

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarín
Santiago Cueto
Ricardo Fort
EDITORES

LOS PRIMEROS 40
DE GRADO
40

 **GRADE**
Grupo de Análisis para el Desarrollo

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar



EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarin
Santiago Cueto
Ricardo Fort

EDITORES



Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, julio del 2022

Impreso en el Perú

700 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación ha requerido un proceso interno de revisión de pares ciego.

Directora de Investigación: María Balarin

Cuidado de edición: Diana Balcázar Tafur

Corrección de estilo: Rocío Moscoso

Diseño de carátula: Magno Aguilar

Imagen de carátula: *Apu Lima*, acrílico/lienzo 150x130 cm. Francisco Guerra García

Fotografías: Páginas 21 y 175: Proyecto FORGE - Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú. Páginas 99 y 283: Sebastián Castañeda - Estudio Longitudinal Niños del Milenio

Conceptualización y diagramación: Melissa Navarro y Magno Aguilar

Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono 247-4305

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03538

ISBN: 978-612-4374-50-0

CENDOC / GRADE

BALARIN, María; CUETO, Santiago y FORT, Ricardo (editores)

El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar. Lima: GRADE, 2022.

EDUCACIÓN, DERECHO A LA EDUCACIÓN, BRECHA DIGITAL, REFORMAS DE LA EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR, MERCADO DE TRABAJO, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, GÉNERO, VIOLENCIA, NIÑOS, DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA, CIUDADES INTERMEDIAS, MINERÍA, PROTECCIÓN SOCIAL, INTERCULTURALIDAD, INNOVACIONES, COVID-19, POLÍTICAS PÚBLICAS, PERÚ

Índice

Pensando el desarrollo con bienestar 11

María Balarín

1. Antiguas y nuevas brechas educativas 21

Presentación 23

Santiago Cueto

A. *Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú, hoy: la urgencia por la indignación* 27

Santiago Cueto

B. *El uso de las tecnologías para la generación de aprendizajes: desafíos para la formación inicial y en servicio del profesorado* 47

Juan León y Claudia Sugimaru

C. *¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar? Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones familiares en la educación básica* 69

Liliana Miranda y Clara Soto

7

2. Exclusión, vulnerabilidad y reformas 99

Presentación 101

Jorge Agüero

A. *La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una política de inclusión financiera* 103

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

B. *Educación superior, políticas inclusivas y discriminación en el mercado laboral* 121

Jorge Agüero

C. *Reformas institucionales en educación. El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)* 131

Martín Benavides

D. Los caminos de la exclusión: las transiciones hacia la vida adulta entre jóvenes urbanos vulnerables	151
Lorena Alcázar y María Balarin	

3. Desigualdades de género y violencia 175

<i>Presentación</i>	177
Wilson Hernández y Alan Sánchez	

A. Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género	179
Alan Sánchez	

B. La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico	203
Lorena Alcázar y Sonia Laszlo	

C. Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres	237
Wilson Hernández	

D. Avances y desafíos en la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar: una deuda al Bicentenario	261
Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas	

4. Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo 283

<i>Presentación</i>	285
Ricardo Fort	

A. Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo	287
Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza	

B. Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades	311
Gerardo Damonte	

C. La protección social en el Perú: estado actual y cómo marchar hacia el acceso universal	339
Miguel Jaramillo	

<i>D. Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?</i> Néstor Valdivia	377
<i>E. Innovación en el sector público</i> Juana Kuramoto	401
Principales abreviaciones	419



La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una política de inclusión financiera



Verónica Frisancho y Martín Valdivia

Las últimas dos décadas mostraron una reducción importante de la pobreza en el Perú, y no solo en el espacio urbano, sino que, luego de varios años de crecimiento económico sostenido, se empezó –finalmente– a observar una caída en la pobreza monetaria de los hogares rurales.

103

Prepandemia, la tasa de pobreza había caído de 76% en el 2005 a 31% en el 2019 en la sierra rural, un ritmo similar al del país en su conjunto (gráfico 1). La brecha rural-urbana se redujo durante los últimos 10 años: la tasa de pobreza rural pasó de representar 3 veces la tasa de pobreza urbana en el 2010 a 2,1 veces en el 2019. Sin embargo, el comportamiento político de la población rural mostró un nivel de desarraigo que sugiere que no se siente beneficiaria del *modelo económico* que tanto aprecia la clase media urbana, y especialmente la limeña. En prácticamente todos los procesos electorales de este siglo, la población rural –y en particular, la de la sierra sur– se ha inclinado por candidatos que plantearon, en su momento, críticas fundamentales al modelo económico, aunque luego algunos suavizaron sus cuestionamientos de cara a la segunda vuelta.¹ En estas últimas elecciones del 2021, Pedro Castillo representó este sentimiento anti-sistema y ganó la primera vuelta con el 19% de los votos válidos; pero

¹ Véase, por ejemplo, Toche (2016).

en Ayacucho, por ejemplo, arrasó capturando el 52% de los votos válidos, a pesar de competir con 22 candidatos.² Este tipo de fenómeno electoral no es nuevo. Ocurrió también con Toledo en el 2001, Humala en el 2006 y Mendoza en el 2016.

