SINERGIAS RURALES

ÁFRICA

Tendiendo puentes entre políticas sociales y de inclusión productiva

RURAL SYNERGIES

With the technical support of:

Universidad de los Andes Colombia | Facultad de Economía

IFAD
Investing in rural people

Food and Agriculture Organization of the United Nations

Fortalecer la coherencia entre la protección social y las intervenciones productivas en cuatro países africanos

MENSAJES CLAVE

La coordinación entre los programas de protección social y el desarrollo rural productivo puede ayudar a hogares en situación de pobreza y de riesgo a escapar de la trampa de la pobreza y a romper su transmisión intergeneracional. Esto lo demuestran cuatro estudios realizados en Etiopía, Lesoto, Malí y Zambia. Si bien estos estudios se realizaron antes de la crisis socioeconómica causada por el COVID-19, los resultados son prometedores en términos de su contribución a incrementar la resiliencia de los hogares de cara a choques o crisis externas, un argumento particularmente relevante para fomentar este tipo de estrategias dada la fuerte necesidad de promover procesos de reactivación social y económica en el sector rural.

La evaluación de impacto de los casos de articulación en África, en general, muestran que la interacción entre los programas analizados produjo efectos positivos en variables productivas –producción de ganado, producción de cultivos, tamaño promedio de rebaños, diversificación de cultivos–, consumo y acceso a los mercados.

Algunos casos también mostraron efectos positivos en la seguridad alimentaria –Lesoto, Malí y Zambia–, así como en el ingreso y la situación de pobreza –Lesoto y Zambia–.

El análisis institucional concluyó la importancia de cuatro aspectos para lograr un entorno propicio para la protección social y las intervenciones rurales productivas: i) compromiso político, ii) mecanismos de coordinación, iii) mecanismos de financiación, y iv) recursos humanos y físicos.

El compromiso político es necesario, pero no es suficiente para garantizar la articulación entre intervenciones. Es necesario complementar el compromiso político con condiciones técnicas adecuadas que hagan posible la articulación.

La necesidad de mecanismos formales de coordinación es evidente a lo largo del ciclo de políticas públicas y en todos los niveles de implementación. Algunos de los casos analizados tienen mecanismos de coordinación y colaboración, principalmente en las etapas de diseño y planeación. Sin embargo, en las fases de implementación, la colaboración y la coordinación se diluyen.

El análisis institucional encontró que los mecanismos formales de articulación son más comunes a nivel central, mientras que a nivel local la articulación ocurre de manera informal. Sin embargo, en algunos casos –Etiopía y Lesoto–, los mecanismos locales informales lograron resolver problemas en el territorio, garantizando la implementación de acciones.

El caso de Lesoto mostró que la focalización podía ser un instrumento clave para coordinar la protección social y los programas de desarrollo rural productivo.

El análisis mostró la necesidad de reunir recursos para implementar programas conjuntos. Adicionalmente, los aspectos presupuestales podrían ser un instrumento clave para articular intervenciones, en especial cuando los actores involucrados tienen diferentes puntos de vista y la articulación se considera un costo.

Por último, los estudios de caso encontraron la necesidad de tener suficiente apoyo humano en todos los niveles de implementación. Este recurso humano debe capacitarse en la importancia de las intervenciones multisectoriales.

¿Por qué es necesaria la articulación entre protección social y desarrollo rural?

El vínculo entre la protección social y el desarrollo rural contribuye a incrementar la capacidad de motivar a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad a romper el ciclo de desventajas y a evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Mientras que la protección social proporciona liquidez y alivia, en parte, las condiciones de pobreza, los programas de desarrollo productivo permiten generar los medios para una salida exitosa de la situación de pobreza.

Las estrategias articuladas de este tipo son particularmente relevantes en las áreas rurales de África, donde la mayor cantidad de personas y hogares está concentrada en condiciones de pobreza y donde las oportunidades de generar ingreso mediante el acceso a empleo remunerado son escazas. Al mismo tiempo, un alto grado de informalidad prevalece en términos de tenencia de tierra, comercio y actividades de generación de ingreso en general, así como también prevalece la baja asociación y organización entre los productores. Por lo tanto, los hogares que practican agricultura de pequeña escala están sujetos a riesgos e impactos externos, mostrando baja resiliencia ante estos choques, y enfrentado dificultades para acceder con sus productos a los mercados, que no siempre funcionan de manera correcta o no existen. El resultado es que los hogares agricultores que viven en situación de pobreza tienden a implementar inversiones de bajo riesgo y bajo retorno, lo que afecta su potencial de generación de ingresos y su consumo alimenticio subsiguiente. Estas condiciones, a su vez, afectan las decisiones concernientes a la educación y la salud, que pierden prioridad ante el trabajo y la comida, lo que suele resultar en la transmisión intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad.

