



SINERGIAS RURALES



AMÉRICA LATINA

*Tendiendo puentes entre políticas sociales
y de inclusión productiva*



Con el apoyo técnico de:

Con la cooperación técnica de:

Articulación entre programas de protección social y desarrollo productivo rural en tres países de América Latina. Propuestas para aprovechar el potencial de las sinergias

MENSAJES CLAVE

La articulación entre programas de protección social y desarrollo productivo rural puede contribuir a que los hogares pobres y vulnerables superen la trampa de la pobreza y rompan su transmisión intergeneracional. Así lo demuestran cuatro estudios realizados en Colombia, México y Perú.

Aunque se trata de estudios realizados antes de la crisis socioeconómica provocada por la pandemia del COVID-19, los resultados son promisorios en cuanto a su contribución a incrementar la capacidad de resiliencia de los hogares ante shocks o crisis externos, argumento particularmente relevante para promover estrategias de esta naturaleza ante la eminente necesidad de impulsar procesos de reactivación social y económica en el sector rural.

Las evaluaciones de impacto de algunos casos de articulación, como en Colombia y Perú, muestran en general, efectos positivos de la interacción de los programas analizados, tanto en términos productivos –ingresos, activos y producción pecuaria– como en el fortalecimiento de habilidades blandas, expectativas y aspiraciones de las personas.

Los resultados relevan la necesidad de incrementar la dotación de bienes públicos e infraestructura en los territorios, atender a los factores climáticos y su impacto sobre los proyectos agropecuarios impulsados por las familias, y entregar herramientas sobre aspectos ambientales asociados a la producción.

El análisis institucional de los mecanismos formales e informales de coordinación institucional muestra que los esfuerzos de articulación enfrentan importantes dificultades, sobre todo a nivel de diseño, muchos de los cuales se logran sortear con éxito al momento de la implementación. A este nivel, cabe resaltar la capacidad y

compromiso de los equipos de gestores, promotores o monitores locales de los programas, que aún sin un mandato claro, muchas veces resuelven problemas en el territorio y fortalecen el potencial de generación de sinergias entre intervenciones.

La voluntad política es necesaria, pero no suficiente para lograr una articulación eficiente. Un buen diseño no se resuelve sólo con voluntad, si no se atienden, además, las capacidades técnicas de los equipos y, sobre todo, las inercias institucionales derivadas de una cultura organizacional acostumbrada a trabajar en forma sectorial y parcelada. En este sentido, sin embargo, mayor complejidad en el diseño de articulación no garantiza procesos de coordinación exitosos, como muestran los casos de Colombia y México.

Existe un conjunto de mecanismos técnicos que pueden contribuir a generar incentivos y promover la articulación, entre los que destacan el presupuesto, la focalización y la definición de la población objetivo. Las mesas de coordinación y otras instancias formales similares, sobre todo si involucran a una gran cantidad de actores sin poder real de decisión, son sólo efectivas para el intercambio de información, pero no para la toma de decisiones sobre aspectos sustantivos de la articulación.

En un contexto como el latinoamericano, donde el peso político y financiero de los ministerios sociales es muy superior a los de agricultura, se recomienda aprovechar el potencial de las sinergias a través del diseño de programas únicos anclados institucionalmente a los ministerios de agricultura, con un fuerte énfasis en generar capacidades en la población beneficiaria para su mejor aprovechamiento de las opciones productivas que les ofrecería este programa integrado. Resulta clave, para ello, fortalecer la prioridad asignada en agricultura, a la agenda de desarrollo rural.



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

La articulación entre protección social y desarrollo productivo rural puede contribuir a que los hogares pobres y vulnerables superen la trampa de la pobreza y rompan su transmisión intergeneracional. Mientras que la protección social provee liquidez y alivia en lo inmediato, en parte, las condiciones de pobreza, los programas de desarrollo productivo permiten generar los medios para una salida sostenida de la pobreza.

