SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Combinando programas sociales con otras intervenciones

Escobal, Javier; Ponce, Carmen

Postprint / Postprint
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Escobal, J., & Ponce, C. (2016). Combinando programas sociales con otras intervenciones. In J. Escobal, & C. Ponce (Eds.), *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay* (pp. 13-21). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51445-9

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

1. Combinando programas sociales con otras intervenciones

Javier Escobal y Carmen Ponce

El reconocimiento de que los pobres rurales enfrentan múltiples carencias, por lo que ninguna intervención aislada será eficaz para lograr una mejora sostenible en su bienestar, no es nuevo. Las intervenciones basadas en el concepto de desarrollo rural integrado (DRI) —muy popular desde finales de la década de 1960 hasta mediados de la de 1980— planteaban la combinación de una serie de intervenciones en un área geográfica particular; el despliegue de bienes y servicios públicos se coordinaba con intervenciones multisectoriales, con un énfasis claro en la promoción de la producción agropecuaria (Brinkerhoff 1981).

La lógica que estaba detrás de las intervenciones articuladas de carácter multisectorial era clara; se basaba en la existencia de complementariedades y efectos sinérgicos entre las distintas actividades que se buscaba implementar. Sin embargo, la eficacia para establecer arreglos institucionales que permitieran desplegar tales iniciativas fue puesta en cuestión, en la medida en que se reconocía que existían importantes ganancias en especialización (Klitgaard 1981). Como producto de ello, el énfasis en las políticas de desarrollo se dirigió hacia intervenciones especializadas. Tal como sostienen Trivelli y otros (2009), la apuesta por la focalización y especialización que acompañó los programas de ajuste estructural y liberalización de mercados llevó a que el acento en los programas que combatían la pobreza se fuera trasladando hacia la inversión en bienes y servicios públicos por parte de instituciones públicas especializadas, así como en la expansión de transferencias monetarias a los más pobres, en desmedro de programas más integrales de apoyo a la generación de ingresos.

Aunque las intervenciones basadas en el concepto de DRI no cumplieron las expectativas generadas, de la experiencia se derivaron

lecciones importantes, incluyendo, tal como lo sostienen De Janvry y Sadoulet (2005: 80), a) la necesidad de reorientar el desarrollo rural hacia acciones basadas en las iniciativas de los pobres rurales antes que en un paternalismo o tutelaje del Estado; b) la necesidad de mejorar la competitividad de los productores desde una visión de articulación a los mercados; c) la necesidad de aprovechar el hecho de que el sector rural va más allá de la agricultura, promocionando actividades rurales no agropecuarias; d) la eliminación del sesgo antiagrario de las políticas macroeconómicas; e) el reconocimiento de la heterogeneidad de circunstancias en las que operan los pobres rurales y la necesidad de establecer intervenciones que concentren una multiplicidad de estrategias para salir de la pobreza; y f) la necesidad de incrementar las inversiones sociales de tal manera que se eleven los niveles de eficiencia y se reduzcan las importantes brechas de género presentes en el mundo rural.

El atractivo de intervenciones articuladas ha sido especialmente fuerte cuando se ha buscado focalizarlas en poblaciones cuyas carencias son extremas. Por ejemplo, a mediados de la década de 1980, en Bangladesh, la ONG Bangladesh Rehabilitation Assistance Committee (BRAC), junto con el Programa Mundial de Alimentos, implementaron una iniciativa articulada al Gobierno de Bangladesh consistente en que, junto con un programa de apoyo alimentario, los beneficiarios recibían microcréditos, servicios de salud y capacitación laboral (Matin y otros 2008). La idea subyacente a la iniciativa era que el programa de apoyo alimentario, aunque fuera eficaz en reducir vulnerabilidades, era insuficiente para desarrollar estrategias sostenibles de generación de ingresos en este segmento poblacional, por lo que se requería complementarlo con otras iniciativas.