Una estrategia que aborde estos diferentes problemas de manera integrada, y proporcione liquidez inmediata; promueva la participación de los hogares en el sistema de salud y el sistema educativo; genere la capacidad de desatar el potencial productivo de los hogares en situación de pobreza; y apoye a los hogares con activos e insumos para la producción y comercialización de productos, es una excelente estrategia para avanzar hacia una salida sostenible de la pobreza.

LOS CASOS: ETIOPÍA, LESOTO, MALÍ Y ZAMBIA

En **Etiopía**, el estudio de caso buscaba evaluar la coherencia entre la protección social, y los servicios de salud y nutrición, por un lado, y la agricultura, por el otro. Para esto, el análisis institucional evaluó la implementación conjunta del programa **Productive Safety Net Programme (PSNP), y del piloto Improved Nutrition through Integrated Basic Social Services with Social Cash Transfer (IN-SCT).** Así mismo, se realizó una evaluación cuantitativa para evaluar los impactos del PSNP + IN-SCT en variables productivas.

El caso de **Lesoto** se basó en un análisis institucional de los diferentes actores políticos involucrados en la implementación de los dos programas, **Child Grants Programme (CPG) y Sustainable Poverty Reduction through Income, Nutrition and Access to Government Services (SPRINGS).** Adicionalmente, combinó métodos de evaluación de impacto para analizar los impactos directos e indirectos del CGP y de SPRINGS en sus beneficiarios y sus efectos indirectos en la economía local.

En **Malí**, el estudio de caso identificó las fortalezas y debilidades de la arquitectura institucional de la política nacional de protección social y también evaluó la calidad de sus vínculos y sinergias con programas y políticas agrícolas en Malí. El análisis institucional empleó un enfoque cualitativo para evaluar la articulación entre el sector de protección social y el sector agrícola (i) a nivel nacional y (ii) en el caso del **proyecto Nioro Cash+.** Así mismo, el estudio cuantitativo aplicó una evaluación de impacto para evaluar los impactos del proyecto Nioro Cash+ en sus beneficiarios en términos de varios aspectos de sus condiciones de vida.

Por último, el caso de **Zambia** reunió los resultados de tres evaluaciones en un intento por proporcionar una imagen más integrada de los resultados del **programa Home Grown School Feeding (HGSF) y del programa the Conservation Agriculture Scale-Up (CASU).** Además, trianguló los hallazgos y brindó explicaciones en términos de las complementariedades entre los programas o sus componentes

Tabla 1. Resumen de los casos analizados en África

País Caso	Arquitectura Política e Institucional	N° de programas	Intencionalidad	Análisis
Etiopía **PSNP+IN-SCT**	Diferentes programas, con objetivos complementarios, que son responsabilidad de diferentes instituciones y que se articulan entre sí.	2	Intencional	• Evaluación de impacto • Análisis institucional
Lesoto **CGP+SPRINGS**	Programas que son complementarios en su diseño, son responsabilidad de una institución y constituyen una estrategia integrada.	2	Intencional	• Evaluación de impacto • Análisis institucional
Malí **Proyecto Nioro Cash+**	Programa único integrado	1	Intencional	• Evaluación de impacto • Análisis institucional
Zambia **CASU+HGSF**	Diferentes programas, con objetivos complementarios, que son responsabilidad de diferentes instituciones.	2	Intencional	• Evaluación de impacto

RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

La Figura 1 muestra los principales resultados de las evaluaciones de impacto en cinco grupos de variables: i) resultados productivos, ii) ingreso, pobreza y desarrollo económico local, iii) variables financieras, iv) variables de seguridad alimentaria y educación, y v) variables psicológicas.