Estrategias de articulación de este tipo cobran particular relevancia en zonas rurales de América Latina y África, donde se concentra la mayor cantidad de personas y hogares en condición de pobreza y donde son más escasas las oportunidades de generación de ingresos a través del acceso a empleo remunerado. Al mismo tiempo, prevalece un alto grado de informalidad en la tenencia de la tierra, el comercio y las actividades de generación de ingresos en general, así como baja asociatividad y organización entre los productores. Como consecuencia, los hogares de pequeños agricultores están sujetos a riesgos e impactos externos, presentando una baja capacidad de resiliencia ante estos choques, y enfrentando dificultades para acceder con sus productos a mercados, que no siempre funcionan correctamente, o simplemente no existen. El resultado es que los hogares de pequeños agricultores en situación de pobreza suelen tomar estrategias de bajo riesgo y bajo retorno como medios de vida, lo que afecta su potencial de generación de ingresos y el consecuente consumo de alimentos. Esto afecta, a su vez, las decisiones respecto a la educación y salud, que pierden prioridad ante el trabajo y la alimentación, lo que suele desencadenar la transmisión intergeneracional de pobreza y vulnerabilidad.

Por eso es que una estrategia que aborde estos distintos problemas de forma integrada, de manera tal de proveer liquidez en lo inmediato, promover la participación de los hogares en los sistemas de salud y educación a través del condicionamiento asociado a los programas de transferencia monetaria, generar capacidades para desplegar el potencial productivo de los hogares pobres y apoyarlos con activos e insumos para la producción y comercialización de sus productos, resultan una buena estrategia para avanzar hacia una salida sostenida de la pobreza.

LOS CASOS ESTUDIADOS: COLOMBIA, MÉXICO Y PERÚ

En **Colombia** se realizaron dos casos de estudio, enfocados en programas implementados a partir de 2011 para atender a las familias víctimas del conflicto armado. El primero corresponde al análisis de la Estrategia UNIDOS (Estrategia de Acompañamiento Familiar y Comunitario) y el programa Familias en su Tierra (FEST) –ambas a cargo de Prosperidad Social–. El segundo caso incluye el análisis del Programa Proyectos Productivos (PPP), perteneciente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras (URT), y su relación con otras intervenciones de protección social.

Para **México** se analizó el Proyecto de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO), tanto en su articulación con PROSPERA – Programa de Inclusión Social, principal programa de

transferencias monetarias condicionadas, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como con la oferta de programas de fomento productivo (PFP) existentes en distintas secretarías del ejecutivo federal.

El caso de estudio en **Perú** se centró en Haku Wiñay¹, un programa de desarrollo productivo, y su articulación con el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos, programa de transferencias monetarias condicionadas, ambos a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). La evaluación de impacto analizó los efectos de Haku Wiñay en usuarios de Juntos, y de un programa piloto de habilidades blandas también entregado a estos usuarios.

Casos analizados en América Latina

País / caso	Tipo de arquitectura político-institucional	N° programas	Intencionalidad	Análisis realizados
Colombia FEST + UNIDOS	Programas diferentes, con objetivos complementarios, a cargo de una misma institución	2	No intencionado	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de impacto • Análisis institucional
Colombia PPP + FeA	Programas distintos e independientes, a cargo de distintas instituciones, que focalizan (casualmente) en la misma población	2	No intencionado	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de impacto • Análisis institucional
Perú Juntos + Haku Wiñay - Programa de habilidades blandas	Programas diseñados en forma complementaria, a cargo de una misma institución, que conforman una estrategia integrada	2	Intencionado	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de impacto • Análisis institucional
México PROINPRO + PFPs	Programas diferentes, con objetivos complementarios, a cargo de instituciones distintas que se articulan entre sí	14	Intencionado	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis institucional



¹ El mismo programa cuenta con nombres traducidos: en Shipibo-conibo se conoce como Noa Jayatai y en español como Vamos a Crecer.

RESULTADOS DEL PROYECTO

COLOMBIA. FAMILIAS EN SU TIERRA Y ESTRATEGIA UNIDOS

La evaluación encontró que **FEST generó efectos positivos y directos sobre variables de tipo productivo**. Específicamente, se encontró un efecto positivo sobre las variables activos productivos y dedicación diaria a trabajar en actividades secundarias, mostrando un incremento de 3,7 horas a la semana. La Estrategia UNIDOS contribuyó a generar estos cambios, principalmente mediante su papel indirecto, que permitió a los beneficiarios acceder a la oferta del Estado. Finalmente, al comparar los hogares FEST con hogares que no recibieron otra intervención, no se encontraron cambios en los ingresos de los hogares atendidos.

