



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Programa Haku Wiñay/Noa Jayatai: Efectos y retos para la implementación en contextos diversos

DOCUMENTO DE POLÍTICA



Resumen

El presente documento ofrece las principales propuestas para mejorar la implementación del programa Haku Wiñay/Noa Jayatai¹ del FONCODES, que busca el desarrollo social, económico y productivo en zonas rurales de extrema pobreza, como parte del eje de Inclusión Económica de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, ENDIS.

Se constató que existe una valoración positiva de Haku Wiñay por parte de los usuarios, debido a la asistencia técnica de profesionales cercanos a su realidad y con experiencia; al acceso a tecnologías de bajo costo y a la participación de usuarios en la gestión del proyecto a través de los Núcleos Ejecutores. Asimismo, se identifican varias áreas de mejora al diseño del Programa, al rol de sus actores, a la implementación de sus 4 componentes, y a la supervisión, monitoreo y transferencia a los gobiernos locales.

Recomendaciones

- Mejorar los protocolos de identificación de usuarios: estableciendo categorías de usuarios potenciales y definiendo claramente las condiciones necesarias para su inclusión o no en el Programa.
- Mejorar la definición de relaciones y responsabilidades entre Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores Centrales, para que la implementación funcione más fluidamente.
- Mejorar la calidad de los expedientes técnicos, aspirando a garantizar la participación de los usuarios, cuidando la calidad de los proyectistas contratados y de los productos que elaboren.
- Considerar la heterogeneidad de los contextos en la implementación del programa, especialmente aquellos donde la interiorización de los cambios promovidos tomaría más tiempo, porque no han estado expuestos a intervenciones de desarrollo similares en el pasado.
- Reconocer la incidencia de dimensiones socioculturales en el proceso de implementación: idioma, relación con los Apus, asociatividad y emprendimiento en contextos indígenas, rol de la familia extensa y clanes familiares, y división tradicional del trabajo por género.
- Perfilar más claramente el tipo de público al que están dirigidos los emprendimientos rurales inclusivos, sincerando sus posibilidades de éxito y funcionalidad en el Programa.

¹Documento elaborado en base a la evaluación "Desarrollo productivo y pobreza rural. Implementación y efectos del programa Haku Wiñay". El título original del documento fue "Estudio integral de procesos operativos del programa social FONCODES en el ámbito de Haku Wiñay", a cargo de Alejandro Díez y Norma Correa, por encargo de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS, con el financiamiento del Banco Mundial.



Introducción

El programa Haku Wiñay/Noa Jayatai (HW/NJ)² busca fortalecer las capacidades productivas de los hogares facilitándoles capacitación, asistencia técnica y activos, así como incentivando emprendimientos productivos que les permitan mejorar sus niveles de ingresos de manera sostenible. Para acceder al programa, los usuarios deben organizarse bajo el mecanismo Núcleo Ejecutor en dos niveles: el Núcleo Ejecutor (NE) y el Núcleo Ejecutor Central (NEC)³. Los NEC se encargan de la administración de los recursos financieros de los NE, para adquirir bienes y contratar los servicios de profesionales y “yachachiq”. Para ello, suscriben convenios de financiamiento tripartitos entre el NEC, Gobierno Local y FONCODES. Para consolidar las innovaciones tecnológicas y desarrollar capacidades de organización y acceso al mercado de iniciativas de emprendimientos rurales inclusivos, se definen dos productos complementarios entre sí, el Producto 1 incluye: i) prestación de asistencia técnica, capacitación y dotación de activos (semillas, pequeñas herramientas, insumos, etc.) que conducen a la implementación de buenas prácticas productivas, basadas en el manejo de tecnologías sencillas⁴ y de bajo costo demandadas por los usuarios, a fin de que los hogares diversifiquen su producción y mejoren su productividad para cubrir sus necesidades de autoconsumo, en un primer momento, e incrementen sus ingresos mediante la venta de excedentes, en un segundo momento; y ii) promoción de viviendas saludables. El Producto 2 incluye i) acceso a los recursos necesarios para implementar y gestionar emprendimientos rurales mediante concursos de grupos de hogares con una idea de emprendimiento y organizados bajo un NEC. Los ganadores reciben activos, servicios de asistencia técnica y capacitación, hasta por un monto de 2 UIT por idea ganadora. Los rubros del concurso abarcan temas como la transformación de la producción primaria, crianza y cultivos, turismo rural comunitario, gastronomía, artesanía, entre otros; y ii) promoción de capacidades financieras y de gestión.

