur (\$)	0,021	***	0,030	0,443	**	0,024	***	0,142	***	1,437	***	-7,31E-06	-0,668
		(,007)		(,024)	(,215)		(,008)		(,034)		(,233)	(,0)		(,091)
	Demanda Sierra Sur y disposición a pagar > p20	0,062	***	-0,010	1,145	**	0,079	***	0,300	***	3,720	***	-0,00002	-1,763
		(,021)		(,064)	(,572)		(,020)		(,088)		(,633)	(,00001)		(,247)
	Demanda Sierra Sur y disposición a pagar > p20 (\$)	0,022	***	-0,004	0,409	**	0,028	***	0,107	***	1,329	***	-6,11E-06	-0,630
		(,007)		(,023)	(,204)		(,007)		(,031)		(,226)	(,0)		(,088)

Continúa

		Activos 2005		Dependencia hogar	Habitantes	Años de educación		Tiempo a la ciudad		Dependencia adulto mayor	Tiempo y habitantes		Intercepto
Ingreso neto	Demanda Sierra Sur	387,626	***	102,312	3412,751	208,092	*	1144,614	**	15743,945	***	-0,05030	-7840,355 ***
		(100,237)		(350,467)	(3152,261)	(110,594)		(497,915)		(3410,308)		(,031)	(1332,470)
	Demanda Sierra Sur (\$)	138,438	***	36,540	1218,840	74,319	*	408,791	**	5622,837	***	-0,018	-2800,127 ***
		(35,799)		(125,167)	(1125,808)	(39,498)		(177,827)		(1217,967)		(,011)	(475,882)
	Demanda Sierra Sur y disposición a pagar > p20	244,585	**	-113,839	4086,178	296,533	***	982,391	**	13187,278	***	-0,05259	** -7215,126 ***
Capital de trabajo		(102,695)		(320,276)	(2856,376)	(101,686)		(437,997)		(3160,746)		(,026)	(1233,646)
	Demanda Sierra Sur y disposición a pagar > p20 (\$)	87,352	**	-40,657	1459,349	105,905	***	350,854	**	4709,742	***	-0,019	** -2576,831 ***
		(36,677)		(114,384)	(1020,134)	(36,317)		(156,428)		(1128,838)		(,009)	(440,588)
	Demanda Sierra Sur	48,152	***	-1,696	955,224	*	47,749	***	-10,682	729,130		-0,00364	-536,247 **
		(16,051)		(56,120)	(504,765)	(17,709)		(79,730)		(546,086)		(,005)	(213,366)
	Demanda Sierra Sur (\$)	(17,197)	***	-,606	(341,152)	(17,053)	***	-3,815		(260,403)		-,001	-191,517 **
		(5,732)		(20,043)	(180,273)	(6,325)		(28,475)		(195,031)		(,002)	(76,202)
	Demanda Sierra Sur y disposición a pagar > p20	44,304	**	-19,631	1285,385	***	55,662	***	30,666	936,685	*	-0,00815	* -673,322 ***
		(17,809)		(55,540)	(495,329)	(17,634)		(75,954)		(548,111)		(,005)	(213,929)
	Demanda Sierra Sur y disposición a pagar > p20 (\$)	15,823	**	-7,011	459,066	***	19,879	***	10,952	334,531	*	-,003	* -240,472
		(6,360)		(19,836)	(176,903)	(6,298)		(27,126)		(195,754)		(,002)	(76,403)

* Significancia al 10 %, ** significancia al 5 %, *** significancia al 1 %

Errores estándar entre paréntesis.

Para las definiciones de las condiciones, véase cuadro 7.10.

Para las significados de las variables de resultado, véanse cuadros 7.3, 7.4 y 7.5.

Fuente: elaboración propia.

Efectos sobre los beneficiarios indirectos de Sierra Sur

En la sección anterior se indicó que Sierra Sur propiciaría la adopción de nuevas tecnologías. Por lo tanto, cabe preguntarse si los usuarios de Juntos que no fueron beneficiarios del proyecto también adoptaron estas nuevas tecnologías; en otras palabras, si hubo un efecto contagio hacia los hogares que residen en la zona de cobertura del proyecto. Este “contagio” se podría dar a través

de la creación de un mercado de asistencia técnica o a través de redes sociales, las que permitirían la difusión de lo aprendido en las capacitaciones.

Metodología de estimación de los efectos indirectos de Sierra Sur

Dentro de la encuesta se incluyó una muestra aleatoria de hogares de Juntos que residen en la provincia de Chumbivilcas. Los datos sobre los hogares de esta muestra nos permiten aproximarnos al efecto de Sierra Sur sobre aquellos hogares que no han sido beneficiarios directos y que residen en esta provincia, que es parte de la zona de cobertura del proyecto.

Para establecer si hubo contagio, se evalúa el impacto de residir en Chumbivilcas sobre la probabilidad de adoptar las prácticas promovidas por el proyecto por parte de quienes no fueron usuarios de Sierra Sur. En esta estimación existe un grupo de tratamiento distinto para cada práctica, que está dado por los hogares de Juntos que residen en la provincia de Chumbivilcas que no han participado en Sierra Sur y que tampoco han recibido capacitaciones sobre la práctica en cuestión, de ninguna otra fuente²³. 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 y que no han sido capacitados en la práctica en cuestión. Este grupo de control tiene el inconveniente que incluye hogares que probablemente sí participarían en Sierra Sur. Como ya se mencionó, se espera que quienes reportan una mayor disposición a pagar por la contrapartida tengan una mayor probabilidad de participar efectivamente en el proyecto, si es que se ofreciera en su zona. Es por esto que consideramos dos grupos de control adicionales: (1) los hogares cuya disposición a pagar es menor o igual al percentil 25²⁴, 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.

23 En esta construcción, la participación en Sierra Sur se define como la participación en los concursos del Comité Local de Asignación de Recursos; es decir, los participantes son aquellos que han pasado “el primer filtro de oferta”.

24 Para el caso de desarrollo de los negocios se considera una disposición a pagar menor al percentil 20, y para el manejo de recursos naturales se considera una disposición a pagar menor al percentil 25, debido a que las preguntas hipotéticas hicieron referencia al percentil 20 en el caso del desarrollo de los negocios y al percentil 25 en el caso del manejo de recursos naturales.

Comparados con el grupo de control inicial, que incluye todos los hogares de la zona de control, el primero de estos grupos de control adicionales contiene hogares con una mayor probabilidad de *no* participar en Sierra Sur. El segundo de estos grupos de control contiene hogares en los que esta probabilidad es mayor aún. En caso que los resultados se mantengan estadísticamente significativos en los tres grupos de control, podemos afirmar que los resultados son robustos frente a distintos niveles de demanda de Sierra Sur y, por lo tanto, podemos confiar que los impactos estimados no están siendo sesgados por el filtro de demanda que no pasan los hogares que deciden no participar en Sierra Sur.

Tenemos, por lo tanto, que la estimación del impacto sobre los beneficiarios indirectos está dada por la diferencia, en los indicadores de resultado (adopción de prácticas), entre la muestra del grupo de tratamiento y cada uno de los tres grupos de control. Al igual que en la estimación de los beneficios directos, balanceamos a la muestra del grupo de tratamiento con los grupos de control en un conjunto de variables, usando el método de emparejamiento con *Propensity Score* de tipo kernel. El cuadro 7.12 presenta el número de observaciones en la muestra del grupo de tratamiento y en los grupos de control antes y después del emparejamiento. Debido a que la inclusión de los hogares en las estimaciones depende de la recepción de información productiva sobre la práctica cuya implementación se está estimando, el número de observaciones es diferente para las distintas estimaciones realizadas.

CUADRO 7.12. Número de observaciones en la muestra del grupo de tratamiento y los grupos de control, para la estimación de los efectos indirectos

Variables	Pre o post emparejamiento	Grupo de tratamiento	Grupos de control		
		Pertenece a la zona de tratamiento pero no participó en Sierra Sur	Pertenece a la zona de control	No demanda Sierra Sur o tiene baja o mediana disposición a pagar ^{1/}	No demanda Sierra Sur o tiene baja disposición a pagar ^{2/}
El hogar realizó mejoramiento genético por primera vez luego del 2006, al menos para una especie animal.	Pre-emparejamiento	103	388	253	175
	Post-emparejamiento	89	362	236	164
El hogar instaló alguna variedad de pastos por primera vez luego del 2006.	Pre-emparejamiento	97	384	253	174
	Post-emparejamiento	84	355	234	161
El hogar incrementó el número de reservorios entre el 2005 y el 2013.	Pre-emparejamiento	136	409	266	182
	Post-emparejamiento	117	379	247	170
El hogar incrementó el número de viveros entre el 2005 y el 2013.	Pre-emparejamiento	117	386	255	174
	Post-emparejamiento	100	356	235	161
En el año 2013, el hogar vacunó alguna especie animal que no vacunó en el año 2005.	Pre-emparejamiento	113	378	245	166
	Post-emparejamiento	34	34	20	14
En el año 2013, el hogar dosificó antiparasitarios a alguna especie animal que no dosificó en el año 2005.	Pre-emparejamiento	113	378	245	166
	Post-emparejamiento	34	34	20	14
En el 2013, el hogar usó vacunas para animales, no usadas en el 2005.	Pre-emparejamiento	113	378	245	166
	Post-emparejamiento	34	34	20	14
En el 2013, el hogar usó antiparasitarios para animales, no usados en el 2005.	Pre-emparejamiento	113	378	245	166
	Post-emparejamiento	34	34	20	14

1/ No demanda Sierra Sur o tiene una disposición a pagar por la contrapartida menor o igual al percentil 25 de lo pagado en Chumbivilcas.

2/ No demanda Sierra Sur o tiene una disposición a pagar por la contrapartida menor o igual al mínimo de lo pagado en Chumbivilcas.

Fuente: elaboración propia.

Es importante señalar que Sierra Sur no es la única fuente de capacitaciones productivas en Chumbivilcas y que también existen otras fuentes de capacitaciones en la zona de control. A pesar de esto último, se espera que la probabilidad de adoptar las prácticas analizadas sea mayor en Chumbivilcas, debido a que la densidad de capacitaciones (porcentaje de hogares capacitados

en estas prácticas) es mayor que en la zona de control. Esto se puede confirmar en el cuadro 7.13, donde se muestra el porcentaje de hogares capacitados en las distintas prácticas analizadas.

En tanto no podemos distinguir si el hogar recibió o no la información de un beneficiario de Sierra Sur, la comparación efectuada solo permite evaluar el impacto de residir en una zona en la que la densidad de las capacitaciones es más alta. Sierra Sur contribuye a que esta densidad sea más alta en la zona de tratamiento, pero no es el único factor detrás de esta diferencia entre ambas zonas. Tal como se muestra en Aldana y Vásquez (2015), los técnicos del municipio y/o de la región también tienen una mayor presencia en la zona de tratamiento que en la de control.

CUADRO 7.13. Porcentaje de hogares que recibió capacitaciones sobre determinadas prácticas

	Área de tratamiento	Área de control	Total
Mejoramiento genético	36 %	7 %	31 %
Siembra de pastos	40 %	8 %	34 %
Instalación de reservorios	13 %	2 %	11 %
Instalación de viveros	25 %	7 %	22 %
Sanidad animal	30 %	9 %	26 %

Fuente: elaboración propia.

Estimación de los efectos indirectos

Variables de control y de resultado

Las variables que utilizamos para balancear los grupos de tratamiento y de control son las mismas que se usaron en la estimación de los efectos directos del proyecto²⁵. En Aldana y Vásquez (2015) se muestra el promedio de estas variables para el grupo de tratamiento y los grupos de control usados en la medición de los efectos indirectos, antes y después del emparejamiento.

En las estimaciones que hacemos sobre el efecto contagio consideramos únicamente aquellas prácticas relativamente modernas, que no lleven mucho tiempo siendo difundidas en la zona. Es por esto que excluimos de estas estimaciones la instalación de árboles, terrazas y zanjas de infiltración.

²⁵ Este grupo de variables de control contiene las variables consideradas en la evaluación del primer filtro de oferta. Esta inclusión nos ayuda a controlar, por el hecho de que nuestro grupo de tratamiento incluiría no solo a quienes no demandan Sierra Sur sino también a aquellos hogares que, demandando Sierra Sur, no pasaron este filtro.

El cuadro 7.14 muestra el porcentaje de hogares que ha implementado las prácticas estudiadas, considerando únicamente los hogares que no han sido capacitados en la práctica en cuestión. En el grupo de tratamiento, el porcentaje de hogares que realiza una práctica sin haber recibido capacitaciones sobre la misma se encuentra alrededor del 30 % para las prácticas vinculadas a sanidad y alrededor del 9 % para las otras prácticas. Estos datos reflejan que existen efectos indirectos sobre terceros (*spillovers effects*) como consecuencia de la difusión del conocimiento recibido en las capacitaciones otorgadas en la zona.

CUADRO 7.14. Porcentaje de hogares que realiza distintos tipos de prácticas sin haber recibido capacitaciones acerca de las mismas

Prácticas	Grupo de tratamiento	Grupos de control		
	Pertenece a la zona de tratamiento pero no participó en Sierra Sur	Pertenece a la zona de control	No demanda Sierra Sur o tiene baja o mediana disposición a pagar	No demanda Sierra Sur o tiene baja disposición a pagar
El hogar realizó mejoramiento genético por primera vez luego del 2006, al menos para una especie animal.	2,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
El hogar instaló alguna variedad de pastos por primera vez después del 2006.	9,3 %	3,6 %	4,1 %	4,7 %
El hogar incrementó el número de reservorios entre el 2005 y el 2013.	1,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
El hogar incrementó el número de viveros entre el 2005 y el 2013.	0,0 %	0,2 %	0,3 %	0,0 %
Subtotal	9,3 %	3,5 %	4,2 %	4,5 %
En el año 2013, el hogar vacunó alguna especie animal que no vacunó en el año 2005.	5,3 %	3,9 %	4,3 %	2,5 %
En el año 2013, el hogar dosificó antiparasitarios a alguna especie animal que no dosificó en el año 2005.	2,7 %	8,4 %	8,7 %	8,7 %
En el 2013, el hogar usó vacunas para animales, no usadas en el 2005.	19,5 %	8,9 %	7,1 %	6,9 %
En el 2013, el hogar usó antiparasitarios para animales, no usados en el 2005.	27,4 %	11,5 %	12,3 %	12,7 %
Subtotal	33,6 %	25,8 %	26,2 %	25,6 %
Total	30,3 %	26,4 %	27,6 %	27,3 %

Fuente: elaboración propia.

Resultados

El cuadro 7.15 muestra las estimaciones del impacto de residir en Chumbivilcas sobre la probabilidad de adoptar las prácticas promovidas por el proyecto. Cabe recordar que en cada una de las estimaciones se incluyeron únicamente hogares que no han recibido capacitaciones en la práctica analizada, de fuente alguna.

Los datos muestran que residir en la zona de tratamiento tiene un impacto positivo en la probabilidad de implementar las prácticas de mejoramiento genético, instalación de pastos, instalación de reservorios, uso de nuevas vacunas y uso de nuevos antiparasitarios. Como ya se señaló, es probable que este “contagio” no provenga solo de Sierra Sur sino también de las otras fuentes de capacitación en la zona. Sin embargo, es importante señalar que, en todas estas prácticas, es alta la importancia de Sierra Sur como fuente de capacitación. Del grupo de hogares que recibió capacitaciones en estas prácticas, el porcentaje que las recibió de Sierra Sur varía entre un 30 % y un 50 %, según la práctica que se considere.

Estos resultados muestran que existe la posibilidad de que Sierra Sur produzca este tipo de efectos indirectos. Al mismo tiempo, sabemos que esta difusión no se habría dado a través de la creación de un mercado de asistencia técnica, pues el 0 % de hogares de Chumbivilcas no participantes en el proyecto contrató asistencia técnica desde el 2006. Por lo tanto, la difusión del conocimiento recibido gracias al proyecto se habría dado a través de redes sociales.

Como parte del trabajo cualitativo se realizaron entrevistas a usuarios de Juntos en cuyos hogares se adoptaron prácticas sin haber sido capacitados en las mismas. Los individuos entrevistados hicieron énfasis en el papel de las ferias locales y las visitas a las comunidades vecinas en el intercambio de información con otros productores. Sin embargo, como era de esperarse, los hogares no saben con cuál proyecto se capacitaron los individuos que les transmitieron la información.

CUADRO 7.15. Impacto estimado sobre la adopción de prácticas en hogares no capacitados en estas

	Pertenece a la zona de control		No demanda Sierra Sur o tiene baja o mediana disposición a pagar		No demanda Sierra Sur o tiene baja disposición a pagar	
Mejoramiento	0,10	***	0,10	***	0,10	***
Pasto	0,09	***	0,07	**	0,07	*
Reservorios	0,03	**	0,03	**	0,03	**
Viveros	0,01		0,01		0,01	
Uso de vacunas	0,02		0,02		0,03	
Uso de nuevas vacunas	0,10	***	0,17	***	0,17	***
Uso de antiparasitarios	-0,07	***	-0,02		-0,04	**
Uso de nuevos antiparasitarios	0,17	***	0,16	***	0,17	***

Fuente: elaboración propia.

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. Aunque no podemos establecer una línea causal a partir de estas variables y el efecto del proyecto, estos resultados sugieren dos vías en las que 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. Gertler *et al.* (2006) mostraron que, en el caso del programa Oportunidades, el acceso a las transferencias había permitido incrementar la inversión de los hogares en activos productivos. A su vez, Del Pozo y Guzmán (2012) muestran que el programa Juntos habría generado una mayor inversión en animales menores.

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 en los futuros niños beneficiados por Juntos.

Perova y Vakis (2009, 2011) muestran que Juntos tendría un efecto positivo en la matrícula escolar, en especial en el año que inicia la primaria y la secundaria.

En las entrevistas del análisis cualitativo se incluyeron preguntas orientadas a entender el efecto de Juntos en el desarrollo de las actividades productivas de los hogares. En las entrevistas se indagó no solo sobre la posible complementariedad entre el programa de transferencias y el desarrollo de las actividades productivas de los hogares, sino también por las posibles tensiones entre ambos.

Se les preguntó a los usuarios en las entrevistas si percibían que el mayor acceso a liquidez, generado por las transferencias, les había ayudado a realizar mejor sus actividades productivas; y respondieron que el dinero de Juntos era para invertirlo en los niños. Esto se podría deber a que el programa mismo indica que ese debe ser el uso dado a la transferencia. Sin embargo, cuando se les preguntó por el impacto de las transferencias y no por el uso de las mismas, reconocieron que esta liquidez les había ayudado. Así, los hogares señalaron que las transferencias les habían permitido aumentar la compra de insumos agrícolas y disminuir la venta forzada de animales, que antes se daba cuando tenían que financiar gastos como la compra de útiles.

En cuanto a las posibles tensiones entre Juntos y el desarrollo de las actividades productivas, se exploró si los usuarios tenían temor de ser expulsados de Juntos si mejoraban económicamente. A diferencia de lo mostrado en Correa (2013), en ninguno de los cuatro grupos focales manifestaron temor los usuarios de ser expulsados del programa por ese motivo. Los entrevistados señalaron que el único motivo para dejar de recibir la transferencia sería el incumplimiento de las corresponsabilidades.

Por último, en uno de los grupos focales se les preguntó a los usuarios de manera abierta si el programa Juntos tenía un efecto perjudicial en el desarrollo de sus actividades productivas, a lo cual respondieron 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. Esta demanda de tiempo por parte de Juntos se debería al cumplimiento de las corresponsabilidades (visita de la madre al centro de salud) y también a los trámites requeridos por Juntos (solicitud repetida de documentos como la fotocopia del documento nacional de identidad o DNI).

Este resultado se suma a otros estudios que muestran que Juntos implica demandas de tiempo que inclusive van más allá del cumplimiento de las corresponsabilidades. El estudio de Correa y Roopnaraine (2014) señala que, en las seis comunidades visitadas por los investigadores, se

encontró que en la práctica se había creado un conjunto de condicionalidades adicionales a las oficiales. Por ejemplo, el trabajo de las mujeres usuarias en faenas comunales como la limpieza de espacios públicos y el trabajo en reparaciones o construcciones de la posta.

Marco institucional

En el Perú, la política social ha cambiado su ejecución y estrategia de intervención a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en octubre del 2011, con la Ley n.º 29792. El MIDIS articula los programas sociales más grandes del país, entre ellos, FONCODES, Qali Warma, Juntos, Pensión 65 y Cuna Más, dirigidos a la población pobre. La intervención del MIDIS se enfoca usualmente en personas específicas (Pensión 65, Juntos, Cuna Más) o en territorios determinados (FONCODES, Qali Warma).

Como parte de la Estrategia Nacional del MIDIS denominada “Incluir para Crecer”, que cuenta con cinco ejes de trabajo —nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo integral de la niñez y adolescencia, inclusión económica y protección del adulto mayor—, se ha iniciado la discusión acerca del desarrollo de una política de superación de la pobreza (insertada en el eje 4, inclusión económica), que permita una salida sostenida de esta para la población vulnerable. A continuación se exploran las restricciones y oportunidades de articulación, considerando esta estrategia nacional que lidera el MIDIS, y se resaltan los espacios donde se puede desarrollar la complementariedad de manera adecuada.