En cuanto a las sinergias, se encontraron efectos en variables como ahorro informal, seguridad alimentaria, percepción de bienestar y capital social.

En términos de ahorro, se observó un efecto positivo de 9 puntos porcentuales en el ahorro informal para los hogares FEST. Adicionalmente, se identificó una sinergia cuando el hogar fue atendido de manera conjunta por los dos programas. Si bien este efecto puede atribuirse en gran parte a FEST, el trabajo cualitativo encontró que los hogares mencionaron el papel de los cogestores como asesores en temas de ahorro, y la creación de grupos de ahorro gracias a la Estrategia UNIDOS. Así mismo, se observó una sinergia entre FEST y UNIDOS alrededor de la variable préstamos de tipo informal, la cual se traduce en una reducción de 4,9 puntos porcentuales en el uso de créditos de usura como paga diario o gota-a-gota (shark loans).

En las variables de seguridad alimentaria también se encontró un espacio sinérgico entre las dos intervenciones. FEST aporta en la reducción de la inseguridad

alimentaria severa y en la migración de un porcentaje de hogares a inseguridad alimentaria leve. Lo anterior refleja una transición hacia la seguridad alimentaria de los hogares que recibieron FEST. En aquellos hogares que recibieron ambos programas se observó un incremento en el porcentaje de hogares en inseguridad leve, confirmando la transición hacia la seguridad alimentaria. Si bien el efecto de UNIDOS sobre variables de seguridad alimentaria es indirecto, las charlas de los cogestores de UNIDOS refuerzan hábitos alimenticios saludables, lo cual puede también fortalecerse a través de la implementación de huertas caseras que promueve FEST, lo que estaría logrando combinar esfuerzos.

En las **variables de tipo subjetivo, como aspiraciones y expectativas, se encontraron efectos de tipo indirecto por parte de los dos programas**. Los dos programas operan gracias a que los participantes han mejorado su situación y, en consecuencia, se sienten más tranquilos, cómodos y animados. Con respecto al capital social, tanto FEST como UNIDOS, a través de su trabajo comunitario en los proyectos de FEST como en los encuentros y formación de organizaciones sociales de UNIDOS, parecen haber afectado de manera positiva la percepción de trabajo conjunto, apoyo y cooperación entre los participantes.

El análisis institucional, por su parte, muestra la existencia de un grado de articulación de baja intensidad a pesar de las facilidades que genera el hecho de que sólo haya una institución (Prosperidad Social) a cargo de la implementación de las dos intervenciones analizadas, y que FEST tiene criterios de priorización para atender a hogares de UNIDOS.

COLOMBIA. PROGRAMA PROYECTOS PRODUCTIVOS

Los resultados de la evaluación del **Programa Proyectos Productivos sugieren que el programa generó efectos positivos en diferentes variables**. Se encontró que el mayor crecimiento que logran los hogares es sobre el **valor de los activos**, lo cual sucede cuando están cerca de consolidar el Proyecto Productivo y que se estabiliza una vez la participación en el programa ha terminado. También se encontró que el número de productos pecuarios aumenta en la medida que los meses de exposición al programa son mayores. Contrario a este resultado, los hogares reducen con el tiempo la cantidad de productos agrícolas. A pesar de lo anterior, durante el tercer año después de iniciado el proyecto, de nuevo se observa una senda creciente en la diversificación de productos tanto agrícolas como pecuarios, lo que sugiere que la reducción de cultivos es una estrategia temporal mientras se organiza el sistema productivo.

Por otra parte, **en términos de pobreza y seguridad alimentaria el estudio halló resultados positivos**. Se encontró que los hogares redujeron su nivel de pobreza; en promedio, los hogares reducen entre una y dos privaciones el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)² durante la implementación del programa y después de haber terminado su participación en el mismo. En cuanto a Seguridad Alimentaria, el análisis mostró que a medida que pasa el tiempo de exposición al programa, los hogares parecen estar transitando de la inseguridad moderada a la inseguridad leve. Después del mes 40, ambos tipos de inseguridad se reducen.