Seguramente existen muchos factores detrás de este comportamiento político inconsistente con los supuestos beneficios que –se dice– el *modelo económico* ha traído a tirios y troyanos en el Perú. Es probable que haya factores de identificación social o étnica que juegan un papel importante. Desde el lado puramente económico, podría argumentarse que los indicadores de pobreza monetaria no reflejan lo que, en realidad, les ocurre a los hogares rurales en términos de calidad de vida y bienestar. La tercera hipótesis podría apoyarse en la extensa literatura sobre la importancia del manejo de riesgo en los entornos rurales. La ausencia de mecanismos que protejan a los hogares rurales los hace extremadamente vulnerables, por ejemplo, en términos de capacidad para solventar sus gastos básicos en caso de pérdida de sus fuentes de ingreso (SBS-CAF, 2019), lo que puede generar que los *shocks* temporales tengan efectos permanentes. Sabemos que los *shocks* económicos pueden llevar a *shocks* nutricionales de los niños menores de un año, y que estos tienen efectos permanentes sobre los individuos involucrados. Pero la pérdida de un año escolar para un adolescente puede, también, tener efectos permanentes, en tanto incrementa la probabilidad de que abandone la escuela sin terminar la primaria o secundaria. La venta de activos productivos claves, asimismo, genera efectos en el mediano plazo, pues reduce la productividad mientras estos no se reponen.

En un contexto de pandemia, con múltiples olas de contagio, este último tema se hizo mucho más visible: un *shock* temporal, pero sostenido, dejó desprotegidos a numerosos hogares que habían escapado de la pobreza en los años previos. En esta última línea, vale la pena explorar cuáles son los mecanismos con los que cuentan los hogares rurales para paliar los efectos de *shocks* temporales y qué políticas podemos promover para mejorar las opciones disponibles.

2 En la segunda vuelta, Castillo obtuvo el 50,12% de los votos válidos, pero llegó a tener 83% en Ayacucho, Cusco y otros departamentos del sur del Perú. Su contendiente Keiko Fujimori –inobjetable representante del continuismo–, por su parte, ganó en Lima con 65% de los votos, y obtuvo porcentajes similares en departamentos del norte como Tumbes, Piura y La Libertad. Los datos reportados surgen del procesamiento de la información disponible en el portal de datos abiertos del Gobierno peruano <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/resultados-por-mesa-de-las-elecciones-presidenciales-2021-segunda-vuelta-oficina-nacional-de>.

1. Vulnerabilidad e inclusión financiera

En un estudio reciente sobre la inclusión financiera en zonas rurales de Ayacucho, encontramos que el 86% de esos hogares habían enfrentado un *shock* negativo importante durante los últimos 12 meses (Frisancho y Valdivia, 2020). La pérdida de cultivos o ganado aparecen –de lejos– como predominantes (65%), dada la importancia de la actividad agrícola para el sostenimiento de su economía; pero también se registraron altos riesgos de pérdida de empleo (40%) o de enfermedad de un adulto (42%). Ciertamente, los hogares golpeados por *shocks* negativos reaccionan, primero, trabajando más en su propia chacra (54%), buscando un empleo adicional en la localidad de residencia (54%), o incluso migrando temporalmente (23%). Un porcentaje aún considerable se ve forzado a vender o deshacerse de activos como el ganado (17%) y los ahorros (13%), o a adquirir préstamos, especialmente de vecinos o amigos (13%).

Lo más resaltante de este patrón es que los *shocks* más comunes –aquellos relacionados con la agricultura– tienden a ser de carácter agregado, asociados a inundaciones o sequías, o a la aparición de plagas, mientras que las estrategias disponibles son más apropiadas para el

105



Verónica Frisancho

El trabajo de Verónica, quien se ha especializado en Economía del Desarrollo, se centra en Microeconomía Aplicada. Las investigaciones que realiza en torno a estos temas se enfocan en educación, mercados laborales en países en desarrollo, género e inclusión financiera. En años recientes ha sido investigadora visitante en los departamentos de Economía del European University Institute (EUI) y de la Universidad Carlos III de Madrid. Es economista líder en el Departamento de Investigación del BID. Además de participar con capítulos en distintos libros, ha escrito varios artículos publicados en revistas académicas revisadas por pares, en las que también ha sido revisora.

Verónica tiene un Ph. D. en Economía por Pennsylvania State University y una licenciatura en Economía por la Universidad del Pacífico.

manejo de *shocks* idiosincrásicos. Si se enferma uno de los principales generadores de ingresos de la familia, la venta adelantada del ganado puede funcionar adecuadamente para brindar el efectivo requerido para el tratamiento médico o cubrir la caída de ingresos que resulta del cese temporal de la participación en el mercado laboral. Pero cuando el *shock* consiste en una sequía o helada, que ocasiona pérdidas de cultivos entre todos los hogares de la zona, la venta de ganado se complica porque es probable que todos los hogares de una localidad –y varios de localidades vecinas– busquen hacer lo mismo simultáneamente. En ese caso, el *shock* agregado se puede traducir en varios *shock* de precios del ganado, lo que limita la capacidad del hogar de cubrir sus necesidades y reduce aún más sus ingresos regulares por este recurso. Argumentos similares se activan también para otras estrategias como la búsqueda de empleos temporales –con la consecuente depresión de los salarios no calificados–, o préstamos de vecinos o amigos.

106

El ahorro con fines previsorios juega un rol clave para el manejo del riesgo, y este se puede generar de manera formal e informal. Los mecanismos informales de ahorro incluyen la separación de dinero para guardarlo “debajo del colchón”, pero también la tenencia temporal de ganado. El ahorro formal supone la apertura de una cuenta en una entidad financiera, lo cual resulta un poco más complicado en zonas rurales. Los mecanismos informales pueden ser inseguros o fallar en el caso de *shocks* correlacionados entre los hogares de las localidades vecinas, como ya indicamos en el caso de la tenencia de ganado (Karlán et al., 2014). Pero el ahorro formal también enfrenta barreras importantes, tanto del lado de la oferta como del de la demanda. Del lado de la oferta, está la distancia geográfica respecto a los proveedores de servicios financieros. Del lado de la demanda, las brechas culturales y de conocimiento, así como la desconfianza en el sistema financiero formal. Por una parte, la naturaleza del negocio y la escala de movilización de ahorros rurales no genera incentivos para que el sistema financiero tradicional atienda a esta población. Asimismo, los problemas de conectividad en zonas rurales –y las deficiencias de los sistemas de infraestructura en general– limitan aún más la capacidad de operación de las instituciones financieras en estos lugares. En Ayacucho, por ejemplo, en el 2015 solo 2 de los 119 distritos contaban con una oficina de alguna entidad financiera distinta del Banco de la Nación, y todas estas estaban ubicadas en las capitales de distrito. La oferta de servicios financieros también adolece de una serie de productos y servicios adecuados para la población rural. La literatura internacional, por ejemplo, brinda alguna evidencia sobre la capacidad de las cuentas de ahorro programado para ayudar a que lo practiquen incluso los pobres, en la medida en que estas