RESULTADOS PRODUCTIVOS

PSNP + IN-SCT
+ ganado
+ producción de subproductos ganaderos
+ tamaño promedio de rebaños
+ producción de cultivos

CGP + SPRINGS
+ acceso a mercados

Nioro Cash +
+ producción ganadera

CASU + HGSF
+ ganado
+ mercadeo

INGRESO, SITUACIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

CGP + SPRINGS
- brecha de pobreza
+ ingreso
+ consumo

CASU + HGSF
+ ingresos totales
- pobreza (simulación)
+ distribución de ingreso (simulación)

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EDUCACIÓN

CGP + SPRINGS
+ diversidad en la dieta

Nioro Cash +
+ seguridad alimentaria

CASU + HGSF
+ seguridad alimentaria
- escolaridad

FINANCIEROS

CGP + SPRINGS
+ ahorro y préstamos en los hogares
+ dinero ahorrado y prestado
- estrategias negativas para enfrentar
+ disposición a tomar riesgos

PSICOLÓGICOS Y SOCIALES

Nioro Cash +
+ aspiraciones educacionales de niños y niñas

ETIOPÍA

Este estudio midió los impactos del PSNP y su combinación con el paquete de IN-SCT. Se enfocó en la producción de cultivos y la producción ganadera, las empresas no agrícolas, las huertas domésticas, la oferta laboral adulta, los activos y herramientas, así como en el acceso a servicios de crédito y de extensión. La investigación se basó en un enfoque de diferencias en diferencias, con ponderación de probabilidad inversa, empleando tres ramas de tratamiento: la rama de tratamiento, constituida por los beneficiarios del IN-SCT; la rama del grupo de control que incluía a los hogares de las mismas comunidades que los de la primera rama pero que no eran beneficiarios del PSNP ni recibían apoyo del IN-SCT; la rama de beneficiarios exclusivamente del PSNP (nuevos y existentes). Adicionalmente, la investigación usó dos muestras para el análisis, la muestra de madre-hijo y la muestra de hogares con niños menores de 5 años.

En la muestra de madre-hijo, el PSNP + IN-SCT ha producido algunos impactos productivos positivos, en especial en términos de ganado, donde tanto la proporción de hogares que tienen ganado como el tamaño promedio de los rebaños ha incrementado sustancialmente. El PSNP + IN-SCT también llevó a una mayor producción de subproductos ganaderos, mientras que el impacto en los ingresos provenientes de la venta de subproductos fue insignificante (aunque considerable y positivo). Hubo efectos positivos limitados en el sector agrícola concentrados en los cultivos comerciales, cuya producción incrementó tanto en términos de la extensión como de cantidad promedio cosechada.

El área de tierra trabajada tampoco fue afectada por el programa. Por lo tanto, los incrementos en la producción de cultivos pueden ser el resultado de mejor productividad de la tierra debido a mejores tecnologías de producción, cambios en el portafolio de cultivos, o mejor oferta de trabajo agrícola, entre otras posibles causas. En cuanto a la hipótesis de mejores tecnologías de producción, la evaluación observó que el PSNP + IN-SCT llevó a un incremento en la extensión de arados y en la cantidad de animales de carga. No encontró una menor exposición a choques de cultivo como enfermedades de las plantas y maleza. Adicionalmente, el estudio documentó un incremento en la diversificación de cultivos como resultado de la intervención de PSNP + IN-SCT. Por último, el estudio encontró una reducción en la oferta de trabajo remunerado tanto en el sector agrícola como por fuera de este. Además de la producción agrícola, el PSNP/IN-SCT también llevó a un incremento en la actividad empresarial no agrícola, lo que respalda la idea de que se dio una mejor diversificación de sustentos.

En la muestra de hogares con niños menores de 5 años, el PSNP + IN-SCT casi no produjo impactos productivos, con muy pocas excepciones, principalmente negativas. La proporción de los hogares involucrados en ganadería y el tamaño promedio de los rebaños, no fueron afectados por el programa. El estudio no documentó ningún impacto en la producción ni en los ingresos provenientes de las ventas de subproductos ganaderos. En el sector de los cultivos, el programa llevó a una reducción en la proporción de productores de cereales, mientras que un mayor número de agricultores empezó a cultivar "ensete"[1]. La cosecha promedio no se vio afectada para los cultivos principales.