Con respecto a los efectos relacionados con servicios financieros, se pudo observar que **los hogares redujeron, en promedio, la probabilidad de recibir crédito informal** (de usura) en un 30% e incrementaron la probabilidad de

aumentar el crédito formal en un 20%. La evaluación cualitativa analizó ciertos canales para explicar los resultados sobre el acceso a crédito y la ausencia de efectos sobre el ahorro; i) se encontró que varios hogares gastaron sus ahorros reinvertiendo en sus emprendimientos productivos, mientras que otros tuvieron que usarlos para enfrentar problemas exógenos; y ii) por medio del análisis de sentencias de restitución se encontró que varias de ellas (17) están orientadas a favorecer el acceso a crédito por parte de los hogares restituidos para el desarrollo de emprendimientos y la recuperación de su capacidad productiva, a través de líneas de financiamiento especiales dirigidas a la población víctima.

Se encontró, por último, **un impacto positivo y significativo de la participación del programa u otras intervenciones sobre la percepción de bienestar subjetiva de los hogares**, el capital social y el empoderamiento.

El análisis institucional evidenció, además, la presencia de otros programas que también benefician a los hogares, como la Red de Seguridad Alimentaria (ReSA), Familias en su Tierra (FEST) y Familias en Acción (FeA), los que pueden tener efectos sinérgicos. No obstante, a pesar de que existe un mecanismo de coordinación interinstitucional, como el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto (SNARIV), no hay un diseño institucional que permita una estrategia conceptual y operativa de articulación formal. Por el contrario, la articulación se ha presentado fundamentalmente en espacios informales a nivel local, lo que ha llevado a mejores resultados en la implementación del PPP en términos de capital social, ahorro y la posibilidad de tener espacios para la comercialización de los productos de los proyectos productivos.



² El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) está compuesto por quince privaciones relacionadas con las condiciones educativas del hogar, las condiciones de la niñez y juventud, trabajo, salud y acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. En este caso, una reducción del IPM indica que algunas de estas condiciones mejoraron.

PERÚ

Los resultados de Haku Wiñay son positivos. El programa muestra **un aumento en el ingreso** de casi 1.400 soles anuales (803 US\$ppa). Este es un salto considerable, que representa un incremento de más del 30% frente al ingreso de los hogares en centros poblados que no fueron inicialmente asignados al programa.

