

**¿Son las transferencias monetarias
condicionadas o son los otros componentes
del programa lo que genera mejores
resultados para los hogares que también
participan en programas de desarrollo rural
en El Salvador?**

*Margarita Beneke de Sanfeliú, Amy Angel y Mauricio Arturo Shi
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Social y Económico – FUSADES
Marzo 2015*

Preparado para presentar en el Congreso 2015 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan, Puerto Rico, del 27 al 30 de mayo de 2015

Área Temática: Economía y políticas sociales.

Panel: Synergies between Conditional Cash Transfers (CCT's) and Rural Development programs.

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

Los programas de TMC y de desarrollo rural

El programa de TMC, *Comunidades Solidarias Rurales* (CSR), incluye bonos de US\$15 para hogares elegibles para un bono de educación o de salud, y de US\$20 para aquellos elegibles para ambos. El programa también requiere la participación de los responsables de los menores, prioritariamente mujeres, en capacitaciones mensuales en temas como: participación y organización comunitaria, salud y nutrición infantil, la importancia de la educación, equidad de género, derechos de la niñez, violencia intrafamiliar, salud integral de la pareja y vivienda saludable, etc.

CSR se ejecuta en los 100 municipios con mayores niveles de pobreza, los que ingresaron al programa entre 2005 y 2009 según su nivel de pobreza extrema.

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

1. *Seguridad Alimenticia y Nutricional (SAN)*, para agricultores de subsistencia y sus familias. Incluye escuelas de campo agrícola (ECA) para mejoramiento en cultivos tradicionales (maíz y frijol), huertos caseros y manejo de recursos naturales; y talleres de hogar, que consisten en capacitaciones para mejorar la sanidad, la nutrición y la convivencia en el hogar. Según el diseño del programa, cada extensionista tiene a su cargo 16 familias demostradoras quienes tienen la responsabilidad de transferir conocimientos y tecnología a un grupo de 18 familias irradiadas, resultando en una cobertura de 304 familias por extensionista.
2. *Encadenamientos productivos (EP)*, dirigido a pequeños y medianos productores comerciales en diez cadenas estratégicas: granos básicos (maíz y frijoles), frutas, miel, acuicultura, lácteos, vegetales, cacao, café, artesanías y turismo rural. Sus actividades incluyen ECA, esfuerzos para mejorar la asociatividad para compra de insumos y venta de producción, y la construcción y operación de centros de acopio. Los productores en EP tienden a ser más avanzados que las familias en el programa SAN y, antes de entrar al programa, estaban vinculados a organizaciones de productores o comunitarias.

Las solicitudes para ingresar al programa se reciben de las organizaciones o asociaciones de agricultores locales, pero en otros casos, los representantes del proyecto han sugerido intervenciones a estos grupos.

En 77 de los 100 municipios en CSR, se identificó algún proyecto SAN o EP.; estos proyectos también están en 98 municipios adicionales, en los que no funciona CSR. La coincidencia mayor

entre las dos intervenciones se da para proyectos SAN: casi 87% de sus participantes están en los municipios atendidos por CSR, mientras que de los participantes en EP, solamente el 37% residen en esos municipios.

Preguntas de investigación

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

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

Metodología

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

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

Tabla 1. Ilustración de los posibles grupos de comparación

		Proyectos DR		
		Participantes	Otros	
Comunidades Solidarias Rurales	Recibe TMC	A	B	
		(TMC+DR)	(TMC)	
	No recibe TMC	Salieron de CSR	AC	BD
		Nunca recibieron	C	D
		(DR)	(Ninguno)	

Para fines de comparabilidad regional, se identifican cuatro grupos de comparación según si reciben o no TMC y si participan o no en proyectos de DR, los que se identifican con las letras A, B, C y D. Para el caso de El Salvador, entre los hogares que no reciben TMC, hay algunos que antes sí las recibían; por esa razón, se identificaron dos grupos adicionales: los que dejaron de recibirlas pero participan en un proyecto DR (AC) y los que no participan en ese tipo de proyectos (BD) (Ver Tabla 1).

El **marco muestral** para la encuesta cuantitativa se generó combinando listados oficiales de participantes proporcionados por FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local) y MAG; se incluyeron solamente hogares que permitían construir grupos de tratamiento y control apropiados. En la Tabla 2 se presentan los grupos de comparación que se pudieron construir y los aspectos que se pueden explorar a partir de ellos. La encuesta incluyó **1,301 hogares** (650 hombres y 651 mujeres), los que fueron seleccionados aleatoriamente.

Tabla 2. Grupos de comparación construidos a partir de la información disponible y aspectos a explorar

Aspectos a explorar		Grupo de comparación		Tipo de DR	
Aspectos generales	Aspectos particulares	Tratamiento	Control	EP	SAN
Permite evaluar si estar expuesto a los dos tipos de intervenciones está asociado a mejores resultados que solamente participar en uno o en ninguno	Permite evaluar si participar en CSR, está asociado a mejores resultados que solamente participar en los proyectos DR	A (TMC+DR)	C (DR)	Sí	Sí
	Permite evaluar si participar proyectos DR está asociado a mejores resultados que solamente participar en CSR	A (TMC+DR)	B (TMC)	No	No
	Permite evaluar si participar proyectos DR y CSR está asociado a mejores resultados que no participar en ningún programa.	A (TMC+DR)	D (ninguno)	No	No
Permite evaluar si es el valor monetario de las TMC o si lo que genera las sinergias son los otros elementos de CSR (capacitación que empodera a los beneficiarios o mayor interacción social) elementos de CSR.	Permite evaluar si es el valor monetario lo que generaría las sinergias; en este sentido, si no se identifican diferencias entre estos grupos se le podría atribuir las sinergias encontradas en la comparación A vs a los "otros" elementos de CSR.	A (TMC+DR)	AC (exTMC+DR)	No	Sí
	El efecto de haber recibido TMC y ahora recibir DR, en comparación de solo recibir DR	AC (exTMC+DR)	C (DR)	No	Sí
Permite evaluar si los proyectos DR son una buena "estrategia de salida" para los beneficiarios de CSR	El efecto de haber recibido TMC y ahora recibir DR, en comparación con no recibir DR al dejar de recibir TMC	AC (exTMC+DR)	BD (exTMC)	No	Sí