Con respecto al análisis institucional, este caso mostró algunos beneficios importantes de la articulación entre los sectores involucrados (Ministerio del trabajo y de asuntos sociales – MoLSA, Ministerio de Salud – MoH, y Ministerio de agricultura – MoA). Como resultado de esta experiencia, el MoLSA ha conseguido mejorar su posición y obtener reconocimiento de otros sectores principales, lo que le ha permitido generar más confianza en sus capacidades. El IN-SCT también ha fortalecido las capacidades de los diferentes actores involucrados, lo que, de nuevo, ha beneficiado al MoLSA. A pesar de estos aspectos positivos, la implementación del IN-SCT debió enfrentar las dificultades derivadas de la falta de mecanismos formales de vinculación entre los ministerios involucrados, lo que resultó en que la Dirección federal de seguridad alimentaria (FSCD, que pertenece al MoA) retuviera el presupuesto del IN-SCT. A pesar de las dificultades afrontadas por los mecanismos de coordinación a nivel central y regional del IN-SCT, el nivel local logró resultados importantes, pues pudo integrar los servicios a pesar de las dificultades.

[1] **"Ensete es una planta de apariencia platanera, de importante en Etiopía, por lo que también se le llama falsa banana o bananero de Etiopía. Su raíz comestible se utiliza para la producción de Kocho (un plan tradicional)"**

LESOTO

Esta investigación exploró los impactos de CGP y de SPRINGS en cuatro temas específicos: bienestar de los hogares, inclusión financiera y actitudes frente al riesgo, nutrición y efectos en la economía local. Esta evaluación de impacto de diseño cuasiexperimental se realizó para evaluar los impactos combinados de CGP y SPRINGS. Esta evaluación tiene tres ramas de tratamiento: i) hogares que reciben tanto CGP como SPRINGS; ii) hogares que reciben CGP pero no SPRINGS; iii) hogares que no reciben ni CGP ni SPRINGS.

En términos de consumo y situación de pobreza, el efecto de CGP + SPRINGS es positivo al margen sobre el consumo no alimentario. Es negativo y significativo para la brecha de pobreza. Con respecto al ingreso y a la participación en el mercado, la evaluación encontró un incremento sustancial en el ingreso proveniente de la venta de frutas y vegetales en el grupo de hogares que se benefician de ambos programas. Los hogares que participaban en CGP y SPRINGS no solo se involucraron mucho más en la implementación de huertas caseras, 19,3%, sino que además produjeron 2,3 más vegetales, tuvieron ocho cosechas adicionales durante el año, y eran 9,9% más propensos a procesar los vegetales cosechados.

La segunda área de estudio buscaba analizar el impacto de CGP + SPRINGS en la inclusión financiera y las actitudes frente al riesgo. La evaluación encontró que la combinación del CGP y SPRINGS resultó en un incremento significativo de la proporción de hogares que ahorraban y pedían prestado dinero (un incremento de cerca del 370 y 115%, respectivamente). También hubo un incremento en el monto dinero ahorrado y prestado (incremento de aproximadamente 100%). Adicionalmente, la evaluación encontró una reducción en las estrategias negativas para enfrentar choques de los hogares como saltarse comidas, endeudarse al verse obligados a pedir prestado a prestamistas usureros en situaciones de emergencias, o participar en trabajo diario a destajo o en trabajo infantil.

En cuanto a las actitudes frente al riesgo, la evaluación de impacto encontró un incremento en la disposición a tomar riesgos, en especial entre los beneficiarios de CGP + SPRINGS, medida mediante la aplicación de encuestas y experimentos de laboratorio de campo. El impacto de los programas combinados con el paso del tiempo generó una sensación de confianza y autosuficiencia. Sin embargo, en la nueva cohorte de CGP + SPRINGS, el análisis cualitativo reporta poca voluntad de tomar riesgos debido a los pagos tardíos e irregulares del CGP, además del temor de que el hogar será eliminado del programa si incrementa sus ingresos al asumir actividades más riesgosas.

La tercera área de estudio se enfocó en el impacto de CGP + SPRINGS en la nutrición, las prácticas alimentarias y el conocimiento sobre estos temas. Los análisis cuantitativo y cualitativo mostraron que la implementación de los programas resultó en una mejora en la diversidad en la dieta debido a un incremento en el consumo de vegetales verdes, frutas, carne orgánica, lácteos y legumbres.