Los avances del programa determinaron la necesidad de estudiar cómo se implementan los procesos operativos del Programa con los actores sociales involucrados y en la diversidad de territorios donde éste está presente, lo cual es objeto del presente documento. La evaluación realizada tuvo un diseño cualitativo de carácter exploratorio con enfoque etnográfico. Se consideró una muestra no probabilística de 12 Núcleos Ejecutores Centrales (NEC) y 16 Núcleos Ejecutores (NE) ubicados en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Piura y Amazonas, donde se aplicaron un total de 192 entrevistas a profundidad, 24 entrevistas grupales y 116 observaciones de interacciones de actores. El trabajo de campo se realizó entre setiembre del 2015 y febrero del 2016.

Resultados

1. Contexto económico, territorial, político y socio-cultural donde se desarrolla el programa Haku Wiñay/Noa Jayatai.

• *Transformación rural en las zonas del estudio.*

De lo “rural” hacia lo “urbano”. El desarrollo de centros poblados con lógicas de concentración de población y mayor acceso a servicios urbanos convive con cambios en los patrones de consumo, en la alimentación y la vestimenta, configurando una población que transita de lo “rural” hacia lo “urbano”.

Oportunidades y actividades económicas de la población rural. Hay un incremento de la orientación hacia la economía de mercado, más movimiento económico y posibilidades de las familias para generar recursos e ingresos mediante la producción para la venta o por la generación de oportunidades de trabajo remunerado, generalmente de carácter temporal e informal.

Idea de progreso y desplazamiento. El progreso no es una idea que se asocie al campo, sino a “salir” de las comunidades. La población rural que se desplaza continuamente incrementa sus niveles de escolaridad y formación, lo que cambia su mentalidad y patrones aspiracionales.

• *Percepciones sobre la condición de pobreza de la población*

Los entrevistados afirman que habría menos pobres y pobres extremos y esto se evidencia de manera diferenciada según los lugares: en Huancavelica por la migración, la existencia de profesionales y la disponibilidad de trabajo asalariado; en Ayacucho por el uso de ropa de “mayor calidad” que es el reflejo de mayor capacidad de consumo, y la presencia continua de los programas del Estado; en Piura son indicadores de mejora, el incremento de la capacidad productiva y la posibilidad de vender para el mercado; mientras que en Amazonas el desarrollo de espacios urbanos, la educación y la provisión de servicios.

2. Percepciones, valoraciones y actitudes sobre FONCODES y el programa Haku Wiñay /Noa Jayatai

- Se valora a FONCODES de forma positiva por la recordación de proyectos de infraestructura pasados y por la asistencia técnica de profesionales cercanos y con experiencia, así como el acceso a tecnologías de bajo costo y la participación de usuarios en la gestión del proyecto (a través de los NE y NEC) en el programa HW/NJ. No obstante, HW/NJ supone dos desafíos para FONCODES: por un lado, la implementación del programa requiere de un conjunto de conocimientos interdisciplinarios que no necesariamente son manejados por el staff local; y por otro, se requiere acompañar procesos de cambio de largo aliento que implican contacto directo con las autoridades y los hogares.

²Haku Wiñay es una expresión quechua que significa “Vamos a crecer”. En la zona de selva es conocido como Noa Jayatai, con el mismo significado en shipibo-conibo.