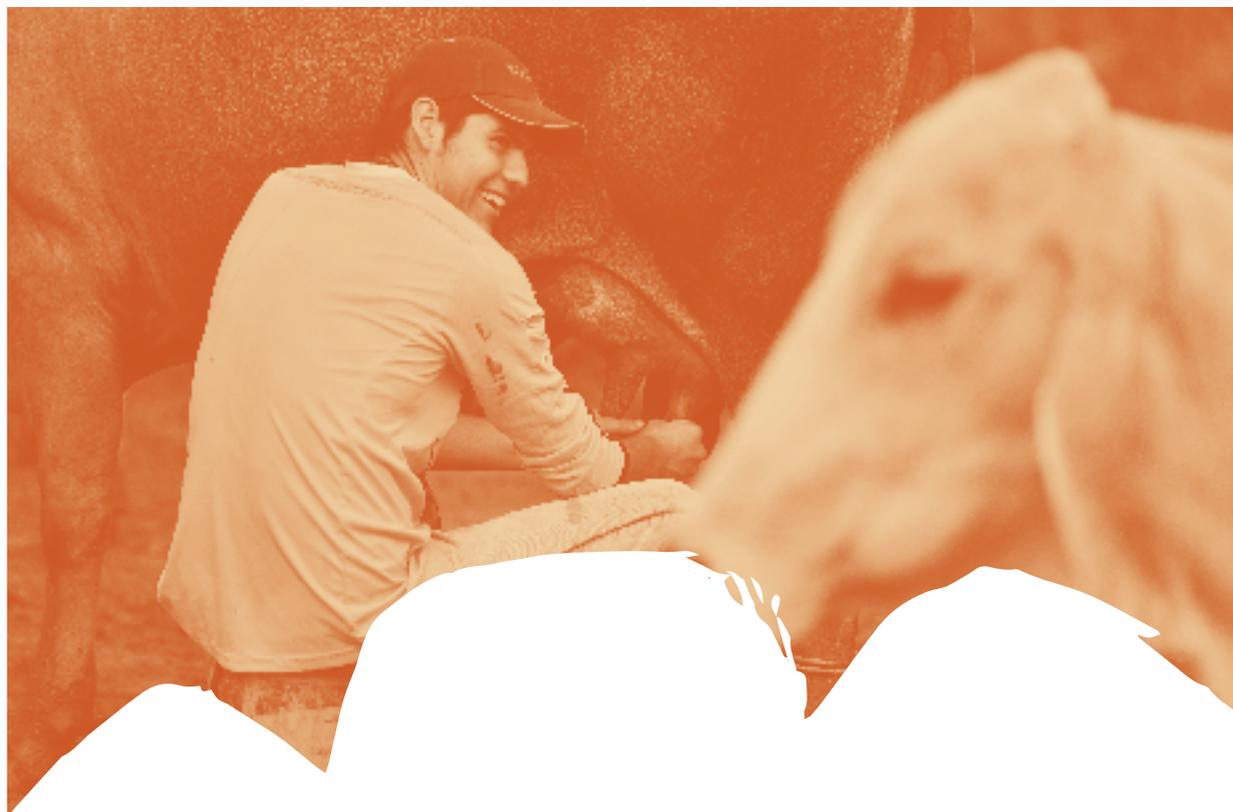
Se observa, también, **cambios en las tecnologías utilizadas para desarrollar la actividad agropecuaria, logrando la adopción de nuevas tecnologías**. Así, los resultados apuntan a un aumento en el cultivo de hortalizas, en el uso (por sobre la preparación) de abonos, en el riego por aspersión, un aumento en el área de cultivo de pastos, e impactos positivos en el uso de galpones para el manejo de la crianza de animales pequeños. Si bien estos resultados hablan del éxito del programa y explican, en parte, el cambio observado en el ingreso, queda por ver si el uso de estas tecnologías se mantiene en el futuro. La mayoría de estos cambios son el resultado de usar y aplicar los elementos y enseñanzas que el programa promovió, por lo que no es posible determinar si el uso de estas tecnologías persiste en el tiempo o si el efecto capturado se debe únicamente a la transferencia de bienes y supervisión que realizaba el programa.

Finalmente, en cuanto a la **evaluación del programa de habilidades blandas** – un componente adicional que recibieron algunos hogares atendidos por Haku Wiñay–, los resultados muestran que la probabilidad de usar galpones para los cuyes aumentó en un 17%. Este es un resultado importante porque casi el 30% de los participantes del coaching se propusieron como parte del plan de acción tecnificar y así aumentar su producción de cuyes e ingresos. Además, para las variables **psicológicas** se encontró que participar en el **coaching** aumenta el índice de Internalidad y reduce el índice de Otros Poderosos¹. Esto quiere decir que hay un aumento de la creencia en que la vida está determinada por las acciones propias, pero al mismo tiempo un aumento en la creencia que hay personas en el entorno que terminan afectando estos resultados.

En cuanto a la articulación entre Juntos y Haku Wiñay, el análisis institucional llama la atención sobre dos elementos clave que sirven de aprendizaje para fortalecer mecanismos de articulación. Primero, muestra las dificultades que resultan de la articulación interinstitucional, las cuales se observan en un primer y fallido intento de articulación de Juntos con los programas de desarrollo productivo rural del Ministerio de Agricultura. Segundo, permite observar los limitados mecanismos de coordinación formales existentes, aún luego de que se decide crear Haku Wiñay en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y, por lo tanto, que ambos programas analizados pertenecen a la misma institución (MIDIS). No obstante, cabe señalar también que, por medio de coordinaciones informales, especialmente gracias al rol desempeñado por los gestores locales de Juntos, se solucionan a nivel local asuntos no resueltos sobre la articulación y coordinación de los programas a nivel central.



¹ El índice de Locus de Control está conformado por el índice de Internalidad, Índice de Otros Poderosos y el Índice del Azar. El primero hace referencia a qué tanto la persona piensa que tiene control sobre su propia vida; el segundo y el tercero hablan de si la persona considera que los eventos de su vida están controlados por otras personas o por el azar, respectivamente.