La última área de estudio investigó el impacto de CGP y de CGP + SPRINGS en la economía local, y analizó el efecto de los programas en la oferta y demanda del mercado. Surgieron cuatro hallazgos principales del análisis LEWIE. Primero, CGP creó multiplicadores de ingreso tanto nominal como real. Segundo, combinar el CGP con huertas de pequeña envergadura y grupos de ahorro, individualmente o de manera combinada, llevó a mayores multiplicadores de ingreso real. Tercero, la combinación de CGP con mayor acceso a los mercados, que se supone debe reducir los costos de transacción, incrementó los impactos sobre el ingreso real de CGP y CGP + SPRINGS. Por último, el análisis LEWIE identificó resultados sobre la efectividad en términos de costo-beneficio de CGP y CGP + SPRINGS. Los hallazgos mostraron que el CGP, solo y en combinación con componentes de SPRINGS, genera beneficios totales descontados que exceden los costos descontados del programa. La relación costo-beneficio del ingreso real, considerando los efectos indirectos en el ingreso que se crean en la economía local, van desde 1,49 (CGP + grupos de ahorro) a 2,31 (CGP + clubes de mercado). La relación costo-beneficio de combinar CGP con todos los componentes de SPRINGS (2,22) excede la del CGP por sí solo (1,63).

Con respecto al análisis institucional, el

estudio identificó la evolución de la metodología de focalización para CGP y para SPRINGS como un proceso clave que hizo que la articulación entre ambos programas fuera posible y efectiva. En términos del grado de intensidad de la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la planeación e implementación de estas dos intervenciones, hubo un buen grado de colaboración en terreno (consejos comunitarios y aldeas). Sin embargo, la coordinación fue débil a nivel distrital y central. Adicionalmente, se resaltó que existe una capacidad técnica limitada, recursos financieros insuficientes, recursos humanos insuficientes en todos los ministerios y alta rotación de personal en todos los ministerios.

MALÍ

El estudio evaluó la efectividad e impactos del proyecto Nioro Cash+, usando tres grupos de comparación: i) hogares que solo reciben Cash, ii) hogares que reciben Cash+, y iii) hogares no beneficiarios. El estudio analizó el impacto en diferentes aspectos de las condiciones de vida, a saber, seguridad alimentaria, dieta alimentaria, producción ganadera, actividades no agrícolas, consumo agrícola y no agrícola, higiene, aspiraciones y expectativas para el futuro.

El proyecto apoyó la producción ganadera mediante la distribución de cabras y la provisión de asistencia en producción pecuaria a cada hogar que se beneficiaba del kit de Cash+. Se observó un incremento significativo en la producción ganadera entre los beneficiarios de Cash+. El ingreso bruto promedio, proveniente del ganado, de los beneficiarios de Cash+ fue 68,5% y 88,2% mayor de lo que hubiera sido si se encontraran en el grupo de control o en el grupo de solo Cash, respectivamente. Los hogares que recibían Cash+ también tenían un volumen de ganado 85,4% mayor que si hubieran recibido solo Cash. Sin embargo, el estudio cualitativo reveló que la cantidad de alimento para ganado que recibieron los beneficiaros de Cash+ (50 kg) no era suficiente para la duración del proyecto y llevó a algunas personas a comprar más alimento con su propio dinero, lo que pudo ser en detrimento de otras necesidades.

En términos de seguridad alimentaria, el estudio encontró un impacto significativo del tratamiento Cash+ en sus beneficiarios, en comparación con la situación en la que no habían sido incluidos en el programa. En promedio, la proporción de hogares que nunca tenían que preocuparse por tener suficiente comida aumentó en un 70,5% con Cash+. Los beneficiarios de Cash+ también eran 7,1% menos propensos a experimentar cualquier nivel de inseguridad alimentaria que si solo hubieran recibido Cash.

Con respecto a las aspiraciones y expectativas, el estudio cuantitativo no encontró ningún impacto significativo del programa en las expectativas de los encuestados de tener una mejor condición socioeconómica en el futuro. Sin embargo, el estudio sí observó impactos positivos y significativos del programa en las aspiraciones relacionadas con la educación de los niños y niñas. Los beneficiarios de solo Cash y Cash+ eran, respectivamente, 51,9 y 16,3% más propensos a aspirar que sus hijos alcanzaran el nivel universitario en comparación con los no beneficiarios.

Con respecto al análisis institucional, el estudio evaluó cinco subtemas: (i) compromiso político, (ii) contexto político, (iii) mecanismos institucionales de coordinación, (iv) mecanismos de financiación, y (v) capacidades humanas. En términos del compromiso político, se encontró que el gobierno de Malí tiene un alto compromiso político con desarrollar el sector de protección social y el sector de agricultura. Con respecto al contexto político, si bien existían compromisos de alto nivel con construir coherencia entre la protección social y la agricultura, estos no eran admitidos ampliamente ni se mantenían en todos los niveles políticos.