Restricciones y oportunidades técnicas

Las entrevistas mostraron varias restricciones técnicas relacionadas con la operatividad de proyectos productivos, asociadas al programa Juntos. Una limitación importante se relaciona con las diferencias en los esquemas de focalización de usuarios. Otras limitaciones importantes para la intervención conjunta en los territorios se relacionan con el manejo metodológico del personal de campo, para el trabajo específico de formación de capacidades (conocimientos, habilidades, manejo técnico), más allá de la capacitación técnica productiva específica.

Existen, asimismo, oportunidades importantes para resaltar: la mayoría de los programas de los diferentes sectores que trabajan en las zonas rurales usualmente tienen oficinas regionales, con personal de campo en las zonas de intervención que pueden articular acciones. Usualmente la

articulación coincide cuando hay crisis específicas en las zonas rurales, tales como mitigación de desastres naturales.

Restricciones y oportunidades institucionales

Restricciones institucionales

Las restricciones institucionales se refieren a las coordinaciones entre programas para facilitar la intervención en los territorios. Este tipo de coordinación está relacionada con los espacios de flexibilidad y adecuación de los programas, y con el diseño conjunto desde las oficinas centrales de los programas de transferencias monetarias condicionadas y de desarrollo productivo. Así, entre las principales restricciones técnicas de carácter institucional se encuentran:

Existen aún vacíos institucionales relacionados con la coordinación interinstitucional

A partir de su creación, el MIDIS se constituye como el ente rector de la política de desarrollo e inclusión social. Entre sus mandatos están los de formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social. Asimismo, en esta misma ley se creó el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), que tiene al MIDIS como entidad rectora. Según esta ley, el SINADIS es responsable de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales. Así, el MIDIS, dentro de su función de ente rector del SINADIS, articula todos los sectores que tienen competencias en materia de desarrollo e inclusión social, y sistematiza experiencias de acción conjunta y despliegue complementario de las distintas intervenciones públicas.

Sin embargo, una de las limitantes alrededor de la articulación de acciones está relacionada con la diferencia tanto en el diseño como en los objetivos de intervención de los programas desarrollados en otros sectores. Esto ocurre particularmente con los programas preexistentes a la creación del MIDIS. Por ejemplo, dentro del MINAGRI, los principales programas que se dirigen a la población de zonas altoandinas²⁶ no explicitan en sus objetivos la reducción de la pobreza o desigualdades, sin embargo, sí tienen objetivos que priorizan la atención a la producción (programas de entrega de insumos, de mejoramiento de riego, de mejoramiento productivo, etc.)

²⁶ Población rural con un alto porcentaje de concentración de pobreza.

y/o a la mitigación de daños provocados por efectos ambientales (sequías, lluvias excesivas, etc.), atendiendo a la población sin discriminar sus niveles de pobreza, por lo que impactan de manera indirecta la reducción de pobreza o desigualdad.

Dadas estas diferencias sutiles se puede observar que existen programas (como Aliados o el mismo Sierra Sur) que trabajan en territorios donde el porcentaje de población pobre puede ser alto, pero su intervención no se limita a la atención de la población pobre, como sí lo hace el MIDIS en los programas focalizados (es el caso de Juntos y Pensión 65), y al ser intervenciones aparentemente no centradas en pobreza, no se realiza la coordinación con el SINADIS.

Para una mejor articulación de los programas se necesita el apoyo del SINADIS, específicamente para permitir el trabajo conjunto sobre la población vulnerable y sobre todo para mejorar la participación de la población del programa Juntos en las actividades productivas, o de otro tipo, que se desarrollan con el objetivo de mejorar la situación económica de estos hogares. Por ejemplo, un pedido que hacen los otros sectores, para mejorar la intervención multisectorial, es generar un manual de operaciones que permita identificar de manera clara la manera en que se pueden intervenir o complementar las acciones sobre la población rural del programa de TMC. Actualmente, no existen mecanismos claros de gestión conjunta y por ello se depende mucho de la capacidad del director regional y de la agenda de intervención de la Dirección Regional.

Faltan espacios de flexibilidad y adecuación de los programas

Las principales actividades del programa Juntos están relacionadas con el proceso de pago (como acción directa dirigida a los usuarios) y las actividades de seguimiento de las condiciones. Para trabajar de manera coordinada con otras instituciones se requeriría una estructura organizacional del programa más compleja que la actual, por ejemplo, introducir temas relacionados con el manejo territorial o cambiar algunas reglas de los reglamentos de operaciones y funciones. Es decir, es necesario encontrar espacios para la adecuación de los programas, y esta no es una tarea sencilla.

Estos cambios facilitarían la intervención coordinada en los territorios del programa Juntos, más allá del aspecto de coordinación interinstitucional a nivel central. En la actualidad, estos espacios de coordinación dependen, y mucho, de la lógica de trabajo de los directores regionales, y de la dinámica de coordinación intersectorial. En múltiples ocasiones se decide la intervención

paralela, debido a problemas en la coordinación basados en los objetivos de intervención y/o a los posibles conflictos que se puedan generar.

Oportunidades institucionales

Existe una oportunidad institucional relacionada con el trabajo conjunto de los programas productivos y el programa Juntos. El MIDIS, como ente rector de la política pública social, está organizando su intervención a fin de responder de manera adecuada al eje 4 de su política — inclusión económica —. Una primera acción en este marco está relacionada con la creación del proyecto Haku Wiñay, que tiene como principal objetivo el desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos en hogares rurales de extrema pobreza, para contribuir a la generación y diversificación de los ingresos y a mejorar el acceso a la seguridad alimentaria²⁷. Cabe resaltar que de este proyecto se espera obtener lecciones que alimenten la estrategia de egreso de los usuarios de Juntos, en la medida que la implementación articulada pueda generar una estructura productiva más diversificada y estable orientada a reducir el riesgo de volver a caer en la pobreza.

La población usuaria corresponde a la población rural en situación de pobreza de los centros poblados seleccionados según el criterio de focalización, e involucra pobladores que pertenezcan o no al programa Juntos²⁸. La ejecución, al ser por “demanda”, cubre paulatinamente los

²⁷ www.foncodes.gob.pe

²⁸ La focalización tuvo dos etapas:

(1) *Focalización territorial de centros poblados*: centros poblados rurales que tuvieran por lo menos cuarenta hogares ubicados en distritos con más del 40 % de pobreza monetaria; o centros poblados rurales que tuvieran por lo menos cuarenta hogares ubicados en distritos priorizados para la implementación de intervenciones efectivas para la reducción de la desnutrición crónica infantil, a que se refiere la Directiva n.º 004-2012-MIDIS.

(2) *Priorización territorial de centros poblados*: centros poblados con hogares usuarios de Juntos; centros poblados ubicados en distritos que cuenten con una concentración de población en proceso de inclusión igual o mayor al 50 % - población objetivo del MIDIS y criterio empleado en el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE); centros poblados con una tasa de hogares con, por lo menos, una necesidad básica insatisfecha (NBI) igual o mayor al 60 %; centros poblados con más del 30 % de concentración de hogares Juntos; provincias con más de diez centros poblados elegibles por cada equipo zonal (disminución de la dispersión geográfica en los departamentos); distritos que tienen cuatrocientos o más hogares en centros poblados elegibles.

territorios de intervención (entre el 40 % y 70 % de cobertura). La modalidad de ejecución del proyecto es el modelo de núcleo ejecutor y núcleos ejecutores centrales.

Haku Wiñay cuenta con cuatro componentes de aplicación flexible, que se adecúan a las condiciones sociales, culturales y agroecológicas de los territorios: (1) componente de fortalecimiento y consolidación de los sistemas de producción familiar; (2) componente de mejora de la vivienda saludable; (3) componente de promoción de negocios rurales inclusivos; y (4) componente de fomento de capacidades financieras.

En el programa Haku Wiñay no existe un rol específico dirigido al trabajo de mujeres y jóvenes, debido a que el trabajo se realiza con las familias ubicadas en zonas de vulnerabilidad y territorios de alto porcentaje de población Juntos, y las actividades son dirigidas al hogar.

El ejemplo de Haku Wiñay en temas de coordinación radica en que ha permitido el trabajo conjunto real entre el programa de desarrollo productivo y el programa de TMC a nivel central, para poder identificar las zonas de intervención y asegurar la participación del programa de TMC en los temas relacionados con la convocatoria y transmisión de información. Esta coordinación se realiza de manera central (direcciones nacionales) a fin de asegurar que, posteriormente, en la implementación en terreno, (1) los usuarios tengan claro que no se les sacará del programa de TMC si participan en Haku Wiñay; (2) exista información completa sobre los posibles beneficios de participar en el proyecto y que no haya mensajes contradictorios desde el programa de TMC; y (3) haya mecanismos de discriminación positiva de Juntos como, por ejemplo, que el Comité Local de Asignación de Recursos los califique con puntos extra en los mecanismos de vinculación al proyecto productivo.

Además, esta coordinación inicial permite el uso de padrones de usuarios de Juntos para identificar los hogares y promover la participación de los usuarios de Juntos en el programa de desarrollo productivo.

Restricciones y oportunidades de implementación

En el caso del trabajo de otros sectores, como el MINAGRI, los representantes entrevistados mencionaron que si bien existió una experiencia de articulación con el programa Juntos a través del programa PUMRI (en la zona de Ayacucho), esta experiencia no se ha replicado por las dificultades de interacción con los usuarios del programa de TMC y los representantes regionales de este programa: se especificaron casos en que los gestores del programa de TMC desincentivaban a los

usuarios de Juntos de participar en proyectos productivos, e incluso sancionaban la participación en el programa de ahorro de PUMRI, alegando que el ahorro es contradictorio con el objetivo de salud y educación de los niños.

En las entrevistas encontramos que:

- Existen problemas de implementación relacionados con el seguimiento de actividades vinculadas con el tema productivo: a la fecha se realizan labores de seguimiento de tipo administrativo, con indicadores relacionados con la intervención como, por ejemplo, número de personas atendidas. El personal de campo cuenta usualmente con formatos que son reportados a las oficinas locales o regionales y estas consolidan la información para elevarla a las direcciones nacionales. Se verifica en campo directamente el trabajo realizado de manera aleatoria, y quienes realizan verificación de campo desde las direcciones regionales no la hacen de manera constante debido a restricciones presupuestales y de capacidad en las direcciones descentralizadas. Este método de seguimiento no permite verificar de manera acertada la formación de capacidades técnicas productivas. Entonces, queda para la discusión de una futura articulación, la participación del personal del programa de TMC en las actividades de seguimiento de los programas productivos, con miras a facilitar la ejecución de los mismos. Esto, sin embargo, podría traer sobrecarga de trabajo para el personal del programa de TMC o, por el contrario, podría generar que el sistema de seguimiento de este programa se relaje, lo cual pondría en riesgo el sistema de pago de las transferencias y el cumplimiento de las condicionalidades. Pero también podría traer aspectos positivos como un proceso adecuado de “egreso” de los hogares pertenecientes al programa.
- Se necesita trabajar en la información y capacitación que se da a los funcionarios del programa de desarrollo productivo y del programa Juntos:
 - Los programas productivos, si se vincularan con el programa de TMC, deberían estar en capacidad de transmitir información acerca de las corresponsabilidades del programa de TMC, y este debería estar en capacidad de coordinar quejas de los usuarios del programa de TMC sobre la implementación del programa productivo.
 - Habría que modificar algunas acciones dentro de los manuales de operaciones y funciones del personal del programa de TMC a fin de que puedan cumplir con esta nueva actividad. Al respecto, los funcionarios locales de este programa mencionan que los manuales de procedimientos se han quedado estáticos, por lo que la probabilidad de cambio en estos temas es posible, junto con la posibilidad de incluir nuevos procesos entre las actividades de los gestores de Juntos.
 - Se necesita trabajar con los funcionarios del programa de desarrollo productivo, pues los técnicos de estos programas, en ocasiones, priorizan trabajar con la población con la que es más fácil conseguir logros en proyectos de corto y mediano plazo, y tienden a excluir (no

en todos los casos) a la población de los programas de TMC. Se valora que los programas productivos incluyan diferentes perfiles de usuarios (pobres y no pobres) a fin de generar sinergias en las actividades productivas (cadenas productivas, por ejemplo) y economías de escala de las actividades productivas que se desarrollan (para poder acceder al mercado, por ejemplo), logrando desarrollar territorios donde el porcentaje de población pobre es importante. En el caso de la segunda fase de Sierra Sur existe una priorización de este tipo (al trabajar tanto con población que no pertenece al programa Juntos como con población que sí pertenece al programa), que se debe, además, a la primera etapa de selección de distritos de intervención. Al mismo tiempo, en el caso de análisis, vimos que se atiende a un porcentaje importante de población Juntos.

- Asimismo, el trabajo con diferentes tipos de usuarios ayuda a que los conocimientos en los territorios se compartan y así se consigue mejorar de manera significativa las actividades productivas de los más pobres, al estilo del trabajo que realiza Sierra Sur.
- Se necesita establecer un claro proceso de participación en el programa de desarrollo productivo. Es interesante encontrar en las entrevistas diferentes opiniones acerca de la potencialidad del Comité Local de Asignación de Recursos para la implementación de un programa que apoye o complemente las actividades de Juntos. Este comité puede constituir un medio adecuado para la validación del usuario receptor del beneficio de asistencia técnica de un programa de desarrollo productivo, pero también puede constituir un mecanismo de exclusión para los más pobres o vulnerables, debido a que existen procesos anteriores en esta población relacionados con la falta de empoderamiento frente a los demás, por su misma condición de pobreza o vulnerabilidad. Es por ello que en el caso del proyecto Haku Wiñay se realiza una discriminación positiva relacionada con la pertenencia al programa de TMC.
- Se necesita trabajar de manera coordinada con los programas productivos en el proceso de identificación de la población objetivo. Se debe explicitar claramente el perfil de los usuarios de los programas productivos para asegurar que las condiciones iniciales y los requisitos de participación en el programa productivo no excluyen a la población del programa Juntos, debido, por ejemplo, a sus dotaciones de activos iniciales, a las características de su entorno productivo y al conocimiento sobre los procesos productivos que se pretenden mejorar (recordemos que esta población puede tener un manejo limitado de tecnología o de nuevas prácticas productivas, y esto no debería ser causal de exclusión del programa productivo). Este aprendizaje se está implementando en el proyecto Haku Wiñay, en el proceso de selección de los territorios de intervención y en la manera en que se incluye a los pobladores en el proyecto.
- Se necesita considerar el enfoque de género en las actividades de los proyectos productivos. Los programas de TMC usualmente están enfocados en la mujer como eje de intervención para asegurar el uso de los recursos, y por ser la principal ejecutora de las corresponsabilidades

(relacionadas con educación y salud y con su actividad de cuidadora del hogar). Los proyectos productivos tienen que encontrar los espacios adecuados en sus intervenciones para favorecer y promover la participación de la mujer, de manera que desarrollen actividades que concilien con su actividad de cuidadora del hogar. Esta tarea es complicada porque usualmente las actividades productivas que se desarrollan son preponderantemente masculinas, entonces, el diseño de los proyectos productivos debe establecer claramente los niveles de participación de la mujer y encontrar los medios para promover dicha participación.

La experiencia de Haku Wiñay, ya descrita, permite identificar cómo se logra implementar un proyecto productivo en el ámbito de Juntos, con la coordinación interinstitucional previa, donde se consideran muchos de los aspectos discutidos respecto al enfoque de género, la selección de la población objetivo y la participación del programa de TMC en las actividades de seguimiento y de mensajes coordinados.

Restricciones y oportunidades presupuestarias

El manejo presupuestal genera una restricción en la ejecución de proyectos de manera conjunta. Por ejemplo, MINAGRI tiene diversos programas dentro de Agrorural, y los fondos se redistribuyen entre estos programas según la priorización del sector para el año; así, si se trata de un año con problemas climáticos (fenómeno del niño, sequías, heladas) se priorizan los presupuestos de los programas asociados a estos temas, principalmente de aquellos de mitigación de efectos/daños sobre los programas de formación de capacidades.

En el caso de programas específicos como Haku Wiñay, los costos de intervención estimados (de 1 UTR, o aproximadamente US\$1369 para tres años de ejecución; es decir, cerca de US\$400 anuales) son bajos comparados con programas de su mismo tipo (por ejemplo, Sierra Sur invierte aproximadamente US\$700 anuales). Estos bajos costos y la búsqueda de articulación público-privada y público-público (con empresas privadas del territorio y con los gobiernos locales, como lo hace Sierra Sur), permiten reorientar los esfuerzos en el trabajo territorial, priorizando zonas donde las actividades productivas y las poblaciones pobres se encuentran sobrerrepresentadas.

En las entrevistas se plantearon dos tipos de posibilidades que facilitarían el desarrollo de proyectos articulados, considerando la extensión de población que atiende Juntos:

- Crear proyectos con su propio presupuesto, al estilo Haku Wiñay, dentro o fuera del MIDIS, en los que se establezca una coordinación previa con el programa de TMC, para asegurar la identificación

de zonas de intervención y procedimientos de convocatoria de participación de la población del programa de TMC²⁹.

- Separar de manera previa un porcentaje del monto asignado a las familias del programa de TMC, a fin de comprometer en el proyecto productivo determinada parte del presupuesto necesario para la ejecución.

En el análisis con los actores nacionales presupuestales y las autoridades nacionales a nivel sector, se encontraron los siguientes inconvenientes:

- Coordinar con el programa de TMC implicaría que este tenga, además del personal que se encarga de verificar las corresponsabilidades, un personal específico asignado para la coordinación de actividades con los programas productivos, que también se encargue de establecer vínculos entre los usuarios del programa de TMC y los programas productivos. Esto puede generar un incremento presupuestal en el programa de TMC (por la contratación de personal adicional) e implicaría que estos coordinadores tengan un perfil distinto al de los actuales funcionarios que verifican corresponsabilidades. Existen, pues, limitantes relacionadas con vincular nuevos funcionarios que sean adecuados para la realización de estas actividades. Además, el mismo programa Haku Wiñay tiene problemas para conseguir funcionarios adecuados para el desarrollo de las actividades productivas, por lo que sería necesario repensar el esquema de trabajo, tal vez desarrollando líderes locales al estilo de otros programas FIDA (como Marenass, Corredor y Sierra Sur), que puedan ser empleados en los territorios para apoyar las actividades productivas del proyecto.
- En el caso de separar previamente un porcentaje del monto que se le va a entregar a cada familia, esto tendría que darse antes de transferir los recursos al programa de TMC (anualmente), e implicaría que una población de este programa recibiera un monto menor que el resto de participantes de Juntos —aquellos que no se afilien de antemano al programa de desarrollo productivo—. Este esquema presenta inconvenientes en cuanto al diseño del presupuesto por resultado, porque los montos asignados al programa de TMC solo son verificados por la Contraloría en el cumplimiento de las condicionalidades del programa. Una actividad de tipo productivo apunta a cambiar los manuales de operaciones y funciones del programa de TMC, y a cambiar todo el esquema de intervención del programa. Asimismo, este programa se encuentra imposibilitado de recibir el monto completo por familia y transferirlo directamente a los programas

²⁹ En este esquema de trabajo se deben identificar de manera previa con Juntos, los programas que pueden constituir complementariedad en materia productiva, y asegurar que el programa de TMC establezca directivas en el manejo de la comunicación que informen de manera clara que la participación en un programa de este tipo no constituye causal de retiro del programa de TMC y que se puede utilizar parte de los recursos provenientes de este programa para asegurar contrapartidas y/o la compra de activos productivos.

productivos con los que quiera trabajar, ya que el dinero del programa de TMC tiene un objetivo claro que es proveer efectivo en el corto plazo, para que las familias tengan recursos adicionales.

Perú ha iniciado la primera alternativa de asignar recursos a un proyecto productivo asociado a Juntos desde su diseño, aunque ahora enfrenta inconvenientes relacionados con la implementación y el personal para lograr la escala deseada: atender los 1143 distritos donde se encuentra operando el programa Juntos.

Restricciones y oportunidades políticas

Además de las restricciones y oportunidades técnicas descritas, se tomaron en cuenta algunas valoraciones políticas respecto a los mismos actores.

Dentro del sector rector del programa de TMC

El MIDIS define tres estrategias de egreso articuladas, dos de ellas relacionadas con la aplicación de la normatividad de cada programa (Cuna Más y Juntos), y una de ellas relacionada con lograr un egreso exitoso del programa de TMC mediante servicios que permitan mejorar sosteniblemente su capacidad de generar ingresos autónomos.

En este contexto, los funcionarios del MIDIS (de la alta dirección y nacionales) consideran que existe un espacio de oportunidad para el desarrollo de sinergias entre programas productivos y programas de transferencia monetaria condicionada. Sobre todo frente a la política “Incluir para Crecer”, que maneja el MIDIS, se hace más que necesaria la articulación. Esta directiva política permite que los funcionarios valoren el trabajo coordinado entre los programas de desarrollo productivo y el programa de TMC dentro del sector. Sin embargo, y como se explicó en las secciones anteriores, las restricciones son más operativas y técnicas, debido a la complejidad del trabajo del programa de TMC y de los programas productivos.