RESUMEN DE RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO



PRODUCTIVAS

FEST

- + activos productivos
- + dedicación a trabajar en actividades secundarias

PPP

- + activos productivos
- + productos pecuarios
- productos agrícolas

Haku Wiñay

- + nuevas tecnologías



INGRESO, POBREZA Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

PPP

- pobreza

Haku Wiñay

- + ingresos



SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EDUCACIÓN

FEST + UNIDOS

- inseguridad alimentaria severa
- + inseguridad alimentaria leve

PPP

- inseguridad alimentaria moderada
- + seguridad alimentaria leve



FINANCIERAS Y RIESGOS

FEST + UNIDOS

- + ahorro
- créditos informales

PPP

- + créditos formales
- créditos informales



PSICOLÓGICAS Y SOCIALES

FEST + UNIDOS

- + expectativas
- + capital social
- + bienestar subjetivo

PPP

- + empoderamiento
- + bienestar subjetivo
- + capital social

Haku Wiñay

- + índice de locus de control

Haku Wiñay + Programa Habilidades Blandas

- + índice de internalidad
- índice de otros poderosos



MÉXICO

En el caso de México, ante el cierre anticipado de PROINPRO en 2017, no fue posible llevar a cabo una evaluación de impacto. En este caso, los principales resultados surgen del análisis institucional. El principal mecanismo articulador entre la estrategia de inclusión productiva de PROSPERA, uno de cuyos programas pilotos fue PROINPRO, y los programas de fomento productivo radicados en otras secretarías de Estado, fue el Subcomité Técnico de Empleo, Ingresos y Ahorro (STEIA). El pobre desempeño de esta instancia, y por consecuencia de PROINPRO y los otros tres pilotos productivos, fue una de las razones que argumentó PROSPERA para cerrar el proyecto antes de tiempo.

El fracaso del STEIA pone en evidencia la necesidad de complementar el respaldo político con un diseño técnico viable y oportuno, aspectos de los que careció la estrategia de inclusión productiva de PROSPERA, afectando la capacidad de acción del PROINPRO y de los otros pilotos. Entre estos aspectos técnicos destacan:

- Como en muchos programas de transferencias condicionadas en América Latina, los componentes de educación y salud de PROSPERA contaban con una partida presupuestaria asignada en el Presupuesto de Egresos de la Federación y coordinaban sus acciones uno a uno con las respectivas secretarías, lo que permitía asegurar las prestaciones de salud y educación asociadas al paquete de transferencias. Sin embargo, no se optó por el mismo diseño cuando se incorporó al programa el nuevo componente de inclusión productiva, con la consecuente falta de incentivos para los programas de fomento productivo para sumarse a la estrategia propuesta por SEDESOL.

- Aun cuando los programas de fomento productivo priorizados en la estrategia incorporaron un párrafo en sus reglas de operación, que buscaba dar prioridad en atención a las familias de PROSPERA, esto no se tradujo en modificaciones en su diseño que facilitaran el acceso de los beneficiarios de PROSPERA-PROINPRO, por lo que estos debieron atender a las respectivas convocatorias como cualquier otro beneficiario. La población PROSPERA difícilmente cumplía con los requisitos de participación y acceso a los apoyos productivos ofrecidos por estos programas.

Un elemento adicional importante de considerar es el de las inercias institucionales, que en América Latina tienden fuertemente a promover lógicas de trabajo sectorial y compartimentalizadas. En el funcionamiento del STEIA, estas inercias se evidenciaron como celos institucionales de parte de los representantes del sector de agricultura respecto de la capacidad del sector social de operar proyectos productivos, así como de los beneficiarios de programas sociales para responder adecuadamente a los requisitos de participación en programas de la Secretaría de Agricultura (SAGARPA).

RECOMENDACIONES

Los resultados positivos de las evaluaciones realizadas invitan a persistir en la búsqueda de sinergias entre programas sociales y productivos, como las descritas.

Un aspecto que juega un rol fundamental a la hora de promover esfuerzos de articulación es el respaldo político de las autoridades de gobierno. Aun así, la evidencia indica que este no es suficiente por sí mismo para lograr que los distintos sectores y sus instituciones trabajen de manera articulada y logren generar acuerdos comunes de cooperación.