cuentas los apoyan en el sostenimiento de sus compromisos de ahorro cuando enfrentan demandas familiares urgentes o suntuarias. Sin embargo, existe poca evidencia contundente acerca de la efectividad de este tipo de productos financieros en el Perú.

Por el lado de la demanda, se suman diversos factores que contribuyen a fracturar la adopción y el uso de los servicios financieros formales. Por un lado, en el Perú solo un tercio de la población confía en los bancos (World Value Survey, 2017-2020). En zonas rurales, donde la distancia con los proveedores tradicionales es aún más amplia, estos niveles de desconfianza son incluso más altos. Asimismo, la población peruana cuenta con bajos niveles de educación financiera (OCDE, 2020), pese a que son muchos los esfuerzos –tanto de la sociedad civil como de los bancos centrales y reguladores de entidades bancarias– dirigidos a promover la educación financiera, sobre todo entre los sectores históricamente excluidos del sistema financiero. Un estudio reciente de Galiani et al. (2020)



Martín Valdivia

Los principales intereses de Martín son el emprendedurismo, la inclusión financiera, el desarrollo rural y, recientemente, la gobernabilidad democrática. Ha publicado en revistas académicas revisadas por pares como *Review of Economics and Statistics*, *Journal of Development Economics* y *American Journal of Political Science*. Entre las redes internacionales de investigación de las cuales es miembro activo están Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA), Innovations for Poverty Action (IPA), Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL LAC) y Experiments in Governance and Politics (EGAP). Actualmente, investiga los factores que promueven la inclusión financiera y el empoderamiento económico de las mujeres en zonas urbanas y rurales del Brasil, el Perú y Chile. Además, está llevando a cabo investigaciones sobre el rol de la transparencia y la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en el Perú. Es investigador principal en GRADE desde 1993.

Martín es Ph. D. en Economía Aplicada por University of Minnesota y bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico.

muestra la importancia de estos programas no solo para mejorar el conocimiento financiero y digital de la población rural peruana, sino también para incrementar su confianza en el sistema financiero formal. Dicho estudio encuentra efectos sobre la confianza de la población en que sus recursos estarán disponibles en el sistema financiero cuando los necesiten, pero solo halla efectos temporales en el nivel de ahorro y ningún efecto en el uso de las cuentas que el programa Juntos utiliza para realizar las transferencias monetarias. Algo similar ocurre con el estudio de Chong y Valdivia (2017), que reporta los efectos que tuvo una telenovela corta –5 capítulos de 20 minutos– con mensajes empoderadores para la mujer rural en Huancavelica. Aunque tampoco se observaron efectos significativos relacionados con los patrones de ahorro de las beneficiarias de Juntos, sí se identificaron –sobre todo entre las mujeres más jóvenes– impactos importantes referidos a la actitud frente al ahorro y, especialmente, al empoderamiento de las mujeres rurales dentro del hogar respecto a temas económicos, y al nivel de confianza de ellas en el sistema financiero formal. En el ámbito internacional, Bachas et al. (2018) también muestran que, en México, la experiencia repetida en el uso de tarjetas de débito asociadas a una cuenta básica permitió a los hogares desarrollar mayores niveles de confianza en la banca.

108 A la fecha, la evidencia encuentra efectos modestos en diversas estrategias de promoción del uso de servicios financieros formales cuando se evalúan por separado. Estos resultados sugieren que una política de inclusión financiera requiere combinar varias intervenciones –tanto del lado de la oferta como de la demanda– para potenciar su efectividad en zonas rurales, donde múltiples factores limitantes confluyen en simultáneo. Otra estrategia potencialmente efectiva es cerrar la brecha entre los mecanismos informales y formales de ahorro. Desde hace varias décadas, actores principales de la oferta de servicios financieros rurales son microfinancieras y cooperativas no reguladas, que han logrado capturar una mayor demanda rural que la banca formal debido a su adaptación a las necesidades específicas de la población a la que sirven (Pagura, 2008). Sin embargo, este tipo de instrumentos informales pueden ser muy costosos. Entender mejor la demanda por servicios informales es parte de la agenda pendiente de investigación, pues esto nos permitirá comprender las motivaciones subyacentes detrás de las estrategias de ahorro y endeudamiento de la población rural. La siguiente sección contribuye a la literatura en estas líneas, al hacer un balance de las lecciones aprendidas mediante la implementación y evaluación de un programa dirigido a promover grupos de ahorro y crédito, liderado por el Banco de Desarrollo del Perú (COFIDE, anteriormente llamado Corporación Financiera de Desarrollo) en localidades rurales de cuatro provincias de Ayacucho.