Respecto a la articulación con programas productivos de otros sectores, los funcionarios del MIDIS la consideran necesaria, porque el MIDIS fue creado justamente para articular toda la política social del país.

En los otros sectores que lideran programas de desarrollo

Los entrevistados de otros sectores consideran importante la sinergia en las intervenciones de programas de desarrollo productivo con el programa de TMC. En la mayoría de los casos, aunque se

han encontrado algunas intervenciones en el territorio, estas no han sido explícitamente coordinadas desde las instituciones, por lo que no ha sido sencillo lograr estas sinergias. Los entrevistados de Agrorural, específicamente, tuvieron una experiencia de articulación a través del proyecto PUMRI, que no se ha replicado desde la culminación del proyecto en el 2012. Valoran mucho el trabajo realizado de manera conjunta con las familias del programa Juntos, pero consideran que un trabajo así no se lograría en el corto plazo, si el MIDIS no establece mecanismos claros de coordinación interinstitucional.

A nivel de política nacional, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares 2013, la pobreza en zonas rurales se redujo en 5 puntos porcentuales, y este resultado se atribuye directamente a la ampliación de los programas de TMC (Juntos y Pensión 65). Además, el incremento presupuestal dirigido al programa Haku Wiñay fue aprobado en el mes de agosto del 2014, antes de cerrar la distribución presupuestal de los sectores, y a raíz de los resultados preliminares conseguidos a partir de la intervención y seguimiento de las actividades del mismo.

Es importante notar que el año 2016 es año electoral y la desaceleración económica influirá en la política social peruana. En el MEF se tiene claro este proceso, y aunque no va a haber un retroceso en la atención a la población de Juntos y Pensión 65, es posible que se replantee la intervención en políticas complementarias de superación de la pobreza, ya sea dentro del MIDIS o coordinadas con el MIDIS.

Espacios de oportunidad para avanzar hacia una mayor complementariedad

Políticamente, el país se encuentra en un proceso de discusión y prueba de políticas claramente asociadas al programa de TMC, a fin de generar mayores impactos en la generación de ingresos de los hogares. Este proceso se ha dado a partir de la búsqueda de nuevas estrategias para reducir la pobreza en el país, que consideren la creación de espacios en los que se combine la formación de capital humano (objetivo del programa de TMC), con la formación de activos productivos y generación de mercados (objetivo de los proyectos de desarrollo). En este contexto positivo es necesario:

- Desarrollar una estrategia nacional que permita la articulación de programas productivos con Juntos y que determine procesos de coordinación institucional. El mecanismo dentro del MIDIS está relacionado con el SINADIS, por lo que habría que potenciarlo.
- Desarrollar mensajes claros para los diferentes actores del programa de TMC, el ente rector de este programa y el proyecto productivo, a fin de que todos los participantes de intervenciones complementarias no solo estén enterados de los objetivos de los programas, sino que, durante la

implementación, el personal de campo no responda con mensajes contradictorios a las consultas de los usuarios del programa de TMC participantes en los proyectos productivos.

- El desarrollo de estos documentos implica coordinar de manera directa con el organismo rector de Juntos, el MIDIS, a fin de asegurar que se coordinen estos documentos posteriormente en los manuales de operaciones y funciones de Juntos.
- Dentro del programa de TMC, además, es importante implementar un proceso de comunicación interna y externa que permita: (1) que los gestores de Juntos tengan información suficiente sobre el tipo de intervención productiva que se va a llevar a cabo, y que puedan apoyar los procesos de fiscalización del programa productivo (que los usuarios puedan transmitir las quejas a través de ellos); y (2) que los usuarios finales conozcan los programas de desarrollo rural para sus ámbitos, que permiten la estabilización y mejora de ingresos.

Un primer paso en este sentido pasa por la sensibilización de los funcionarios del programa de TMC a todo nivel (desde los altos directivos hasta el personal de campo), a fin de que entiendan los conceptos detrás de la articulación de este tipo de programas con programas de desarrollo rural y, de esta manera, facilitar los procesos de trabajo en terreno.

Asimismo, existe la posibilidad de facilitar los procesos de implementación a través de las oficinas regionales que trabajan directamente en los territorios. Estos organismos locales permitirían organizar las intervenciones de manera coordinada con gobiernos regionales y locales, y con otros programas que intervienen en sus territorios (sean privados o públicos), para complementar acciones, principalmente en contextos de restricciones presupuestarias, que constituyen una limitante importante en el establecimiento de sinergias entre los programas de desarrollo rural y el programa de TMC.

Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo se centró en el impacto que el proyecto Sierra Sur ha tenido sobre la población del programa Juntos. Este análisis de impacto cubrió el efecto promedio y el efecto diferenciado sobre los beneficiarios directos del proyecto, así como el efecto promedio sobre los beneficiarios indirectos del mismo. Los hogares para los que se estudió el impacto del proyecto son aquellos del programa Juntos residentes en la provincia de Chumbivilcas, en Cusco, Perú

Por otro lado, se analizaron las barreras y oportunidades institucionales que obstaculizan o permiten que los proyectos de tipo productivo puedan ser aplicados a la población de Juntos.

Finalmente, se analizó, de manera inicial, el efecto del programa Juntos en las actividades productivas desarrolladas por los beneficiarios de este programa de transferencias condicionadas.

Las principales actividades de Sierra Sur para nuestro grupo de tratamiento son las de entregar asistencia técnica y realizar concursos que promueven la inversión (tanto productiva como de mejoramiento de la vivienda). Estas actividades se deben desarrollar —de acuerdo con el diseño del proyecto— con un enfoque de demanda, según el cual los usuarios deben pagar una contrapartida, elegir el tema de la asistencia técnica y elegir al técnico que los capacitará. Sin embargo, los usuarios entrevistados para el análisis cualitativo señalaron que no habían elegido a los técnicos y en algunos casos ni siquiera el tema de las capacitaciones. Sería interesante conocer si esto se debe a una falla de los promotores de Sierra Sur o si se trata de una reacción por parte de estos ante carencias de los usuarios, quienes podrían, por ejemplo, no haber definido cuál era el tema de asistencia técnica conveniente para ellos.

Por otro lado, la actividad de la asistencia técnica puede no haberse implementado siempre de la mejor manera. Los técnicos con los que conversamos señalaron que era fundamental que las capacitaciones incluyeran sesiones prácticas en cada uno de los hogares participantes. Sin embargo, en el trabajo cualitativo se encontró que, en algunos casos, este componente práctico no se dio de manera exhaustiva (por ejemplo, en una de las entrevistas grupales se evidenció que la práctica no se había realizado en todos los hogares de los usuarios, a pesar de que así se había acordado con el técnico). Tenemos, entonces, un proyecto que es heterogéneo no solo porque los usuarios participan en diferentes actividades (asistencia técnica o concursos) sino también porque la idoneidad de la intervención no es la misma para todos. La articulación con un programa como Juntos permitiría mejorar la supervisión de los proyectos productivos, mejorando así la implementación de los mismos.

Conocer el impacto de este proyecto productivo en la población de Juntos, tal como fue implementado, es de especial interés debido a que permite establecer si el efecto potencial de un proyecto como Sierra Sur se puede concretar en una población de bajos recursos como la de Juntos. Esta pregunta tiene sentido en tanto se podría pensar que, debido a su condición de pobreza, estos hogares no están en capacidad de aprovechar un proyecto productivo.

Un primer aspecto relativo al efecto del proyecto sobre los usuarios de Juntos se refiere a la participación de estos en el proyecto. En nuestro caso de estudio los hallazgos en este sentido son alentadores, pues la participación en el proyecto es mayor entre los usuarios de Juntos de

Chumbivilcas que entre los hogares de esta provincia que no reciben la transferencia y que en toda la zona rural de cobertura de Sierra Sur. Esta participación es posible debido a que estos hogares cuentan con activos productivos como tierra y ganado.

En cuanto al impacto estimado del proyecto es importante señalar que el análisis cuantitativo tiene como limitación que la zona de tratamiento y la zona de control no son comparables, pues en la zona de control hay mejores condiciones, ya que tiene un mejor clima y un sistema de transporte más fluido. Esta limitación es particularmente importante en la medición del ingreso, porque ambas condiciones son determinantes directos del nivel de ingreso.

El análisis cuantitativo y el análisis cualitativo muestran que el proyecto tiene un efecto importante en la adopción de las prácticas que promueve. Es más, según los datos, esta adopción se da varios años después de concluido el proyecto. Es decir, los usuarios de Juntos no solo tienen la disposición de participar en el proyecto sino que también implementan, de manera sostenida, las prácticas promovidas en las sesiones de asistencia técnica. El análisis cuantitativo también muestra que el proyecto tiene un impacto positivo en la inversión en activos agrícolas y pecuarios.

Estos cambios deberían reflejarse en mayores niveles de ingreso, sin embargo, el análisis cuantitativo arroja un impacto estimado negativo en ingresos. Es probable que esto se deba a las condiciones favorables que caracterizan la zona de control, en comparación con la zona de tratamiento. Por el contrario, en el trabajo cualitativo tenemos que, en todos los grupos focales, los usuarios del proyecto Sierra Sur señalan que las prácticas implementadas en el marco de este proyecto les han ayudado a mejorar sus niveles de producción y/o de ingreso. Entonces tenemos evidencia inconsistente acerca del impacto de Sierra Sur sobre el nivel de ingreso de los usuarios de Juntos: el análisis cuantitativo arroja impactos negativos sobre el ingreso, mientras que el análisis cualitativo sugiere impactos positivos sobre este importante indicador de resultado.

Aunque no podemos afirmar que el proyecto ha tenido un efecto positivo en cuanto a ingresos, los resultados positivos del proyecto sobre la adopción de prácticas y sobre la inversión en activos sugieren que este sí sería beneficioso para los hogares usuarios de Juntos.

En el análisis institucional se 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. Esta voluntad política se ha plasmado en la implementación de Haku Wiñay, proyecto productivo que prioriza a la población

de Juntos dentro de su población objetivo. El análisis institucional también muestra que la articulación entre Juntos y otros proyectos productivos, como Sierra Sur, requiere el desarrollo de 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.

Por otro lado, en el trabajo cuantitativo también se analizó el impacto sobre los hogares de Juntos que residen en Chumbivilcas y que no han sido beneficiarios directos de Sierra Sur. Los resultados muestran que la mayor densidad de capacitaciones que caracteriza a la zona de tratamiento (Chumbivilcas) ha generado que la tasa de adopción de estas prácticas, entre los usuarios no capacitados, sea mayor en esta zona que en la zona de control. Esta difusión de conocimiento se habría dado a través de redes sociales pues no se ha creado un mercado de asistencia técnica, ya que ninguno de los hogares de Chumbivilcas que no participaron en Sierra Sur contrató técnicos para recibir asistencia técnica.

En cuanto a los efectos diferenciados del proyecto, observamos que el impacto del proyecto sobre la adopción de un conjunto amplio de prácticas se encuentra positivamente asociado al nivel educativo del hogar. Dos posibles mecanismos detrás de estos resultados serían: la mayor liquidez de la que dispondrían los hogares más educados y la mayor capacidad que tendrían estos hogares de entender la información recibida en las capacitaciones. Pensamos que si todas las capacitaciones tuvieran un fuerte componente práctico, este segundo aspecto perdería fuerza pues las capacitaciones podrían llegar mejor a los usuarios con poco capital humano.

En el análisis del impacto del proyecto sobre la equidad entre los hogares beneficiarios tiene especial importancia el efecto diferenciado sobre la acumulación de activos, pues estos determinan la capacidad de los hogares de generar ingresos. Los resultados señalan que el efecto de Sierra Sur sobre la inversión en activos es mayor para los hogares con mayor capital humano y también para los hogares con un menor valor inicial de activos productivos. Mientras que este último resultado sugiere que Sierra Sur ayuda a mejorar la equidad en la capacidad económica de los beneficiarios, el primero de estos resultados apunta en dirección opuesta. Por lo tanto, no queda claro si Sierra Sur mejora la equidad en la distribución de la capacidad económica de los hogares. Al mismo tiempo, pensamos que el impacto sobre la equidad sería mayor si las sesiones tuvieran un componente práctico importante, pues el efecto del nivel educativo sobre la acumulación de activos probablemente sería menor.

En cuanto a los impactos de Sierra Sur sobre el ingreso tenemos que, en este caso, el valor inicial de los activos se encuentra positivamente asociado al efecto del proyecto. Sin embargo, no queda claro cuál es el mecanismo detrás de este resultado. ¿Los activos permiten la liquidez necesaria para financiar inversiones en capital de trabajo o el impulso al ingreso que genera la nueva tecnología (como la siembra de pastos) es mayor cuanto más activos tiene el hogar (por ejemplo, ganado, que se alimentaría con estos nuevos pastos)?

Aunque no podemos afirmar que el mayor valor de los activos genera, de manera causal, un incremento en el efecto de Sierra Sur, estos resultados sugieren que la inclusión de concursos familiares que promueven la inversión productiva habría incrementado el efecto del proyecto. A su vez, es importante investigar si esta constituye la mejor manera de aprovechar esta complementariedad o si existen otras alternativas más beneficiosas para hacer llegar los activos a los hogares.

El otro determinante estadísticamente significativo del efecto de Sierra Sur sobre los ingresos es el nivel educativo. Los resultados arrojan una asociación positiva entre este efecto y el capital humano del hogar, algo que era de esperarse, dados la relación positiva entre el capital humano y el efecto del proyecto sobre los indicadores de adopción de prácticas y de inversión en activos. El efecto positivo del nivel educativo plantea dos posibles medidas alternativas de política que habría que evaluar. La primera es reforzar el contenido práctico de las capacitaciones, invirtiendo en la adecuada supervisión de la entrega de estas capacitaciones. Una segunda alternativa es complementar los proyectos productivos como Sierra Sur con programas de educación para adultos. Para que esta complementariedad pueda maximizarse es importante explorar cuáles son las capacidades más importantes para aprovechar mejor la asistencia técnica de tipo productivo.

La asociación positiva entre el efecto del proyecto Sierra Sur en ingresos y las condicionantes dadas por el nivel educativo y por el valor de los activos productivos del hogar sugiere la existencia de complementariedades entre el proyecto Sierra Sur y el programa Juntos. Por un lado, la literatura ha mostrado que las transferencias condicionadas permiten la acumulación de activos productivos, lo que podría ayudar a mejorar el impacto del proyecto Sierra Sur. Por otro lado, la asociación entre el nivel educativo de la pareja y el efecto de Sierra Sur sugiere que el proyecto podría tener un impacto importante para los futuros niños del hogar, ya que Juntos estaría ayudando a incrementar el nivel educativo de estos.

Sin embargo, también existen tensiones entre Juntos y las actividades productivas. El trabajo cualitativo mostró que la demanda de tiempo que implica el programa reduce el tiempo disponible

para la realización de actividades productivas. Por lo tanto, Juntos generaría cambios que apuntan a un mejor desarrollo de las actividades productivas de los hogares (al crear la posibilidad de aumentar los activos productivos del hogar, por ejemplo), así como cambios que irían en detrimento de estas actividades (asociados a la distribución del tiempo de los miembros del hogar).

Referencias

- Aldana, U., y Vásquez, T. (2015). *El impacto del proyecto Sierra Sur en la población de Juntos: el caso de Chumbivilcas en Cusco, Perú. Informe final de análisis cuantitativo*. Mimeo.
- Correa, N., y Roopnaraine, T. (2014). *Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas. Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Del Pozo, C., y Guzmán, E. (2012). “Efectos de las transferencias monetarias condicionadas en la inversión productiva de los hogares rurales en el Perú”. *Economía y Sociedad*, 80.
- Gertler, P., Martínez, S., y Rubio-Codina, M. (2006). “Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards”. *World Bank Policy Research, Working Paper n.º 3994*.
- IFIDA (2010) *Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur: Nota Informativa*. Disponible en: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/99/s/EB-2010-99-INF-6.pdf>
- Linares, I. (2009). *Descripción y diagnóstico de los instrumentos y procesos vigentes de focalización y registro de beneficiarios del programa Juntos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Perova, E., y Vakis, R. (2009). *Welfare Impacts of the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a Non-experimental Evaluation*. Banco Mundial.
- _____. (2011). *Más tiempo en el programa, mejores resultados: duración e impactos del programa Juntos en el Perú*. Banco Mundial.
- Yancari, J., y Cliche, J. (2013). *Percepción de actores y su relación en la oferta de inversiones del Programa Sierra Sur en Perú*. Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural; Nota de Aprendizaje n.º 2.

Comentarios a este capítulo: Concepto técnico

*Michael Carter*³⁰

Como es el caso de varios programas de transferencias condicionadas en América Latina, los estudios del programa Juntos de Perú muestran que las transferencias aumentan la asistencia escolar de los niños en los hogares beneficiarios. Mucho menos claro es si estas transferencias regulares mensuales (de alrededor de treinta dólares al mes) alteran las circunstancias económicas de estos hogares. De hecho, la sospecha de que no lo hacen ha despertado el interés en la identificación de programas que puedan ayudar a los beneficiarios de Juntos a “graduarse” para un mejor nivel de vida, que persista incluso después de que los niños terminen la escuela y cesen las transferencias de efectivo.

El ambicioso estudio de Úrsula Aldana, Tania Vásquez y Johanna Yancari intenta medir la efectividad del programa de desarrollo rural Sierra Sur para impulsar el nivel de vida de los beneficiarios de Juntos. Mientras que los componentes del programa Sierra Sur son bastante estándares (incentivos a la inversión, asistencia técnica y vinculación a mercados), este tipo de programas no siempre ha demostrado su eficacia para ayudar a los hogares rurales pobres a progresar económicamente. La pregunta abordada por Aldana y coautoras es entonces bastante abierta y de alto interés político.

Sin embargo, la obtención de una respuesta creíble a esa pregunta no es una operación trivial. Sierra Sur se puso en marcha de forma focalizada en zonas seleccionadas durante el período 2005-2011. El programa no fue diseñado para dar cabida a una evaluación de los impactos del mismo, lo que significa que no hay manera de encontrar regiones elegibles que se quedaran fuera del programa y que pudieran servir como “zonas de control” creíbles.

³⁰ Profesor y director del BASIS Research Program - Departamento de Agricultura y Recursos Económicos de la Universidad de California, Davis.

Además de este problema de ubicación endógena del programa, en las áreas en las que el mismo se puso en marcha, los participantes individuales eran puramente autoseleccionados. Todos los que querían participar pudieron hacerlo y, por supuesto, los que no quisieron participar no fueron obligados a hacerlo. Este proceso de autoselección puro también significa que no hay un grupo de control natural de los hogares dentro de las áreas en las que se aplicó el programa.

Aldana y colaboradoras enfrentan estos temas paralelos de la ubicación endógena del programa y la autoselección con una doble estrategia. Primero buscaron una zona excluida del programa de Sierra Sur, pero que fuera similar al área de Sierra Sur en otras características, en términos de algunos indicadores básicos. Las autoras repitieron este proceso informal de emparejamiento hasta que encontraron áreas cuasiconroles que parecieran similares a un área seleccionada por el programa Sierra Sur. Para su crédito, ellas indagaron a través de métodos cualitativos y encontraron que aunque las áreas de cuasicontrol y tratamiento fueron bien emparejadas en términos de indicadores cuantitativos, existían algunas diferencias claras que parecían sugerir que el área de cuasicontrol era aventajada en relación con el área de Sierra Sur emparejada (por ejemplo, las áreas de cuasicontrol tenían una mejor infraestructura de transporte). Este emparejamiento imperfecto debe ser tenido en cuenta al interpretar los resultados de Aldana y colaboradoras, ya que se esperaría que conduzcan a una subestimación de los verdaderos impactos del programa.

Con un área de cuasicontrol emparejada definida, Aldana y colaboradoras enfrentaron la difícil tarea de localizar la fracción de la población en las áreas de cuasicontrol que se habría autoseleccionado para Sierra Sur, si el programa hubiera estado disponible en su área. Si esta subpoblación en el área de cuasicontrol se puede encontrar, entonces se convierte en principio en un grupo de control fiable para los verdaderos participantes de Sierra Sur en las áreas de tratamiento. Del mismo modo, aquellos en la zona de cuasicontrol que no se hubieran unido a Sierra Sur se convierten en un grupo de control fiable para los no participantes de Sierra Sur en el área de tratamiento.

Para separar los que podrían haber sido participantes de los que no, las autoras crearon un proceso de autoselección análogo que permitió que los hogares en el área de cuasicontrol revelaran si se habrían presentado o no al programa Sierra Sur si les hubieran ofrecido la oportunidad. En concreto, las autoras hicieron claros los costos y beneficios del programa Sierra Sur y, a continuación, pidieron a los hogares de las zonas de cuasicontrol declarar su disposición a pagar por participar en un programa descrito como Sierra Sur. Así, este enfoque da a las autoras un *ranking*

de los hogares cuasiconroles en términos de la probabilidad de que ellos se hubieran autoseleccionado a participar en Sierra Sur, si esa opción hubiera estado disponible para ellos.