En términos de los mecanismos de coordinación, si bien estos mecanismos existen, presentan algunos problemas: i) ciertos mecanismos son muy engorrosos debido a los muchos organismos involucrados a nivel nacional; ii) pocas de las reuniones estatutarias se llevan a cabo; iii) ciertos actores no están representados en algunos de los mecanismos; iv) se da poca consideración a la financiación y operación de mecanismos específicos; y, v) no se hace referencia al deseo de lograr coherencia entre la protección social y la agricultura, así como tampoco existe un vínculo entre los mecanismos de ambos sectores.

Con respecto a los mecanismos de financiación y las capacidades de recursos humanos, el estudio encontró que: i) la financiación de los dos sectores no integra explícitamente el tema de la coordinación y ii) la financiación no considera la posibilidad de unir recursos para mejorar la coherencia. Por último, el análisis encontró cuáles son las cualidades de recursos humanos que se requieren para apoyar la coherencia entre la protección social y las intervenciones agrícolas: i) la capacidad de producir y compartir datos convincentes; ii) la capacidad de facilitar alianzas y sociedades intersectoriales; y iii) la capacidad de diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar políticas y programas convincentes.

ZAMBIA

Este estudio de caso reunió los resultados de tres evaluaciones en un intento por proporcionar una imagen más integrada de los resultados de los programas Home Grown School Feeding (HGSF) Programme and the Conservation Agriculture Scale-Up (CASU). El estudio evaluó los impactos en la producción y en variables de bienestar. La evaluación de impacto está basada en un diseño de grupo de control no equivalente solo posterior a la prueba, con solo una ola de datos posteriores a la intervención. La evaluación incluyó cuatro ramas de tratamiento: rama de solo HGSF; rama de solo CASU; rama de HGSF + CASU, y rama de control.

Para los resultados de producción agrícola, CASU y CASU + HGSF producen efectos mayormente positivos, mientras que el HGSF presenta impactos mixtos. En términos de la comercialización por parte de los agricultores, el maíz y los cacahuates fueron los cultivos más vendidos en la muestra, el incremento en la cantidad de vendedores de maíz y cacahuates fue considerablemente mayor que los impactos observados para los programas individuales. Adicionalmente, los ingresos totales incrementaron en los tres grupos de tratamiento, lo que está respaldado en general por el estudio cualitativo, pues este reporta que los hogares han cambiado el uso de sus cosechas, pasando de sembrar productos para el consumo del hogar a una situación donde además de poder consumirlos, también pueden venderlos.

Por otro lado, la proporción de agricultores que participan en la cría de ganado es de cerca del 80% para la rama de solo CASU y para la rama combinada; esta cifra es del 60% para la rama de control y del 43% para el grupo de HGSF. La participación en la producción de subproductos ganaderos era relativamente baja en la muestra del estudio; osciló entre el 12% en la rama de CASU y el 1,6% en HGSF. Tanto el programa CASU como los programas combinados llevaron a incrementos considerables en la proporción de agricultores que manejan subproductos, mientras que el HGSF no produjo resultados significativos para este resultado. El análisis también observó la participación de los agricultores en mercados de ganado en términos de extensión e ingresos por ventas. Los animales más comerciados eran cabras y gallinas; entre el 10 y el 23% de los agricultores vendió pequeños rumiantes en los 12 meses previos a las encuestas. CASU incrementó la participación de mercado de los beneficiarios pues estos vendían más vacas, cabras y gallinas. El programa HGSF estaba asociado principalmente con una reducción en la venta de animales.

Con respecto al ingreso total, el estudio cualitativo encontró que el programa HGSF llevó a una reducción en el ingreso bruto del 40%. CASU no tuvo ningún impacto estadísticamente significativo en el ingreso bruto, pero sí llevó a un incremento en el ingreso proveniente del ganado. El tratamiento combinado incrementó el ingreso bruto en cerca del 43%, lo que estuvo impulsado principalmente por el sector de los cultivos y por las ventas no agrícolas.

Con respecto a la seguridad alimentaria y a los indicadores de escolaridad, el estudio resaltó los efectos positivos de ofrecer comidas en ambos grupos de resultados. Sin embargo, cuando se observan más de cerca y se consideran los impactos del HGSF, los impactos en la escolaridad se anulan y los de la seguridad alimentaria se tornan negativos. El proyecto CASU tuvo impactos positivos en la seguridad alimentaria, mientras que no afectó las decisiones sobre escolaridad, como se esperaba. La combinación de CASU y HGSF llevó a impactos positivos en la seguridad alimentaria y a algunos impactos negativos en la escolaridad.