2. Los grupos de ahorro y la vulnerabilidad de los hogares rurales

Los grupos de ahorro y crédito (GAC) constituyen un mecanismo informal de provisión de servicios financieros que se basa en la confianza entre algunos miembros de una comunidad. Los grupos se organizan para promover el ahorro de sus miembros y posibilitar el acceso al crédito de aquellos que más lo necesiten. Las principales diferencias con las juntas tradicionales son que los GAC permiten la acumulación de fondos del grupo a lo largo del tiempo, y que el acceso a los fondos ahorrados se realiza en forma de préstamo y cuando surge la necesidad, sin tener que esperar un turno predeterminado.³ También se diferencian de los bancos comunales en que no incluyen una cuenta externa que aumenta los recursos crediticios disponibles para el grupo y que viabilizan una institución promotora sostenible a partir del cobro de intereses por esos préstamos. Los GAC basan su fortaleza en el trabajo colaborativo de un grupo de individuos que se conocen y apoyan para promover el ahorro de las familias, y utilizan los recursos acumulados para prestarlos a aquellos miembros que más lo necesiten.

En otras palabras, los GAC permiten que los hogares alejados de las agencias de entidades financieras reguladas –bancos, cajas, financieras, etcétera– accedan a servicios financieros informales. Los servicios que brindan las GAC no se limitan al ahorro y el crédito, sino que también se ofrecen seguros en la forma de fondos de solidaridad para ayudar a aquellos individuos/hogares que enfrentan alguna situación negativa específica. Un mejor acceso a esta cartera de servicios financieros ofrecida por los GAC tiene el potencial de fomentar inversiones productivas o mejoras en la calidad de vida de los hogares miembros, así como mayores niveles de resguardo frente a choques negativos, especialmente de carácter idiosincrásico –pérdida de empleo, enfermedades, robos–. Más aún: si sus inversiones iniciales conducen a mejoras en la productividad, los GAC podrían terminar promoviendo el acceso a servicios financieros formales en áreas rurales.

Estos grupos de ahorro y crédito han ido ganando popularidad como estrategia para contribuir a la inclusión y reducir la pobreza, especialmente en países de África y Asia. Sin embargo, el impacto de este tipo de esfuerzos no está aún claramente establecido, menos todavía en países de América Latina. En esta sección, resumimos algunas de las

3 Para fines de este ensayo, llamamos *juntas tradicionales* a las usualmente referidas en la literatura especializada como *roscas* (*rotating savings and credit associations*). El modelo tradicional supone que los fondos ahorrados cada mes se asignan en su totalidad a uno de los miembros, y el ciclo termina cuando el último miembro reciba los recursos y el fondo grupal quede en cero.

principales lecciones aprendidas en Frisancho y Valdivia (2020), a partir del análisis de las uniones de crédito y ahorro (UNICAS) de COFIDE.⁴ Este estudio de evaluación del impacto de las UNICAS es particularmente valioso porque está enfocado en el Perú, pero también porque la colaboración estratégica entre COFIDE, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el equipo investigador de GRADE, y ahora también el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es un ejemplo de cómo se puede generar evidencia rigurosa para saber qué funciona en la lucha contra la pobreza y en la inclusión financiera en zonas rurales. El análisis de la evidencia experimental nos muestra que la propuesta de conformar GAC en zonas rurales en el Perú tuvo muy buena aceptación en las localidades beneficiadas. En cuanto a sus impactos, aunque no se observan efectos sobre la pobreza monetaria, los hogares de las localidades de tratamiento mostraron mejoras en varias dimensiones que son consistentes con un mayor acceso a servicios financieros.

Respecto a la adopción de los grupos de ahorro, aproximadamente un 23% de los hogares de las zonas de tratamiento se afiliaron a una UNICA. En total, en las 120 localidades rurales de Ayacucho donde se promovieron UNICAS, se formaron 171 de estas asociaciones, que llegaron a agrupar hasta a 2230 miembros. Un aspecto interesante es que un hogar no solo debe decidir si se une o no a la UNICA, sino también elegir al miembro de la familia que participará en las reuniones mensuales en las que se entregan los aportes, y se desembolsan y repagan los préstamos. Al respecto, el análisis de determinantes muestra que las más interesadas en participar directamente en las UNICAS eran las mujeres, y especialmente aquellas que contaban con experiencia en bancos comunales. Este último aspecto es muy importante, en tanto es un indicador del valor que las mujeres de los hogares rurales les dan a los servicios de ahorro. Esto sugiere que el potencial de adopción de las UNICAS podría ser mayor que el de los bancos comunales que vienen operando en la región, debido a la preferencia por el ahorro que parece manifestarse. En la banca comunal, la institución microfinanciera que presta dinero a sus socias mediante los créditos de cuenta externa promueve únicamente la acumulación mínima de ahorros, en tanto estos terminan compitiendo con la cuenta externa y afectando la sostenibilidad de las ONG que operan los bancos comunales (Karlan y Valdivia, 2011).

La revisión de las cuentas de las UNICAS de COFIDE nos muestra que los fondos acumulados continúan aumentando todos los años. En promedio,

4 COFIDE cuenta con el Programa Inclusivo de Desarrollo Empresarial Rural (PRIDER) como uno de sus principales esfuerzos para promover la inclusión financiera en zonas rurales del Perú; las UNICAS son uno de sus principales instrumentos.

este fondo se incrementó 110% en el segundo año y 42% en el tercero, un patrón consistente con escasos casos de retiro de los ahorros acumulados por las mujeres. La UNICA promedio cuenta con 12-13 miembros y acumula 3700 dólares luego de tres años de operación, lo que supone un nivel de ahorros individuales promedio del orden de los 280 dólares, aproximadamente 800 soles del 2014. Los miembros de las UNICAs no retiran sus ahorros, sino que toman préstamos, por lo que pagan una tasa de interés que fluctúa entre el 3% y el 4%. Conforme se incrementan los recursos de la UNICA, la probabilidad de que los miembros tomen préstamos aumenta, y son estos recursos los que utilizan para satisfacer sus necesidades individuales de inversión o manejo de riesgo. La idea de priorizar préstamos para atender sus necesidades es consistente con una alta valoración de los ahorros con fines preventivos. Puesto que las UNICAs les permiten atender sus necesidades sin reducir su fondo de ahorros, los socios de los grupos están dispuestos a pagar una tasa de interés alta, comparable con la alternativa ofrecida por los bancos comunales. Sin embargo, los incentivos están alineados, pues estas tasas de interés se quedan en el grupo y se reparten entre los miembros según su nivel de ahorros, habitualmente al final de cada año.