Es de resaltar que Aldana y colaboradoras sondean la sensibilidad de sus resultados con el supuesto de que todos aquellos con una disposición positiva a pagar habrían participado en Sierra Sur, o, de forma más restrictiva, que solo aquellos con una relativamente alta disponibilidad a pagar declarada se hubieran unido al programa Sierra Sur. Nótese que establecer el límite de la disponibilidad a pagar demasiado bajo probablemente reducirá la calidad media del grupo de control para los participantes de Sierra Sur, por lo que hace más probable encontrar impactos positivos. Del mismo modo, fijar el límite demasiado alto haría al grupo de cuasicontrol demasiado selectivo (calidad media irrealmente alta), y menos probable encontrar impactos positivos del programa.

Con este creativo telón de fondo metodológico, Aldana y coautoras exploran los efectos directos del programa Sierra Sur sobre los beneficiarios de Juntos, comparándolos con los hogares tipo Sierra Sur autoseleccionados en las áreas de cuasicontrol. Analizando a través de una serie de prácticas tecnológicas mejoradas, encuentran que los beneficiarios de Sierra Sur tienen entre 10 y 15 puntos porcentuales de mayores probabilidades de usar estas prácticas en comparación con su grupo de control. Es importante destacar que estos resultados no se afectan, en gran parte, por los cambios en la rigurosidad con la que se define el grupo de control. Teniendo en cuenta que estos resultados reflejan comportamientos que tuvieron lugar varios años después del final del programa Sierra Sur, estos apuntan hacia un impacto duradero de este programa en las prácticas de producción, que se esperaría que impacten positivamente el nivel de bienestar económico de las familias.

Posteriormente, Aldana y coautoras analizan directamente el impacto de Sierra Sur sobre los ingresos brutos y netos de la familia. En contraste con los hallazgos en la adopción de prácticas tecnológicas, encuentran que Sierra Sur no tendría un impacto significativo de tipo positivo en los ingresos, y de hecho los ingresos en el grupo de tratamiento parecen menores que los del grupo de control. Las autoras argumentan que esta inconsistencia probablemente refleja diferencias preexistentes entre las áreas de tratamiento y cuasicontrol (es decir, su esfuerzo por controlar adecuadamente por la asignación endógena del programa no fue completamente exitosa). Si bien esta interpretación no puede ser rigurosamente confirmada o negada, parece razonable.

Agregando a la credibilidad de esta interpretación, Aldana y colaboradoras utilizan su enfoque básico para analizar si el programa Sierra Sur tendría impactos indirectos sobre los no participantes. Tales efectos indirectos son factibles dado que este programa proporcionó información tecnológica a los participantes que fácilmente podría haber sido compartida a través de la red social con los no participantes. Utilizando los hogares en las áreas de cuasicontrol con declarada baja disponibilidad para pagar por un programa tipo Sierra Sur como grupo de control para los no participantes, Aldana y coautoras muestran que la exposición indirecta a la información difundida por Sierra Sur aumentó la aplicación de prácticas productivas entre 5 y 10 puntos porcentuales. Como era de esperarse, estos impactos son menores a los estimados para los beneficiarios directos de Sierra Sur, pero proporcionan una prueba más de que el programa Sierra Sur tuvo un impacto positivo en la vida económica de los beneficiarios de Juntos.

Como ejercicio final, Aldana y coautoras se preguntan si los beneficiarios de Juntos con más activos o educación experimentaron mayores impactos positivos del programa Sierra Sur. La respuesta breve es sí. De hecho, los beneficiarios de Sierra Sur que disfrutaron de estas ventajas experimentaron aumentos sustanciales de ingresos, a pesar de que Sierra Sur pareciera no tener impacto en los ingresos del beneficiario promedio.

Al igual que con otros estudios presentados en este libro, el capítulo en cuestión ilustra la complejidad de hacer investigación de evaluación de impacto cuando los programas no se implementan de una manera que facilite la identificación de los grupos de control. En este caso, el equipo de Aldana asumió enfoques muy creativos para hacer frente a los problemas de ubicación endógena en el programa y autoselección de los beneficiarios. Aunque sus esfuerzos no son completamente exitosos, logran un mensaje coherente a partir de su análisis, que está corroborado por la investigación cualitativa. A diferencia de algunas de las otras contribuciones en este volumen (por ejemplo, Colombia), Aldana y coautoras encuentran efectos positivos directos e indirectos de un programa de desarrollo rural en los receptores de transferencias en efectivo. También encuentran que los beneficios son más nítidos entre los pobres. En conjunto, estos resultados parecen dar a entender que es posible facilitar a los beneficiarios de transferencias monetarias un cierto nivel de “graduación” de la pobreza.

Comentarios a este capítulo: Implicaciones de política

Carolina Trivelli³¹

Uno de los temas que genera mayor debate en las discusiones sobre políticas sociales actualmente se refiere a la capacidad de los programas sociales, en particular los de transferencias monetarias condicionadas, de mejorar de manera sostenida la vida de los hogares en situación de pobreza. En el marco de esta discusión, recientemente ha recobrado importancia el rol que juegan los programas de desarrollo de medios de vida o programas de “graduación” en el marco de las políticas sociales (Sabates-Wheeler y Deveraux, 2015). El debate ubica a estos programas en espacios distintos, ya sea como complementos de los programas de transferencias monetarias o como sus sustitutos. La reciente publicación del texto de *Banerjee et al.* (2015) demuestra cómo programas que combinan un conjunto de intervenciones, incluyendo una transferencia monetaria, logran un efecto positivo y sostenido en las oportunidades y capacidades de los hogares en condición de pobreza extrema. El estudio revela cómo el modelo desarrollado por BRAC en Bangladesh, que se llevó a distintos contextos, alcanza impactos positivos y permite a los hogares más pobres iniciar una senda de superación de la pobreza. Si bien las intervenciones orientadas a lograr procesos sostenidos de reducción de pobreza exigen esfuerzos complejos y diversos, adaptados a variadas situaciones, encontrar la combinación y secuencia correcta de las intervenciones sigue siendo un asunto pendiente.

Adicional a estas dos discusiones —sobre la relación de complementariedad o sustitución entre programas de desarrollo y los típicos programas sociales y sobre el contenido y secuencia de las intervenciones incluidas en los programas de desarrollo— está la cuestión del punto de partida mínimo que se requiere para que sean exitosos los programas orientados a impulsar procesos sostenidos de superación de pobreza. Los estudios sobre trampas de pobreza (Carter y Barrett, 2006) señalan que es necesario contar con un conjunto de activos y condiciones mínimas para

³¹ Gerente de la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) y exministra de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (2011-2013).

que programas de desarrollo de medios de vida o “graduación” logren sus objetivos, sobre todo los de sostenibilidad.

El capítulo de Aldana *et al.* que comento se refiere justamente a estas discusiones. En primer término, evalúa el impacto de un programa de desarrollo, el proyecto Sierra Sur, sobre las familias receptoras de transferencias condicionadas. Implícitamente las autoras buscan analizar el resultado que un programa de desarrollo añade a los hogares vinculados a un programa social. Además, van más allá pues se preguntan si este tipo de intervenciones de desarrollo además generan impactos en los pobladores de la zona que no trabajan directamente con el proyecto. En segundo término, discuten si las familias receptoras del programa de transferencias monetarias cuentan con las condiciones mínimas requeridas para tomar ventaja del proyecto de desarrollo. Finalmente, el texto discute los retos y desafíos de la implementación de estos programas de desarrollo en contextos complejos, dispersos, y en entornos institucionales marcados por la descoordinación, desconfianza y por restricciones operativas.

Los resultados, si bien en muchos casos no logran ser concluyentes, plantean debates útiles para avanzar en las discusiones planteadas. Las autoras encuentran resultados positivos en la mayoría de los indicadores. Encuentran que la vida y las capacidades de las familias más pobres mejoran, sobre todo en cuanto a la adopción de prácticas que les permiten mejorar la productividad de sus escasos activos. A nivel de ingreso no encuentran resultados positivos contundentes en la evaluación cuantitativa, pero sí en la cualitativa. Las autoras dan cuenta de que estos resultados contradictorios tienen mucho que ver con la selección de la zona de control. Una zona que luego de la evaluación mostró tener dos condiciones favorables clave para el desarrollo de las familias involucradas en el programa de desarrollo: conectividad vial y clima. El año para el que se hizo la evaluación a la zona de control fue especialmente bueno. Sin embargo, y con información secundaria que no conocieron las autoras, sabemos que al año siguiente esta zona enfrentó serios problemas (sobre todo climáticos). Esto nos obliga a relativizar su hallazgo en función del estudio cuantitativo y reforzar su discusión a partir de los análisis cualitativos en este aspecto.

Un segundo resultado que debe resaltarse es la demostración de que las familias receptoras de Juntos, el programa de transferencias monetarias condicionadas, sí obtienen resultados positivos al participar en programas complementarios de desarrollo, como Sierra Sur. Cuentan con los activos necesarios y logran capitalizar los recursos que obtienen del proyecto. Es cierto, como bien señalan las autoras, que aprovechan mejor el programa de desarrollo aquellos hogares con mayor capital humano, por ejemplo. Encuentran también resultados positivos en los pobladores

que no participan en el proyecto. Se presentan por ende efectos indirectos que vale la pena analizar y contemplar en los planes de implementación de estos programas.

Un tercer resultado que vale la pena discutir es la existencia aún de grandes limitaciones para capturar con instrumentos cuantitativos estandarizados efectos en variables, como el capital social, capital organizacional o empoderamiento. Esta limitación nos lleva a simplificar lo que podemos “medir” de estos conceptos o a menospreciar el impacto que proyectos como Sierra Sur parecen, a partir de los estudios cualitativos, lograr en variables clave para el proceso de desarrollo.

Finalmente, el cuarto tema que el capítulo de Aldana *et al.* revela es que la implementación efectiva de intervenciones complejas, como Sierra Sur, no solo no logran ser homogéneas en el territorio, sino que deben adaptarse a condiciones limitantes que les impone el contexto, tanto territorial como institucional. El análisis muestra “intensidades” distintas en la aplicación del modelo de demanda propuesto por Sierra Sur. Resulta clave para entender estas diferentes intensidades entender primero las complejidades y desafíos que impone trabajar en un lugar alejado como Chumbivilcas, y que presenta, además, diferencias intrarregionales importantes. Por el lado institucional, la debilidad del Estado en la zona, la falta de espacios y reglas de coordinación entre Sierra Sur y programas como Juntos (y otros) reducen el marco de acción de estas iniciativas y las posibilidades de control cruzado, y fomentan pequeños espacios de poder para quienes tienen a su cargo implementar cada iniciativa.

Los resultados discutidos en este documento refuerzan la apuesta del actual gobierno desde el MIDIS, a través del cuarto eje de la estrategia “Incluir para Crecer”, de lograr programas de desarrollo que complementen la intervención del programa Juntos para ayudar a las familias receptoras a insertarse en sendas positivas de desarrollo económico y social. La creación del programa Haku Wiñay da cuenta de ello, pues es un programa de desarrollo de medios de vida, bastante similar a los evaluados por Banerjee *et al.* (2015), y que recoge muchos de los aprendizajes de proyectos como Sierra Sur (y otros como Marenass, Corredor, Sierra Productiva, Sierra Norte, entre otros). Haku Wiñay, desde su diseño, buscó complementar a Juntos, atendiendo mayoritariamente a sus usuarios, aunque no exclusivamente. Haku Wiñay es un programa de escala mayor que los demás aquí mencionados, y por ello enfrenta, además, las complejidades propias de las operaciones de mayor envergadura.

Tenemos mucho camino por recorrer para lograr medir en profundidad los impactos directos e indirectos, atribuibles a iniciativas como Sierra Sur sobre poblaciones receptoras de programas sociales. Se requieren evaluaciones que acompañen la implementación de estas iniciativas desde su diseño, como se viene haciendo con Haku Wiñay³², y, tal como plantea este trabajo, estudios cuantitativos complementados con estudios cualitativos e institucionales. Hay también aún un enorme desafío metodológico por encontrar nuevas y creativas formas de capturar impactos en aspectos más intangibles, como capital social o empoderamiento.

Programas que ayuden a las familias más pobres a insertarse en rutas de superación de la pobreza son clave para lograr una sociedad más justa. Los textos de este volumen ayudan justamente a investigadores y hacedores de políticas a entender mejor las dinámicas que afectan a los hogares en situación de pobreza, en contextos adversos y entornos en los que confluyen distintas iniciativas. Mejores políticas y mejores evaluaciones traen mejores oportunidades para lograr incluir y crecer.

Referencias

- Deveraux, S., y Sabates-Wheeler, R. (2015). "Graduating from Social Protection? Editorial Introduction". *IDS Bulletin*, 46(2).
- Banerjee, A., Duflo, E., Goldberg, N., Karlan, D., Osel, R., Pariente, 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).
- Carter, M., y Barrett, C. (2006). "The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-based Approach". *Journal of Development Studies*, 42(2).

32 A cargo de Javier Escobal (GRADE) con apoyo del MIDIS y de la Fundación Ford.

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

Maria Ignacia Fernández¹

Resumen

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. El documento presenta la importancia de la articulación para el objetivo estratégico de la reducción del hambre y la pobreza en la región. El objetivo del estudio fue analizar las restricciones y oportunidades políticas y técnicas para la articulación institucional en seis países de América Latina: El Salvador, Colombia, Perú, México, Chile y Brasil.

Entre las principales conclusiones destaca la idea de que ya existe una importante base para el desarrollo de un nuevo ciclo de políticas sociales que articule las políticas de transferencias monetarias de ingresos y los programas de desarrollo productivo. Esto se basa en tres argumentos fundamentales. El primero es que las TMC no han sido efectivas en la superación sostenida de la pobreza. En segundo lugar, ya existe un reconocimiento de la pobreza como fenómeno multidimensional, por lo que se están buscando políticas integradas para enfrentarla. Por último, en algunos países de América Latina ya se han puesto en marcha nuevos programas sociales que han articulado estrategias para la superación efectiva de la pobreza, lo que sienta un precedente para las nuevas políticas de la región.

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

Abstract

This chapter explores the realm of public policy, examining at the political, financial and institutional obstacles to implementing integrated rural development programs that combine the investment in human capital characteristic of conditional cash transfer (CCT) programs and the investment in social capital and territories that characterize productive rural development programs. It highlights the importance of articulation if the strategic objective of reducing hunger and poverty in the region is to be achieved. The objective of the study was to analyze the technical restrictions and opportunities to articulate the relevant institutions in six Latin American countries: El Salvador, Colombia, Peru, Mexico, Chile and Brazil.

The key conclusions involve the idea that an important basis for developing a new cycle of social policies capable of articulating CCT and productive programs is already in place. This conclusion rests on three principal arguments. First, CCTs have not had sustained success in overcoming poverty. Second, it is already recognized that poverty is a multi-dimensional phenomenon and attempts are therefore being made to find integrated policies to respond to it. Finally, in some Latin American countries new social programs have already been initiated that have been effective in establishing an articulated strategy for overcoming poverty; a precedent has thereby been established for new a policy approach in the region.

Introducción

En el marco de la preocupación general por las sinergias existentes entre los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) y los programas de desarrollo rural (DR), este capítulo indaga sobre la dimensión de las políticas públicas y 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.

Los resultados y reflexiones que se desarrollan a continuación se basan 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. Para cumplir con este propósito, en cada país se realizó una revisión exhaustiva del marco legal, los documentos

de programas y otra información secundaria disponible, para luego proceder a una ronda de entrevistas en profundidad a autoridades políticas y responsables técnicos de los programas de transferencias y de desarrollo productivo, tanto a nivel nacional como en algunos espacios de gobierno intermedio (municipios, gobernaciones, departamentos u otros)².

Entendemos por articulación todos aquellos esfuerzos intencionados tendientes a beneficiar a una misma población objetivo, con bienes y servicios provistos por programas públicos diferentes. Nos preguntamos, en consecuencia, por las posibilidades institucionales de avanzar hacia mecanismos de coordinación interinstitucional y/o diseño de programas complementarios, que definan expresamente objetivos tendientes a producir el tipo de sinergias sobre la población beneficiaria, descritas en los estudios de caso.

El capítulo comienza con una reflexión sobre el valor agregado de la articulación para el objetivo estratégico de reducción del hambre y la pobreza en la región, que se funda en la constatación de la escasa capacidad de los programas de TMC para resolver por sí mismos y de manera sostenida en el tiempo la situación de pobreza de sus beneficiarios.

Luego se avanza en el análisis de las oportunidades y restricciones de carácter político y técnico. Los desafíos para la articulación se encuentran a distintos niveles. A nivel político es clave contar con la voluntad y visión estratégica de las máximas autoridades del lugar, de tal manera que pueda superarse la manera tradicional de hacer las cosas, caracterizada por compartimientos estancos y fuertes recelos institucionales, poniendo por delante los contenidos sustantivos de la articulación y proponiendo alternativas a las familias en situación de pobreza para enfrentar, en un mismo proceso, distintos ámbitos de carencias. Veremos a continuación qué parte sustancial de estas diferencias institucionales se resuelven en el espacio local, donde los equipos técnicos a cargo de distintos programas logran trabajar coordinadamente en pos de un objetivo común que, a diferencia de lo que ocurre en los ministerios situados en las capitales nacionales, tiene un rostro y una historia propia.

2 El análisis institucional fue coordinado por María Ignacia Fernández con la colaboración de María Fernanda Leiva, investigadora principal y asistente de investigación de Rimisp, respectivamente. El equipo de consultores a cargo de los seis países estuvo conformado por Amy Ángel, investigadora de FUSADES, El Salvador; Sandra Mendoza, investigadora independiente, Colombia; Johanna Yancari, investigadora del IEP, Perú; Héctor Robles, profesor investigador del UAM-Xochimilco, México; Macarena Weason, investigadora adjunta de Rimisp, Chile; Fernando Burgos, investigador del Centro de Estudos em Administração Pública e Governo de la Fundação Getúlio Vargas, Brasil.

A nivel técnico-operativo parecieran ser más las restricciones que las oportunidades, puesto que hay problemas en la planificación presupuestaria, los criterios de focalización, la definición de la población objetivo y la escala de las intervenciones. Pero, veremos a continuación, que varios de estos obstáculos han sido sorteados de manera exitosa y creativa en distintos países de la región.

Con base en este análisis, terminamos valorando distintas formas de articulación de programas con propósitos distintos, que ya comienzan a observarse en los seis países estudiados, desde la perspectiva de su factibilidad técnica y política, así como de su impacto potencial.

Dimensión estratégica: el valor agregado de la articulación

Los programas de TMC comenzaron a expandirse por la región desde mediados de la década de los noventa, con el propósito de proteger contra los quiebres de ingreso a familias que carecen de medios para hacerlo de manera privada, a través de su contribución a los sistemas públicos y privados de seguridad social. En este trabajo se analizan desde programas pioneros y emblemáticos como Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil, hasta otros más recientes que surgen a imitación de los primeros.

Además de los impactos de largo plazo en el capital humano de las familias, los programas de TMC se sostienen bajo la hipótesis de que la disposición de las transferencias regulares y previsibles en efectivo a los hogares más pobres y vulnerables, en contextos donde los mercados son inexistentes o funcionan mal, tienen el potencial de generar impactos económicos y productivos en el nivel de ingreso de los hogares y estimular la economía local a través de las redes que vinculan a los individuos, las familias, las empresas y las instituciones (Asfaw *et al.*, 2012).

Las características de los mercados y las economías locales juegan, en consecuencia, un papel importante al momento de valorar la potencial contribución de los programas de TMC a la capacidad de generación de ingresos de las familias y, más importante aún, la necesidad de articulación entre estos programas y otros que apuntan directamente a activar los mercados locales, como varios de los DR que se analizan en este trabajo.

Tal y como los conocemos, los programas de TMC “parecen haber cumplido un ciclo en su capacidad de respuesta [...] El problema de fondo [...] es que 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). No se cumple, en consecuencia, el supuesto relativo a la inclusión económica de los beneficiarios.

Esta es, justamente, la principal apuesta de los programas de desarrollo productivo, que apuntan a generar capacidades para poder salir de manera sostenida y permanente de la situación de pobreza en que se encuentran los hogares. 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. Se trata de programas de larga data, que en general anteceden a los programas de TMC y que persisten a pesar del amplio espacio que pasan a ocupar estos últimos como estrategia preferente para la superación de la pobreza. (Véanse anexos A.8.1, A.8.2, A.8.3 para una descripción comparada de los mecanismos de focalización, cobertura y presupuesto y población objetivo de ambos tipos de programas en los seis países del estudio.)

Por eso es que, cada vez más, “el centro de la discusión está puesto en el diseño de programas complementarios [a los programas de TMC] que inserten a las familias usuarias de los programas de transferencias monetarias condicionadas en procesos que les permitan superar dicha condición” (Trivelli y Clausen, 2015: 6).

Avanzar en 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.

El consenso respecto a esta nueva orientación es creciente, al punto que el propio Banco Mundial, artífice y principal impulsor de los programas de transferencias condicionadas, ha comenzado a calificar la protección social como un instrumento necesario no solo para la redistribución y la generación de mayores niveles de equidad, sino también como una herramienta para generar mayores niveles de productividad y crecimiento (Banco Mundial, 2012).