³El Núcleo Ejecutor (NE) se conforma en la comunidad o centro poblado y el Núcleo Ejecutor Central (NEC) está conformado por la suma de dos o más NE y puede ser a nivel de un sector o del distrito. Ambos Núcleos Ejecutores (NE y NEC) cumplen iguales funciones, la única diferencia es que el Núcleo Ejecutor Central administra los recursos económicos que FONCODES les transfiere para la ejecución del proyecto y es el responsable ante FONCODES de su administración.

⁴Estas son: manejo de recursos naturales de agua, suelo y vegetación, sistemas sencillos de riego tecnificado presurizado a nivel familiar, manejo de cultivos, crianza de animales menores, manejo de hortalizas, manejo de pasturas, agroforestería, entre otras.



3. Limitaciones de los actores estatales y sociales involucrados en el ciclo de implementación del programa HW/NJ

- **Profesionales contratados por el programa.**

Los Proyectistas presentan dificultades para hacer los expedientes, al ser complejos, siendo los problemas frecuentes: información registrada imprecisa, no se incluyen todas las expectativas y demandas de usuarios; se cometen errores en el registro de datos de los beneficiarios.

Coordinadores Técnicos. La población reclama mayor presencia de los coordinadores, mencionando que sus visitas son cortas y solo coordinan con los yachachiq y con los NEC.

Los Yachachiq, son apreciados en todos los proyectos analizados, debido a que son percibidos como técnicos necesarios para desarrollar las tecnologías. No obstante, son elegidos de forma heterogénea: en Piura y Huancavelica se selecciona a los mejores por la gran cantidad de postulantes; mientras que en Amazonas se contrata a todos, pese a su bajo puntaje en el concurso,

siendo una característica en ellos su juventud y menor experiencia. En Huancavelica y Ayacucho, se espera que sea un “próximo” pero no un paisano.

Por su parte, a los yachachiq les incomodan las jornadas muy exigentes, los pagos limitados y la demora de los mismos, así como que la demora en la llegada de los materiales. Además, tienen un débil manejo de tecnología informática y escaso acceso a ella. Asimismo, hay pocas mujeres yachachiq, pese a que tendrían mayor facilidad para entrar a las viviendas, en especial en el entorno awajún.

- **Actores Locales.**

Entre los actores más importantes de los contextos estudiados se encontraron distintos tipos de organizaciones sociales de la población que responden a sus necesidades, así como gobiernos municipales que se gestionan desde direcciones y gerencias municipales y que cuentan con niveles variados de interés respecto al desarrollo productivo rural. El Cuadro 1 describe los tipos de organizaciones y el involucramiento de los municipios de las localidades visitadas.

Tipos de organización predominante e involucramiento de los municipios con el desarrollo productivo en las localidades del estudio

Departamento	Distrito	Tipo de organización preponderante	Tipo de involucramiento de municipios con el desarrollo productivo
PIURA	Frias	Ronda, Centrales de rondas, 13 comunidades	Dirección de desarrollo económico. Proyectos forestales, crianza y asesoría técnica
	Sondorillo	Comunidad, Ronda, Comisiones de regantes	Desarrollo inicial de proyectos productivos, semillas mejoradas, apoyo técnico
AYACUCHO	Chuschi	Comunidad, autoridades de CP, varayocs	Reciente creación de gerencia de desarrollo económico. Proyectos forestales, ganaderos y de cosecha de agua
	Chipao	Comunidad, autoridades de CP	Sin atención al sector rural. Auspicio de fiestas
	San Pedro	Comunidad, autoridades de CP, Yaku alcalde	Sin atención al sector rural, solo apoyo en infraestructura
HUANCAVELICA	Anchonga	Comunidad, autoridades de CP, alcaldes vara	Apoyo eventual. Sin proyectos productivos. Saneamiento con presupuesto participativo
	Acoria	Comunidad	Sin apoyo al sector rural. Solo infraestructura vía presupuesto participativo
	Pallalla	Comunidad	Sin mayor apoyo al sector rural. Proyecto de riego con presupuesto participativo
AMAZONAS	Bagua Grande	Ronda vinculada a autoridades políticas y Apus locales	Gerencia de desarrollo económico y proyectos de desarrollo productivo. Piscigranjas, manejo pecuario, forestación
	Imaza	Apu, articula con autoridades políticas	Proyectos de desarrollo económico, en presupuesto participativo