Por último, el ejercicio de microsimulación exploró la distribución de impactos de combinar el programa HGSF y el proyecto CASU. Para el apoyo productivo de CASU y el programa de compras locales del HGSF, los resultados mostraron que antes de la intervención los participantes, en general, tenían mejor situación de pobreza que aquellos que no participaban en programas. En términos de la distribución general de ingresos, CASU y HGSF tuvieron un efecto ligeramente igualador. La microsimulación del componente de comidas escolares del HGSF mostró que, si la alimentación escolar se ampliara para alcanzar una cobertura universal, las tasas de asistencia escolar incrementarían en 4,7 puntos porcentuales, en promedio, en comparación con un escenario en el que no haya alimentación escolar.

Lecciones clave del análisis institucional

Los resultados muestran la importancia de cuatro aspectos para lograr un entorno propicio para implementación de intervenciones de protección social y desarrollo productivo rural.

El primer aspecto crucial es el **compromiso político**. Aun así, la evidencia indica que esto no es suficiente por sí solo para garantizar que los diferentes sectores y sus instituciones trabajen de manera articulada y logren generar acuerdos comunes de cooperación.

Es necesario complementar el compromiso político con las condiciones técnicas adecuadas que hagan posible la articulación. En este sentido, tres aspectos desempeñan un rol crucial: los mecanismos de coordinación, los mecanismos de financiación y las capacidades humanas y físicas.

La necesidad de contar con **mecanismos formales de coordinación** se hace evidente en todo el ciclo de políticas públicas, y en todos los niveles de implementación. Algunos de los casos analizados tienen mecanismos de coordinación y colaboración, principalmente en las fases de diseño y planeación. Sin embargo, en las fases de implementación, la colaboración y coordinación se diluyen. Con respecto a los diferentes niveles de implementación, es evidente que, a nivel central, existen algunos mecanismos formales de articulación, mientras que, a nivel local, la articulación entre las intervenciones se da de manera más informal. Otros aspectos cruciales del diseño que promueven la coordinación son la focalización y la definición de la población objetivo. Las experiencias analizadas muestran que la focalización podría ser un instrumento clave de articulación.

Con respecto a los **mecanismos de financiación**, el análisis mostró la necesidad de unir recursos para implementar programas conjuntos. Adicionalmente, los aspectos presupuestales desempeñan un rol decisivo en los procesos de articulación y coordinación de políticas y programas, en especial cuando los actores involucrados tienen diferentes perspectivas sobre el trabajo institucional, y la articulación se considera un costo en lugar de un beneficio.

En términos de recursos humanos y físicos, existe la necesidad de tener suficiente apoyo humano en todos los niveles de implementación, y este recurso humano debe estar capacitado en la importancia de las intervenciones multisectoriales. Por último, los estudios ilustraron la necesidad de producir y compartir datos convincentes para la focalización, la implementación y el seguimiento de los programas.

RECOMENDACIONES

A lo largo de este documento, se ilustró cómo las sinergias entre los programas sociales y productivos en África han generado efectos positivos en los resultados productivos, el ingreso de los hogares, la seguridad alimentaria y los resultados financieros. Estos resultados nos invitan a persistir en la búsqueda de este tipo de sinergias.

Si bien las evaluaciones de impacto encontraron sinergias entre los dos tipos de programas, la evaluación institucional mostró cómo estas sinergias se pueden potencializar.

El análisis institucional mostró que, en los casos africanos, el sector agrícola tiene mayor importancia que otros sectores, incluyendo la protección social. Sin embargo, se muestra reticente con respecto a trabajar con sectores sociales que se crearon más recientemente y que tienen presupuestos y recursos humanos y técnicos menos consolidados. Por estas razones, la propuesta es tener un programa con dos tipos de componentes bajo la dirección de los ministerios de agricultura, para aprovechar las capacidades institucionales y técnicas de este sector.

Por otro lado, en África, las ONG y la cooperación internacional tienen un rol esencial en el diseño, financiación e incluso implementación de los programas. Estas organizaciones están desempeñando un rol clave a la hora de promover procesos de articulación y de resolver dificultades asociadas con debilidades técnicas y presupuestales de la región.