Más recientemente, a partir de las experiencias de BRAC en Bangladesh, el «modelo graduación» —desarrollado por BRAC, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y la Fundación Ford— estructuró cinco componentes principales para lograr que los hogares salgan de la pobreza extrema de manera sostenible: a) apoyo al consumo, consistente en pequeñas transferencias monetarias para proporcionar «espacio para respirar» y reducir

la vulnerabilidad del hogar; b) incremento de la capacidad de ahorro, pues los participantes son motivados a ahorrar —de preferencia en entidades bancarias formales—, con lo cual se fomenta la construcción de una base de activos más sólida; c) transferencias de activos productivos para fortalecer las actividades de generación de ingresos de los hogares; d) entrenamiento de habilidades vinculadas a emprendimientos, conocimiento financiero y desarrollo personal —fortalecimiento de la autoestima, empoderamiento, comunicación y trabajo en equipo—; y, finalmente, e) acompañamiento a partir de visitas frecuentes de gestores con el fin de orientar a las familias en el manejo de negocios, así como apoyarlas y motivarlas.

Entre el 2007 y el 2014, se llevó a cabo un conjunto de evaluaciones, que contemplaron diseños que incluyen grupos de tratamiento y control aleatorizados para evaluar los impactos del «modelo graduación». Los programas fueron implementados por distintas ONG en seis países: Etiopía, Ghana, Honduras, India, Paquistán y el Perú.[1] Banerjee y otros (2015) resumen la evidencia de este tipo de intervenciones. Los resultados sugieren que el despliegue articulado de estas iniciativas genera impactos estadísticamente significativos tanto en el consumo —a partir del incremento de los ingresos por autoempleo— como en el bienestar psicosocial de los hogares beneficiados. El estudio muestra, también, que los impactos son costo-efectivos, y se sugiere que podrían ser sostenibles, en la medida en que se mantienen al menos un año después de culminadas las intervenciones.

A pesar de los impactos positivos identificados en el «modelo graduación» por Banerjee y otros (2015), es importante reconocer que todas las iniciativas evaluadas han sido implementadas desde ONG y han abarcado una escala muy pequeña. El hecho de que no se hayan ejecutado dentro de la estructura del Estado obliga a actuar con cautela cuando se pretende extrapolar los resultados obtenidos a un escenario en el que la encargada de ejecutar a gran escala el conjunto de intervenciones incluidas en una iniciativa es una organización estatal. Los esquemas de contratación y supervisión a

1 En el caso del Perú, se trata de un piloto desarrollado en el Cusco por las ONG Plan Perú y Asociación Arariwa (Innovations for Poverty Action Perú 2011).

cargo del Estado suelen ser más rígidos que los marcos en los que opera una ONG. Además, los proyectos ejecutados desde el Estado están sujetos a diversas normatividades que buscan garantizar la transparencia y el buen uso de los recursos públicos. Por otro lado, el tamaño de la intervención en los proyectos evaluados hasta ahora ha sido lo suficientemente pequeño como para garantizar la provisión de todos los servicios sin mayores problemas operativos y sin generar efectos de «equilibrio general» vinculados a la afectación de los precios de los bienes y servicios que se expanden gracias a la intervención. Finalmente, las iniciativas desarrolladas desde fuera del sector público no han tenido el objetivo explícito de ampliar la escala de las intervenciones, modificándolas para que se adapten a los distintos contextos en los que se quiere operar.

Así, un reto pendiente en este tipo de iniciativas es buscar validarlas en un contexto en el que se puedan convertir en política pública y ampliar su ámbito de acción. De esta manera, pasarían de beneficiar a unos cuantos cientos de personas a favorecer a una gran proporción de hogares rurales en situación de pobreza y vulnerabilidad. Es en este contexto en el que se requiere evaluar programas que articulen elementos de la política social —como las transferencias condicionadas—con proyectos que mejoren las capacidades productivas y de generación de ingresos de los hogares rurales más pobres.

Otra entrada posible al tema que nos ocupa es reconocer que los programas de protección social son temporales, y deben ser diseñados para garantizar que los beneficiarios logren superar la pobreza y reduzcan la probabilidad de volver a caer en ese estado. En este contexto, tanto los investigadores como los implementadores de política coinciden en sostener, por ejemplo, que las transferencias sociales por sí solas no son suficientes para encaminar a los beneficiarios por una senda de empleo y generación de ingresos sostenible (Robino y Soares 2015).