- **Organización y conducción desde los usuarios, del NE al NEC**

Los miembros de los Órganos Representativos del Núcleo Ejecutor (ORNE) transmiten su descontento y expresan críticas sobre su funcionamiento, sobre la limitada participación de los NE, y demandan rendición de cuentas, mayor retribución, y capacitación.

- **Usuarios y no usuarios en HW/NJ**

Hay dos categorías de usuarios: los que cumplen las condiciones del Programa y trabajan bien, siguiendo los lineamientos y tareas; y los que van más allá y buscan superarse –los emprendedores–. En el caso de los no usuarios, es decir, los que no cumplen las condiciones requeridas (no tienen tierras o son muy ancianos), estos no fueron empadronados (por residir en zonas alejadas, encontrarse de viaje, o constituir nuevas familias), o se autoexcluyeron (por desconfianza o no necesidad), o renunciaron o fueron expulsados del programa por no cumplir.

4. Percepciones sobre los efectos del programa HW/NJ

- **Efectos positivos**

Mejora de la productividad agrícola: Facilita el tránsito de la agricultura “rústica” a una más tecnificada (simple y de bajo costo). El riego es la tecnología más valorada (pues ayuda a tener más de una cosecha, ahorro de agua y mejor aprovechamiento de parcelas). Aumento en los ingresos: Contribuye a que la actividad en la chacra sea más costo-eficiente. Genera excedentes de producción para la venta y ayuda a tener nuevas fuentes de ingreso (los emprendimientos). Fortalecimiento de la seguridad alimentaria: Diversificación de la dieta (animales, hortalizas). Difusión y/o reforzamiento de prácticas saludables: Reorganización y mejora del espacio en los hogares (para animales y para humanos). Uso de cocinas mejoradas, consumo de agua segura y lavado de manos.

- **Efectos negativos**

Tensión social, que puede llegar a microconflictos a nivel local por la entrega de pequeños activos (escasos para la mayoría de familias pobres) a los usuarios, lo que generan envidia o celos entre usuarios y no usuarios por falta de información clara y completa sobre el programa, desde el principio. Creencia de que HW/NJ no es para los más pobres, pues para los operadores locales del Programa, el hecho de tener casa y terreno es indispensable para ingresar y mantenerse en el mismo. Esto se complementa con la interpretación local dominante que los hogares más pobres son los que no tienen dichos recursos y por ello son excluidos del Programa. Saturación del mercado por productos promovidos por el Programa lo cual genera, si los comercializan, que los precios bajen por exceso de oferta, debido a la implementación del paquete tecnológico estándar; situación similar sucede al replicar negocios exitosos en la localidad. Se tiene expectativas y dependencia del programa al esperarse que HW/NJ brinde más semillas, animales y recursos de manera gratuita; mientras que la noción de contrapartida no es claramente comprendida.

- **Efectos indirectos**

La organización de ferias y fomento de oportunidades de negocios para hogares no usuarios ha dinamizado los mercados locales de bienes y servicios. El cargo de yachachiq ha generado un mercado de trabajo para los técnicos egresados de institutos locales en algunas zonas. Asimismo, los no usuarios replican las tecnologías de esta intervención, por sus propios medios y a su favor.

5. Procesos de adecuación del programa: del proyecto y beneficiarios

- **Elaboración de expedientes técnicos**

Fortalezas: la preparación está a cargo de especialistas que cumplen con los plazos solicitados e incorporan la metodología participativa para el recojo de demandas de la población. Debilidades: la complejidad del trabajo no siempre es compatible con los plazos de contratación del proyectista, que requiere la participación de diversos especialistas, no siempre disponibles. Lo anterior influye en la realización de visitas cortas y poco exhaustivas, generando imprecisión en la información recogida.