Esto requiere que se apueste continuamente por una estrategia de apoyo financiero y técnico mediante agencias de cooperación, ONG internacionales y el sector público, para contribuir al fortalecimiento de los ministerios y de los servicios públicos, incluyendo el diseño de mecanismos formales de coordinación que generen los incentivos adecuados para promover la coordinación. Las debilidades institucionales pueden ser una oportunidad para incorporar desde las etapas tempranas acuerdos de cooperación y coordinación, que pueden ser difíciles de promover en contextos de mayor fortaleza institucional pero también de mayor rigidez.

También se recomienda prestar especial atención, desde la etapa de diseño, al rol que se espera del nivel local en la implementación de los programas. Esta recomendación es viable con base en un conocimiento adecuado y exhaustivo de las capacidades, actores y resistencias que pueden operar a nivel local. De esta manera, es posible mejorar sus fortalezas y mitigar los posibles riesgos derivados de una mala consideración con respecto al rol clave que desempeña el nivel local, como lo demuestran todas las experiencias analizadas.

HOJA TÉCNICA

El Proyecto

En los últimos años, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) junto con la Universidad de Los Andes y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) han estado analizando los posibles efectos sinérgicos de las intervenciones que involucren programas de protección social y proyectos de desarrollo productivo en hogares rurales. El FIDA y la Universidad de Los Andes lo han hecho a través del Grant "Transferencias Monetarias Condicionadas y Desarrollo Rural en América Latina" (www.sinergiasrurales.info/), y la FAO a través del proyecto "De protección a la producción: El papel de Transferencias Monetarias Sociales en el Fomento de Desarrollo Económico" (PtoP) (www.fao.org/economic/ptop). Estos proyectos han recogido evidencia sobre las mencionadas sinergias y complementariedades, a la vez que han planteado nuevas preguntas relacionadas con los tipos de sinergias y cómo sacar provecho de ellas, la secuencia adecuada de la introducción de programas y las reformas institucionales necesarias para avanzar en complementariedad y mejorar, de esta forma, el resultado de los programas.

Para dar respuesta a algunas de estas preguntas, el proyecto "Mejorando la articulación entre intervenciones de protección social y desarrollo productivo rural en países en desarrollo: lecciones de América Latina y África" -coordinado por la Universidad de Los Andes (UNIANDES), a través del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) y financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)- busca reunir evidencia de los beneficios de las intervenciones articuladas.

La meta del proyecto fue recoger evidencia de los beneficios de las intervenciones articuladas que podrían informar sobre el diseño institucional y operativo, con la intención de que los formuladores de política y organismos de cooperación del desarrollo puedan utilizar los resultados como base para la mejora de las intervenciones contra la pobreza rural y ayudar, de este modo, a pequeños agricultores a ser parte de la transformación rural.

El objetivo principal del proyecto es influenciar a las instituciones gubernamentales relacionadas con las políticas de desarrollo productivo rural y protección social, para aprovechar las sinergias identificadas entre ambas. El proyecto se implementó en siete países, tres en América Latina y cuatro en África.

La evaluación realizada

Para los cuatro casos africanos de Etiopía, Lesoto, Malí y Zambia, el proyecto realizó una evaluación de impacto o de resultados. Las evaluaciones recolectan información sobre los cambios reales para los beneficiarios de los programas, y buscan establecer si, y en qué medida, las intervenciones han logrado cambios efectivos en la conducta y características de sus beneficiarios. Las evaluaciones de impacto están acompañadas por una evaluación cualitativa para analizar las sinergias entre los programas.

Diseño www.disenohumano.cl
Fotografía: paginas 2 y 7, FAO

ÁFRICA

SINERGIAS RURALES

Tendiendo puentes entre políticas sociales y de inclusión productiva

sinergiasrurales.info

Para más información sobre el Proyecto Sinergias Rurales, contáctese con:

- **Jorge Maldonado**
  jmaldona@uniandes.edu.co
- **Viviana León-Jurado**
  dv.leon10@uniandes.edu.co

Para más información sobre las evaluaciones de África contáctese con:

- **Alejandro Grinspun**
  Alejandro.Grinspun@fao.org
- **Christine Legault**
  Christine.Legault@FAO.org

Con el apoyo técnico de:

Universidad de los Andes Colombia | Facultad de Economía

IFAD Investing in rural people

Food and Agriculture Organization of the United Nations