Asimismo, hay que reconocer que, aunque positivos en promedio, los impactos del «modelo graduación» han mostrado ser bastante heterogéneos tanto entre países como al interior de cada país. Banerjee y otros (2015)

sugieren que las diferencias en la base de activos y en las capacidades de los hogares beneficiados podrían explicar el hecho de que algunos logran alcanzar incrementos sostenidos de ingresos, mientras que otros no. Esta aseveración, aunque obvia, debe ser resaltada, pues reconoce que por más prometedora que parezca una intervención, no puede pretender lograr el mismo objetivo —léase graduación o salida permanente de la pobreza— para todos los participantes. A lo mejor, para el segmento de la población beneficiada que posee una menor base de activos y capacidades, el objetivo esté más vinculado con la seguridad alimentaria y la reducción de vulnerabilidades, lo que permitiría situar a estas personas en un escenario en el que puedan actuar otras intervenciones. Por otro lado, hogares pobres, pero con una base algo mayor de activos y capacidades, sí puedan asumir los riesgos de generar emprendimientos más complejos, que los articulen de manera rentable a los mercados locales o regionales.

Asimismo, la heterogeneidad en los impactos identificados puede también reflejar que la demanda por activos y capacidades es heterogénea, y que programas que definen verticalmente las necesidades de la población objetivo —por más evaluación de la demanda que hagan— adolecen de limitaciones intrínsecas; estas solo pueden ser superadas con esquemas en los que la mezcla de componentes de la intervención esté fuertemente vinculada con la demanda, vía el empoderamiento de los actores locales para que sean capaces de ajustar el programa tanto a características regionales como a requerimientos individuales. Hacer esto desde el Estado e intentar ampliar la escala constituye, sin lugar a dudas, un desafío enorme. El reto de estos programas consiste en desarrollarse dentro de la estructura orgánica del Estado y lograr transformarse en políticas públicas con capacidad de ampliar la escala.

Durante los últimos años, varios Gobiernos de América Latina vienen desarrollando proyectos productivos o proyectos vinculados al desarrollo rural en espacios en los que ya se venían ejecutando los programas de transferencias monetarias condicionadas. Ejemplos de ello son programas como Oportunidades Rurales, en Colombia, vinculado a Familias en Acción;

el Plan de Agricultura Familiar de El Salvador, vinculado a Comunidades Solidarias Rurales; y el proyecto Haku Wiñay, desarrollado en territorios en los que opera el programa Juntos. Tal como sugieren Maldonado y otros (2015), existen importantes diferencias entre programas piloto impulsados desde fuera del Estado —como aquellos reportados por Banerjee y otros (2015)— y estas iniciativas estatales enmarcadas en el esfuerzo por vincular a distintos sectores de la administración pública para crear sinergias entre la política social y la política de fomento productivo o de generación de oportunidades de empleo. Se reconoce, sin embargo, que todavía es muy limitada la evidencia proporcionada por estos proyectos ejecutados desde el Estado. Justamente, el objetivo de este estudio es proporcionar esta evidencia para el caso del despliegue de Haku Wiñay en espacios en los que ya venía operando el programa de transferencias condicionadas Juntos.

Finalmente, es importante resaltar que, en el Perú, las políticas que buscan articular proyectos productivos con la política social se vienen construyendo desde una experiencia previa muy rica de proyectos vinculados al desarrollo rural. Tal como lo sostienen Escobal y otros (2012), diversas iniciativas de proyectos gestionados desde el sector público han incorporado aprendizajes de los proyectos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), como Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (Marenass), Corredor Puno-Cusco y Sierra Sur. Estos proyectos plasmaban estructuras de incentivos que permitían asegurar que las iniciativas fueran lideradas por la demanda. Al respecto, y tal como se menciona en el siguiente capítulo, Foncodes ha utilizado a las unidades ejecutoras —núcleo ejecutor central y núcleos ejecutores locales— para asegurar que las tecnologías que se implementen respondan a la demanda local. Al mismo tiempo, utiliza el esquema de concursos de negocios con el fin de garantizar que las iniciativas respondan a las condiciones locales.

Referencias bibliográficas

Banerjee, Ahijit; Esther Duflo, Nathanael Goldberg, Dean Karlan, Robert Osei, William Parienté, Jeremy Shapiro, Bram Thuysbaert y Christopher Udry (2015). A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: evidence from six countries. *Science, 348*(6236), 1260799. DOI: 10.1126/science.1260799.