Pero pasar de un consenso intelectual a su instrumentación por medio de políticas públicas es todavía un desafío. Veremos más adelante que, con mayor o menor énfasis, los seis países incluidos en esta investigación están realizando esfuerzos en esta dirección, ya sea incorporando componentes productivos en sus programas de transferencias, o poniéndose metas vinculadas a

mejorar los mecanismos de articulación entre programas de TMC y de DR previamente existentes, para ofrecer los dos subconjuntos de bienes y servicios a los mismos beneficiarios.

Pero se trata de un camino no exento de dificultades, que requiere una serie de ajustes a la manera como han venido trabajando los dos tipos de programas, a cargo de organismos públicos diferentes, con objetivos que pueden complementarse pero que en ocasiones se superponen, con sus propios criterios de focalización y población objetivo, y sujetos a distintas reglas de ejecución.

El camino es complejo pero parece necesario. Permite evitar, por ejemplo, el temor que expresan los beneficiarios de programas de TMC en Colombia y Perú a perder las transferencias por un aumento de ingresos derivado de su participación paralela —pero no coordinada— en un programa de desarrollo productivo. En la medida en que se definan estrategias de egreso y escalamiento adecuadas, se permitirá también aprovechar la contribución que realizan los programas de TMC a la generación de habilidades básicas en las familias, para una participación más productiva de estos beneficiarios en los programas de fomento productivo.

Restricciones y oportunidades políticas

Hemos dicho que cada vez es mayor el 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 para 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 en Perú, de buscar más y mejores formas de complementariedad entre los dos tipos de programas objeto de análisis.

“A nosotros lo que nos interesa es que las personas que están en el sector rural tienen una serie de necesidades que pueden ser cobijadas por muchas instituciones y que, sumadas al esfuerzo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), podamos ayudar a conducir a estas personas hacia el camino del desarrollo” (director del Programa Oportunidades Rurales - MADR, Colombia).

“Hay disposición respecto al tema intersectorial. Se quieren implementar estrategias de manera conjunta en el sector rural, y se están desarrollando programas piloto que van muy de la mano del

tema de generación de ingresos” (directora de Gestión de Oferta Institucional y Territorial - ANSPE³, Colombia).

Una prueba expresa de esta voluntad en Perú se encuentra en la estrategia denominada “Incluir para Crecer”, desarrollada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que se estructura en cinco ejes de trabajo —nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo integral de la niñez y adolescencia, inclusión económica y protección del adulto mayor— y que en el marco del eje cuatro, inclusión económica, ha iniciado la discusión acerca del desarrollo de una política que permita la salida sostenida de la pobreza de la población vulnerable.

También en México, la voluntad se expresa en importantes declaraciones de política nacional, como es el caso del decreto que crea la Coordinación Nacional de Prospera, que manifiesta la necesidad de consolidar una política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social y la inclusión productiva, al tiempo que enfatice la coordinación interinstitucional y articule los esfuerzos institucionales para la atención efectiva de la pobreza.

La voluntad declarada no es solo para mejorar la articulación, sino hacerlo en línea con el enfoque propuesto de vincular las políticas de transferencia de ingreso con políticas productivas:

La evidencia sugiere que, para tener una mayor incidencia en la reducción de la pobreza, el Programa debe brindar opciones que fomenten la productividad de las familias para que sean capaces de generar ingresos por su propia cuenta y disminuyan su dependencia de las transferencias monetarias, además de facilitar la ampliación de sus trayectorias educativas y su ingreso al mercado laboral formal con el objeto de fomentar su independencia económica (*Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre del 2014, pp. 5).

Pero más allá de la voluntad política, cuando indagamos en las fortalezas y debilidades de las instituciones a cargo de conducir estas estrategias encontramos dificultades evidentes. Varios entrevistados en los diferentes países apelan a distintos conocimientos especializados de los ministerios de Agricultura y de Desarrollo Social —pero no solo tienen que ver con cuestiones técnicas sino con la más compleja constatación de celos institucionales, descritos en El Salvador como “reinados” de cada autoridad de gobierno, que derivan en el desinterés de las autoridades de turno por coordinarse con otros organismos. Situación también presente en Colombia,

3 Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.

donde las autoridades expresan temor a la pérdida de funciones o roles específicos de su ministerio, que podría derivarse de la ejecución de programas conjuntos.

Esta discusión se relaciona también con la pregunta sobre el rol que tradicionalmente han desempeñado los ministerios de Agricultura en el desarrollo social. “La mayoría de países de la región carecen tanto de una estrategia como de una institucionalidad responsable de abordar el desarrollo rural, lo que da como resultado un conjunto disperso de actividades públicas, bajo la forma de programas y proyectos, predominantemente de índole sectorial, desconectadas entre sí” (Faigenbaum, 2013). En Colombia se percibe una particular debilidad en la arquitectura institucional para el desarrollo rural, que, tras un largo período de semiabandono del sector rural por motivo del conflicto armado, ahora debe recomponerse para el diseño y la ejecución de programas que permitan revertir la situación de pobreza y exclusión en que se encuentra parte importante de dicha población. En otros países observamos ministerios más enfocados en aspectos productivos que sociales, como ocurría hasta hace muy poco en El Salvador y sigue ocurriendo en Chile o México. Particular atención a este respecto merece el caso de Brasil, que tiene dos ministerios distintos —uno de Agricultura y otro de Desarrollo Rural— que atienden a una población objetivo diferente y con propósitos también distintos, siendo el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) un claro coadyuvante de la política social para el sector rural brasileiro.

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.

Ya hemos mencionado en México el decreto que da origen a Prospera. En Brasil, a fines del 2010, el programa Bolsa Familia pasó a integrar el plan Brasil Sin Miseria, coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), que destaca la importancia de la acción intersectorial del Estado y contempla la acción de veintidós ministerios, entre los que se destacan los de Educación, Salud, Medio Ambiente y Desarrollo Agrario. El plan Brasil Sin Miseria se organiza en tres ejes: garantía de renta (Bolsa Familia), inclusión productiva y acceso a servicios. El eje de inclusión productiva articula un conjunto de programas de capacitación, intermediación laboral, incentivo al microcrédito y economía solidaria, preferentemente para beneficiarios de Bolsa Familia. El MDS ha establecido una ruta de inclusión productiva rural, que va desde la infraestructura básica (acceso al agua y la electricidad), pasando por el apoyo a la

producción por medio de servicios de asistencia técnica y extensión rural, hasta llegar a la fase de ampliación de canales de comercialización, tendiente a mejorar las posibilidades de acceso a los mercados por parte de los pequeños productores.

En El Salvador, el Ministerio de Agricultura, en conjunto con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), inició en el 2010 un programa piloto en diez municipios denominado Comunidades Solidarias Rurales, tendiente a ofrecer una estrategia de egreso para las familias que habían tenido que salir del programa de transferencias por la edad de los hijos. El proyecto se enfoca en asistencia técnica y capacitación por un año en los mismos temas productivos del Plan de Agricultura Familiar para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAF-SAN), y dota a los productores con equipos para desarrollar proyectos de, por ejemplo, frutales, casas mallas y macrotúneles para el cultivo de hortalizas. La iniciativa se amplió en el 2014 a veinte municipios, bajo el nombre de Inserción Productiva.

En Colombia, en el 2014, se puso en marcha el Programa de Agricultura Familiar, cuyo propósito es “contribuir a la reducción de la pobreza rural, mejorar la calidad de vida y los ingresos de los pequeños y medianos productores rurales y ampliar la clase media rural, a través del impulso a proyectos integrales de producción, transformación y comercialización” (Resolución 268 del 2014 del MADR), a través de la articulación de los instrumentos del MADR, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Transporte, del Departamento para la Prosperidad Social, de las gobernaciones y alcaldías, con las organizaciones agrícolas y sociales. El programa se propone beneficiar a diez mil familias campesinas beneficiarias de Más Familias en Acción con el saber hacer de otros programas como Oportunidades Rurales, generando en estas familias capacidades empresariales básicas para la inversión.

El MIDIS en Perú comenzó a innovar en similar dirección en julio del 2012, con una intervención piloto del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) denominada “Haku Wiñay” o “Mi chacra emprendedora”, que inició sus intervenciones de forma regular en el 2013 y que se propone trabajar en los territorios donde el programa Juntos tiene un alto porcentaje de presencia poblacional (más del 40 % de la población de los territorios). Este es titular de una oferta de servicios para desarrollar capacidades productivas y emprendimientos, que permite a los hogares mejorar su capacidad de generación y diversificación de fuentes de ingresos autónomos.

Finalmente, en Chile, la articulación del Ingreso Ético Familiar (IEF) con la oferta de programas de apoyo al trabajo y al emprendimiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) deriva de una particular preocupación del IEF por generar oportunidades de generación de ingresos autónomos para sus beneficiarios.

Todas estas experiencias tienen en común un esfuerzo por articular distintos programas, derivado de la positiva valoración respecto a la necesidad de buscar respuestas integrales para el complejo problema de la pobreza. En la cuarta sección de este capítulo se retoma este análisis.

El espacio local como lugar preferente para la articulación

En varios de los casos descritos, así como ocurre con parte importante de los esfuerzos de articulación interinstitucional, los actores entrevistados en los distintos países señalan que las posibilidades efectivas de coordinación están fundamentalmente relacionadas con el rol que se le atribuye al nivel local en la gestión de programas⁴.

Así lo declara expresamente el MIDIS en Perú, cuando parte de la premisa respecto a que “el rol de los gobiernos regionales y locales es fundamental —en tanto líderes naturales de la articulación del territorio— en el proceso de promover resultados de inclusión social” (MIDIS, 2012).

Según el diseño original de Comunidades Solidarias Rurales en El Salvador, en cada uno de los cien municipios en que se ejecuta el programa debe conformarse un comité municipal de coordinación, que también incluye líderes comunitarios, representantes de las instituciones ejecutoras (FISDL, ministerios de Educación, Salud, Agricultura y Ganadería, entre otros), las ONG de apoyo familiar y otros actores locales. En más del 60 % de los municipios, estos comités funcionan y logran coordinar las actividades entre las instituciones, aunque en ausencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Incluso, en algunos municipios, las alcaldías han aportado tierras para cultivar parcelas demostrativas, o transporte para movilizar productos para vender en los días que los pagos de transferencias se realizan en los municipios cercanos. Por otro lado, con frecuencia, técnicos del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) y de los proyectos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) coordinan acciones a nivel

4 Tal vez la única excepción a este respecto la encontramos en Brasil, cuestión que se explica, al menos parcialmente, por la extensión territorial de algunos municipios, que puede ser mayor que la extensión total de algunos países europeos, 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 territorios administrativos brasileiros.

municipal con los ministerios de Salud y Educación y las alcaldías. Incluso algunas alcaldías han contratado agrónomos para suplementar las labores de los extensionistas del CENTA. Aunque la composición y grado de cooperación es variable, es común encontrar estos tipos de vínculos.

Por su parte, mientras que los actores del nivel central y regional del FOSIS en Chile opinan que, debido a los problemas de implementación del programa de acompañamiento sociolaboral, no se ha logrado generar de forma adecuada las articulaciones previstas entre este programa y los de apoyo al trabajo y el emprendimiento; desde la visión de los equipos municipales del IEF sí se estaría cumpliendo la función de articulación a este nivel. Se observa que los asesores laborales se coordinan con las áreas de fomento productivo de las municipalidades, están atentos a la apertura de los programas del FOSIS, a las publicaciones de los cupos para sus programas y a recoger la información necesaria para posibilitar la incorporación de sus beneficiarios a esta. Por eso es que los cambios más recientes respecto al Ingreso Ético Familiar destacan la centralidad del espacio local como esfera de conexión entre las personas y la estructura de oportunidades.

Tal es la centralidad que adquiere el nivel local como espacio de articulación preferente, que algunos países han dado un paso más, avanzando en la adopción de un enfoque territorial en el diseño de sus programas. Es el caso del Programa Territorios Productivos (PTP) en México, que inició su ejecución en el segundo semestre del 2015, y cuya estrategia consiste en fortalecer la capacidad de los campesinos y pequeños productores en condición de pobreza, para demandar y articular desde abajo la oferta pública de programas productivos, haciendo uso de esos instrumentos para dinamizar los ejes productivos de mayor envergadura en el ámbito local-territorial. La clave de la estrategia es mejorar la participación organizada de los hogares en condición de pobreza en esos espacios económicos expandidos. El propósito del programa es que los hogares rurales en condición de pobreza: (1) aumenten sus ingresos a través de sus actividades económicas agrícolas y no agrícolas; (2) aumenten su producción de alimentos; (3) aumenten la productividad de los factores de producción de que disponen; y (4) accedan efectivamente a las políticas y programas públicos para los cuales califican (SHCP, 2015).

Conscientes de la novedad de las intervenciones con enfoque territorial, el PTP ha sido diseñado como un programa de aprendizaje, es decir, como una plataforma que permite a las dependencias responsables de los programas sociales y de los programas productivos participantes poner a prueba y validar en la práctica distintas estrategias, métodos e instrumentos para que la articulación social-productiva se logre de manera concreta, y para que, una vez lograda, se traduzca en

aumentos de productividad, producción e ingresos, y, por esa vía, en la reducción de la inseguridad alimentaria y la pobreza.

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, en el diseño o en 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 traspan 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. Cecchini y Martínez (2011) plantean que “existen problemas [...] no solo debido a la complejidad y la duplicidad de las estructuras que operan en distintas esferas de la administración pública [...] sino también por la dificultad de aplicar medidas que no siempre implican ganancias netas para los sectores, por incidir, por ejemplo, en el control de sus asignaciones presupuestarias o la independencia de operación y decisión” (Cecchini y Martínez, 2011).

En efecto, es posible que exista competencia por recursos limitados, sobre todo si los programas son ejecutados por diferentes organismos, en un contexto en que determinado tipo de intervenciones productivas parecen ser costosas y poco rentables en el corto plazo. A nivel micro, además, algunas medidas de protección social pueden generar desincentivos para la inversión en programas de fomento productivo o viceversa.

A continuación se revisan varios de estos temas por separado.

Restricciones presupuestarias

Aunque podría esperarse 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 señalaron que es factible realizar transferencias de fondos si 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, como ocurre en Chile, donde la ley establece anualmente recursos específicos para ser transferidos desde el Sistema de Protección Social que administra el Ministerio de Desarrollo Social hacia el rosís, para participar en programas de emprendimiento con una meta predefinida de beneficiarios del Ingreso Ético Familiar.

Perú es el único caso de los estudiados donde el tema presupuestal parece ser un problema central para la articulación. Se evalúan, al respecto, dos alternativas. La primera consiste en crear proyectos con su propio presupuesto, dentro o fuera del MIDIS, definiendo criterios y exigencias de coordinación con Juntos para asegurar la identificación de zonas de intervención y procedimientos de convocatoria que aseguren la participación de la población de Juntos.

La dificultad observada es que al equipo de Juntos se le recargan sus funciones en terreno: este se hace cargo de verificar las corresponsabilidades y ahora tendría también que asegurar el cumplimiento de requisitos de coordinación de actividades con los programas productivos, lo que puede generar un incremento presupuestal importante para el programa, que tendría que contratar personal con un perfil distinto al que tienen los actuales funcionarios que verifican corresponsabilidades.

Otra alternativa es separar de manera previa un porcentaje del monto asignado a las familias beneficiarias de Juntos, a fin de asegurar parte del presupuesto necesario para la ejecución del programa productivo. Esto implicaría que una parte de la población de este programa reciba un monto menor de transferencias que aquellos participantes que no se afilien de antemano al programa de desarrollo productivo. Este esquema presenta inconvenientes en cuanto al diseño del presupuesto por resultado, que evalúa exclusivamente el cumplimiento de las condicionalidades del programa, por lo que se requeriría modificar los manuales de operaciones y funciones. Además, Juntos no está habilitado para transferir parte de sus recursos, pues el dinero asignado tiene un objetivo claro que es proveer en el corto plazo de efectivo a las familias para que tengan recursos adicionales.

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 con respecto a que los hogares en los territorios intervenidos podrían salir de manera sostenida de la pobreza, toda vez que los programas de DR 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 de los programas de desarrollo productivo. Se trata de programas que por su modalidad de prestación de beneficios pueden abarcar grandes cantidades de población con bajos costos administrativos, en la medida en que van tendiendo a bancarizar sus sistemas de pago e informatizar sus mecanismos de selección y seguimiento de beneficiarios.

Distinto es el caso de los programas de DR, que requieren un trabajo intensivo de asistencia técnica y acompañamiento a los beneficiarios durante todo el ciclo de intervención, entonces la inversión que debe realizar el Estado en cada beneficiario es muy superior en tiempo, dinero y recursos humanos calificados y, por ende, la cobertura de los programas suele ser mucho más acotada.

Como señalan las autoridades nacionales entrevistadas en Colombia, ampliar progresivamente la cobertura de los programas de transferencias condicionadas es una tarea simple, mientras que para escalar los programas de desarrollo productivo es preciso abocarse a la compleja tarea de fortalecer los sistemas de asistencia técnica.

La única excepción a este respecto la encontramos en México, donde los programas estudiados —Oportunidades y Procampo-Proagro— comparten tres características distintivas: son las únicas acciones de gobierno que se han mantenido por más de diecisiete años, representan los mayores presupuestos dentro de la estructura programática de las dependencias que los operan y cuentan con los padrones de beneficiarios más grandes, lo que les permite extenderse en prácticamente todo el territorio nacional. La excepción viene de la mano de una particularidad reciente de Procampo-Proagro, consistente en ser el único de los programas de DR analizados que es actualmente un programa de transferencias condicionadas de ingresos para productores rurales, que entrega un monto en dinero exigiendo que el productor pruebe el vínculo de la transferencia con la productividad agrícola. Esto se hace documentando que el apoyo se destina a capacitación, asistencia técnica, mecanización, uso de semillas mejoradas o criollas seleccionadas, nutrición vegetal, reconversión agrícola, seguro agrícola y/o cobertura de precios, entre otros.

La referencia a la escala de las intervenciones retrotrae a una discusión muy presente en las políticas de superación de la pobreza durante los años noventa, cuando se comienza a cuestionar el impacto de una serie de programas conocidos como “promocionales”, muy bien evaluados por su contribución al capital social y la participación social comunitaria, pero difíciles de implementar a gran escala.

Los programas de desarrollo productivo intervienen en una escala territorial menor a los de transferencias condicionadas, ya que requieren de intervenciones especializadas territorialmente. Esto implica que existen mayores dificultades económicas, de gestión y de recursos humanos para ampliar su escala de intervención. Sin embargo, gracias a que estos programas se implementan en espacios acotados, generan beneficios indirectos que favorecen a las comunidades. Estos tienden a ser intangibles y de largo plazo, por ejemplo, pueden generar redes de

cooperación entre los beneficiarios, fomentar el capital social y cultural, y reforzar el empoderamiento ciudadano. Además, las políticas de fomento productivo pueden (y es deseable que así sea) estar diseñadas siguiendo las características sociales, económicas y culturales de los territorios, por lo que también ayudan a reforzar la identidad local.

Esta es la dificultad que enfrenta parte importante de los proyectos del FIDA, que funcionan muy bien a escalas reducidas, pero enfrentan restricciones cuando se intenta incrementar su escala de intervención, al punto que el escalamiento es uno de los temas estratégicos prioritarios del organismo (Linn *et al.*, 2010). Pero la situación no es del todo desalentadora. Primero, porque conocemos experiencias relativamente exitosas de escalamiento, como es el caso de la figura de los *núcleos gestores* que instaló Sierra Sur en Perú, y que hoy se utiliza como mecanismo de priorización y asignación de recursos por programas de carácter nacional como Haku Wiñay. Segundo, porque la articulación entre programas de TMC y de DR no tiene por qué realizarse a escalas equivalentes, sino más bien poniendo a disposición de una misma población beneficiaria dos conjuntos de bienes y servicios diferentes, en un mismo espacio geográfico.

Población objetivo

Con la excepción de Brasil, donde PRONAF y Bolsa Familia atienden al mismo perfil de beneficiarios, otra complejidad para la articulación es que la población objetivo de los dos tipos de programas analizados es distinta. Mientras que los programas de transferencias condicionadas 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 que puedan participar en las actividades de asistencia técnica, comercialización o acceso al crédito, que generalmente no se encuentran presentes en la población extremadamente pobre.

Esa fue, por ejemplo, una dificultad que debió enfrentar en el 2010 el programa piloto de Inserción Productiva impulsado en alianza por el Ministerio de Agricultura y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (MAG-FISDL) en El Salvador, que buscaba incluir a 2300 familias beneficiarias previas de Comunidades Solidarias Rurales, pero que no encontró suficientes familias en los diez municipios participantes en la experiencia piloto que tuvieran los recursos mínimos, especialmente tierra, para realizar un emprendimiento o proyecto productivo. Entonces decidieron incluir a otras familias productoras de los municipios, que llegaron a representar aproximadamente el 40 % de los participantes.

Lo mismo ocurre cuando los programas de desarrollo productivo les exigen a sus beneficiarios requisitos de asociatividad porque, tal como señalan los entrevistados en Colombia, 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 diligenciar formularios y participar en procesos de concurso, como en Chile, para lo cual los beneficiarios de los programas de TMC no tienen las capacidades mínimas.