Por el lado del impacto de estos GAC, datos recogidos mediante encuestas de hogares revelan dos efectos muy importantes y consistentes con la mejora en el acceso a servicios financieros. Por un lado, los hogares en las localidades de tratamiento invirtieron en mejoras en la calidad de sus viviendas, especialmente de los pisos y techos. La inversión en los pisos aumentó un 40% en las localidades de tratamiento respecto a las de control, pues 15% de los hogares tratados mejoraron sus pisos. Este efecto es mucho más importante en las localidades más pobres. Por otro lado, los hogares tratados también redujeron su exposición a *shocks* (5 puntos porcentuales), especialmente los idiosincrásicos; y en las localidades más pobres, esta reducción fue de 9,5 puntos porcentuales. Estos resultados son muy importantes para la calidad de vida de la población rural. Por una parte, la inversión en la calidad de las viviendas se relaciona con mejoras en la salud de las personas que las habitan. Por otra parte, la reducción de la vulnerabilidad de los hogares rurales indica que estos realizaron inversiones preventivas para evitar algunos *shocks* idiosincrásicos.

El estudio también muestra que no se encuentran efectos significativos sobre la pobreza monetaria. Este hallazgo está en línea con la evidencia para África y Asia, y resalta que los GAC no son una “bala de plata” para la lucha contra la pobreza, y que no hay fórmulas simples para problemas tan complejos. Sin embargo, la viabilización de inversiones en la calidad de la vivienda y la reducción de la vulnerabilidad son efectos prometedores

para incrementar la calidad de vida de la población rural, por lo que resulta clave explorar arreglos institucionales que permitan potenciar de manera sostenible los efectos de los GAC sobre el acceso a servicios financieros informales. Por otra parte, vale la pena pensar en la formalización de este tipo de estrategias de acceso a servicios financieros. Si se lograra involucrar en la promoción de este modelo a instituciones financieras reguladas o no reguladas, se contribuiría a generar puertas de entrada accesibles al sistema financiero, lo que, a su vez, permitiría una posterior diversificación del tipo de servicios y productos demandados por los hogares rurales.

3. La vulnerabilidad de los hogares rurales en los tiempos de COVID-19

La pandemia y las cuarentenas han representado un duro y largo golpe a la salud y la economía de los peruanos. Aunque el fenómeno ha sido fundamentalmente urbano, la pandemia también ha llegado a afectar a la población rural, lo que se observa mejor al controlar por el tamaño de la población (gráfico 2). Además del riesgo de perder vidas humanas, los hogares peruanos se han enfrentado también al *shock* asociado a la paralización de la economía durante largos meses. Dependiendo de las condiciones laborales prepandemia, la crisis ha generado diversos efectos sobre el empleo y la capacidad de generar ingresos, los cuales han sido marcadamente agudos entre el segmento autoempleado y en zonas urbanas.

112

El carácter estratégico del rubro alimentario llevó a la mayoría de países de la región a declarar al sector agropecuario como esencial, lo que significaba que debía mantenerse operativo a pesar de las cuarentenas (Salazar et al., 2020). Si bien esta medida aisló parcialmente al sector rural de las consecuencias económicas de la pandemia, todavía se manifiestan diversos efectos en el equilibrio general de los hogares rurales. Por una parte, las restricciones de la movilidad pueden generar escasez de algunos insumos clave para la agricultura, o de los medios de transporte para acceder a los mercados. También es posible que se haya complicado la contratación de mano de obra estacional, especialmente de aquella que implica migración temporal de los trabajadores. Asimismo, se restringió el acceso al crédito debido al incremento de los niveles de riesgo en el mercado, a la actitud cauta de las entidades financieras y al aumento de la prioridad de atención a las empresas urbanas.

A mediados del año pasado, el estudio de Salazar et al. (2020) presentó resultados de una encuesta y de entrevistas a profundidad, realizadas vía telefónica, que incluían a pequeños productores de tres zonas altamente comerciales: Lima, Ica y Cajamarca. Los autores reportaron caídas importantes en los niveles de ingreso de los hogares rurales,

asociados a problemas de transporte y a un descenso de la demanda. En cuanto a las medidas para manejar el *shock*, encontraron que el 70% de los encuestados declararon haber tenido que vender sus activos, o recurrido a préstamos o al uso de sus ahorros. Ciertamente, estos efectos son altamente heterogéneos entre los hogares rurales, según su nivel de conectividad con los mercados urbanos. En el caso de zonas alejadas de Ayacucho, donde se usa menos crédito para producir y se recurre más el autoconsumo, es posible que los efectos hayan sido menores.