Boyd, Chris y Ursula Aldana (2015). The impact of financial education on conditional cash transfer beneficiaries in Peru. *Policy in Focus: Social Protection, Entrepreneurship and Labour Market Activation, 12*(2), 26-27. Recuperado de http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PIF32_Social_Protection_Entrepreneurship_and_Labour_Market_Activation.pdf.

Brinkerhoff, Derick W. (1981). *The effectiveness of integrated rural development: a synthesis of research and experience*. Report prepared for Agency for International Development, Washington, DC.

Carter, Michael R.; Rachid Laajaj y Dean Yang. (2015). *Savings and subsidies, separately and together: decomposing effects of a bundled anti-Poverty program*. Recuperado de https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/283_324%20Savings%20Subsidies%20Jun2015.pdf.

Das, Narayan C. y Farzana A. Misha (2010). *Addressing extreme poverty in a sustainable manner: evidence from CFPR programme*. CFPR Working Paper, 19. Dhaka: BRAC Centre. Recuperado de http://research.brac.net/reports/cfpr_wp19.pdf.

De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (2005). Achieving success in rural development: toward implementation of an integral approach. *Agricultural Economics, 32*(S1), 75-89.

Escobal, Javier; Carmen Ponce, Ramón Pajuelo y Mauricio Espinoza (2012). *Estudio comparativo de intervenciones para el desarrollo rural en la sierra sur del Perú*. Lima: GRADE.

Gasparini, Leonardo; Guillermo Cruces y David Jaume (2012). *Reducing poverty in Latin America through social protection and growth: assessment and projections*. Documento del proyecto LaborAL, Cedlas e IDRC. Recuperado de http://www.labor-al.org/images/pdfs/gasparini-cruces-jaume.pdf.

Hashemi, Syed y Aude de Montesquiou (2011). Reaching the poorest: lessons from the graduation model. *Focus Note*, 69, 1-15. Disponible en http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Reaching-the-Poorest-Lessons-from-the-Graduation-Model-Mar-2011.pdf.

Hashemi, Syed M. y Wamiq Umaira (2011). *New pathways for the poorest: the graduation model from BRAC*. CSP Research Report, 10. Brighton: Centre for Social Protection (CSP) y Institute of Development Studies (IDS). Recuperado de https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/ResearchReport10FINAL.pdf.

Innovations for Poverty Action (IPA) Perú (2011). *Modelo de graduación de la extrema pobreza (MGEP) en Cusco, Perú: descripción del contexto y diseño del proceso de implementación del Programa de Graduación en Cusco*. Lima: IPA, Asociación Arariwa y Plan International. Recuperado de http://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-modelo-de-graduacion-de-la-extrema-pobreza-mgep-en-cusco-peru-8-2011.pdf

Klitgaard, Robert E. (1981). *On the Economics of Integrated Rural Development*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy y Harvard University. Kennedy School Government. Recuperado de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAAN229.pdf.

Maldonado, Jorge H.; John A. Gómez y Tomás Rosada (2015). Rural development programmes and conditional cash transfers: examining synergistic effects in Latin America. *Policy in Focus: Social Protection, Entrepreneurship and Labour Market Activation, 12*(2), 30-32. Recuperado de http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PIF32_Social_Protection_Entrepreneurship_and_Labour_Market_Activation.pdf.

Matin, Imran; Munshi Sulaiman y Mehnaz Rabbani (2008). *Crafting a Graduation Pathway for the Ultra Poor: Lessons and Evidence from a BRAC programme*. Working Paper, 109. Manchester, UK: Chronic Poverty Research Centre.

Robino, Carolina y Fabio Veras Soares (2015). Social protection, entrepreneurship and labour market activation: evidence for better policies. *Policy in Focus: Social Protection, Entrepreneurship and Labour Market Activation, 12*(2), 4-7. Recuperado de http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PIF32_Social_Protection_Entrepreneurship_and_Labour_Market_Activation.pdf.

Sadoulet, Elisabeth; Alain de Janvry y Benjamin Davis. (2001). Cash transfer programs with income multipliers: Procampo in Mexico. *World Development, 29*(6), 1043-1056.

Trivelli, Carolina; Javier Escobal y Bruno Revesz (2009). *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate*. Lima: Cipca, GRADE, IEP, CIES.