Aunque las diferencias descritas parecen irreconciliables, lo cierto es que es posible avanzar en estrategias de articulación que se hagan cargo de estas. Una alternativa plausible consiste en complementar los programas de transferencias con procesos de acompañamiento psicosocial, como lo hace el Ingreso Ético Familiar en Chile y Más Familias en Acción en Colombia, de manera que en las familias se generen las condiciones básicas que las habiliten para, en un segundo momento, participar en programas de desarrollo productivo y 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 vincula con estrategias de ingreso y egreso una serie de programas encadenados, de menor a mayor complejidad, que los productores y sus familias transitan a medida que van cumpliendo los requisitos para pasar de uno a otro eslabón de la cadena de emprendimiento.

Esto es lo que intenta hacer el FOSIS en Chile cuando define una línea de programas de emprendimiento que se inician con Yo Emprendo Semilla, para luego pasar a Yo Emprendo y la línea de apoyo financiero. El problema, al menos en el caso de Chile, es que esta cadena se corta cuando los beneficiarios escalan a un nivel en que deben acceder a programas a cargo de otros organismos públicos, no dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, como el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), dependiente del Ministerio de Agricultura, o el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), dependiente del Ministerio de Economía, lo que nuevamente nos devuelve a los problemas de articulación interministerial.

Espacios de oportunidad para avanzar hacia una mayor complementariedad

A lo largo de este capítulo hemos revisado una serie de restricciones y oportunidades institucionales para avanzar hacia una mayor y mejor coordinación interinstitucional que permita implementar estrategias articuladas de intervención en la población rural en situación de pobreza

extrema. Hemos dicho que en los seis países estudiados hay voluntad política para la articulación, pues se valoran las bondades que esta puede traer consigo tanto para los propios beneficiarios como para la mejor gestión de políticas públicas, que aún enfrentan dificultades para generar estrategias de egreso de los programas de transferencias condicionadas, o para escalar la magnitud de las intervenciones de desarrollo productivo, entre otras.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, las bondades de la articulación resultan en lo que se ha evaluado en este estudio como sinergias sobre el bienestar y la calidad de vida de los hogares. Pero dicha evaluación analiza circunstancias más o menos casuales donde se superponen beneficiarios de distintos tipos de intervenciones en un mismo espacio geográfico, que no responden a estrategias articuladas ni intencionadas de articulación entre las mismas.

Hemos visto, sin embargo, que en todos los países analizados existen esfuerzos explícitos de articulación entre programas de TMC y de DR, que surgen de un análisis político estratégico acerca de las múltiples causas de la pobreza y la necesidad de intervenir conjuntamente sobre todas ellas, como se declara expresamente en el decreto que crea Prospera en México.

Aunque no estamos en condiciones de responder si estas nuevas iniciativas intencionadas de coordinación tienen mayor impacto sobre los hogares que cuando la participación conjunta en ambos programas ocurre en forma circunstancial, a partir del análisis sobre restricciones y oportunidades precedente se propone a continuación una caracterización de los tipos de articulación emergentes, sus fortalezas y debilidades potenciales.

Distinguimos para estos efectos tres tipos de casos:

- 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 de acuerdo con sus propias lógicas técnicas e institucionales, pero que coinciden en un determinado espacio y conjunto de beneficiarios.

Nos detenemos a continuación en los casos tipo 2 y 3, que es donde se concentran los nuevos esfuerzos de articulación que están desarrollando los países evaluados.

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 de Juntos; (3) la coordinación que realiza el Ingreso Ético Familiar en Chile con las líneas de emprendimiento y empleabilidad del FOSIS, servicio público dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

Se trata en todos los casos de iniciativas más bien recientes, que tratan de procurar asistencia técnica a los beneficiarios de transferencias para iniciar emprendimientos, incrementar la productividad agrícola o mejorar sus redes de comercialización y acceso al crédito, de manera tal que incrementen de manera sustantiva la capacidad de generación de ingresos de sus hogares.

Pero lo hacen evitando las dificultades que trae consigo la coordinación, como hemos visto, pues son los ministerios sociales los que diseñan sus propios programas productivos, definen la población objetivo y los criterios de entrada y salida, así como los montos de recursos involucrados y los mecanismos de traspaso de recursos de uno a otro componente.

No obstante estas evidentes facilidades prácticas, hay algunos aspectos clave a los que esta alternativa parece no dar respuesta satisfactoria, que se relacionan con la eventual duplicidad de la oferta de programas productivos y con la falta de conocimientos especializados de los técnicos de los ministerios sociales para abordar aspectos específicos de asistencia técnica a pequeños productores.

La duplicidad de la oferta se observa de manera evidente en Chile y en El Salvador, donde los programas de emprendimiento del FOSIS y el componente de inserción productiva de las Comunidades Solidarias Rurales (CSR), respectivamente, cuentan con programas espejo dependientes de otros ministerios. Situación que se explica en Chile por la falta de condiciones mínimas de los beneficiarios del IEF para acceder a los programas de otras instituciones, y en El Salvador por la precariedad institucional de los organismos a cargo de los “otros” programas.

La falta de conocimientos técnicos para implementar programas productivos es un problema presente en todos los ministerios de desarrollo social, que se ha ido subsanando a través de la contratación de personal capacitado en estas materias, pero con el consecuente mayor gasto asociado.

Un problema adicional a los descritos, ya no de carácter técnico sino estratégico, radica en la falta de vinculación que establecen los hogares beneficiarios de programas de TMC con redes personales e institucionales distintas de las propias, si es que su participación en actividades productivas no contempla su incorporación en circuitos mayores de producción y comercialización, a los que acceden beneficiarios de otros programas productivos. Este es un problema que evita adecuadamente Haku Wiñay, cuya focalización en territorios con alta concentración de beneficiarios de Juntos le permite trabajar conjuntamente con familias receptoras y no receptoras de transferencias condicionadas. Pero en absoluto es claro que esté resuelto en los otros casos, con el consecuente costo para los beneficiarios por no ampliarse la limitada estructura de oportunidades a la que tienen acceso.

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 el primer caso, la articulación se realiza desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el segundo, desde la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y en el tercero, a través del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Las oportunidades y restricciones de estos casos son opuestas a los anteriores. Mientras se evitan eventuales problemas de duplicidad y la falta de conocimientos técnicos, no está del todo claro cuán factible será lograr las coordinaciones requeridas de manera oportuna y pertinente.

Territorios Productivos hace una particular apuesta por el territorio como espacio preferente para la articulación, lo que en el diseño, al menos, resulta una opción correcta, en línea con los análisis precedentes. Mientras que el acceso a Prospera —con sus actuales reglas de operación— es una condición de entrada al programa, se espera que sus beneficiarios puedan acceder a Proagro y a otros programas productivos sin modificar las reglas de operación existentes, justamente porque

el procedimiento de selección de territorios y localidades prioriza aquellas donde haya un fuerte peso de pequeños productores agrícolas y campesinos.

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 transferencia monetaria de ingresos y programas de desarrollo productivo en América Latina— permite concluir decididamente que están dadas las bases para el inicio de un nuevo ciclo de políticas sociales. Tres son las principales fuentes de esta argumentación: en primer lugar, la constatación creciente de las dificultades que tienen 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 del diseño de políticas públicas que incorporan este enfoque, para encontrar respuestas integradas que enfrenten las múltiples manifestaciones de la pobreza sobre los individuos y los hogares; por último, la puesta en marcha de programas sociales de nuevo cuño, consistentes con este enfoque, como los que se describen en este trabajo.

Hemos dicho que el camino no está exento de dificultades. Se trata, en general, de intervenciones de pequeña escala que coexisten con lógicas arraigadas de gestión pública, generando en ocasiones superposiciones y en otras celos y conflictos interinstitucionales, y cuya posibilidad de ampliación a gran escala no ha sido resuelta en ninguno de los casos descritos.

Pero hemos esbozado también caminos para resolver esas dificultades. Estos se sintetizan en la noción de territorio y su valoración como el espacio adecuado para unificar criterios de focalización, selección de beneficiarios, mecanismos de gestión y otras dificultades que parecen tan complejas a escala nacional, pero que tienden a simplificarse cuando la articulación se hace de manera pertinente con las demandas y necesidades de los beneficiarios situados en distintos contextos socioeconómicos territoriales.

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*.
- Banco Mundial. (2012). *Estrategia del Banco Mundial para la protección social y el trabajo 2012-22: Capacidad de recuperación, equidad y oportunidades*. Banco Mundial.
- Cecchini, S., y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Diario Oficial de la Federación de México (2014). *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social*. Recuperado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014. Septiembre 5 del 2014.
- Faigenbaum, S. (2013). "Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas en zonas rurales de América Latina". En Faiguenbaum, F., Ortega, C., y Baquero, F. (coords.), *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina* (9-100). Santiago de Chile: FAO.
- 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 - IIEP - UNESCO.
- Linn, J., Hartmann, A., Kharas, H., Kohl, R., y Massler, B. (2010). "Scaling Up the Fight against Rural Poverty: An Institutional Review of IFAD's Approach". *Global Economy and Development, Working Paper n.º 43*.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). (2012). *Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú*. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2015). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015*. México. Recuperado en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>.
- 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*.

Anexos

CUADRO A.8.1. Mecanismos de focalización de los programas estudiados

País	TMC	DR
Perú	Juntos <u>Focalización territorial</u>: distritos con una tasa de pobreza igual o mayor al 40 %, según mapa de pobreza INEI 2009. <u>Focalización individual</u>: hogares pobres según algoritmo de condición socioeconómica del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).	Sierra Sur <u>Focalización territorial</u>: zonas alto-andinas según el mapa de pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Haku Wiñay <u>Focalización territorial</u>: centros poblados con alta concentración de usuarios Juntos, con alta población en proceso de inclusión, y otros criterios.
Colombia	Más Familias en Acción <u>Focalización geográfica</u>: municipios con menos de 100 000 habitantes, suficiente infraestructura de salud, educación y bancaria y autoridades interesadas en participar. <u>Focalización individual</u>: Se escoge según puntajes y clasificaciones en Sisbén III, SIUNIDOS (superación de la pobreza extrema) y RUV-RUPD (condición de desplazamiento y listados indígenas).	Oportunidades Rurales <u>Focalización territorial</u>: prioridad a departamentos y municipios con elevada densidad de familias pobres, incluyendo afectados por violencia y desplazamiento forzado. <u>Focalización individual</u>: Sisbén, en que aplican productores rurales pertenecientes a los niveles 1 y 2, que se encuentran vinculados a actividades con potencial social, económico y cultural dinámico, ya sea como individuos o como asociación.
México	Oportunidades <u>Focalización territorial</u>: localidades con alta probabilidad de concentrar a la población objetivo en base al índice de rezago social de la localidad que define CONEVAL. <u>Focalización individual</u>: selección de los hogares según población objetivo en estas localidades.	Procampo <u>Focalización individual</u>: productores que acrediten ser propietarios (dueños, en arrendamiento, usufructo, aparcería) de predios con superficies elegibles en explotación inscritos en Proagro.
Brasil	Bolsa Familia <u>Focalización territorial</u>: se establecen cuotas de cobertura por municipalidad, y se identifican regiones donde existe concentración de familias pobres. <u>Focalización individual</u>: todas las familias que tengan Cadastro único e ingresos familiares por persona de hasta R\$140,00. MDS comprueba si la familia tiene el perfil del programa y si la ciudad no ha copado sus cupos.	PRONAF <u>Focalización individual</u>: se priorizan trece líneas de crédito específicas. Todos los agricultores con la Declaración de Aptidão ao PRONAF (DAP) pueden solicitar fondos a la institución financiera contratada, a partir de un proyecto técnico preparado, en el que se muestra la evaluación de la viabilidad técnica agrícola, económica y financiera y el potencial comercial de la propuesta para la que se libera el crédito.

Continúa

País	TMC	DR
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales <u>Focalización territorial</u> : se escogen cien municipios prioritarios en base a un índice integrado de marginalidad. <u>Focalización individual</u> : familias rurales con miembros menores de quince años que no tienen el sexto grado de escolaridad, y/o con alguna mujer embarazada.	Programa Agricultura Familiar (PAF) <u>Focalización en familias</u> : la comunidad escoge familias demostradoras, quienes tienen la responsabilidad de aprender para transferir conocimientos y tecnología a un grupo por medio de parcelas demostradoras y capacitación directa.
Chile	Ingreso Ético Familiar <u>Focalización individual</u> : familias y personas con encuesta vigente de la FPS. El 10 % más vulnerable es nominado de menor a mayor puntaje y se invita a las personas a participar. <u>Focalización a través de la participación en otros programas sociales específicos</u> : se seleccionan también participantes de otros programas sociales (Programa Vínculos, Calle y Caminos).	Yo Emprendo Semilla <u>Focalización individual</u> : personas desocupadas, desempleadas o con trabajo precario que tengan una idea de negocio, con hasta 8500 puntos en la FPS. <u>Focalización por participación en otros programas</u> : Existe acceso preferente a beneficiarios IEF. Yo emprendo <u>Focalización individual</u> : personas u organizaciones locales con un negocio, FPS menor a 8500 (o con al menos 60 % de integrantes con ese puntaje). <u>Focalización individual</u> : personas con un negocio, actividad de trabajo independiente o que quieran empezar una actividad económica dentro de la categoría de microempresa. FPS menor a 11 734.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A.8.2. Cobertura y presupuesto de los programas estudiados⁵

País	Programa (TMC/DR)	Cobertura	Presupuesto (millones de dólares)
Perú	Juntos	721 000 hogares (al 2013)	1049 (2013); 0,51 % del PIB
	Sierra Sur - Haku Wiñay	11 000 familias (al 2013)	13 (2013); 0,006 % del PIB 33 (2014 ⁵); 0,01 % del PIB
Colombia	Más Familias en Acción	2 700 000 millones de familias (2014)	970 (2014); 0,25 % del PIB
	Oportunidades Rurales	32 000 familias rurales en condición de pobreza (2007-2013) 11 472 organizaciones rurales beneficiadas (2007-2013)	32 (2014); 0,008 % del PIB

Continúa

5 Los presupuestos de los programas del 2014 están en valores del PIB del 2013 ya que aún no existen estimaciones para el 2014.

País	Programa (TMC/DR)	Cobertura	Presupuesto (millones de dólares)
México	Oportunidades	5 800 000 familias beneficiarias (al 2013)	5386 (2014); 0,42 % del PIB
	Procampo	2 700 000 promedio de productores de auto subsistencia (anuales)	997 (2014); 0,07 % del PIB
Brasil	Bolsa Familia	13 800 000 de familias (al 2013)	9223 (2013); 0,51 % del PIB
	PRONAF	1 823 210 créditos otorgados (2012)	476 (2013) ; 0,027 % de PIB
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	111 777 familias (2005-2009) 70 000 familias en la actualidad	67 (2006-2009) en infraestructura; 0,1 % del PIB 16,8 en transferencias 0,07 % del PIB
	Programa Agricultura Familiar	35 000 familias productoras (2013)	127 (2013-2015); 1,7 % del PIB
Chile	Ingreso Ético Familiar	170 000 familias de extrema pobreza = 640 000 personas (tope de 70 000 anual)	299 (2013); 0,13 % del PIB
	FOFIS	101 611 personas (2013)	105 (2013); 0,05 % del PIB

Fuente: elaboración propia.

CUADRO A.8.3. Población objetivo de los programas estudiados

País	TMC	DR
Perú	Juntos Hogares en condición de pobreza, prioritariamente que residan en las zonas rurales del país, con: – Gestantes – Niños (as) y adolescentes – Jóvenes hasta diecinueve años (o que culminen sus estudios secundarios)	Sierra Sur - Haku Wiñay Población rural en situación de pobreza, segmentada en tres niveles: – Comunidades campesinas – Pequeños productores organizados en asociación de productores – Micro empresas rurales
	Más Familias en Acción – Familias en situación de pobreza – Familias en situación de desplazamiento – Familias indígenas en situación de pobreza – Familias afrodescendientes en pobreza extrema	Oportunidades Rurales – Organizaciones legalmente constituidas e integradas por mínimo veinte personas – Pequeños productores, campesinos, microempresarios y artesanos con poco acceso a recursos pero con potencial social, económico y cultural dinámico – Mujeres y jóvenes rurales – Pueblos indígenas y afrocolombianos habitantes de las zonas de intervención

Continúa

País	TMC	DR
México	Oportunidades Hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso les impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos en las presentes Reglas de Operación.	Procampo Todos los productores agrícolas, personas físicas o morales, con predios en explotación que se encuentren debidamente inscritos en el padrón de Proagro y que cumplan con la normatividad aplicable.
Brasil	Bolsa Familia Familias pobres o de extrema pobreza de todo el país	PRONAF Agricultores familiares según ingreso y patrimonio
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales Hogares en situación de pobreza multidimensional: – Con hijos entre 6 y 15 años que no hayan completado la primaria (transferencia educación) – Mujer embarazada o cualquier niño de 0 a 5 años de edad (transferencia de salud)	Programa Agricultura Familiar (PAF) <u>Agricultura familiar de subsistencia:</u> consumen la mayor parte de su producción, generalmente viven en la parcela, utilizan mano de obra familiar como única fuente de trabajo, la extensión de su parcela no excede las tres hectáreas y no generan un ingreso suficiente para las necesidades básicas del hogar (seguridad alimentaria y nutricional). <u>Agricultura familiar comercial:</u> destinan la mayor parte de su producción para la venta, utilizan mano de obra familiar como principal fuerza de trabajo y contratan mano de obra de forma eventual, la mayor parte de sus ingresos provienen de la explotación agropecuaria, con los cuales pueden cubrir las necesidades básicas del hogar (encadenamientos productivos).
Chile	Ingreso Ético Familiar Personas en situación de vulnerabilidad que cumplan con alguno de los siguientes criterios: – Pobreza extrema – Mayores de 65, viviendo solos o con una persona y en situación de pobreza – Situación de calle – Menores de edad, cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad	Apoyo al Emprendimiento ROSIS El conjunto de programas abarca una población objetivo de: – Mayores de dieciocho años – Con un negocio, trabajo independiente o quieran generar un emprendimiento – Puntaje FPS gasta 8500 o hasta 11 734 – Algunos tienen como requisito ser beneficiario de IEF

Fuente: elaboración propia.

Comentarios a este capítulo: El enfoque territorial y la construcción de nuevos arreglos institucionales

Pablo Yanes⁶

En América Latina existe un proceso de discusión y análisis sobre las perspectivas y el futuro de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), que fueron implementados desde finales del siglo pasado y que hoy existen en una u otra modalidad en prácticamente todos los países de la región.

Más allá de las diferencias en cobertura, beneficios, contenidos o alcance de las condicionalidades (blandas o rígidas) entre Bolsa Familia, Oportunidades-Prospera, Juntos, Comunidades Solidarias Rurales o Familias en Acción, existe una preocupación común sobre las limitaciones que empiezan a revelar los programas de TMC respecto a su hipótesis central: la acumulación de capital humano es la llave maestra para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Por ello, la reflexión compartida entre los responsables de estos programas es cómo lograr una mejor inserción productiva de las familias y las personas, dada la evidencia de que mejor salud y mayor escolaridad son indispensables, pero no garantizan por sí mismas el acceso a mejores empleos y a mayores oportunidades productivas. Se requieren, por el contrario, políticas específicas que articulen ambas dimensiones y que superen la separación tradicional entre las esferas social y económica.

Lo anterior no se refiere solo al contenido de las intervenciones públicas, sino también al funcionamiento y vinculación de las instituciones. Debe tenerse presente que hay una tensión estructural permanente entre los objetivos de integralidad y transversalidad de las políticas, y la conformación y desempeño sectorial de las instituciones.

⁶ Coordinador de investigaciones a.i. de la Sede Subregional de la CEPAL en México. Las opiniones aquí expresadas pueden no coincidir con las del Sistema de Naciones Unidas.

Es bien sabido que la realidad no es disciplinaria, pero las instituciones sí. En las intervenciones públicas se separa lo que está unificado en la realidad, dando origen, con frecuencia, a contradicciones, duplicidades, rivalidades o colaboración subóptima entre las instituciones, sus políticas y programas.

Dado este problema estructural se han ensayado variados enfoques y fórmulas, e incluso se ha conformado una subrama en los estudios organizacionales dedicada precisamente al análisis de las relaciones intergubernamentales.

La búsqueda de una mayor convergencia entre las instituciones se ha expresado en iniciativas diversas que han incluido la conformación de coordinaciones interinstitucionales, instancias de gestión por objetivos, estrategias de transversalización, espacios de coordinación, gabinetes de gestión, comisiones *ad hoc* y otras fórmulas.

Sin embargo, pese a lecciones aprendidas y a buenas prácticas logradas, el problema de la insuficiente articulación interinstitucional no está resuelta y es todavía mucho lo que se requerirá experimentar y analizar al respecto.

Es aquí donde el enfoque territorial puede contribuir de forma importante como una nueva manera de definir objetivos públicos y de articular instituciones. La idea de una acción pública basada en el principio de *todos juntos al mismo tiempo y en el mismo espacio*, puede ser prometedora para superar las limitaciones de los esquemas tradicionales de articulación y cooperación interinstitucional.