Con el apoyo del BID, exploramos esa hipótesis mediante una encuesta telefónica aplicada en noviembre del 2020 a la misma muestra analizada en Frisancho y Valdivia (2020). La población rural estudiada pertenece a una muestra de hogares que se apoya en el autoconsumo para satisfacer sus necesidades.⁵ Encontramos que, en el 41% de los hogares, algunos miembros dejaron de consumir al menos una comida en la semana anterior a la encuesta (tabla 1 del anexo). En cuanto a sus fuentes de ingreso, el 82% reportó pérdidas en sus cultivos o su ganado: el 77%, en sus cultivos; y el 50%, en su *stock* de ganado. Aunque la agricultura y la actividad pecuaria siguen constituyendo la base de la economía de los hogares de esta muestra ayacuchana, el empleo fuera del hogar y los negocios familiares no agropecuarios son también fuentes importantes de diversificación de ingresos. Sin embargo, se observa que 86% de los hogares cuyos miembros contaban con empleos no agropecuarios fuera del hogar los perdieron durante la pandemia. Asimismo, el 78% de los hogares que sostenían un negocio familiar no agropecuario tuvieron que cerrarlo. Lo sorprendente es que no encontramos diferencias significativas en la magnitud del *shock* según el nivel de pobreza de los distritos en los que residen estas personas.

113

La tabla 2 del anexo muestra las estrategias que las familias de la muestra usaron para enfrentar el *shock* asociado a la pandemia. Solo el 42% de los hogares reportaron haber tenido que vender sus activos productivos, incluido el ganado. En este caso, se observan diferencias significativas por nivel socioeconómico: para paliar los efectos de la crisis, los hogares de los distritos más pobres tuvieron que vender sus activos productivos en mayor medida que los hogares de los distritos menos pobres. Así, solo el 39% de los hogares ubicados en los distritos menos pobres recurrieron a la venta de activos, mientras que ese porcentaje se elevó a 48% en los distritos con mayor pobreza. Por otro lado, el 66% de los hogares reportaron haber usado sus ahorros y 37% declararon haberse prestado dinero de familiares o amigos, sin diferencias por nivel socioeconómico. Asimismo, encontramos

5 De hecho, dicho estudio indica que solo el 26% de la muestra de hogares vende regularmente una proporción importante de su producción.

que el 77% de los hogares encuestados reportó haber recibido al menos uno de los bonos asignados por el Gobierno para aliviar los efectos de las cuarentenas sobre las familias peruanas. El acceso al apoyo del Gobierno se concretó mediante los bonos familiares y no a través del fondo de reactivación Financiamiento Agrario Empresarial (FAE-Agro).

En resumen, el COVID-19 y las cuarentenas asociadas han representado un golpe fuerte para la economía peruana, incluyendo a los hogares rurales. Aunque el contagio ha sido mayor en zonas urbanas, la tasa rural es más importante cuando se controla por tamaño poblacional. En el aspecto económico, aunque se intentó que la agricultura mantuviera su nivel de actividad –debido a su papel estratégico para asegurar la alimentación de la sociedad–, los efectos indirectos –como problemas de transporte de los insumos y productos, y caídas en la demanda urbana– fueron importantes. Obviamente, los hogares reaccionan frente a estos *shocks* y, en ausencia de un sistema financiero formal, la venta de activos productivos o el uso de los ahorros son los instrumentos más usados. El problema es que esta pérdida de activos afecta la productividad futura de la pequeña agricultura e incrementa su vulnerabilidad frente a posibles *shocks*, lo que justifica el establecimiento de un plan de apoyo para la recuperación de los activos productivos de los pequeños productores agrícolas, y de los hogares rurales en general. Y en el largo plazo, resulta clave fortalecer mecanismos que ayuden a estos hogares a manejar el riesgo que tan presente está en sus vidas. Y no solo el riesgo idiosincrásico, sino especialmente el que afecta simultáneamente a todos los hogares de una localidad, o localidades, como es el caso del *shock* pandémico que venimos sufriendo durante ya más de un año.

4. Agenda de investigación y alternativas de política

Tanto la revisión de la literatura internacional como la experiencia reciente del COVID-19 en el Perú plantean la importancia de fortalecer mecanismos para manejar el riesgo que afecta a los hogares rurales como una acción necesaria para alcanzar un éxito sostenido en su lucha contra la pobreza. Aunque muchos países vienen haciendo esfuerzos importantes para promover la inclusión financiera de los hogares rurales, la mayor parte de los esfuerzos se enfrentan con un escaso interés del sector financiero formal, especialmente cuando se resalta la importancia de mecanismos de ahorro y de aseguramiento sobre el acceso al crédito. Pero lo que sabemos es que los hogares rurales buscan protegerse y reaccionar cuando enfrentan un *shock* negativo usando la mayoría de veces mecanismos informales como el ahorro preventivo, ya sea de dinero “bajo el colchón” o vía la tenencia de ganado menor o mayor. A partir de la experiencia positiva GAC de COFIDE

en Ayacucho, el planteamiento de este ensayo es que la agenda de investigación debiera incluir el estudio de mecanismos financieros informales para entender las motivaciones reales que subyacen detrás de la demanda de productos financieros formales. Y a partir de ahí, es preciso ver cómo fortalecer esos mecanismos y consolidar un arreglo institucional que haga sostenible la provisión formal de los servicios financieros demandados por la población rural, especialmente la que reside en zonas remotas hasta donde, en la actualidad, el sistema formal ni sueña en llegar.

Observando el caso de los GAC, los efectos encontrados sobre la inversión en calidad de la vivienda y la reducción de la vulnerabilidad son importantes, significativos y consistentes con una mejora en el acceso a servicios financieros, aunque estos sean informales como las UNICAS de COFIDE. El programa, en sus condiciones actuales, no está apto para un escalamiento masivo, pero los resultados sugieren que debemos definir una agenda de investigación-acción que profundice en definir el potencial de los grupos de ahorro y crédito. Una pregunta clave es en qué medida la interacción de los grupos de ahorro con esfuerzos de desarrollo de capacidades productivas potencian los efectos aislados de ambos tipos de intervenciones. El propio PRIDER está ya esforzándose por crear un módulo productivo que interactuará con el financiero, aunque este estudio no mide el efecto de ese componente, que aún está en etapa de desarrollo. Asimismo, la literatura internacional muestra que los programas de graduación con componentes de desarrollo de capacidades productivas tienen efectos significativos sobre la pobreza. Sin embargo, la escala y sostenibilidad de estos programas resultan limitadas en el Perú y otros países de la región. En ese marco, aparece como particularmente relevante explorar la inserción de grupos de ahorro en el contexto de intervenciones como las de Haku Wiñay, para ver si el apoyo en las redes locales potencia y hace más sostenibles sus efectos sobre la reducción de la pobreza.