Es necesario complementar voluntad política con condiciones técnicas adecuadas que hagan posible la articulación. En este sentido, los aspectos presupuestarios juegan un rol decisivo en los procesos de articulación y coordinación de las políticas y programas, especialmente cuando los involucrados sostienen visiones distintas sobre el quehacer institucional y la articulación se ve como un costo antes que un beneficio. En este sentido, mayor complejidad en el diseño de la articulación no garantiza procesos de coordinación exitosos, como muestran los casos de Colombia y México.

Otros aspectos críticos para un diseño que promueva la coordinación son la focalización y la definición de la población objetivo. En las experiencias analizadas se repite la falta de disposición de adaptar los instrumentos de apoyo productivo a los grupos más vulnerables de la población rural. Para resolver estos problemas se requiere abordar un conjunto de cuestiones institucionales, sobre todo a nivel de diseño, para asegurar incentivos adecuados que promuevan la articulación. Para avanzar en esta dirección, serán necesarios importantes esfuerzos para entender y transformar culturas institucionales que se resisten al trabajo colaborativo.

Cuando estos aspectos no se resuelven adecuadamente a nivel de diseño, se traducen en problemas al momento de la implementación. No obstante, las múltiples relaciones e interacciones que se establecen en la gestión en terreno de los programas terminan, en la mayoría de los casos analizados, resolviendo en los hechos las carencias de la articulación a nivel de diseño. Este hallazgo invita a resaltar la importancia del nivel local y sus actores en el éxito de las intervenciones.

Al respecto, **las evaluaciones de impacto no sólo aportan evidencia de los beneficios de la articulación, sino que muestran, además, que varios de esos resultados sinérgicos fueron posibles gracias a la existencia de espacios informales de articulación entre programas.**

Así, para pensar en una operación más útil y efectiva de estos programas se requiere mayor conocimiento, por parte de los diseñadores e implementadores de los programas, del contexto en el que residen los potenciales beneficiarios, así como de sus necesidades básicas de manera individualizada. Aspectos básicos para el funcionamiento de los programas productivos se dan por sentado, como el acceso a tierra para proyectos productivos, la posibilidad de comercialización de productos y abastecimiento –lo que depende de bienes e infraestructura pública que dan mayor conexión y reducen costos–, y se obvian aspectos cruciales como los factores climáticos, los que pueden terminar afectando las actividades agropecuarias, así como las condiciones nacionales de precios de los bienes producidos.

Por otro lado, las experiencias de Colombia y Perú dan cuenta de los efectos complementarios en relación a las variables psicológicas y sociales, elementos que deberían ser considerados fundamentales en función de la población objetivo de los programas, ya

que favorecen tanto los resultados de los programas productivos como la generación de capital humano.

Los resultados de las evaluaciones de impacto revelan, además, la necesidad de incrementar la dotación de bienes públicos e infraestructura en los territorios, atender a los factores climáticos y su impacto sobre los proyectos agropecuarios impulsados por las familias, y entregar herramientas sobre aspectos ambientales asociados a la producción.

A pesar de las dificultades y desafíos pendientes, el positivo resultado de programas únicos o integrados al interior de un único ministerio, muestran que sí es posible aprovechar el potencial de las sinergias.

Al respecto, **proponemos promover el diseño de programas multidimensionales, que integren en un único diseño y a cargo de una única entidad, la dimensión social y productiva.**

La cobertura de los programas de transferencias condicionadas es extendida en la región, y se está complementando con mecanismos de transferencias directas para dar respuesta a la crisis producto de la pandemia. Incluso, el tema de la renta básica se ha puesto en el medio del debate acerca de los mecanismos adecuados de protección social. En este contexto, la dimensión social de los programas integrados debiera poner el foco en dotar a la población beneficiaria de capacidades iniciales para un mejor aprovechamiento de las opciones productivas que les ofrecería el programa único, y vincularlos con la oferta pública de programas y servicios sociales existentes en cada país.