El enfoque territorial tiene algunas ventajas significativas: (1) las problemáticas aparecen en su complejidad y no sectorializadas; (2) el conjunto de comunidades, familias y personas es básicamente el mismo; y (3) el espacio sirve como un marco referencial de acción común.

Si en el territorio los problemas públicos se presentan agregados y no atomizados, las instituciones públicas requieren, a su vez, el desarrollo de mecanismos novedosos de articulación que les permitan enfrentarlos también de manera articulada y no sectorizada. El enfoque territorial ofrece una nueva perspectiva para tomar decisiones y desplegar intervenciones públicas, o para enfrentar la problemática mencionada al inicio, y constituye probablemente la mejor alternativa para articular las transferencias monetarias entregadas a los hogares, con los programas de desarrollo productivo ofrecidos a las unidades económicas y comunidades.

Adicionalmente, mucho se ha escrito recientemente sobre la necesidad de incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Estos por definición son indivisibles e interdependientes, por lo que también deberían serlo las políticas públicas.

Lo anterior es, por supuesto, un desafío inmenso, pero bien vale la pena plantearse. ¿Cómo avanzar hacia una concepción de la articulación intergubernamental que parta del carácter indivisible e interdependiente de las políticas públicas? ¿Qué tipo de mediaciones hay que empezar a construir para superar la intervención y el desempeño exclusivamente sectorizado de las instituciones? ¿Cómo fortalecer los procesos que propician la cooperación y la complementariedad en las relaciones intergubernamentales? ¿Cuál es el papel que puede jugar el enfoque territorial en la superación de los límites tradicionales de la vinculación y articulación entre las instituciones?

Todas estas son preguntas de respuesta compleja y que necesitan abreviar de la experiencia y de la construcción de casos de éxito. Pero en todo caso son parte del cuerpo de reflexiones sobre el futuro de las intervenciones públicas que aspiren a ser integrales, transversales, complementarias y cooperativas.

CONCLUSIONES

*Jorge Higinio Maldonado*¹

*Tomás Rosada*²

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. Así, por ejemplo, mientras que en la última parte del siglo xx 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. Incluso en aquellos países donde la reducción de la pobreza ha sido acelerada, la desigualdad se ha convertido en otra preocupación social. 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 en los indicadores nacionales se deben básicamente a desarrollos urbanos, 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, implicando grandes compromisos para países de ingresos medios como son los de la región. Sin embargo, la eficacia y la eficiencia de estos esfuerzos siguen siendo disímiles entre países. 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. Si bien existe evidencia empírica de los beneficios en el corto y mediano plazos de las transferencias condicionadas en temas como el consumo, la inversión en educación y otros

1 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”.

2 Economista regional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas.

indicadores, el modelo de transferencias condicionadas se enfrenta a dos grandes interrogantes que aún se deben resolver. Por una parte, todavía es pronto para saber si se generaron los efectos de largo plazo que se planearon. 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 rurales 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? 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. Este capítulo 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.

Inicialmente se presentan las conclusiones agregadas de los estudios y se presenta una discusión sobre sus implicaciones. Posteriormente se analizan algunos aspectos metodológicos de los estudios y sus implicaciones para futuras investigaciones sobre el tema. Finalmente, se presenta una discusión sobre las implicaciones de política de este proyecto.

Implicaciones de los resultados

Los estudios realizados en los seis países se pueden dividir en dos grandes categorías. En la primera se agruparon los casos de países que tienen los llamados programas de transferencias consolidados —Brasil, Chile y México—. Estos cuentan con varios años de implementación y una institucionalidad pública consolidada para su ejecución, monitoreo y evaluación, y donde, 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 los países que tienen los llamados programas de transferencias emergentes o en proceso de consolidación — Colombia, El Salvador y Perú—, donde era necesario levantar información primaria. Esta diferenciación también generó diversidad en términos de los enfoques metodológicos para enfrentar la pregunta de investigación sobre las sinergias, como se observa en el cuadro 9.1. Por otra parte, además de los análisis cuantitativo y cualitativo en campo, en todos los países se llevó a cabo un análisis institucional, 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.

El primer conjunto de resultados tiene que ver con las variables que miden el bienestar de los hogares. Como se observa en el cuadro 9.2, los análisis cuantitativos encuentran efectos sinérgicos —entre los programas de protección social y los de desarrollo rural— evidentes 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.

CUADRO 9.1. 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
Periodo 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	Identificación de si los 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

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 9.2. Resumen de los resultados de los estudios por países en variables relacionadas con el bienestar de los hogares

	Programas emergentes			Programas consolidados		
	Colombia	El Salvador	Perú	Brasil	Chile	México
Consumo: CP - MP -***		Ingreso bruto,	Ingreso bruto y neto +***	Ingreso agrícola +***	Ingreso autónomo +	Pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial; vulnerabilidad -
Consumo de alimentos: CP + MP -		ingreso agrícola e índice	(para los más educados y con mejor dotación antes de programas de DR)			
Seguridad alimentaria: CP + MP +		de activos +				
Índice de activos: CP - MP -***						

CP = Corto plazo, MP = Mediano plazo. El signo implica la dirección del efecto: + efecto positivo, - efecto negativo

* significativo al 90 %, ** significativo al 95 %, *** significativo al 99 %

Fuente: elaboración propia.

Otro conjunto de variables tiene que ver con las respuestas en el comportamiento y en las prácticas agrícolas. En el cuadro 9.3 se observan algunos de los resultados asociados, principalmente en los países con programas emergentes. 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 tras 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.

CUADRO 9.3. Resumen de los resultados de los estudios por países en variables relacionadas con cambios en la actividad productiva

Programas emergentes			Programas consolidados
Colombia	El Salvador	Perú	Brasil
Producción: CP – MP +	Productividad de la tierra y cultivos de granos básicos –	Uso de prácticas más productivas +***	Productividad de la tierra +*
Activos productivos: CP –*** MP –**	Nuevos cultivos o animales +**	Activos productivos +***	
Uso de la tierra y mano de obra (contratada y familiar): CP + MP –		Valor del capital de trabajo +**	
Horas trabajadas: CP – MP +			

CP = Corto plazo, MP = Mediano plazo. El signo implica la dirección del efecto: + efecto positivo, - efecto negativo

* significativo al 90 %, ** significativo al 95 %, *** significativo al 99 %

Fuente: elaboración propia.

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 en varios casos 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 una cantidad de condiciones que difícilmente se observan o se tienen garantizadas en la práctica. Y este ha sido uno de los retos asociados a la identificación de los impactos de cualquier política, programa o proyecto. Una de las condiciones es contar con una línea base o grupo de control que permita inferir que los cambios observados en el grupo de tratamiento son atribuibles a la intervención. Cuando se hace una evaluación, y el programa a evaluar ya ha empezado sin una línea base, esto se convierte en una limitante importante. Más aún, cuando se quiere analizar el efecto de dos intervenciones simultáneas, provenientes de instituciones diferentes, con momentos y desarrollos institucionales diferentes, el reto es todavía mayor. Por lo tanto, explorar la existencia de sinergias entre programas de apoyo social e iniciativas de desarrollo productivo 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, incluso cuando ambos programas parecían tener criterios de focalización similares; (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 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 las diversas intervenciones se encuentren 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, desde hogares en extrema pobreza, marginalizados sin tierra, hasta productores formalizados en empresas —algunas veces a gran escala—, no todos ellos productores agropecuarios, sino oferentes de servicios turísticos, de transporte, de comunicaciones, entre muchos otros, dificulta aún más la coordinación e integración de programas. Los objetivos de los programas requieren que estos se focalicen en grupos particulares y, al final, la intersección entre los mismos 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), podemos ver que no necesariamente en todos los casos será posible encontrar interacciones que generen o aprovechen sinergias. Como se observa en el cuadro 9.4, 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. A su vez, programas de protección o de prevención ayudarán más directamente iniciativas que se focalicen en grupos de subsistencia o en algunos de transición. Así, los programas de transferencias condicionadas, por ejemplo, buscan atender a los grupos más vulnerables por ser políticas de protección, mientras los proyectos de desarrollo rural no necesariamente apuntan a los grupos más pobres. Además, estos pueden ser más efectivos en grupos con cierta dotación inicial, es decir, grupos que no son necesariamente los más desfavorecidos.

CUADRO 9.4. Relación entre tipologías de protección social y categorías de agricultura familiar y el potencial para encontrar sinergias

Tipologías de agricultura familiar	Tipologías de protección social		
	Protección	Preventivas	Promocionales
Subsistencia	++	+	0
Transición	+	++	++
Consolidada	0	+	+++

Fuente: elaboración propia.

Pero la focalización planeada es solo uno de los aspectos que restringen el desarrollo de sinergias. Una vez en campo, los agentes ejecutores pueden sesgar —conscientemente o no— el foco de sus intervenciones hacia determinada población por temas de cercanía, accesibilidad, capacidades, favorabilidad, etc., alterando las posibilidades de intersección entre los programas. El diseño de mecanismos que controlen la aparición de estos sesgos y el aprovechamiento de estas sinergias es el reto de los implementadores de los programas.

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. 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. Por el contrario, los programas de transferencias monetarias condicionadas, respondiendo a su mismo diseño, puesto que debe verificarse el cumplimiento de ciertas condicionalidades, y a su escala de implementación, han hecho un esfuerzo explícito por llevar un registro más preciso y sistemático de sus beneficiarios.

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 y ganar validez externa en los ejercicios cuasi experimentales desarrollados.

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. Así, por ejemplo,

en el caso de Perú, la estrategia metodológica incorporó herramientas de valoración de bienes no mercadeables para identificar una población comparable a aquella intervenida, capturando la disponibilidad de los hogares a aceptar una intervención similar y pagar una contrapartida para recibirla. En el caso de Colombia se aprovechó la temporalidad de las intervenciones y de sus posibles efectos, es decir, dado que se contaba con información de diferentes cohortes en el tiempo, el caso colombiano no solo se aproximó a identificar un “grupo de control” con aquellos beneficiarios de entrada tardía al programa, sino que desarrolló un análisis de corto y mediano plazo de los efectos. La comparación de las cohortes más antiguas con las recientes dio una idea de los efectos de mediano plazo, mientras que la comparación de las cohortes menos antiguas con las recientes dio una idea de los efectos de corto plazo. En el estudio para El Salvador se generó una combinación amplia de grupos de comparación, que permitió análisis rigurosos entre grupos diversos.

Con el propósito de completar la información provista por los análisis cuantitativos, y reconociendo las dificultades metodológicas, en algunos casos se desarrollaron paralelamente análisis de tipo cualitativo y en todos los casos análisis de tipo institucional. Si bien los enfoques cuantitativos siguen siendo la principal herramienta de análisis para responder las preguntas sobre interacciones entre las intervenciones de interés, el uso de métodos cualitativos — grupos focales y entrevistas — cobra cada vez más importancia para entender los canales y mecanismos a través de los cuales se hacen efectivas estas interacciones. Los análisis cualitativos ofrecieron información relevante para entender los resultados y comprender cómo las entidades y los beneficiarios perciben el potencial de sinergias.

Entender la arquitectura institucional es fundamental para buscar puntos de encuentro o correspondencia entre las diferentes intervenciones del Estado que tienen como población objetivo la población rural pobre y vulnerable. Es a partir de los diseños institucionales que se pueden identificar conflictos por sistemas de incentivos no alineados o por la existencia de procesos burocráticos redundantes, que a la postre hacen ineficiente la inversión pública. Dicho lo anterior, es necesario también reconocer que la coordinación interinstitucional, aunque sea un objetivo deseable, en más de un contexto será muy difícil de alcanzar. Sobre esto último, es amplia la experiencia latinoamericana que busca diferentes formas de concurrencia entre distintas dependencias del Estado.

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. Por su parte, los análisis cualitativos muestran resultados mucho más consistentes en términos de identificar dichas sinergias. A continuación abrimos la discusión sobre algunas de las implicaciones de políticas que pueden surgir de los resultados 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 —eventualmente— a agilizar procesos. Sin embargo, es importante también analizar que dicha coordinación tiene costos asociados, que pueden llegar a ser incluso mayores que los beneficios esperados. Así, por ejemplo, intentar una coordinación entre diferentes instituciones sin adecuar mecanismos de ejecución del gasto público puede solamente derivar en cuellos de botella que demoren la ejecución presupuestaria y, por ende, la entrega de bienes y servicios a la población objetivo.

Si bien la articulación de políticas puede dar resultados positivos en términos de reducción de costos y de mayor eficiencia interinstitucional, no necesariamente implica que las políticas deban fundirse en una sola; en la práctica vemos diferentes gradientes 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. Su eficiencia y el efecto de las complementariedades o sinergias que puedan surgir será en cada caso una cuestión empírica.

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 énfasis de la articulación descansa en alinear los esquemas de incentivos que subyacen en el diseño de cada tipo de programa, pero manteniendo una cierta independencia funcional.

El modelo alternativo 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. El segundo esquema supone romper con la simpleza inherente a los programas de TMC, cosa que no es menor, por cuanto es justamente allí donde reside buena parte de la explicación de por qué han sido capaces de expandirse rápidamente. Sin embargo, se aprovecha la ventaja comparativa que los programas de TMC tienen sobre los programas de fomento productivo en términos de focalización, alcance, seguimiento y evaluación.

Aunque la posibilidad de sinergias parece directa, no es claro que las sinergias se pueden escalar fácilmente, o a costos razonables. Alguna evidencia sugiere que las sinergias funcionarían mejor en la escala local, pero no necesariamente en las escalas regional o nacional. Esto se debería a que los funcionarios a nivel local trabajan de forma más estrecha aunque estén atendiendo diversos programas, mientras al nivel nacional, las funciones son mucho más especializadas; así, encontrar espacios para trabajar conjuntamente requiere de una iniciativa que provenga de los niveles superiores de cada entidad. Este constituye uno de los retos sobre los cuales trabajar en el futuro.

Por otra parte, los programas de transferencias monetarias condicionadas tienen la ventaja de contar con una cobertura y una identificación de los usuarios que permitiría una mejor focalización de los programas de desarrollo productivo. En este sentido, los proyectos de desarrollo rural pueden y deberían apoyarse en las bases de datos de beneficiarios que los programas de protección social han venido consolidando. Idealmente, 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.

A la vez, se debe tomar en consideración el tipo de intervenciones productivas a las que la población beneficiaria de los programas de TMC podría tener acceso en función de sus capacidades, e.g., dotación de activos, nivel de capital humano, ubicación geográfica, acceso a instituciones y mercados, etc. Como se mencionó antes, esta dotación de capacidades y habilidades define el tipo de agricultura practicada o de cualquier otra actividad económica, a la vez que permite focalizar aquellos grupos a los que se quiere fortalecer con el incentivo.

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 tierra, cierta capacidad organizativa o capacidades 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, en este caso las transferencias monetarias condicionadas.

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

Por otra parte, intervenciones de apoyo productivo dirigidas a grupos altamente vulnerables y que consideren la falta de activos o de capacidades, pueden encontrar un elemento sinérgico en la intervención simultánea de los programas de protección social, ya que se favorece la intervención productiva-preventiva en los agricultores de subsistencia y, eventualmente, su transición a niveles mejores de bienestar.

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 —o el proyecto no logra crearlas— para darle continuidad y sostenibilidad al cambio de conducta esperado en los beneficiarios. Este ha sido y sigue siendo un reto para los programas de desarrollo tanto social como productivo. Los programas deben experimentar, analizar y probar mecanismos que generen un efecto de largo plazo de las intervenciones y que no obedezcan solamente a la coyuntura de la intervención.

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. Por ejemplo, si el ingreso más estable generado por el proyecto de transferencias monetarias condicionadas genera una fuente de recursos para una actividad productiva que no se había emprendido antes, o actúa como un seguro para enfrentar una inversión más productiva, pero a la vez más riesgosa, las posibilidades de éxito del programa de desarrollo productivo aumentan.

No obstante, es necesaria una consideración adicional: también pueden aparecer efectos no deseados. Los beneficiarios de transferencias pueden temer que los progresos en la actividad

productiva fomentada con los proyectos de desarrollo productivo redunden en la pérdida de sus beneficios de protección social, llevándolos a actuar de forma estratégica; de manera que no se amenace el beneficio estable y garantizado de las transferencias condicionadas, por el surgimiento de beneficios no necesariamente estables de una actividad productiva que es incierta y, por tanto, riesgosa. Esto puede conducir a una selección adversa en el aprovechamiento de los proyectos de desarrollo rural si los participantes no observan que pueden dar un salto en su bienestar suficientemente alto como para dejar de depender de las transferencias para resolver los problemas inmediatos de ingreso o de consumo. Es decir, puede incluso observarse autoselección de ciertos grupos que podrían decidir no participar en iniciativas productivas si perciben que amenaza los beneficios más seguros de las transferencias. A este respecto, el diseño de un adecuado esquema de incentivos que garantice a la población su permanencia en el programa, e.g., ampliando las condiciones de permanencia a variables de resultado que vayan más allá del nivel de ingreso o consumo del hogar, puede ser una forma de resolver este dilema y de apoyar el concepto promocional de las herramientas de protección social, de la mano con el apoyo a proyectos de tipo productivo. Por otra parte, sobre todo en programas estables y bien consolidados, el empoderamiento de los beneficiarios es tal que condiciona cualquier planteamiento que pueda poner en riesgo sus “derechos adquiridos”.

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 aun 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 sem Miséria), México (Programa Territorios Productivos), Perú (Haku Wiñay), El Salvador (PAF) 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).

Claramente no hay un arreglo institucional único para atender esta necesidad de mayor articulación entre protección social y fomento productivo. La región está ensayando distintas opciones

en función de sus prioridades de política y de las 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, de manera que se generen herramientas adecuadas para mejorar la toma de decisiones.

En esa tarea son varios los retos para el análisis de las sinergias. Por ejemplo, es importante poder desarrollar la capacidad para evaluar intervenciones simultáneas y entender el impacto que ellas generan. Este entendimiento se basa en reconocer dos aspectos clave: el primero, la importancia de identificar claramente los canales o mecanismos a través de los cuales se pueden generar o potenciar estos efectos sinérgicos; el segundo, la necesidad de 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 tema que emerge de esta nueva ola de promoción de intervenciones coordinadas es la necesidad de analizar y entender sus alcances desde un enfoque territorial.

Las lecciones de intervenciones previas, cuando se fomentaron las políticas de desarrollo rural integral, pueden tomar validez nuevamente en este análisis. El reto de articular la oferta programática pública no es nuevo y ha demostrado tener implicaciones de distinto tipo. A nivel del gobierno central, una coordinación efectiva supone contar 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 funciones de formulación, distribución y seguimiento del presupuesto público. A este nivel, la generación de acuerdos puede ser de carácter estratégico y presupuestario, es decir, de definición de prioridades de política pública.

Pero, además, debe también existir un nivel de coordinación en el nivel territorial, espacio en el que el presupuesto público se ejecuta y la política pública se traduce en proyectos concretos. Allí, el nivel de coordinación adquiere un carácter más bien operativo. Pero, a la vez, las funciones y responsabilidades de cada institución se hacen más específicas y la coordinación requiere esfuerzos adicionales.

Otro punto central a la discusión sobre la superación de la pobreza es cómo recuperar el dinamismo en términos del crecimiento económico y progreso social que se había venido dando en la región en los últimos años, y que parece haber entrado en una fase de estancamiento. Repensar

los diferentes estilos de asistencia técnica y su integración con otras herramientas que mejoren las expectativas y aspiraciones de los hogares, a la vez que apoyan la formación de capital humano y la consolidación del capital social de las comunidades, debe ocupar parte de las agendas de las instituciones encargadas y de la academia.

Desde una perspectiva de más largo plazo, una dimensión que merece la pena analizarse en el futuro, para explorar potenciales nuevas sinergias, tiene que ver 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 que abaraten costos de producción, permitan mayor poder de negociación en el mercado y aumenten la eficiencia de la inversión pública. Con el paso del tiempo, al combinar ambos tipos de intervenciones podrían esperarse mejoras en áreas como la adopción de tecnología, la interacción con instituciones públicas, el acceso a la información de mercados, mejoras en las formas de gobernanza de las organizaciones, entre otras.

De igual importancia es 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 —o de otra índole—, para poder así insertarse en el mercado laboral en mejores condiciones.

Un elemento central para hacer operativo cualquier esfuerzo de coordinación entre intervenciones de protección social y de fomento productivo pasa por los actores en terreno que tienen a su cargo la ejecución de proyectos. Y acá aparece otra vez el enfoque territorial. Los funcionarios públicos que tienen contacto directo con los beneficiarios constituyen de facto el “rostro más directo y visible del Estado”, el sistema circulatorio de la acción pública, en donde a mayor capilaridad mayor impacto.

Mientras que en el caso de proyectos de fomento productivo, esta figura es mucho más clara a partir de asistentes técnicos y prestadores de servicios rurales, en el caso de la protección social la interacción se diluye en más actores, dependiendo de las condicionalidades asociadas a los programas

de transferencias monetarias. 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 en funcionarios públicos para que cumplan una función de facilitación en el acceso de los hogares beneficiarios a la oferta programática pública. La figura de gestores de los programas de graduación desarrollados por la Fundación Ford y la Fundación Capital en la región son un ejemplo de este nuevo enfoque.