La otra pregunta clave es cómo hacer para que los avances que logren las familias con los GAC permitan consolidar la inclusión financiera mediante el acceso a instituciones financieras formales, con una oferta más variada y adecuada de productos y servicios. Ciertamente, en la medida en que se desarrollen las capacidades productivas de estas familias, se convertirán en clientes más atractivos para el sistema financiero regulado. Y también es posible que la educación financiera y la asociatividad en la que se apoyan las UNICAS contribuyan a una mejor integración con estos agentes modernos, ayudando a superar barreras culturales. De todas maneras, tal formalización requerirá que el sistema financiero adopte tecnologías que le permitan superar los obstáculos geográficos, y que adapte sus productos a las necesidades financieras de los hogares rurales. ●

Referencias bibliográficas

Bachas, P., Gertler, P., Higgins, S. y Seira, E. (2018). Digital financial services go a long way: transaction costs and financial inclusion. *AEA Papers and Proceedings* 108, 444-448.

Boucher, S. R., Carter, M. y Guirkinger, C. (2008). Risk rationing and wealth effects in credit markets: theory and implications for agricultural development. *American Journal of Agricultural Economics*, 90(2), 409-423.

Chong, A. y Valdivia, M. (2017). *Social media instruments and the promotion of financial inclusion in Peruvian rural areas*. PEP-PIERI Working Paper 15. <https://www.grade.org.pe/en/publicaciones/social-media-instruments-and-the-promotion-of-financial-inclusion-in-peruvian-rural-areas/>

Frisancho, V. y Valdivia, M. (2020). *Saving groups reduce vulnerability, but have mixed effects on financial inclusion*. IADB Working Paper 1166. <http://www.grade.org.pe/en/publicaciones/savings-groups-reduce-vulnerability-but-have-mixed-effects-on-financial-inclusion/>

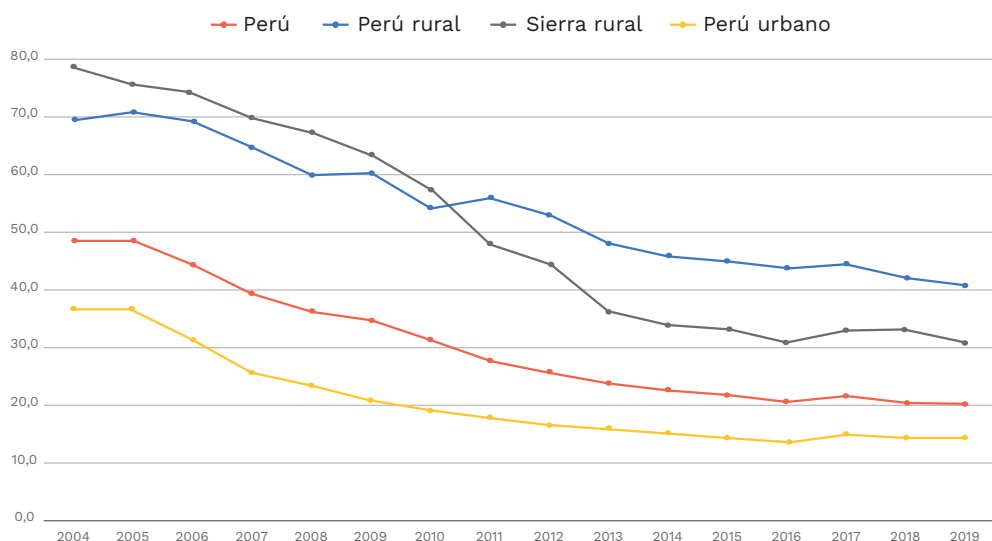
Galiani, S., Gertler, P. y Navajas, C. (2020). *Trust and saving in financial institutions*. NBER Working Paper Series 26809. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26809/w26809.pdf.

116

Anexo

Gráfico 1

Tasa de pobreza por ámbito: 2004-2019



Fuente: INEI.
Elaboración propia.

Karlan, D., Lakshmi Ratan, A. y Zinman, J. (2014). Savings by and for the poor: a research review and agenda. *Review of Income and Wealth*, 60(1), 36-78.

Karlan, D. y Valdivia, M. (2011). Teaching entrepreneurship: impact of business training on microfinance clients and institutions. *Review of Economics and Statistics*, 93(2), 510-527.

OCDE (2020). *PISA 2018 Results: are students smart about money?* (Vol. IV). <https://doi.org/10.1787/48ebd1ba-en>

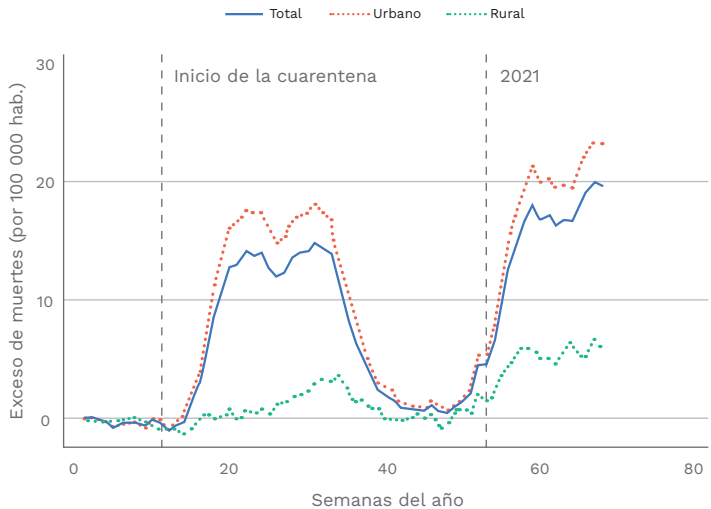
Pagura, M. (2008). *Expanding the frontier in rural finance: financial linkages and strategic alliances*. FAO.