- **La categorización de usuarios**

Fortaleza: la participación y el involucramiento de la mayoría de usuarios.

Debilidades: la incorporación de hogares que “no son pobres” (para completar cupos, o para favorecer a algunos), no incorporar a hogares pobres (por no estar presentes durante el registro, por haberse formado después del registro o por estar más alejados), incorporar a hogares con movilidad permanente o residencia múltiple (que pueden ser pobres y no pobres), no incorporar a hogares pobres extremos que requieren el programa pero que no tienen activos, incorporar a personas pobres de mayor edad (por no contar con fuerza física para implementar las tecnologías).

- **Organización de usuarios y operadores del Proyecto HW/NJ**

Fortalezas del NE: es un espacio relativamente democrático, y una organización para la gestión de procesos del proyecto como la supervisión y entrega de bienes y servicios. Debilidades del NE: no controlan los recursos financieros del proyecto, no todos los miembros del órgano representativo del NE-ORNE conocen sus funciones, la elección de sus miembros puede darse por presión entre pobladores, mientras otros se resisten a asumir cargos y algunos dirigentes desertan.

Fortalezas del NEC: es responsable de buena parte de la ejecución y gestión del proyecto y sus miembros son elegidos entre los integrantes de los ORNE. Debilidades: excesivo trabajo no remunerado demandado para la implementación del proyecto, por lo que la responsabilidad es asumida por el presidente y el tesorero del NEC-ORNEC, viajando solo el primero, dados los escasos recursos para viáticos que se manejan. Las rendiciones de cuentas a los ORNE y usuarios no se dan de manera regular por falta de tiempo.



- **Selección y capacitación de Coordinadores de NEC y Yachachiq**

Fortalezas de la selección: se realiza por concurso público y convocatoria abierta a nivel del departamento y alcanza a los residentes con manejo de la lengua local. Debilidades de la selección: no siempre se cuenta con el número de yachachiq solicitado y que además cuenten con conocimiento cabal de todas las tecnologías.

Fortalezas de la capacitación: la UT entrega un módulo básico a todos los agentes durante el proceso de selección, y durante su desempeño, los coordinadores refuerzan la capacitación in situ y pueden ser enviados a pasantías en otros proyectos. Debilidades de la capacitación: no cuenta con un plan de desarrollo y fortalecimiento de capacidades mínimas de estos agentes.

6. Procesos de implementación de tecnologías

- **Componente 1 – Producción Familiar.**

Es la “punta de lanza” de HW/NJ en el terreno y tiene la capacidad de incrementar la confianza de los actores locales en el Programa, porque promueve cambios positivos concretos y visibles.

- **Componente 2 – Viviendas saludables.**

Contar con una casa más ordenada y “bonita” tiene un efecto emocional importante. Hay cierto recelo a trabajar con los yachachiq varones.

- **Componente 3 – Negocios Rurales Inclusivos.**

Existe la percepción de que beneficia y tiene mayor éxito para familias con mayores activos, capital social y lazos familiares. La idea de asociarse para un negocio es reciente, por lo que pueden enfrentar resistencias, desconfianza o desganó.

- **Componente 4 – Inclusión financiera.**

Se ha perdido el miedo a los bancos, aunque son poco usados. Hay casos de ahorro empleado para comprar animales, útiles y uniformes escolares, y para atender emergencias de salud. Se mantienen las barreras lingüísticas, y se requiere cambios del estilo de capacitación, adaptar contenidos a los contextos indígenas amazónicos, abordando la noción del ahorro y uso del dinero.