Finalmente, las preguntas centrales que deja este estudio, desde el punto de vista político, son: ¿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 deben responderse pronto, pero con la mayor rigurosidad posible, para hacer posible finalmente la superación de la pobreza de manera permanente y efectiva en el sector 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.

COLABORADORES

Jorge Higinio Maldonado



Profesor asociado de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Zootecnista de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en economía ambiental y de recursos naturales de la Universidad de los Andes-Universidad de Maryland, magíster en economía y doctor en economía ambiental, agrícola y del desarrollo de la Universidad Estatal de Ohio. Sus temas de interés son la aplicación de las herramientas económicas para entender y resolver problemas ambientales, agrícolas, sobre recursos naturales y de desarrollo económico, con énfasis en pobreza y ruralidad. Actualmente es director adjunto del Programa Latinoamericano y del Caribe de Economía Ambiental (LACEEP) y coordina el Grupo de Estudios en Economía de Medio Ambiente y Recursos Naturales (GEMAR) en la Universidad de los Andes. También es director del proyecto “Transferencias monetarias condicionadas y desarrollo rural en América Latina” de donde se genera el presente libro. Adicionalmente, es director de la Plataforma de evaluación y aprendizaje del programa graduación en América Latina.

Rocío del Pilar Moreno-Sánchez



Zootecnista de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en economía ambiental y de recursos naturales de la Universidad de los Andes-Universidad de Maryland y magíster en economía ambiental, agrícola y del desarrollo de la Universidad Estatal de Ohio. Actualmente trabaja como economista senior en Conservation Strategy Fund y como asesora para proyectos de investigación relacionados con comunidades costeras y rurales en la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

John Alexander Gómez

Economista de la Universidad de los Andes y magíster en economía de la misma universidad. Actualmente es asistente de investigación en el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), en el que ha trabajado en el estudio de articulaciones de diferentes tipos de intervenciones para acelerar o mejorar la lucha contra los niveles de pobreza en zonas rurales y la estimación de modelos de valoración para evaluar el efecto de la contaminación del aire sobre los niveles de bienestar. Sus principales intereses corresponden a las áreas de economía ambiental y recursos naturales, análisis de políticas públicas y análisis económico del derecho.

Viviana León Jurado

Economista de la Universidad Central y estudiante de las maestrías en economía y políticas públicas de la Universidad de los Andes. Desde hace dos años se desempeña como asistente de investigación en el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, donde ha acumulado experiencia en evaluación cualitativa y cuantitativa de políticas públicas de lucha contra la pobreza en zonas rurales. Sus intereses de investigación se centran en el análisis de políticas públicas, pobreza y desarrollo agrícola.

Felipe Garcia Ribeiro

Economista de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS) y magíster y doctor en economía de la Escuela de Economía de San Pablo de la Fundación Getúlio Vargas (EESP-FGV). Actualmente es profesor asociado del Departamento de Economía de la Universidad Federal de Pelotas (UFPEL). Fue investigador del Centro de Estudios en Microeconomía aplicada de la Fundación Getúlio Vargas. Su investigación se concentra en el desarrollo económico, en particular en la evaluación de políticas públicas para la transferencia de ingresos, de educación, de salud y de mercado de trabajo.

Steven M. Helfand

Profesor asociado de economía en la Universidad de California, Riverside. Fue coordinador del Programa de Estudios Latinoamericanos de la ucr (2002-2006), director del Programa de Estudios en el Exterior de la uc en Brasil (2006-2009) y recibió el Premio de Enseñanza Destacada (2010-2011) de la Escuela de Humanidades y Ciencias Sociales de la ucr. Se especializa en temas relacionados con pobreza, desigualdad y desarrollo económico en América Latina. La mayor parte de sus investigaciones recientes examinan el rol de las políticas públicas en la reducción de la pobreza rural en Brasil, incluidas evaluaciones de políticas de reforma agraria, políticas de mejora de la productividad agrícola y políticas de transferencias monetarias condicionadas. Actualmente trabaja en varios proyectos sobre productividad, pobreza y el futuro de las pequeñas fincas en Brasil.

André Portela Souza

Profesor de la Escuela de Economía de San Pablo, Fundación Getúlio Vargas, coordinador del Centro de Investigación en Estudios Microeconómicos (C-Micro) de la misma institución y director del Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para Brasil y países africanos de habla portuguesa (CLEAR). También es investigador asociado del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) del Ministerio de Ciencia y Tecnología del Brasil. Fue profesor adjunto en la Universidad de Vanderbilt (2002-2008) y profesor asistente visitante en la Universidad de Cornell (2006). Se desempeñó como editor de *Estudios Económicos* (2003-2005), miembro del Consejo de la Comisión Técnica para la definición de la clase media de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República del Brasil (2011-2012) y presidente de la Sociedad Econométrica brasileira (2008 -2009). Ha investigado y publicado sobre temas de mercado laboral, educación, pobreza y evaluación de políticas públicas en Brasil, y ha trabajado como consultor para organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el BID. Es doctor en economía de la Universidad de Cornell.

Maria Ignacia Fernández

Doctora en sociología de la Universidad de Barcelona y magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Actualmente es directora ejecutiva de Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, investigadora principal y coordinadora del Grupo de Desarrollo e Inclusión Social de la misma institución. Se ha desarrollado profesionalmente en instituciones públicas como la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), como asesora para el diseño de las políticas de descentralización y en la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), como jefe de la División de Políticas y Estudios. Se desempeña, además, como docente universitaria en el Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Es experta en temas relacionados con políticas públicas, política social, descentralización y ciudadanía, tanto en sus desarrollos conceptuales como en materias de diseño, evaluación y gestión pública.

Maria Fernanda Leiva

Ingeniera comercial, mención en economía de la Universidad de Chile y cursos de especialización en evaluación de Impacto de Programas Sociales (J-PAL). Actualmente se encuentra realizando el Diplomado en Metodologías Cualitativas para la Investigación Social en la Universidad Diego Portales. Desde hace dos años se desempeña como asistente de investigación de Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, donde ha acumulado experiencia en diseño, gestión y evaluación de proyectos, así como competencias integrales en investigación social en metodologías cuantitativas y cualitativas. Sus intereses particulares se centran en la inclusión y el desarrollo social, la pobreza y desigualdad, y las políticas públicas.

Jorge Ortega



Ingeniero agrónomo de la Universidad de San Carlos de Guatemala, magíster en economía agraria de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con cursos de especialización en evaluación de Impacto de Programas Sociales (Universidad de Chile y J-PAL Universidad Católica). Actualmente es candidato al Doctorado en Ciencias de la Agricultura, Área de Economía Agraria y de los Recursos Naturales de la Universidad Católica de Chile. Su experiencia profesional se ha desarrollado en centros de investigación agrícola en Guatemala (Ingenio Tululá, CENGICAÑA), en organismos internacionales (FAO, Banco Mundial, FIDA, USAID), organismos regionales y nacionales (Rimisp, AGRARIA) y universidades (USAC, UC y Universidad Técnica Federico Santa María).

Macarena Weason



Socióloga de la Universidad Alberto Hurtado y egresada de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Su trayectoria profesional se ha orientado principalmente a la ejecución y evaluación de programas y proyectos sociales, así como a la investigación en ámbitos de protección social. Ha trabajado en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado como académica y en proyectos de intervención social y evaluación de programas sociales, y en el Departamento de Sociología de la misma universidad en la gestión de programas de posgrados. En Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, se desempeñó en el ámbito de la gestión institucional y en la coordinación de proyectos en temáticas de articulación público-privada para el desarrollo económico territorial, seguridad alimentaria y el desarrollo de pequeños agricultores. Actualmente trabaja en Corporación Moviliza donde ha colaborado, entre otros proyectos, en la coordinación de programas para la retención escolar de jóvenes vulnerables y de protección social para personas en situación de calle.

Antonio Yúnez Naude

Profesor e investigador del Centro de Estudios Económicos del Colegio de México y miembro de Desarrollo y Alimentación Sustentable A.C. (DAS). Doctor en economía del London School of Economics and Political Science de la Universidad de Londres. Su principal área investigación es la economía del desarrollo y de los recursos naturales.

George Dyer Leal

Biólogo de la Universidad Nacional Autónoma de México, magíster en economía de El Colegio de México y doctor en economía agrícola y de los recursos naturales de la Universidad de California, Davis. Sus investigaciones se centran en recursos naturales con énfasis en el uso de suelos en el medio rural y en la biodiversidad genética de los cultivos. Actualmente es investigador en Desarrollo y Alimentación Sustentable A.C. (DAS), Ciudad de México.

Fabiola Rivera Ramírez

Licenciada en economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y magíster en desarrollo económico de la Universidad Carlos III de Madrid. Realizó una estancia de investigación en el Departamento de Economía Agrícola y de Recursos de la Universidad de California, Davis. Es coeditora del libro *La economía del campo mexicano: tendencias y retos para su desarrollo*, en el que es coautora de dos capítulos. Actualmente es investigadora en Desarrollo y Alimentación Sustentable A.C. (DAS).

Omar Stabridis Arana



Licenciado en economía de la Universidad Nacional Federico Villareal en Perú. Es magíster en economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Doctor en economía de El Colegio de México. Actualmente es profesor-investigador en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), México. Fue director de Planeación en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal y director de Evaluación de Impacto en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México. Ha participado en proyectos de consultoría para el gobierno de México y para el Banco Interamericano de Desarrollo. Sus intereses de investigación están en los campos de la evaluación de programas sociales, econometría aplicada (agrícola, salud y laboral), así como la movilidad social.

Andrés Moya



Profesor asistente de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Obtuvo su doctorado en economía agrícola y de los recursos naturales de la Universidad de California, Davis, y sus títulos de magíster en economía y economista de la Universidad de los Andes. Sus investigaciones se centran en el área de economía del comportamiento y economía del desarrollo. En particular, ha trabajado en el análisis de las consecuencias económicas, psicológicas y de comportamiento de la violencia y el desplazamiento forzado en Colombia, así como en la evaluación de impacto de distintos proyectos de desarrollo rural. Actualmente está realizando diversos proyectos de investigación para entender las consecuencias de la violencia en la primera infancia y la adolescencia, y también implementando y evaluando una intervención psicosocial para promover el desarrollo cognitivo y socioemocional de la primera infancia afectada por la violencia y el desplazamiento en Colombia.

Margarita Beneke de Sanfeliú

Ingeniera industrial, graduada de la Universidad de Oklahoma, en donde también obtuvo una Maestría en Ciencias en Ingeniería Industrial. Actualmente es directora del Centro de Investigación y Estadísticas de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Sus investigaciones y publicaciones recientes se han concentrado en estas áreas: mercado laboral, pobreza y vulnerabilidad, evaluaciones de impacto de programas sociales, y temas relacionados con seguridad.

Amy Ángel

Economista agrícola, especializada en política agropecuaria, desarrollo rural y seguridad alimentaria, y realizó estudios de doctorado en Texas A&M University. Actualmente funge como profesional en la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Fue asesora del ministro de Agricultura y Ganadería de 1999 al 2004 y encargada de su equipo negociador salvadoreño del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos de América (CAFTA). Ha sido consultora de organizaciones internacionales, como la FAO, el IICA, el Banco Mundial y el Programa Mundial de

Alimentos, entre otros.

Mauricio Arturo Shi

Ingeniero industrial de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Actualmente es investigador-coordinador del Centro de Investigación y Estadísticas (CIE) de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), tiene experiencia en trabajos de investigación de campo en el área económica y social. En la actualidad trabaja temas de investigación en las áreas de pobreza, seguridad ciudadana y coyuntura económica.

Úrsula Aldana



Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con magíster en economía de la Universidad de British Columbia y doctorado en economía agrícola y aplicada de la Universidad de Wisconsin-Madison. Actualmente es investigadora del Instituto de Estudios Peruanos. Sus temas de interés comprenden mercados de factores en el área rural, tecnologías agrícolas, microfinanzas y economía de la salud.

Tania Vásquez



Investigadora asociada del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Socióloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en sociología y doctora en sociología de la Universidad de Texas, Austin, con especialización en demografía (área de migración). Actualmente también es docente de la Especialidad de Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus áreas de interés incluyen la demografía social, la sociología económica y la sociología del desarrollo. Ha trabajado sobre demografía de América Latina, migración interna e internacional, urbanización y educación usando las perspectivas de la demografía de hogares, el análisis de redes sociales y sistemas de información geográfica (GIS).

Johanna Yancari



Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de gestión en la Universidad San Ignacio de Loyola y diplomado en Project Management. Actualmente es investigadora del Instituto de Estudios Peruanos y consultora del Proyecto Capital, que promueve la inclusión y educación financiera conducente al ahorro, iniciativa que se desarrolla en América Latina con el apoyo de la Fundación Ford y el IDRC. Forma parte del Grupo de Desarrollo Rural de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en Perú, y pertenece al grupo de trabajo Colectivo Acceso (instituciones privadas)

para la inclusión y educación financiera en Perú). Sus temas de interés comprenden microfinanzas, pobreza y desarrollo rural.

Tomás Rosada



Economista regional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas. Anteriormente fue director ejecutivo alterno por Centroamérica y Belice en el Banco Interamericano de Desarrollo, director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales y del Departamento de Economía de la Universidad Rafael Landívar, y gerente de monitoreo y evaluación del proyecto “Alianzas” de USAID-Guatemala. Ha sido consultor para distintos organismos internacionales. Sus áreas de interés son pobreza, desigualdad, política social y desarrollo rural. Docente universitario en Guatemala, Canadá, Chile y Estados Unidos. Publica semanalmente columnas de opinión para diarios locales. Doctor en economía agrícola de la Universidad de Guelph en Canadá.

Michael Carter



Profesor de economía agrícola y aplicada en la Universidad de California, Davis. Es también director del BASIS Collaborative Research Support Program que estudia estrategias de reducción de la pobreza rural en África, Asia y América Latina. Autor de numerosos artículos y libros, y su investigación se centra en la naturaleza del crecimiento y la transformación de las economías de bajos ingresos, prestando especial interés a cómo la desigualdad en la distribución de activos es formada por el crecimiento económico.

Karen Macours



Profesora asociada del Paris School of Economics e investigadora en el Instituto Nacional de Investigación Agronómica de Francia (INRA). Su investigación actual se centra en la productividad de los hogares rurales y las inversiones en capital humano (redes de seguridad social productiva, programas de transferencias monetarias condicionadas, desarrollo de la primera infancia, educación y mercados de trabajo rurales). Una gran parte de su investigación actual consiste en la evaluación de los programas piloto que abordan estos temas. Es

asociada del Centre for Economic Policy Research (CEPR) y de la J-PAL en Europa. Anteriormente fue profesora asociada de economía internacional en la Universidad Johns Hopkins (SAIS) y recibió su doctorado en la Universidad de California, Berkeley.

Graciela Teruel



Licenciada en economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México, y magíster y doctora en economía de la Universidad de California, Los Ángeles. Actualmente es directora e investigadora del Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana. Sus áreas de especialización son: medición del bienestar, pobreza y evaluación de programas sociales. Ha participado activamente en la evaluación del impacto de programas sociales, entre los que se encuentran: Progreso (componente rural), Oportunidades (componente rural y urbano) y Proyectos

Productivos, y el Seguro Popular.

Es miembro académico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) desde el 2005, miembro del Consejo del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (Bansefi), consejera en la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, miembro académico del Consejo Consultivo para el Aprovechamiento de la Energía Sustentable, miembro del Consejo Editorial de *El Trimestre Económico* y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel III.

Nora Lustig

Licenciada y doctora en economía de la Universidad de California, Berkeley. Profesora de economía en la Universidad de Tulane (Nueva Orleans) e investigadora asociada no residente del Centro para el Desarrollo Global y el Diálogo Interamericano. Entre sus publicaciones recientes cabe destacar *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (Brookings Institution Press, 2010; traducido al español por el Fondo de Cultura Económica), así como “The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America” (*Public Finance Review*, 2014) y *Appraising Cross-National Income Inequality Databases* (*Journal of Economic Inequality*, 2015).

José Antonio Ocampo

Profesor y director de la Concentración sobre Desarrollo Económico y Político en la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos, miembro del Comité sobre Pensamiento Global y copresidente de la Iniciativa para el Diálogo de Políticas de la Universidad de Columbia. También es presidente del Comité de Políticas de Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Ha ocupado numerosos cargos en las Naciones Unidas y en su país de origen, Colombia, entre ellos, secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ministro de Hacienda, ministro de Agricultura y director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Ha publicado extensamente sobre temas de teoría y política macroeconómica, asuntos financieros internacionales, desarrollo económico y social, comercio internacional e historia económica de Colombia y América Latina. Tiene títulos de economía y sociología de la Universidad de Notre Dame y tiene un Doctorado en Economía de la Universidad de Yale.

Carlos E. Guanziroli

Economista de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) (1975), magíster en Planificación Urbana y Regional de la Federal de Rio de Janeiro-COPPE (1983), doctor en Economía del University College London (UCL) (1990) y posdoctorado de la Universidad de California, Santa Cruz (UCSC) (2003). Actualmente es catedrático en la Facultad de Economía de la Universidad Federal Fluminense (UFF). Fue investigador principal en FAO/UN (1992-2002), UNICAMP y el Banco Mundial (2002-2004), IICA/OEA (2004-2010) y otros proyectos de investigación. Ha publicado diez libros y cincuenta artículos científicos en las áreas de agricultura, cadenas agroindustriales y evaluación de proyectos públicos. Tiene experiencia en el área de economía, con énfasis en economía agrícola, y ha trabajado principalmente en las siguientes áreas: cadenas agroindustriales, agricultura familiar, desarrollo rural, política agraria, reforma agraria y agricultura.

Juan Carlos Feres

Licenciado en ciencias económicas e ingeniero comercial de la Universidad de Chile. Actualmente es presidente de la Fundación Superación de la Pobreza (Chile). Académico universitario y consultor de diversos gobiernos de la región y de organismos internacionales en materia de sistemas nacionales de estadística, información social, condiciones de vida, distribución del ingreso, pobreza y encuestas de hogares. Exjefe de la Unidad de Estadísticas Sociales y de Pobreza de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

John Scott

Licenciado en filosofía de la Universidad de Nueva York (NYU), magíster en economía de la Universidad de Oxford y estudios doctorales en la misma universidad. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la División de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y como consejero académico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México.

Juan José Perfetti



Actualmente es investigador asociado de Fedesarrollo y consultor. Se ha desempeñado, entre otros cargos, como director ejecutivo de la Corporación Colombia Internacional, viceministro de agricultura y director de la Unidad de Estudios Agrarios del Departamento Nacional de Planeación (DNP). También ha sido, en varias oportunidades, investigador de Fedesarrollo. Recibió su título de economista agrícola de la Universidad Nacional, sede Medellín, y realizó estudios de maestría en desarrollo económico en Boston University. Ha sido consultor de diversas entidades nacionales e internacionales. También se ha desempeñado como profesor universitario de las universidades Javeriana y Externado de Colombia. Ha publicado, como autor y coautor, diversos artículos relacionados con diferentes temas asociados a las políticas y el desarrollo de la agricultura y el sector rural, políticas para la competitividad y políticas e institucionalidad para el desarrollo de las actividades de ciencia, tecnología e innovación.

Carolina Avalos



Economista de la Universidad Centroamericana (UCA) José Simeón Cañas, El Salvador, magíster en economía de la Vanderbilt University y magíster en políticas sociales de la Universidad Católica de Lovaina. Actualmente, es consultora senior internacional del Banco Mundial y otros organismos internacionales. Tiene dieciocho años de experiencia en temas de política socioeconómica y financiera. Exasesora de distintos gobiernos de El Salvador entre el 2004 y 2011, y expresidente del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), El Salvador (2012-2014). Visiting Scholar en el David Rockefeller Center for Latin American Studies (DRCLAS) de la Universidad de Harvard (2015-2016), donde investigó aspectos socioeconómicos de El Salvador actual.

Carolina Trivelli



Economista, magíster en economía agraria de la Pennsylvania State University y bachiller en ciencias sociales con mención en economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es gerente del Proyecto de Dinero Electrónico del Centro de Estudios Financieros (CEFI) de la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC), presidente de la Junta de Administración de la Fundación Backus, del directorio de Colegios Peruanos - Innova Schools, del Consejo Asesor Internacional del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp), del Comité Ejecutivo del Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) e integrante de la Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza y otros indicadores del país dependiente del INEI.

Fue ministra de Desarrollo e Inclusión Social entre los años 2011 y 2013. Exdirectora general del IEP. Se ha especializado en temas de políticas sociales, pobreza rural, inclusión financiera y desarrollo rural. Ejerció la docencia en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad del Pacífico. Actualmente también es columnista de Perú 21.

Pablo Yanes



Licenciado en economía y magíster en gobierno y asuntos públicos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido funcionario público, con más de veinte años de experiencia en política social con énfasis en derechos humanos, derechos indígenas, pobreza, desigualdad, exclusión urbana y formulación y evaluación de políticas públicas. Actualmente es coordinador de investigaciones a.i. de la sede subregional de la CEPAL en México y colabora en la especialización de desarrollo social del posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.



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 galeradas 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.