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

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

Resultados

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

Casi todos los entrevistados cultivan la tierra; los hogares SAN tienden más a cultivar solamente granos básicos. Entre 15% y 18% de los entrevistados introdujeron algún rubro agropecuario (cultivo o animal) a partir de 2012, el año en el que habrían comenzado a participar en algún

proyecto DR. La productividad por área que logran los hogares EP es considerablemente mayor que la que logran los SAN; en algunos casos, es casi el doble. La participación en asociaciones, ya sean estas comunitarias o de productores, es casi el doble, entre los hogares que participan en proyectos EP que los SAN.

Es notoria la falta de variedad de la dieta alimenticia de los hogares; cerca del 90% de los hogares (tanto EP como SAN) respondieron que comían algo que no fuera tortillas y frijoles en menos de 5 tiempos de comida a la semana. Más del 20% indicaron que ante la falta de dinero tuvieron que vender algo o gastar ahorros para poder comprar alimentos.

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

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

Un resumen de los resultados más importantes de la evaluación de impacto se presentan en la tabla 3 y se discuten a continuación.

Tabla 3. Resumen de resultados: impactos identificados

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

+/- representa la dirección del impacto identificado. El número de +/- representa si el impacto es significativo al 0.1 (+/-), 0.05 (++) y 0.01 (+++/-).

a) *Efecto adicional de participar en CSR además de participar en proyectos DR.* Esta comparación toma en cuenta los hogares que participan en los proyectos DR y los diferencia según si reciben TMC (grupo A) o nunca las han recibido (grupo C). Tener acceso a los dos tipos de intervenciones no produce mejores resultados que tener acceso solamente a los EP o SAN, ni en términos de ingreso ni en la productividad. Tampoco se identificaron impactos para los indicadores de empoderamiento de la mujer. Para los hogares EP, contar con ambos programas resulta en un incremento entre 10 y 15 puntos porcentuales en la proporción de hogares que introdujeron un nuevo rubro productivo, ya sea cultivos o animales. Para los hogares SAN, se identificaron impactos en la inclusión financiera: la proporción de hogares con acceso a crédito formal aumenta entre 13 y 15 puntos; aunque pequeño, se identificó un aumento de alrededor de tres puntos porcentuales en la participación en asociaciones productivas.

b) *Efecto de continuar recibiendo las TMC además de participar en proyectos DR.* Esta comparación toma en cuenta a los hogares que participan en los proyectos SAN, diferenciando entre los que continúan participando en el CSR (grupo A) con los que ya han salido del programa (grupo AC). Cuando comenzaron a participar en SAN en 2012, ambos grupos habían ya recibido transferencias y participado en las otras actividades de CSR entre 3 y 7 años. No se identificaron impactos para ninguno de los indicadores principales. Estos resultados parecen confirmar la hipótesis relativa a que no es continuar recibiendo el valor monetario de las transferencias lo que podría generar las sinergias, sino que podrían ser los beneficios obtenidos a través los otros componentes. No obstante, se reconoce que las TMC son un incentivo para que los hogares cumplan con sus condicionalidades, y por lo tanto son importantes para ayudar a facilitar estas sinergias.

c) *Efecto de participar en proyectos SAN pero antes haber participado en CSR.* Esta comparación toma en cuenta los hogares que participan en los proyectos SAN y los diferencia de acuerdo a si participaron anteriormente en el programa de TMC (grupo AC) o nunca lo hicieron (grupo C). La hipótesis detrás de esta comparación, es que el no encontrar diferencias significativas, estaría indicando que los impactos observados en la comparación (A vs C) se deben a continuar recibiendo el valor monetario de las transferencias; por otro lado, si los resultados que se obtienen son parecidos a esa otra comparación (A vs C), estaría indicando que lo que produce la sinergia no es el valor monetario de las transferencias.

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

d) *Efecto de haber participado en CSR y, al salir, participar en proyectos SAN.* Esta comparación toma en cuenta los hogares que participaron en CSR y los diferencia si al dejar de recibir las TMC participaron en SAN (grupo AC) o no lo hicieron (grupo D). No se identificaron impactos para los indicadores de producción ni para los ingresos. Para el

índice de bienes, y para la falta de variedad de la dieta se identificaron impactos en la dirección deseada. También para la inclusión financiera: en promedio, la proporción que tiene acceso a créditos es entre 6 y 8 puntos porcentuales mayor; similarmente, la proporción con acceso ya sea a una cuenta en un banco o a créditos formales es mayor entre 8 y 11 puntos porcentuales. Por último, se identificaron impactos positivos para el índice de empoderamiento de las mujeres.

Los resultados del análisis cualitativo permiten explicar, hasta cierto punto, los resultados descritos anteriormente. Se identificaron fallos de implementación que pudieran estar diluyendo los resultados. Además, en los SAN se identifica más una visión de subsistencia y no de productividad.

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

Conclusiones

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

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

Los resultados son más claros para los proyectos SAN, cuyas actividades, principalmente los huertos y aves de corral, aparentemente son atractivas para las mujeres. Estos proyectos son como un paso intermedio para aspirar a algo más. Por lo tanto, el próximo paso son apoyos para convertir eso en mejoras que les permitan generar mayores ingresos.