Salazar, L., Schling, M., Palacios, A. C. y Pazos, N. (2020). *Retos para la agricultura familiar en el contexto del COVID-19: evidencia de productores en ALC*. BID.

SBS y CAF, editores (2019). *Encuesta de medición de capacidades financieras de Perú, 2019*. SBS-CAF.

Toche, E. (Comp.) (2016). *Perú hoy: ni gran transformación ni hoja de ruta*. DESCO.

Gráfico 2
Exceso de muertes semanales. Perú urbano y rural

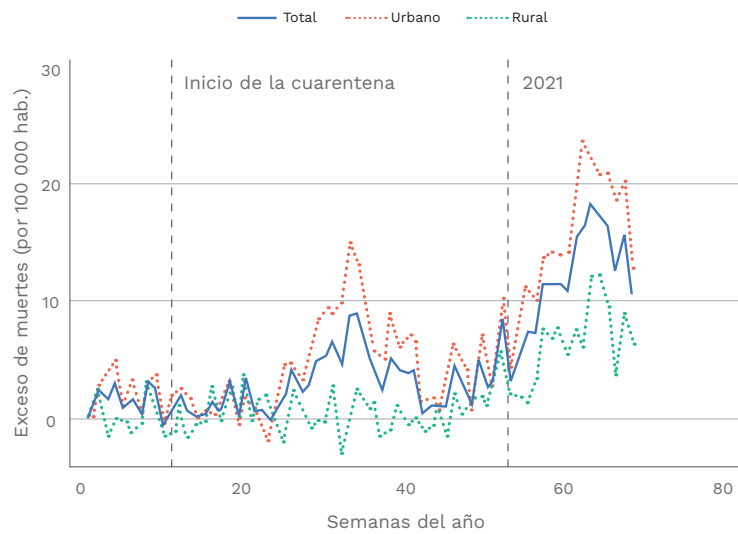


Fuente: Sistema Informático Nacional de Defunciones del MINSA.

Nota: El exceso de muertes semanales se calcula comparando el número de muertes promedio en la semana correspondiente del periodo 2020-2021 versus la del 2017-2019. Todas las muertes de un distrito se definen como rurales si la proporción de personas que viven en una zona rural es mayor del 70%.

Gráfico 3

Exceso de muertes, Ayacucho urbano versus rural



Fuente: Sistema Informático Nacional de Defunciones del MINSA.

Nota: El exceso de muertes semanales se calcula comparando el número de muertes promedio en la semana correspondiente del periodo 2020-2021 versus la del 2017-2019. Todas las muertes de un distrito se definen como rurales si la proporción de personas que viven en una zona rural es mayor del 70%.

Tabla 1
Vulnerabilidad frente a *shocks* alimenticios y económicos

	Observaciones	Prepandemia	Promedio	Nivel de pobreza		
				Bajo	Alto	P-value
Se saltó una comida (última semana)	1220		0,409 (0,492)	0,348 (0,477)	0,452 (0,498)	0,000
Experimentó algún <i>shock</i> (último año)	1220	0,952 (0,213)	0,886 (0,318)	0,891 (0,312)	0,882 (0,322)	0,628
Pérdida de cultivos o ganado	1220	0,916 (0,277)	0,816 (0,387)	0,826 (0,379)	0,81 (0,393)	0,462
Cultivos	1220		0,764 (0,425)	0,779 (0,416)	0,754 (0,431)	0,308
Ganado	1220		0,507 (0,425)	0,540 (0,416)	0,485 (0,431)	0,059
Pérdida de empleo	1220	0,278 (0,448)	0,239 (0,427)	0,267 (0,443)	0,220 (0,414)	0,059
Cierre del negocio	1220	0,183 (0,387)	0,144 (0,351)	0,154 (0,361)	0,137 (0,344)	0,408

Nota: La columna prepandemia señala si el hogar realizaba dicha actividad antes del inicio de la pandemia. Por ejemplo, el 91% de los hogares realizaba alguna actividad productiva (agropecuaria, trabajo dependiente o negocio propio) antes de la pandemia. Se utilizó la tasa de pobreza a nivel distrital para definir localidades de alta y baja pobreza. Errores estándar entre paréntesis.

Tabla 2
 Respuestas de los hogares frente a *shocks*

	Observaciones	Promedio	Nivel de pobreza		
			Bajo	Alto	P-value
Vendió activos productivos o ganado	1220	0,429 (0,495)	0,478 (0,500)	0,394 (0,489)	0,003
Activos productivos	1220	0,089 (0,284)	0,121 (0,326)	0,066 (0,248)	0,001
Ganado	1220	0,402 (0,490)	0,451 (0,498)	0,367 (0,482)	0,003
Usó sus ahorros	1220	0,664 (0,473)	0,646 (0,479)	0,676 (0,468)	0,271
Se endeudó con familiares o amigos	1220	0,369 (0,483)	0,375 (0,485)	0,364 (0,482)	0,686
Recibió un bono del Gobierno	1220	0,774 (0,419)	0,781 (0,414)	0,769 (0,422)	0,630

Nota: Se utilizó la tasa de pobreza a nivel distrital para definir localidades de alta y baja pobreza. Errores estándar entre paréntesis.