Conclusiones

- Será importante reflexionar hasta qué punto es posible incorporar a los no usuarios presentes en el territorio que tienen interés en participar (ancianos, migrantes, y pobres sin tierra). Ello implicará afinar los mecanismos de empadronamiento, selección de tecnologías o diseño de paquetes y el proceso de elaboración de expedientes.
- A lo largo del estudio se reafirmó la necesidad de generar evidencia cuantitativa con la que se evalúe la heterogeneidad de impactos del programa según ámbitos de intervención específicos (sierra, selva – comunidades indígenas), para evitar subestimarlos en algunos casos, al usar impactos promedio.
- De manera similar, se requerirá generar conocimiento sobre los cambios en las condiciones de vida en zonas rurales, especialmente en entornos indígenas, lo que servirá para contextualizar el sistema de focalización de hogares, así como para aplicar adecuadamente un enfoque de demanda.
- La posibilidad de articular a nivel local depende más de la voluntad, interés y calidad de la relación de los operadores de los programas con los beneficiarios, que de las normativas. Por ello, se deben generar espacios institucionales de coordinación entre programas sociales del MIDIS en el territorio, especialmente de JUNTOS, Pensión 65 y HW/NJ, ya que comparten usuarios (pobres asentados en zonas rurales). Asimismo, se deberán aprovechar espacios de convocatorias, de capacitaciones, sensibilización de personal de campo sobre el valor e importancia de la articulación de las intervenciones del sector, a fin de potenciar resultados, generar cambios normativos –basados en las experiencias- traducidos en mandatos y pautas claras que logren un cambio de comportamiento efectivo entre los operados del MIDIS en el terreno.





Recomendaciones

- Mejorar la calidad de los expedientes técnicos, garantizar la participación de los usuarios y cuidar la calidad de los proyectistas.
- Considerar la heterogeneidad de contextos de implementación del programa, especialmente aquellos donde la interiorización de los cambios promovidos por HW/NJ tomaría más tiempo, porque no han estado expuestos a intervenciones de desarrollo similares en el pasado.
- Mejorar los protocolos de identificación de usuarios, estableciendo categorías de usuarios potenciales, y definiendo claramente las condiciones necesarias para su inclusión o no en el Programa.
- Mejorar la definición de relaciones y responsabilidades entre los NE y los NEC para que el proceso funcione más fluidamente.
- Revisar el perfil, las funciones y condiciones del yachachiq, haciéndola una actividad atractiva para los jóvenes profesionales más capacitados del mercado laboral local.
- Considerar los tiempos de aprendizaje de los usuarios para la programación de los ciclos del proyecto entre el primer y segundo año, y disponer del número de yachachiqs necesario para la efectiva transmisión de conocimiento.
- Reconocer la incidencia de dimensiones socioculturales en el proceso de implementación en la Amazonía, a fin de que sea más flexible y responda a la geografía y cultura: idioma, relación con Apus, asociatividad y emprendimiento en contextos indígenas, rol de la familia extensa y clanes familiares, división tradicional del trabajo por género.
- Estipular desde el inicio y con cada uno de los usuarios, cuál es el aporte que se espera de parte del hogar como contrapartida para el componente de viviendas saludables.
- Perfilar más claramente el tipo de público al que están dirigidos los emprendimientos rurales inclusivos, sincerando sus posibilidades de éxito y funcionalidad en el Programa.
- Coordinar las capacitaciones en temas financieros con JUNTOS y Pensión 65, para reducir los mensajes cruzados y disonantes que actualmente se observan, contribuyendo a una cultura de articulación entre funcionarios MIDIS.
- Revisar y mejorar los procesos de información y capacitación de los usuarios y sus organizaciones (NE y NEC) sobre los alcances del Programa, su funcionamiento, montos, condicionamientos y sobre todo obligaciones, responsabilidades y compromisos de los implicados, tanto operadores como usuarios.



Referencias:

MIDIS (2016) "Desarrollo productivo y pobreza rural. Implementación y efectos del programa Haku Wiñay". Elaborado por los consultores Alejandro Diez y Norma Correa con el financiamiento de Convenio de Préstamo TAL Social con el Banco Mundial.