Una recomendación adicional es intentar situar estos programas en los ministerios de agricultura y no en los de desarrollo social, para evitar que celos interinstitucionales y diferencias presupuestarias que se explican por el mayor peso relativo que tienen en América Latina los ministerios sociales, respecto

de los de agricultura, atenten contra la visibilidad y potencial prioridad asignada al programa. El desafío radica en cómo integrar a los ministerios de agricultura en estas dinámicas para promover procesos de desarrollo rural integral, que permitan incorporar a los sectores más vulnerables en las cadenas de producción y comercialización de forma sostenida en el tiempo.

Hoy más que nunca, proteger la producción y comercialización de pequeña escala resulta un objetivo relevante, no sólo para asegurar la sostenibilidad de ingresos de los pequeños productores rurales, sino también para enfrentar los complejos desafíos de seguridad alimentaria por los que atraviesa la región, producto de la crisis del COVID-19.

Para ello, es necesario fortalecer la prioridad asignada por los ministerios de agricultura al desarrollo rural, tarea que lamentablemente, tiende a ser de menor importancia que el apoyo a la gran agricultura de exportación. Aunque experiencias como la de Haku Wiñay en Perú, muestran que es posible realizar el apoyo productivo desde los ministerios sociales, la duplicación de funciones y pérdida de experiencia y capacidades que de ello deriva refuerzan la importancia de fortalecer la capacidad de los ministerios de agricultura para ampliar su ámbito de acción hacia los sectores más vulnerables. Organismos como FIDA pueden realizar una contribución relevante en este sentido y es una tarea en la que pueden focalizar sus esfuerzos en los años por venir.

FICHA 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 la 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 dos casos de Colombia y el caso de Perú se realizó una evaluación de impacto o resultados. Esta recopila información sobre los cambios reales en los beneficiarios de los programas, con el objetivo de mostrar si, y en qué medida, las intervenciones han logrado cambios efectivos en el comportamiento y las características de sus beneficiarios. En los tres casos, la evaluación de impacto es acompañada de una evaluación cualitativa para indagar sobre las sinergias entre programas.

El primer caso de Colombia evalúa las sinergias y complementariedades entre la Estrategia UNIDOS (Protección Social) y el programa FEST (Desarrollo Productivo Rural). Los impactos evaluados en este caso fueron sobre variables de desarrollo productivo, seguridad alimentaria, capital social, ingresos, ahorro, crédito, expectativas y empoderamiento.

El segundo caso de estudio se basó en un análisis del Programa Proyectos Productivos y buscó capturar su efecto sobre los hogares beneficiarios de acuerdo con su grado de exposición (meses) al programa. Se incluyó un componente cualitativo para explicar las posibles complementariedades con otro tipo de intervenciones. Las variables de interés de este estudio fueron desarrollo productivo, ingresos, pobreza, seguridad alimentaria, servicios financieros, capital social, bienestar y empoderamiento.

La evaluación de impacto del caso peruano buscaba conocer si el programa de desarrollo productivo rural Haku Wiñay (HW) tiene impactos en los ingresos y adopción de tecnologías -cultivo de hortalizas, uso de abonos, riego por aspersión, cultivo de pasto y crianza de animales-, en la población receptora del programa Juntos. Adicionalmente, la evaluación incluyó un componente para estimar los efectos directos del coaching y los posibles efectos indirectos (spillover) en aquellos hogares que no participaron de este programa de habilidades blandas.

Además de las evaluaciones de impacto, se realizó en todos los casos, incluido México, un ejercicio de análisis institucional, que tuvo como propósito analizar los mecanismos institucionales, formales e informales, y niveles de coordinación que aportan a la efectividad de la articulación entre programas y/o componentes de protección social y desarrollo productivo rural. La metodología utilizada consistió en una exhaustiva revisión del marco legal nacional que acompaña a los programas, así como de los documentos operativos y otra información secundaria disponible. Esta información se complementó con entrevistas en profundidad con autoridades políticas y responsables técnicos de los programas, tanto a nivel nacional, como subnacional.



Diseño: www.disenohumano.cl
Fotografía: página 2, Rimisp
página 7, CIAT, Neil Palmer
página 8, World Bank, Charlotte Kesl

AMÉRICA LATINA



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

Con el apoyo técnico de:

Con la cooperación técnica de: