

DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento N° 210
Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial

Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas

Valentina Cortínez, Ignacia Fernández, Juan Fernández,
Cristian Leyton, Daniel Macías, Celeste Molina e
Isidro Soloaga

Diciembre, 2016

Este documento corresponde a uno de los informes de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural a la Coordinación Nacional de PROSPERA – Programa de Inclusión Social, de acuerdo con el Conv-Concert-PROSPERA-RIMISP/009/2016. La preparación de este documento estuvo a cargo de Valentina Cortínez, Ignacia Fernández (coord.), Juan Fernández, Cristian Leyton, Daniel Macías, Celeste Molina e Isidro Soloaga. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita

Cortínez, V.; Fernández, I.; Fernández, J.; Leyton, C.; Macías, D.; Molina, C.; Soloaga, I., 2016. “Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas”, serie documentos de trabajo N° 210, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Piloto Territorios Productivos. Rimisp, Santiago, Chile.

Autores:

Valentina Cortínez O’Ryan, Asistente de Investigación, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Email: vcortinez@rimisp.org

Ignacia Fernández, Directora Ejecutiva e Investigadora Principal de RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Email: ifernandez@rimisp.org

Juan Fernández, Investigador, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile. Email: jfernandez@rimisp.org

Cristian Leyton, Investigador, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile. Email: cleyton@rimisp.org

Daniel Macías, Ayudante, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México.

Celeste Molina, Investigadora, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México. Email: cmolina@rimisp.org.

Isidro Soloaga, Investigador Asociado, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México.

Rimisp en América Latina www.rimisp.org | Rimisp in Latin America www.rimisp.org

Chile: Huelén 10, 6th Floor, Providencia, Santiago, Región Metropolitana

| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edificio Century Plaza II, Piso 3, Oficina 7 | Quito

| +(593 2) 500 6792

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal

| Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

Colombia: Calle 75 No 8 - 34 piso 2, Bogotá

| Tel.: +(57-1)3837523

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN	1
2. MARCO CONCEPTUAL	2
2.1. Modos de Gobernanza	2
2.2. Articulación, coordinación e integración de servicios	3
2.3. Niveles de descentralización y mecanismos de coordinación vertical	4
2.4. Condiciones para la efectividad de la articulación: obstaculizadores y facilitadores .	5
3. LA ARTICULACIÓN INTER-INSTITUCIONAL ENTRE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA E INCLUSIÓN PRODUCTIVA: UN DESAFÍO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	6
4. PANORAMA DE LA ARTICULACIÓN SOCIAL-PRODUCTIVA: REVISIÓN DE EXPERIENCIAS .	9
5. LOS DOS CASOS DE ESTUDIO: BRASIL SIN MISERIA (BRASIL) Y JUNTOS – HAKU WIÑAY (PERÚ).....	14
5.1. Brasil sin Miseria	14
5.2. Programa Haku Wiñay – inclusión productiva en el marco de la estrategia de inclusión social “Incluir para Crecer”	16
6. BUENAS PRÁCTICAS Y FACTORES QUE FACILITAN LA COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL	18
6.1. Mecanismos de coordinación a nivel nacional	19
a. Voluntad y respaldo político de alto nivel	19
b. Sistemas de Información	20
c. Mecanismos de articulación vía presupuesto	21
6.2. Mecanismos de articulación vertical	22
a. Rol central del actor local	22
b. Articulación y ajuste entre criterios de focalización.....	24
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	26
REFERENCIAS.....	29
Anexo1: Ficha Descripción de Programas	38
Anexo 2: Otros programas productivos	1

Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas

1. PRESENTACIÓN

El estudio que se presenta a continuación se enmarca en el proyecto “Asistencia Técnica para el Fortalecimiento Organizativo del Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP)” cuyo objetivo es impulsar el proceso de mejora continua del modelo y diseño operacional del Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP), con el propósito de realizar los ajustes requeridos para su implementación a escala nacional.

El Programa es una propuesta de política pública que propone impulsar la articulación de la política de desarrollo productivo con la política de desarrollo social para contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza extrema, por la vía de aumentar su productividad, producción e ingresos autónomos.

En este marco, el principal objetivo de este estudio es identificar y analizar las mejores prácticas internacionales de articulación entre programas productivos y programas de transferencias monetarias condicionadas, con el fin de extraer aprendizajes para su aplicación en el Programa Piloto Territorios Productivos.

El creciente nivel de complejidad de las problemáticas sociales, las múltiples causas de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, y sus diversas manifestaciones, han impulsado a gobiernos y agencias a poner un foco en la articulación de acciones entre sectores. Múltiples son los estudios que dan cuenta del valor de la coordinación intersectorial, tanto para los usuarios, en cuanto mejora su acceso y su experiencia ante una oferta integrada, como para el mismo Estado, incrementando la eficacia de sus acciones y la eficiencia en el uso de sus recursos.

Si bien hoy en día existe consenso respecto del valor de la coordinación en los servicios públicos, pocas son las experiencias que han logrado la articulación efectiva de los distintos sectores de gobierno, y más aún entre aquellos, el sector privado y la sociedad civil. El predominio de la lógica sectorial en los Estados latinoamericanos constituye la principal barrera para avanzar en la integralidad de los servicios sociales, lo cual se plasma en una serie de resistencias políticas, institucionales, culturales y operacionales que imponen límites a la articulación.

Considerando las dificultades que presenta la articulación intersectorial, y en particular, los obstáculos que ha encontrado el PPTP para lograr la concurrencia de los programas productivos de la oferta pública distintos de SEDESOL, el análisis de las mejores prácticas permite indagar en aquellos aspectos que han posibilitado el trabajo coordinado de distintas instituciones estatales en otros países y los elementos que se conjugan en aquellas experiencias exitosas.

Para el desarrollo de este estudio, se revisaron 12 experiencias en 18 países¹. Tal y como se desarrolla detalladamente en la sección 4, los criterios que se siguieron para la selección fueron: a) que la iniciativa articulara a más de un sector de gobierno (intersectorialidad); b) que el diseño de la iniciativa considerara el abordaje de la pobreza desde más de una dimensión (complejidad de la articulación). Debido al bajo número de experiencias de articulación entre Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso (PTMC) y programas de inclusión productiva que cumplieran estos criterios, se incluyeron otras experiencias de articulación público-público con el fin de profundizar en los mecanismos que posibilitan salvar las rígidas fronteras de un Estado compartimentalizado.

2. MARCO CONCEPTUAL

El análisis de la articulación de políticas y los procesos de implementación se torna fundamental dada la creciente complejidad y multi-dimensionalidad de los problemas sociales, y la necesidad consiguiente de avanzar en la formulación de respuestas integradas en lo sustantivo y articuladas en lo operativo. En este contexto, el estudio de los modelos de gobernanza entrega claves conceptuales para el análisis global de los casos de articulación. Esta perspectiva se ve enriquecida con otros hallazgos que devienen del estudio de la coordinación y articulación, de la arquitectura institucional y mecanismos que sustentan políticas integradas, así como del estudio de la descentralización y modelos de coordinación vertical.

2.1. Modos de Gobernanza

La noción de gobernanza refiere al modo de llevar a cabo la acción de gobierno. Es ahí donde la coordinación juega un papel esencial, especialmente cuando se trata de abordar problemas sociales complejos (Kooiman, 2003). Hill and Hupe (2011) sobre la base de los planteamientos de Ostrom (1982) se centran en la acción de gobernar más que sólo en las instituciones, en el sentido tradicional-legalista del término; es decir, en la combinación de una orientación "vertical" con una "horizontal"; y ponen el acento en niveles de análisis específicos, distinguiendo los asuntos empíricos de los normativos. De este modo, se entiende que las actividades de gobierno toman formas específicas de acuerdo a su localización en una gama de relaciones político-sociales (Hill y Hupe, 2009: 127-8).

1 La recolección de información para el estudio de casos se basó en la revisión de fuentes secundarias y entrevistas en profundidad a actores clave. Las entrevistas se realizaron para aquellos casos más relevantes en el marco del estudio donde hubiese vacíos de información. En total se realizaron 4 entrevistas: Arnoldo de Campos, Brasil. Ex director del Departamento de generación de ingresos y valor de la Secretaría de Agricultura Familiar en el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), y ex Secretario Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil; Roberto Angulo, Colombia, quien fue director nacional de Familias en Acción/Jóvenes en Acción en el Departamento de Prosperidad Social, Director de Nacional del SISBEN y Secretario técnico de la Misión de Equidad y Movilidad Social del DNP; Johanna Yancari, Perú. Investigadora del Instituto de Estudios Peruanos. Participó en la evaluación de HW, Escobal et. Al.; María Isabel Remy. Perú. Investigadora Principal del Instituto de Estudios Peruanos. Participó en la evaluación de HW, Escobal et al. Posteriormente, toda la información de cada caso fue vaciada en una matriz, elaborada a partir de la revisión teórica, la cual fue la principal herramienta para el análisis transversal de los casos de estudio (Anexo 1).

En general este marco considera el análisis de tres niveles de gobierno (constitutivos, direccionales y operativas) -donde en el caso de la implementación se refiere al nivel operativo- y tres escalas de acción (del sistema, organizativos e individuales). Además, en el nivel de la gobernanza operacional plantean tres modos de gobernanza, a saber: “enforcement” (regulación), “performance” (rendimiento) and “co-production” (co-producción). Sobre este último tema vale mencioanr el trabajo de Ostrom (1996).

La perspectiva del enforcement (regulación) es consistente con un modo de gobernanza basado en la autoridad. Bajo esta perspectiva la gestión vía inputs es central, y la gestión del proceso de política implica la evaluación del cumplimiento de una responsabilidad explícita. Para a gestión de las relaciones inter-organizacionales la claridad de las tareas y las esferas de competencia son esenciales; y para los profesionales de primera línea, por ejemplo, la gestión de los contactos internos y externos significa cuidar el cumplimiento de los procedimientos. La perspectiva basada en performance (rendimiento) es consistente con el modo de gobernanza basado en la transacción. En este caso, los productos son claves para la gestión, por lo que en la gestión del proceso de política la creación de interfaces es muy importante. Para la gestión de las relaciones inter-organizaciones el potenciamiento o mejoría del cumplimiento de los contratos es central. En el manejo de las interacciones, la atención se centra en la orientación al servicio prestado, mejorando éste constantemente, pues el cumplimiento del producto es lo más importante. En el caso de la co-producción que es consistente con un modo de gobernanza basado en la persuasión, el foco esta puesto en la gestión de los resultados como un logro compartido. En este caso, gestionar el proceso de política implica dejar discrecionalidad a los otros actores e invitarlos a participar. Para la gestión de las relaciones inter organizacionales implica por ejemplo el establecimiento de partenariados para implementar la política. En la dimensión micro de la gestión implica la profesionalización e institucionalización de la participación del cliente, la incorporación de la evaluación de pares y el establecimiento de un procedimiento de quejas.

Este modelo incorpora la idea de gobernanza como proceso, que implica poner el foco no sólo en el diseño institucional sino también en la interacción entre las instituciones, los ciudadanos, el control y accountability del proceso de política. Además, propone focalizar la atención tanto en las relaciones de gobierno horizontales, entre distintos sectores de gobierno, como en las verticales entre los actores de las políticas ubicados en distintos niveles de gobierno (Kickert et al. 1997; Flinders, 2002; Hill and Hupe, 2011).

2.2. Articulación, coordinación e integración de servicios

La coordinación se entiende como “el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública (David Marsh, 1998), al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto” (Repetto, 2005: 39).

Bajo esta noción, el objetivo de la coordinación entre distintos sectores de gobierno es lograr la integralidad en la prestación de servicios, de modo que aborden el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. La integración procura darle a la intervención del Estado una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones. Al privilegiar la perspectiva del receptor (Martínez Nogueira, 2007), evita la duplicación de políticas, mejora el acceso y la experiencia frente a los servicios del estado, al tiempo que incrementa la eficiencia y disminuye los costos de la acción estatal (Martínez y Ditzel, 2012; Consejo de la Infancia, 2015; Oyarzún et al., 2008; Plan y visión mundial, 2014; Castañeda y Convers,

2014; Fernández, 2013; Riveros, 2012; Degueldre, 2011; Sur Profesionales, 2014; Zanzi, 2005; Vargas, 2010; Moore and Skinner, 2010; Moore, 2008; Silva y otros, 2011; Alcalá Consultores, 2009; Queensland Government, 2013; Leigh, 2008).

Como evidencian Corbett y Noyes (2008) la articulación puede darse en una gradiente de cinco niveles según el grado de intensidad de la coordinación de los programas: comunicación, en que se discute y se intercambia información; cooperación, donde se establecen grupos de trabajo o comités que se prestan apoyo general e intercambian información a los programas, servicios y objetivos de los otros; coordinación, que se caracteriza por la presencia de acuerdos interinstitucionales formales para coordinar, y las agencias e individuos se involucran en la planificación conjunta, la coordinación de agendas, actividades, metas, objetivos y eventos; Colaboración, donde agencias, individuos o grupos renuncian voluntariamente a una parte de su autonomía con el objetivo de alcanzar ganancias mutuas o resultados, e implica una administración funcional centralizada; y “consolidación”, en que se cuenta con planes y presupuestos multiagenciales y multidisciplinarios, y equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, planificación fusionada y capital humano y activos fijos compartidos.

Por su parte, Cunill (2014) presenta tres variables clave que ayudan a definir el modelo de articulación de una determinada política o programa, según el grado de involucramiento en las distintas fases del ciclo de la política y de las modificaciones en sus estructuras : (a) Inclusividad en el ciclo de formulación y evaluación de las políticas, que en una articulación de alta intensidad consideraría la elaboración de objetivos compartidos, planificación conjunta, metas concordadas, presupuesto y evaluación conjunta entre las instituciones; (b) Mancomunidad en la ejecución de las acciones, referido a los elementos que comparten los sectores en la fase de implementación. La mancomunidad en una articulación de alta intensidad se reflejaría el intercambio de información y de recursos, y en la corresponsabilidad en la ejecución de las acciones; y (c) Alteraciones en las dinámicas y en los procesos organizacionales, previos a la articulación, lo que implicaría en una articulación de alta intensidad, alteraciones profundas en las estructuras organizativas y metodologías de trabajo de cada sector involucrado, al punto de generar una nueva estructura especialmente para la implementación de la política articulada.

El nivel de intensidad de la articulación y por ende, las estrategias de colaboración que se definan entre los sectores, dependerán de los propósitos específicos que se persiga, correspondiendo buscar una integración de los sectores “cuando el problema es altamente complejo, cuando se debe lidiar con niveles enormes de vulnerabilidad y cuando son necesarios cambios profundos en el comportamiento de los individuos, sus familias y su entorno” (Cunill et al., 2015: 415).

2.3. Niveles de descentralización y mecanismos de coordinación vertical

Otro ámbito de coordinación esencial es el de los distintos niveles territoriales de gobierno. Rofman (2007) define tres categorías en las que se puede clasificar a los gobiernos locales según el nivel de poder que les es transferido y el grado de participación que tienen en el ciclo de la política. Está el gobierno local con un rol proactivo, y se refiere a cuando participa activamente en el diseño o implementación del programa; cuentan con autonomía para decidir acerca de la utilización de los recursos económicos, estructuras y procedimientos de gestión vinculados con los planes, y para evaluar los programas implementados. El rol de gestor refiere a cuando el gobierno local interviene sólo como mediador entre el nivel gubernamental a cargo del diseño/financiamiento y los beneficiarios. La mayor parte de las acciones se concentran en la realización de

actividades administrativas, de coordinación, de promoción de actividades. Finalmente, el rol de ejecutor corresponde al gobierno local que sólo realiza tareas administrativas de ejecución de las actividades de un programa diseñado en otro nivel. Los programas en los que el municipio interviene como *delivery* son típicamente aquellas políticas asistenciales, en que sus acciones se centran casi exclusivamente en la entrega de dinero, bienes y/o servicios. Las decisiones que inciden en el nivel municipal siguen estando concentradas en el Estado nacional y provincial.

En cuanto a la transferencia de responsabilidades hacia el nivel local, Ziccardi (2001, 2008) advierte sobre la necesidad invertir en el desarrollo institucional para que los gobiernos locales jueguen un papel relevante en las nuevas políticas y programas sociales. Este aspecto es clave en el análisis de la implementación en América Latina, donde se observan altos niveles de inequidad en la capacidad institucional y humana de los gobiernos locales (Rimisp, 2012).

2.4. Condiciones para la efectividad de la articulación: obstaculizadores y facilitadores

Varios estudios, especialmente estudios de caso o sistematización de servicios integrados, señalan aspectos que pueden dificultar o facilitar la coordinación intersectorial e intergubernamental. Estos analizan los aspectos estructurales y culturales, de las instituciones y de quienes las conforman, que dificultan el trabajo colaborativo entre sectores y niveles de gobierno.

La resistencia al trabajo intersectorial constituye uno de los factores clave que dificulta avanzar en su aplicación. Se puede identificar resistencias de tipo institucional: reglas del juego que fijan restricciones a las acciones intersectoriales, el centralismo, predominio de lógicas de mercado en la organización y gestión del sector público, la lógica sectorial del presupuesto y de las evaluaciones, y las relaciones intergubernamentales de índole vertical (Cunill, 2014; Slater et al., 2016; Fernández, 2016).

También se encuentran resistencias culturales que afectan en especial la gestión de la información y se expresan en particular en el rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y usar bases de datos comunes. Las resistencias políticas operan principalmente a partir de los desbalances de poder entre los distintos sectores y niveles gubernamentales y de las relaciones de afinidad política y partidaria entre ellos (Cunill, 2014).

Por su parte, Corbett y Noyes (2008) analizan la semejanza institucional y los desafíos para la articulación que emergen de las disimilitudes en estructura, procedimiento y normas. Establecen tres tipos de servicios e instituciones: a) Rutinizados, programas o instituciones donde el centro de su trabajo está dirigido por normas y actividades que deben repetir sin variaciones significativas; b) Mixtos: programas o instituciones que contienen algunos elementos automatizados y otros con mayor discreción; c) No rutinizados, programas o instituciones caracterizados por normas construidas entre los profesionales, mayor horizontalidad en sus jerarquías, y una mayor discreción en el trabajo de implementación (primera línea). De este modo, articular programas con culturas organizacionales disímiles tendrá mayores desafíos que articular programas o instituciones similares en su estructura organizacional.

Bajo este mapa, es relevante identificar los incentivos que se establecen para la colaboración. Uno de los principales enfoques para analizar es la teoría de la agencia, que aborda las relaciones contractuales desde la perspectiva de la relación principal-agente (Ross, 1973; Van der Meulen, 1998; Stauvermann, 2004; Lane, 2013). Es útil para mirar el marco en que se dan las coordinaciones y articulaciones, en un contexto de

asimetría de información y donde hay incentivos para que en una relación donde hay un “mandante” (principal) y un “mandatado” (agente), éste último haga efectivamente lo que el primero desea. El enfoque postula que existe un problema denominado de “riesgo moral” (el agente actúa, pero las consecuencias de su acción son de responsabilidad del principal –pues lo hace en su representación-); y hay restricciones de participación (el principal quiere que el agente realice una acción, o sea, participe en el proceso) y de incentivos (el principal quiere que el agente realice una acción “a” y no otra “b” -considerando que ambos pueden tener objetivos diferentes- por lo que debe hacer que para el agente sea más beneficioso “a” que “b”).

Diversas investigaciones concluyen que para gestionar las diferencias entre instituciones es clave “promover la influencia mutua en la toma de decisiones para balancear las diferencias (reales o percibidas) de poder y propiciar una sostenida comunicación recíproca para generar visiones compartidas”. Asimismo, la cooperación lograda a través de espacios de diálogo resulta ser más eficaz que la lograda a través de la autoridad. “El conocimiento acumulado al respecto muestra que los procesos participativos de deliberación entre los actores pueden contribuir a zanjar conflictos, a crear significados compartidos y a aumentar la percepción de su interdependencia” (Cunil 2014: 34).

Reconocer las distintas formas de resistencias al trabajo intersectorial permite desarrollar estrategias diversas para promover la colaboración, y alerta contra la tendencia de producir la intersectorialidad exclusivamente a través de enfoques estructurales y formales. Asimismo, revela la importancia de considerar también una perspectiva cultural e institucional orientada a construir un sentido de valores unificado y de una cultura común, incidiendo en las afinidades profesionales y organizacionales (Cunill et al., 2015).

3. LA ARTICULACIÓN INTER-INSTITUCIONAL ENTRE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA E INCLUSIÓN PRODUCTIVA: UN DESAFÍO DE POLÍTICA PÚBLICA

Durante las últimas dos décadas, prácticamente todos los países de América Latina han tendido a organizar su oferta de políticas de combate a la pobreza en torno a dos tipos de políticas no contributivas: los sistemas de pensiones y los programas de transferencia monetaria condicionada de ingreso (en adelante PTMC). Existe una prolífica literatura que analiza y sistematiza los resultados e impactos de estos últimos y que registra importantes logros, principalmente en salud y educación. Avances en salud han sido el aumento en la demanda de los servicios de salud (Gaarder y Glassman, 2010), el aumento del uso de métodos anticonceptivos en la población en extrema pobreza (Lamadrid-Figueroa et. al., 2010), el mejoramiento de las condiciones nutricionales en niños de diversas edades (LeRoy, Ruel y Verhofstadt, 2009), entre otros. En educación, resaltan el incremento en asistencia y rendimiento de niños entre 7 y 12 años en escuelas rurales (García y Hill, 2010), la reducción del trabajo infantil y el aumento en asistencia escolar entre niños y niñas de 12 a 17 años (Skoufias y Parker, 2001).

Junto con incrementar los ingresos en el corto plazo, y con ello la participación en el consumo de los hogares más pobres, existe evidencia de que los PTMC han contribuido al ahorro entre familias pobres (Winder, 2010), y al empoderamiento de las mujeres como jefas de hogar (Cecchini y Madariaga, 2011a). Junto con esto, los PTMC funcionan como escudos ante “shocks”, como los causados por desastres naturales o crisis económicas profundas (De Janvry et al., 2010; De Janvry y Sadoulet, 2004). Soares et al. (2007) afirman además, que los PTMC han logrado reducir el índice de Gini de México y Brasil en un 21%, y de Chile en un 15% desde mediados

de la década del '90 hasta mediados de la presente década, gracias a su sistema de focalización en pobreza extrema.

Pero los PTMC parecen haber cumplido un ciclo en su capacidad de respuesta. Ni los instrumentos de focalización utilizados son efectivos para llegar adecuadamente a poblaciones que permanecen desatendidas, ni la oferta estandarizada de bienes y servicios de los PTMC parece adecuada para atender otras exclusiones como las que enfrentan los adultos mayores, los jóvenes o las familias sin hijos. El problema de fondo de los PTMC es que no logran generar suficientes incentivos ni instalan habilidades de largo plazo que permitan a las personas generar ingresos propios (Briere y Rawlings, 2006), manteniéndose en una situación de riesgo y vulnerabilidad. Los casos documentados (Chile Solidario, Bolsa Familia en Brasil, La Red de Protección Social en Nicaragua, Crédito de Desarrollo Humano en Ecuador, Oportunidades en México) dan cuenta que los PTMC resultan poco efectivos en vincular a la población beneficiaria con una estructura de oportunidades que les permitan la superación sostenida de la pobreza. Al no lograr insertarse laboralmente -o haciéndolo de modo inestable- el mercado informal continúa revelándose como la alternativa más plausible para la población pobre (Cecchini y Madariaga 2011; Briere y Rawlings, 2006), con el consiguiente costo de trabajos menos productivos y con malas condiciones laborales.

Ante la respuesta limitada que ofrecen los PTMC para resolver problemas de carácter estructural y la emergencia de nuevos problemas sociales que tensionan la capacidad de las políticas de realizar adecuadamente sus funciones de provisión del bienestar, realización de derechos sociales e integración social, crecientes son los esfuerzos por articular esquemas de transferencia con programas de fomento productivo y empleabilidad, que permitan a sus beneficiarios acceder a empleos formales o por cuenta propia e incrementar sus ingresos autónomos de manera sostenida, reduciendo su dependencia de las transferencias

Existen diversas razones que justifican este tipo de articulaciones. Algunas de carácter instrumental señalan que los programas de fomento productivo y empleabilidad tienen mayor capacidad de adaptarse a la heterogeneidad de posibles beneficiarios y contextos territoriales o a las considerables economías de escala de un trabajo coordinado sobre la misma población objetivo. Otras de carácter ético – sustantivo, como la valoración que se encuentra al origen del Programa Territorios Productivos, que reconoce el potencial productivo de las personas en situación de pobreza y la necesidad de activar dicho potencial a través del acceso de dicha población a los programas de fomento productivo y desarrollo rural.

Reflexiones como la descrita están cada vez más presentes en la agenda de los gobiernos en distintos lugares del mundo, en el marco de una búsqueda creciente de soluciones integrales a un problema complejo, como el de la pobreza, cuyas causas y efectos trascienden con creces la dimensión monetaria del fenómeno. Un trabajo reciente liderado por la Universidad de Los Andes de Colombia, acerca de las condiciones institucionales necesarias para fomentar sinergias entre programas de transferencia condicionada y desarrollo rural *"constata una evidente y muy explícita voluntad de parte de las autoridades políticas, tanto en Colombia como en México y en Perú, de buscar más y mejores formas de complementariedad entre los dos tipos de programas"* (Fernández, 2016: 468). En la misma línea, un estudio reciente liderado por FAO, en el marco del proyecto From Protection to Production (PtoP), constata la existencia de estrategias de desarrollo social en los países estudiados: *"a veces estas estrategias abordan problemas con múltiples causas, donde la respuesta apropiada involucra acciones de todos los sectores. Aunque no todos reciben el apoyo y los recursos que necesitan, algunos tienen un fuerte respaldo político, así como recursos financieros y humanos adicionales"*. (Slater et al., 2016: 23)

Junto con estas señales de voluntad política, comienza a generarse evidencia empírica acerca del positivo impacto sobre la superación de la pobreza de la exposición conjunta a programas de transferencias y programas de apoyo productivo, en incluso de estrategias más integrales que cubren otros aspectos del bienestar. Conocida entre la comunidad científica es la evidencia de los Programas BRAC, el cual probó un mismo modelo de articulación social-productiva (subsidios productivos con capacitación y apoyo, transferencias monetarias, educación financiera, servicios de salud y coaching) en distintos países. Los resultados muestran impactos estadísticamente significativos y costo-efectivos sobre el consumo (impulsados principalmente por aumentos en el ingreso por cuenta propia) y en el status psicosocial de los hogares focalizados. (Banerjee et al., 2015:1).

Aunque no en la magnitud esperada, también el estudio liderado por la Universidad de los Andes sobre sinergias entre PTMC y PDP en Brasil, México, Chile, El Salvador, Perú y Colombia encuentra algunos efectos sinérgicos en las variables que miden el bienestar de los hogares “evidentes en los casos de Brasil, para el ingreso agrícola, y de Perú, para los ingresos bruto y neto.” (Maldonado y Rosada, 2016: 495)

Pero ni la creciente confluencia de objetivos estratégicos ni la evidencia incipiente de sinergias en el bienestar de los hogares derivada de distintos tipos de intervenciones complementarias resulta suficiente para resolver el problema que constituye el foco principal de preocupación de este documento, cual es el de lo complejo que resulta articular distintas instituciones públicas en pos de intervenciones integrales en una misma población objetivo.

Los dos estudios recién mencionados para América Latina y África han intentado aproximarse a tipologizar el tipo de articulaciones que se observan. Maldonado et al. (2016) distinguen para América Latina entre i) Programas diseñados en forma complementaria, a cargo de una misma institución, que conforman una estrategia integrada, y ii) Programas diferentes, con objetivos complementarios, a cargo de instituciones distintas que se articulan entre sí.

Similar es la propuesta que resulta del análisis de experiencias de articulación entre políticas de protección social y desarrollo productivo en África (Slater et al., 2016), que a partir del estudio de siete programas en diferentes países, identifica tres rutas distintas de coordinación: i) Programas y sectores distintos que alinean sus objetivos: programas que se implementan por separado, pero hacen el esfuerzo de incluir los objetivos de un sector en el otro, así como complementar acciones donde los resultados de un programa pueden amplificar los resultados del otro sector; ii) Programa único que combina los objetivos de protección social y desarrollo agrícola: a través de una estrategia intersectorial con foco en reducción de la pobreza, el hambre y la vulnerabilidad, integra los objetivos de ambos tipos de programas y supone una ejecución integrada de los dos componentes en las actividades, pero implementados por organismos sectoriales; y iii) Programa único integrado: creación de programas integrados que combinan los objetivos y medios de ambos tipos de programas. La implementación es llevada a cabo a través de un solo organismo.

Los programas únicos integrados o implementados al interior de una única entidad pública procuran evitar las dificultades que trae consigo la coordinación, siendo los mismos ministerios sociales los que diseñan sus propios programas productivos, definen la población objetivo y los criterios de entrada y salida, así como los montos de recursos involucrados y los mecanismos de traspaso de recursos de uno a otro componente. No obstante, las evidentes facilidades prácticas, hay algunos aspectos clave a los que esta alternativa parece no dar respuesta satisfactoria, que se relacionan con la eventual duplicidad de la oferta de programas productivos y con la falta de conocimientos especializados de los técnicos del sector social para abordar aspectos específicos de asistencia técnica a pequeños productores.

Cuando programas y proyectos de distintas instituciones modifican sus reglas de operación para encontrarse y complementarse en el territorio y en la población objetivo a la que sirven, entonces el énfasis de la articulación descansa en alinear los esquemas de incentivos que subyacen en el diseño de cada tipo de programa, pero manteniendo un grado variable de independencia funcional. Veremos, más adelante, la forma como en los hechos funcionan ambos tipos de arquitectura institucional en los casos concretos de articulación estudiados.

4. PANORAMA DE LA ARTICULACIÓN SOCIAL-PRODUCTIVA: REVISIÓN DE EXPERIENCIAS

El panorama general de la articulación entre programas públicos de transferencia condicionada e inclusión productiva, exhibe importantes dificultades para encontrar una expresión institucional y operativa. Como veremos a continuación, son pocos los gobiernos que se han atrevido a re-estructurar su oferta de programas para avanzar en la dirección propuesta y cuando lo hacen, encuentran importantes dificultades. La mayor parte de los casos conocidos y sistematizados son experiencias ejecutadas por organismos sin fines de lucro y de cooperación internacional, que representan una fuente innegable de aprendizaje, pero que no necesariamente encuentran un correlato institucional que permita su apropiación y sostenibilidad de parte de la institucionalidad pública.

La revisión se inició con un concepto amplio de “articulación social - productiva” cuyo principal criterio era la puesta en marcha de iniciativas de fomento productivo rural en la misma población beneficiaria de un PTMC previamente existente o, de un modo aún más genérico, de iniciativas que combinaran objetivos de seguridad de ingresos en el corto plazo (transferencias monetarias) con el desarrollo de capacidades productivas para el mediano plazo.

La revisión incluyó dos casos de Africa. En Lesoto, los programas “Vinculando Seguridad Alimentaria al Programa de Protección Social” (LFSSP) y “Reducción Sostenible de la Pobreza a través de Ingresos (CGP Cash Transfer), nutrición y servicios gubernamentales” (SPRINGS), que se articulan al PTM Subsidio a Menores (CGP) que otorga transferencias monetarias no condicionadas para familias en pobreza con hijos de entre 0-17 años y que estén entre las familias mas pobres de la comunidad. LFSSP se propone mejorar la seguridad alimentaria de las familias beneficiarias de CGP a través de la provisión de semillas de vegetales y entrenamiento para huertos familiares, conservación de alimentos y guías para conseguir dietas saludables y nutritivas, bajo el supuesto de que la combinación de ambos programas resultaría en impactos más importantes sobre la seguridad alimentaria que si el programa LFSSP se implementara independientemente. SPRINGS agrega la posibilidad de ahorro y crédito comunitario y la búsqueda de un mayor acceso a servicios del gobierno (salud, nutrición, educación y protección social) a través de *One Stop Shops* y *Citizen Service Outreach Days*.

En Zambia, el “Programa de Fortalecimiento de las transferencias en efectivo para el acceso a la financiación, los medios de subsistencia y el emprendedurismo” (Scale), que organiza a las familias atendidas por el Programa de Transferencias en Efectivo social (SCT) en grupos de ahorro (VillageSavings and LoansGroups). En una primera etapa ellos guardan una porción de su transferencia para luego, a través de estos ahorros, empezar a otorgar préstamos a miembros que lo necesiten (con 10% de interés) para invertir en algún negocio de su elección (previamente se les provee un entrenamiento en habilidades de negocios). A medida que sus negocios crecen, canalizan parte de sus ganancias al fondo de ahorro. Los ahorros, junto con los intereses que pagan los miembros, se reparten al final del ciclo de ahorro anual.

En ambos casos el Programa de Transferencias está a cargo de los respectivos ministerios de desarrollo social, el Ministerio de Desarrollo Social de Lesoto (MoSD), que cuenta con financiamiento proveniente de la Unión Europea y apoyo técnico por parte de UNICEF-Lesoto, y el Ministerio de Desarrollo Comunitario, Madres y Salud de la Niñez de Zambia (MCDMCH). En cambio los programas de apoyo productivo y financiero corresponden a iniciativas promovidas, financiadas y ejecutadas por organismos internacionales y no gubernamentales como FAO, UNICEF, el Catholic Relief Services en Lesoto o CARE Alemania-Luxemburgo, en Zambia.

La predominancia del sector no gubernamental en el diseño, financiamiento y ejecución de las iniciativas se observa también en Bangladesh, donde se revisó la experiencia del Chars Livelihoods Programme (CLP) busca reducir sustancialmente la pobreza extrema en los chars –islotas- del Noroeste de Bangladesh. Provee un paquete de apoyo consistente en el suministro de un activo (de su elección, cuya única condición es que sea capaz de generar un ingreso), a los hogares, de un valor de tk 17.500, un salario mensual para prevenir la venta del activo adquirido y permitir que este se vuelva rentable, además de otros componentes relacionados a infraestructura y capacitación de los beneficiarios. El Programa fue creado en 2004 por UKaid a través del Departamento para el Desarrollo Internacional, y el Gobierno de Australia a través del Departamento de Comercio y Asuntos Internacionales (DFAT) y es implementado por Maxwell Stamp Plc, una consultora con base en Londres.

El enfoque es muy similar al de otra iniciativa impulsada por la ONG BRAC, que en 1985 se asoció con el Gobierno de Bangladesh y el Programa Mundial de Alimentos para agregar una escala de graduación a un programa nacional de protección social ya existente que ofrecía a los hogares más pobres una asignación mensual de cereales por un período de dos años, entregando a sus beneficiarios capacitación y pequeños préstamos, y fomentando además el ahorro obligatorio, de manera tal de acelerar el desarrollo de los medios de subsistencia.

En 2006, el CGAP -Consultative Group to Assist the Poor- y la Fundación Ford pusieron en marcha una iniciativa para probar y adaptar el enfoque de BRAC en distintos países y contextos socioeconómicos. Esta iniciativa – mundialmente conocida como el “modelo de graduación BRAC”- fue piloteada con el apoyo de distintas ONGs en Haití, Pakistán, Honduras, Perú, Etiopía, Yemen, Ghana e India. El modelo de graduación se basa en cinco componentes y principios básicos: focalización, apoyo al consumo, ahorro, capacitación y asesoramiento periódico, y transferencia de activos. Sin embargo, dada la debilidad institucional detectada por los propios impulsores de la iniciativa, esta articulación para la provisión de los distintos componentes del modelo es realizada entre actores privados, con escasa o nula participación de los gobiernos de los respectivos países (Hashemi y de Mostesquiou, 2011).

En todas estas iniciativas, la institucionalidad pública desempeña un rol muy secundario en todo el ciclo de la política. Se trata, en consecuencia, de iniciativas de las cuales no es posible extraer lecciones sobre los desafíos que enfrenta el Estado en materia de articulación inter-institucional.

Otros dos programas que, por razones distintas, también serán descartados del análisis son los de Indonesia e India, con sus “Programa nacional para el empoderamiento de las comunidades en áreas rurales” (PNPM-Rural) y Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural *Mahatma Gandhi* (MGNREGA), respectivamente. El primero provee financiamiento directo y asistencia técnica a comunidades en situación de pobreza para realizar proyectos productivos dirigidos a mejorar la infraestructura básica y los servicios de asistencia social, capacitando a las comunidades para que tomen decisiones sobre sus necesidades y prioridades de inversión. El segundo provee al menos 100 días garantizados de empleo pagado dentro de un año financiero a todos los

hogares rurales cuyos miembros adultos se ofrezcan para hacer trabajo manual no cualificado. De este modo se busca aumentar el acceso de los más pobres al empleo remunerado, fortalecer el manejo de los recursos naturales y promover el desarrollo sostenible. En ambos casos, el programa es ejecutado sin coordinaciones con otros ministerios (*Ministry of Home Affairs* de Indonesia; Ministerio de Desarrollo Rural de la India, a través de Consejo Central de Garantía de Empleo) de modo que tampoco entregan pistas respecto de los desafíos de articulación horizontal –entre instituciones de gobierno. No obstante, ambos incorporan atractivos mecanismos de articulación vertical –entre el Estado central y organismos locales, tanto públicos como privados- sobre los que volveremos más adelante en este trabajo.

La revisión de casos en América Latina entrega numerosos ejemplos donde, al igual que en el Programa Territorios Productivos, los Estados buscan complementar sus PTMC con iniciativas de inclusión productiva. Cabe mencionar el caso del Programa Comunidades Solidarias Rurales (CSR) en El Salvador, coordinado por la Secretaría Técnica de la Presidencia y ejecutado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), que en dos ocasiones ha incursionado con experiencias piloto. La primera de ella fue en 2011, en que se llevó a cabo un piloto con financiamiento de la cooperación española en 10 municipios con familias beneficiarias de CSR egresados del programa, enfocado en prestar asistencia técnica y capacitación en temas productivos, dotando con equipos para proyectos como frutales, casas mallas y macrotúneles para el cultivo de hortalizas. FISDL administró los fondos y los procesos de adquisiciones de bienes, mientras que el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) aportó los técnicos y ejecutaba las actividades en el marco del Plan de Agricultura Familiar (PAF). Finalizado el piloto tras un año, no tuvo continuidad. La segunda, en 2014, fue ejecutada por el FISDL en 20 municipios de CSR, para el desarrollo de empresas agropecuarias y no agropecuarias, por medio de asistencia técnica, capacitación especializada, y equipamiento productivo. En esta oportunidad no se involucró al CENTA y el FISDL optó por contratar a promotores locales encargados del apoyo productivo. Tampoco tuvo continuidad.

Más integrales y sostenidas en el tiempo son las estrategias de Brasil Sin Miseria e Incluir para Crecer en Perú. El Plan Brasil Sin Miseria (BSM) es una iniciativa de superación de la pobreza que articula en una sola estrategia un gran número de programas sociales ya existentes en Brasil, y los focaliza para la atención de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Surge de la comprensión de la pobreza como un fenómeno multidimensional en sus causas, y multifacético en sus expresiones, que requiere de la acción conjunta de distintos servicios sociales y por lo tanto, de la acción intersectorial del Estado. BSM coordina a 22 ministerios y se organiza en torno a tres ejes de actuación: a) Ingreso mínimo, que garantiza una renta mínima a través de transferencias monetarias a aquellas familias en situación de pobreza; b) Inclusión productiva, con estrategias específicas de empleabilidad para sectores urbanos y rurales; y c) acceso a servicios públicos, principalmente educación, salud y asistencia social.

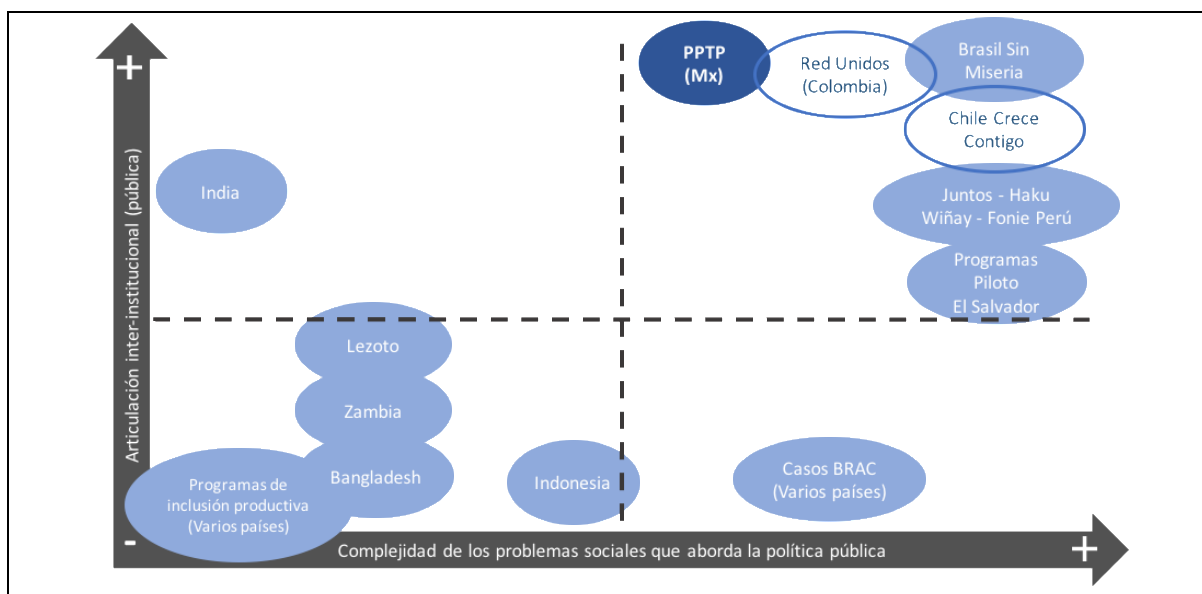
Por su parte, la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) –“Incluir para Crecer”, es la estrategia fundacional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Perú, creado en 2011. La ENDIS se concibe como una herramienta de gestión para ordenar y orientar la totalidad de la política social y no solo los programas sociales del sector y se basa en el concepto de protección social durante todo el ciclo de vida de los usuarios. La estrategia se estructura en torno a cinco ejes principales: i) nutrición infantil (0-5 años), ii) desarrollo infantil temprano (0-5 años), iii) desarrollo integral de los niños y la adolescencia (6-17 años), iv) inclusión económica (18 a 64 años), v) protección al adulto mayor (65 años y más).

Aunque con desafíos de articulación y coordinación intersectorial distintos, que se revisan detalladamente más adelante, en ambos casos estamos en presencia de esfuerzos que reúnen los dos requisitos centrales para su análisis en profundidad en este trabajo:

1. Se originan en la conceptualización de la pobreza como un fenómeno multidimensional y complejo, cuyo abordaje requiere de un conjunto de apoyos monetarios y no monetarios combinados e integrados en una secuencia causal. Ambas combinan acciones de asistencia directa a los hogares – como las transferencias de ingreso- con otras de trabajo con la comunidad –como la asistencia técnica- y otras de inversión en el territorio –como la habilitación de infraestructura básica. Ambas políticas públicas se conciben como una respuesta integral a un problema complejo en sus causas y manifestaciones que tiene, por lo demás, casi tantas expresiones como individuos, hogares, comunidades y localidades que lo vivencian.
2. Para dar respuesta a esta complejidad, ambos casos estructuran una oferta de programas que combina programas ya existentes con otros especialmente creados o reformulados para responder a la estrategia integral propuesta. Esta oferta se encuentra dispersa en distintos ministerios y servicios públicos, por lo que la provisión coherente de los bienes y servicios asociados, requiere altos grados de articulación inter-institucional.

En la matriz que se presenta a continuación, transformamos estos dos requisitos en ejes analíticos para situar el conjunto de las experiencias referidas en dos continuos que van i) de menor a mayor complejidad en la conceptualización de la problemática social que aborda (eje de las x) y ii) de menor a mayor demanda de articulación inter-institucional (eje de las y). El análisis que se realiza en la Sección 6 de este documento se ilustra con elementos de las distintas experiencias, pero pone el foco centralmente en las experiencia situadas en el cuadrante superior derecho de la matriz.

Figura 1: Ejes Analíticos



Fuente: Elaboración propia

Amparados en la búsqueda de respuestas integrales a fenómenos sociales complejos a través de nuevos diseños de arquitectura institucional, revisamos otras experiencias de articulación público-público vigentes en

América Latina, que abordan otros ejes estratégicos para la superación de la pobreza: el Subsistema de Protección Integral a la primera infancia Chile Crece Contigo (ChCC) y la Red Unidos de Colombia. Asimismo, sumamos iniciativas que solo abordan fomento productivo, de modo de identificar oportunidades de articulación.

ChCC tiene por propósito acompañar la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su gestación y hasta su ingreso al sistema escolar, permitiendo la construcción de condiciones sociales que contribuyan a romper el círculo vicioso de la vulnerabilidad social. Contempla acciones que consideran el aporte de diversos organismos públicos, que articulan sus ofertas en virtud del acompañamiento a la trayectoria de desarrollo de niños y niñas, tales como un programa educativo masivo, un programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, un Programa de apoyo al recién nacido y un conjunto de prestaciones diferenciadas para niños y niñas en situación de vulnerabilidad (Ayudas Técnicas, Acceso preferente a sala cuna, jardín infantil). Incluye además un cuarto componente relacionado con la gestión intersectorial requerida para la entrega de las prestaciones, que es el componente de Programas de apoyo a la gestión e implementación del Subsistema de Protección Integral a la Infancia.

Por su parte, la Red Unidos de Colombia (2011) está orientada a mejorar las condiciones de vida aumentando los niveles de capital social y humano de las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento. Representa la segunda etapa de la Red Juntos e incorpora elementos de innovación social, participación comunitaria, mejoras de habitabilidad y generación de ingresos, con el fin de coordinar a todas las entidades públicas que proveen servicios sociales básicos y de contribuir así a la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema. Asimismo, la red adopta el Enfoque Diferencial (Resolución 01600 del 2014), que permite priorizar la atención en grupos que son objeto de particulares formas de exclusión –como grupos étnicos, víctimas del conflicto armado y mujeres cabeza de familia. De esta forma, la Red Unidos se ha enfocado en innovar en su abordaje de la pobreza, reconociendo, mediante el trabajo con los gobiernos locales, las necesidades laborales de las distintas zonas.

Por último, cabe mencionar la existencia de programas enfocados de manera general al fomento productivo en familias definidas por su situación de pobreza, por su localización geográfica (áreas rurales), y/o por su condición de indígenas. Estos programas son en general aplicados bien por los ministerios de agricultura o bien por los ministerios de desarrollo social, no habiéndose podido identificar articulación inter-ministerial en ninguno de ellos². El análisis de un conjunto de estos programas permite clasificarlos en dos tipos. Por un lado están aquellos enfocados al financiamiento de proyectos productivos, otorgando recursos (reembolsables o no) para iniciar proyectos productivos que permitan alcanzar cierto nivel de autosuficiencia económica. Por otro lado, están aquellos programas dirigidos al incremento de la productividad via el otorgamiento de recursos (reembolsables o no) para la realización de alguna iniciativa que logre incrementar el nivel de producción de alguna actividad priorizando aquellas dirigidas a la agricultura. El principal objetivo de este segundo tipo de programas es generar seguridad alimentaria mediante la producción para el autoconsumo y el incremento del ingreso a través de la comercialización de excedentes.

² Ejemplo de estos programas podría mencionarse al Programa Microemprendimientos Indígenas Urbanos (Chile), Programa de Productividad Rural. Componente: Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (México), Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos (Uruguay), y el Programa Productivo Alimentario-Hambre Cero (Nicaragua).

5. LOS DOS CASOS DE ESTUDIO: BRASIL SIN MISERIA (BRASIL) Y JUNTOS – HAKU WIÑAY (PERÚ)

En este apartado se describen con mayor profundidad los dos programas seleccionados como mejores prácticas de articulación social-productiva. Cada programa logra la integración de servicios desde una arquitectura institucional distinta: intersectorial (Brasil) e intraministerial (Perú). Para cada uno se describirá su origen, componentes, arquitectura y los mecanismos de que han posibilitado su adecuada articulación a nivel intersectorial (horizontal) y a nivel intragubernamental (vertical).

5.1. Brasil sin Miseria

El Plan Brasil Sin Miseria es una estrategia única de superación de la pobreza que abarca un gran número de programas sociales ya existentes en Brasil, los articula y los focaliza para la atención de la población pobre y extremadamente pobre. Este Plan surge de la comprensión de la pobreza como un fenómeno multidimensional en sus causas, y multifacético en sus expresiones, requiriendo de la acción conjunta de distintos servicios sociales y, por lo tanto, de la acción intersectorial del Estado. El centro de la estrategia para la superación de la pobreza extrema en Brasil sin Miseria es la búsqueda activa de beneficiarios, la cual promueve la localización e inclusión en el Registro Único para Programas Sociales a todas las familias brasileñas en situación de pobreza para que puedan ser sujetos de los servicios de protección y promoción social.

El Plan Brasil sin Miseria coordina a 22 ministerios y se organiza en torno a tres ejes de actuación: a) Ingreso mínimo, que garantiza una renta mínima a través de transferencias monetarias a aquellas familias en situación de pobreza; b) Inclusión productiva, con estrategias específicas para sectores urbanos y rurales; c) acceso a servicios públicos, principalmente educación, salud y asistencia social.

La alta incidencia de la pobreza en el medio rural exigió del Plan Brasil sin Miseria elaborar estrategias específicas para este sector. El Censo Demográfico de 2010 indicó la existencia de cerca de 7 millones de personas viviendo en condiciones de extrema pobreza en el medio rural brasileño. Junto con esto, el diagnóstico de la situación productiva de los pobres rurales realizado por Campello e Mello (2014), señalaba que, en aquellas familias con producción insuficiente y en situación de inseguridad alimentaria, confluían factores como la falta de infraestructura necesaria que viabilizase la producción, incluyendo la falta de agua y energía eléctrica. Así, de acuerdo con Campos et al (2014), fue necesario perfeccionar, articular e innovar en las políticas públicas orientadas a la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, de la agricultura familiar y del desarrollo rural.

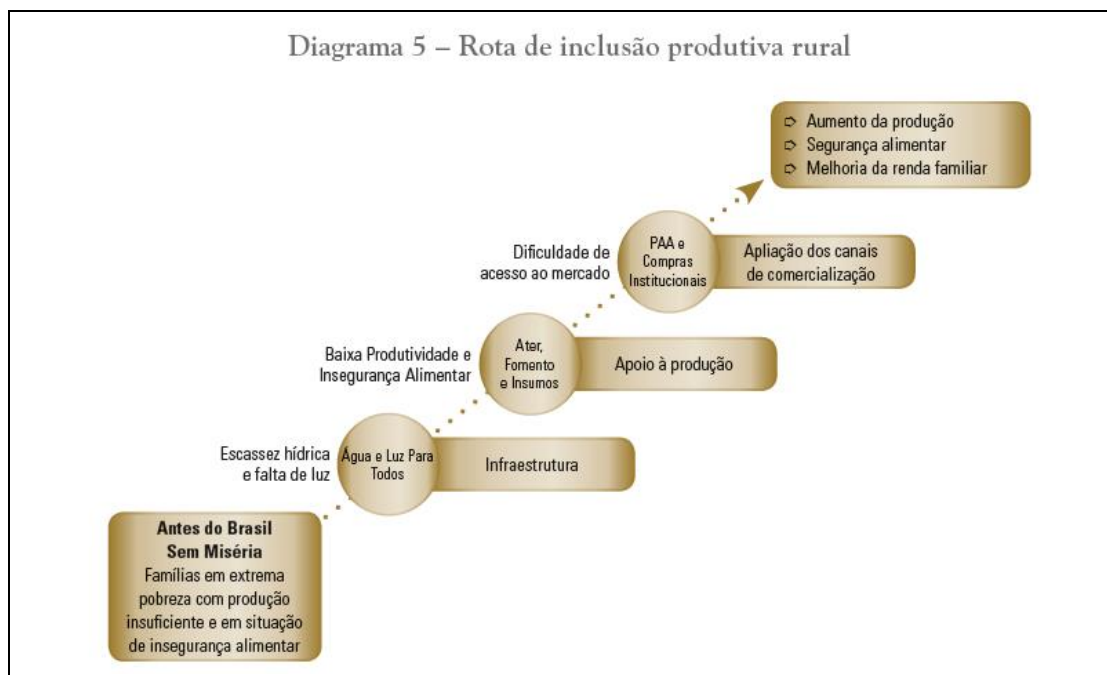
El componente de inclusión productiva rural articula y perfecciona los programas existentes, y crea un paquete de servicios orientado a los agricultores familiares más pobres que se estructura en tres ejes:

1. Infraestructura: considera la universalización del acceso a agua para consumo en las áreas rurales, especialmente en la región semi árida, y el acceso a luz para toda la población pobre y extremadamente pobre (Programas Luz y Agua para todos).
2. Apoyo a la producción: el principal programa de esta dimensión es de Fomento de las Actividades Productivas Rurales, el cual ofrece asistencia técnica agrícola para el inicio de actividades

productivas, más la transferencia de recursos no reembolsables para la ejecución del proyecto productivo, los cuales son transferidos a través de la cartola de Bolsa de Familia.

3. Apertura de los canales de comercialización: el principal programa es el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA): Se trata de una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Agricultura que, desde 2003, compra la producción de agricultores familiares sin necesidad de licitación.

Figura 2: Ruta de inclusion productiva rural



Fuente: Campello, T., Falcao, T. and Vieira da Costa, P. (2014). O Brasil Sem Miseria. Brasilia: Ministério do desenvolvimento social e combate à fome.

El registro único es la principal herramienta de focalización y articulación del Plan. Para identificar a los beneficiarios del componente de Inclusión Productiva Rural, se articularon los datos del Catastro Único para Programas Sociales y las bases de datos de los programas enfocados en atender a la población rural. La focalización de los programas es por familia, y existen criterios específicos según programas; algunos están orientados solo a personas en extrema pobreza, y otros privilegian la participación de mujeres y jóvenes, indígenas y afrodescendientes. A su vez, existen criterios de focalización regionales para ciertos programas, que consideran las necesidades diferenciadas de la población rural en el país. Incluso hay programas que han sido diseñados exclusivamente para ciertas regiones, como el programa de garantía de cosecha pensado para los agricultores del Nordeste del Brasil que están expuestos a sequías y otras variaciones climáticas que afectan sus medios de vida. Ningún programa es de carácter universal.

El Plan Brasil sin Miseria implicó un gran esfuerzo de articulación intersectorial (horizontal) e intergubernamental (vertical). En ambos casos, la clara determinación de las autoridades de más alto nivel de promover el trabajo intersectorial en todos los niveles fue clave para que resultara en la práctica. En la articulación horizontal, esta voluntad implicó que todos los ministerios considerados en la estrategia trabajaran en conjunto durante al menos dos meses para el diseño de la estrategia, estableciendo de manera conjunta los programas y sus modificaciones, objetivos, metas y presupuestos. Esto favoreció la creación de consensos y visiones comunes entre los ministerios, que favoreció posteriormente la implementación. Posteriormente, el seguimiento de las metas comunes en instancias de seguimiento intersectoriales (salas de situación) continuó fortaleciendo la mirada común.

Para la articulación vertical, fue clave la creación de consensos entre el nivel federal y estatal. Esto se plasmó en la firma de pactos con cada uno de los Estados para la ejecución del Plan. Dentro de este marco, cada Estado tenía la potestad de complementar las prestaciones garantizadas con iniciativas propias, en el marco de los tres ejes de BSM, lo cual favoreció un alto nivel de apropiación en los niveles sub nacionales. Asimismo, el plan establece incentivos presupuestarios para el nivel municipal. A través de la incorporación de nuevas personas al registro único los municipios tenían acceso a presupuestos federales específicos para la atención de personas focalizadas por BSM. Muchos de los recursos fueron invertidos para ampliar la capacidad de los municipios de llevar a cabo los programas, ganando mucho poder de acción.

Finalmente, los sistemas de información y en particular el Registro Único, juegan un rol clave en la articulación. La construcción del Plan Brasil sin Miseria partió de la acumulación de políticas y herramientas desarrolladas anteriormente. Se utilizaron las plataformas de programas previamente diseñados y ejecutados para entregar los servicios garantizados por el Plan. por ejemplo, la previa expansión del programa de transferencias “Bolsa Familia” ya había impulsado la ampliación de la cobertura y la mejora técnica del Registro Único, que es la principal herramienta para el mapeo de la pobreza y para la identificación y selección de los beneficiarios de las acciones del BSM. En el caso del componente de IPR, el Ministerio de Desarrollo Agrario tenía una amplia experiencia en la ejecución de asistencia técnica rural, contaba con todos los mecanismos para la contratación de servicios terciarizados de extensionismo, así como el saber hacer en general.

Finalmente, la organización de un sistema de información único, con acceso descentralizado fue decisivo para la concreción de una estrategia articulada. El registro único establece una mirada común que facilita la coordinación, y el establecimiento de metas comunes, así como la participación de los interesados.

5.2. Programa Haku Wiñay – inclusión productiva en el marco de la estrategia de inclusión social “Incluir para Crecer”

La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) - “Incluir para Crecer”, es la estrategia fundacional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), creado en 2011. La ENDIS se concibe como una herramienta de gestión para ordenar y orientar la totalidad de la política social y no solo los programas sociales del sector.

Dicha estrategia se basa en el concepto de **protección social durante todo el ciclo de vida** de los usuarios, para lo que se estructura en torno a cinco ejes principales: i) nutrición infantil (0-5 años), ii) desarrollo infantil temprano (0-5 años), iii) desarrollo integral de los niños y la adolescencia (6-17 años), iv) inclusión económica (18 a 64 años); v) protección al adulto mayor (65 años y más). Para estos efectos, adicionalmente a la oferta

universal en materia de educación y salud, prevé programas de atención temporal y focalizada que parten del desarrollo de infantes, niños y adolescentes, continúan con la inclusión económica de adultos y concluyen con la protección de adultos mayores.

El Eje de **Inclusión Económica**, de la ENDIS busca incrementar las oportunidades económicas, mejorando el entorno (infraestructura) y desarrollando capacidades (financieras, técnicas, empresariales, productivas).

Para cumplir con este propósito, se integran algunos programas ya existentes – como el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada **Juntos**- con otros nuevos que surgen de la reestructuración de antiguas prestaciones estatales en materia de desarrollo social –como el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), creado en 1991 como un organismo público descentralizado para el financiamiento de infraestructura social, económica y productiva, que pasa a ser un programa adscrito al MIDIS. Sus nuevas funciones se reorientan al desarrollo de programas de fomento productivo complementarias a la política social en el marco de la “Incluir para Crecer”. Haku Wiñay comienza a ejecutarse en el 2011 a través de FONCODES, explícitamente como respuesta a la estrategia de inclusión económica y como complemento.

Completa la estrategia el **Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)**, creado el año 2013 con la finalidad de financiar la elaboración de estudios de Pre inversión, ejecución de proyectos de inversión pública, y/o mantenimiento, presentados por los Gobiernos Regionales, Locales, el propio Sector o las personas jurídicas privadas; para la ejecución de infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales y de herradura, de forma preferentemente simultánea, con el objeto de generar un impacto en el bienestar y mejora de la calidad de vida en los hogares rurales. La ejecución de los proyectos postulados al Fondo articula varios esfuerzos sectoriales en materia de agua y saneamiento, caminos vecinales, telecomunicaciones y electrificación rural.

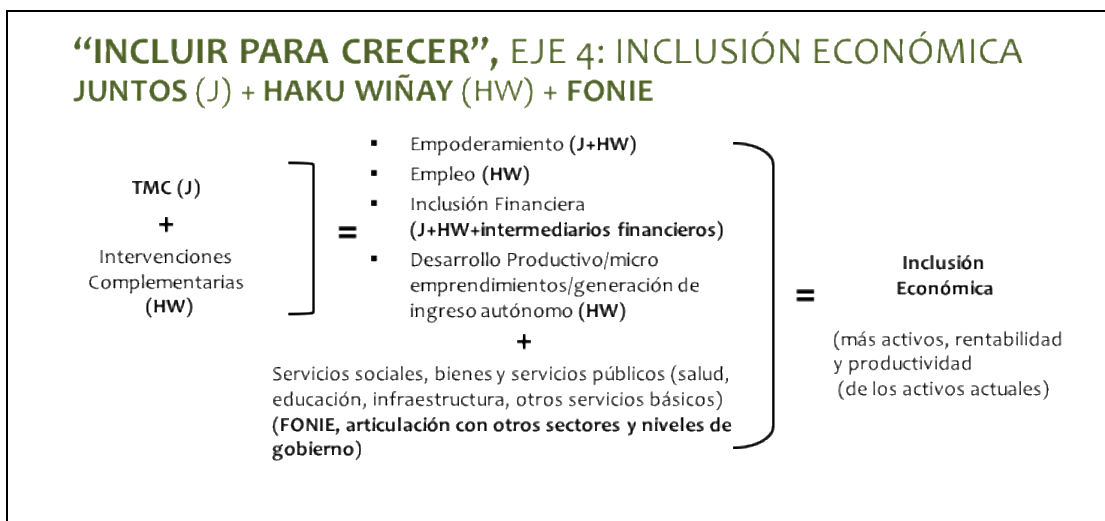
Haku Wiñay busca intervenir en hogares en situación de pobreza, en articulación con los Gobiernos Regionales y Locales, con otros programas del propio MIDIS y de otros Ministerios, para aumentar las oportunidades y capacidades de los hogares rurales de incrementar sus propios ingresos, a través de la mejora de la cobertura y calidad de servicios básicos para las familias, en una primera etapa, la promoción de acceso a actividades comerciales en una segunda etapa, y finalmente mejorando las capacidades y el acceso a servicios económicos.

Haku Wiñay tiene como objetivo desarrollar las capacidades productivas y de gestión de emprendimientos en hogares rurales en situación de pobreza y pobreza extrema, poniendo especial énfasis en las zonas donde opera el Programa “Juntos”. Las actividades se implementan a través de 4 componentes:

1. Fortalecimiento y consolidación del sistema de producción familiar: transferencia de paquetes de tecnologías productivas de riego, fertilización, sanidad agropecuaria y manejo de animales menores, que incrementen la productividad y diversidad de las actividades agrícolas y pecuarias familiares;
2. Mejora en las condiciones de vida de la vivienda: asistencia técnica y materiales para ordenamiento del hogar y cocinas mejoradas, así como capacitación en manipulación, preparación y almacenamiento de alimentos y agua;
3. Promoción de negocios rurales inclusivos: gestión de fondos concursables para pequeños emprendimientos locales, tanto agropecuarios como no agropecuarios. Los emprendimientos incluyen asistencia técnica especializada y capital inicial.

4. Desarrollo de capacidades financieras: educación y alfabetización financiera con énfasis en el ahorro, los registros contables y el uso de servicios financieros básicos.

Figura 3: Inclusión Económica



Fuente: Presentación de Carolina Trivelli, ex Ministra de Inclusión Social de Perú Sept. de 2016.

La articulación que representa el programa Haku Wiñay es intra-ministerial, es decir, entre distintos servicios al interior de un mismo ministerio. La articulación entre el HW y Juntos es principalmente a nivel de los objetivos de población meta, en la medida que uno de los criterios de focalización territorial del programa HW considera la alta densidad de usuarios Juntos. Una vez localizado en localidades con alta presencia de beneficiarios de Juntos, Haku Wiñay realiza una convocatoria amplia en las comunidades, que involucra tanto a beneficiarios como a no beneficiarios del PTMC, con lo cual se aumenta el impacto territorial de los componentes de inclusión productiva.

También existe un grado importante de articulación vertical entre Haku Wiñay y las municipalidades distritales. El diseño del programa prevé la participación activa de las municipalidades en la formulación del diagnóstico y el expediente técnico que sustenta la intervención del programa en cada localidad, y es parte integrante de los mecanismos de asignación de recursos para emprendimientos locales.

6. BUENAS PRÁCTICAS Y FACTORES QUE FACILITAN LA COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Este apartado tiene como propósito desarrollar los principales aspectos identificados como buenas prácticas o factores que han contribuido a los procesos de coordinación o articulación interinstitucional en los casos estudiados. Como se señaló en la tercera sección de este documento, estos argumentos serán reforzados con referencias a otros casos de articulación, de políticas de protección social (Colombia y Chile) y de política de inclusión productiva (Chile, México, Uruguay y Nicaragua) (ver Anexo N°1 y N°2).

6.1. Mecanismos de coordinación a nivel nacional

a. Voluntad y respaldo político de alto nivel

La implicación directa de las autoridades políticas de alto nivel es clave tanto para la articulación entre sectores como entre los distintos niveles de gobierno. Esto se aprecia claramente en el caso de Brasil Sin Miseria, el cual articula 22 ministerios, y otras tantas fundaciones, así como al poder ejecutivo federal, los 27 gobiernos estatales y 5.570 municipalidades. Esto solo fue posible gracias al consistente respaldo político de la iniciativa, donde el combate de la pobreza fue asumido por la Presidenta de la República, Dilma Rousseff, como prioridad de gobierno y se empeñó por involucrar en ese esfuerzo no solo al Poder Ejecutivo Federal, sino también a los gobiernos estatales, municipales y a la sociedad en general. Un claro ejemplo de este esfuerzo se observa en las visitas que realizaron la Ministra encargada de la coordinación del Plan y la Presidenta a cada una de las regiones donde firmaron acuerdos de compromiso con los 27 gobernadores del país.

Algo similar se observa en el Chile Crece Contigo, donde hubo inicialmente una apuesta política significativa con el establecimiento del Sistema Intersectorial de Protección Social a través de la Ley N° 20.379 del año 2009, la que también institucionalizó el Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”. Considerando la relevancia de los primeros años de vida para el desarrollo posterior de las personas, equiparar las oportunidades de la población desde el nacimiento fue el sello del primer gobierno de Michelle Bachelet, quien desde su sensibilidad como médico, impulsó personalmente la iniciativa. Este respaldo se plasma en la constitución del Comité Técnico Intersectorial compuesto por los más altos cargos de al menos 13 ministerios y subdirecciones contando entre ellos la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En cuanto a la articulación vertical, hoy el programa se implementa en los 345 municipios del país.

Por último, en Haku Wiñay el marco que daba la creación de un nuevo ministerio impulsado por el Presidente suponía una expresión de voluntad política de base y, aunque no se observó, como en los casos antes mencionados, un involucramiento activo y visible de la máxima autoridad del país, fue posible llevar adelante innovaciones. El respaldo político de altas autoridades del MIDIS y de FONCODES, quienes habían participado en programas previos implementados por el gobierno peruano y la cooperación técnica internacional – particularmente con fondos de FIDA y FAO- permitieron incorporar una serie de buenas prácticas y aprendizajes valiosos en el diseño del programa. Un ejemplo de esto es la incorporación en Haku Wiñay de la estructura operativa de los Núcleos Ejecutores, mismos que incluyen a los gobiernos locales y que reciben transferencias de recursos del nivel central para la ejecución de las actividades del programa. Por otro lado, no obstante el cambio de gobierno que tuvo lugar en julio de 2016, las nuevas autoridades han asegurado la continuidad de los programas de inclusión social³. De esto, una parte significativa está destinada a Haku Wiñay, con lo cual las autoridades prevén ampliar la cobertura de hogares⁴. Más recientemente, la autoridades también han reactivado el Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y el Sistema de Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS)⁵, dos instancias para la articulación intersectorial

³ Prueba de ello es la asignación de recursos en el Presupuesto de la Nación 2017, que aumenta en S. 140 millones el presupuesto de los programas sociales (de S. 4,160 millones en 2016 a S. 4,300 millones en 2017).

⁴ El Peruano (en línea), 2016 (fecha de consulta 27 de noviembre 2016). Disponible en: <http://www.elperuano.pe/noticia-presupuesto-para-impulsar-desarrollo-y-reducir-pobreza-47357.aspx>

⁵ Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo No. 008-2016-MIDIS

e intergubernamental previstas en la Estrategia “Incluir para Crecer” pero que a la fecha han funcionado solo parcialmente.

b. Sistemas de Información

Cuando los sistemas de información son funcionales a la gestión de los programas pueden ser un instrumento clave para facilitar la planificación, coordinación y monitoreo de las iniciativas intersectoriales. Según Cunill (2015), el intercambio de información entre sectores es clave para lograr la mancomunidad en la ejecución de los programas. Y cobra aún más relevancia cuando facilita procesos de inclusividad en el ciclo de formulación y evaluación de las políticas. Los casos de Brasil Sin Miseria, de la Red Unidos en Colombia, y del programa Chile Crece Contigo nos muestran distintas formas en que los sistemas de información posibilitan la mancomunidad y la inclusividad en iniciativas intersectoriales.

En el caso de Brasil Sin Miseria, la principal herramienta de gestión de información es el Registro Único. El registro contiene información de las características socioeconómicas del segmento más pobre del país, así como del acceso a programas sociales que tienen o han tenido. El Registro Único y los sistemas de información diseñados en el marco del Plan han sido clave para facilitar al menos tres procesos de la articulación de políticas: identificación y focalización del público objetivo, monitoreo de resultados, y comunicación entre los niveles de gobierno y sectores.

En primera instancia, a partir de esta herramienta fue posible identificar a los usuarios de los programas, trazar metas comunes, e integrar las acciones de los distintos sectores hacia un mismo público objetivo. En el caso del componente de Inclusión Productiva Rural, la identificación del público para cada programa se hizo a partir del cruce de los datos del Registro Único con otros registros administrativos como los datos de SIG Cisternas para el Programa Agua para Todos, con la información de las concesionarias de energía eléctrica para el Programa Luz para Todos, y con la Declaración de Aptitud de la Pronaf (DAP)⁶ para el caso del Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales y del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). El cruce de información permitió observar y analizar de manera integral las necesidades de la población en situación de pobreza o extrema pobreza, y por lo tanto también la entrega de los servicios disponibles para esta población. Como instrumento de diagnóstico, facilitó reconocer la heterogeneidad de las personas y facilitó la creación de paquetes de servicios flexibles. Posteriormente, en términos de la planificación, la integración de información permitió trazar las metas que cada Ministerio debía cumplir en función de la estrategia global.

Por otro lado, el Registro Único facilita el monitoreo de las acciones en tres niveles: a) monitoreo de macro resultados, a partir de los indicadores que permiten medir cambios en la pobreza y pobreza extrema, b) monitoreo de las acciones específicas del Plan, verificando el cumplimiento de las acciones a nivel nacional, regional y municipal; c) monitoreo de la trayectoria de las familias, permite identificar a qué programas las familias tienen acceso ahora o han tenido acceso en el pasado, de qué forma eso ha repercutido en sus condiciones de vida.

Finalmente, el Plan cuenta con un sistema de gestión de información de acceso descentralizado que constituye el principal mecanismo de comunicación y coordinación entre los niveles local, estadual y nacional, y permite a los distintos niveles de gobierno estar al tanto de su desempeño. Para facilitar el uso de la información se crearon los portales “Brasil sin Miseria en su Estado” y “Brasil Sin Miseria en su Municipio” que incluye

⁶ Instrumento del ministerio de desarrollo agrario que individualiza a agricultores familiares.

información⁷ sobre la marcha de las acciones del Plan en cada uno de los 5.570 municipios brasileños, organizando los datos de diversas fuentes en un mismo ambiente virtual.

Por su parte, el Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo” cuenta con un Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo en el cual converge la información de las prestaciones de salud, educación y asistencia social garantizadas por ley a los niños/as entre 0 a 4 años de edad y sus familias. Su función principal es favorecer los flujos de información entre profesionales de los distintos sectores en el nivel local que permita la prestación oportuna de los servicios garantizados. Junto con la red comunal, es la principal herramienta de gestión de la acción intersectorial en el nivel local. A diferencia del caso del BSM, fue implementado como una herramienta para facilitar implementación conjunta y monitoreo del programa (mancomunidad) más que para facilitar una mirada intersectorial desde la planificación (inclusividad). Sin embargo, hoy en día también es utilizado para racionalizar las decisiones de política.

Como bien dice su nombre, el sistema cumple tres funciones principales. En primera instancia, es la plataforma para el registro de las prestaciones otorgadas a gestantes, niños/as y familias. Además, permite activar un sistema de gestión de casos, donde los profesionales de los sectores involucrados en la estrategia hacen llegar alertas al profesional correspondiente, para que active la atención del caso en el ámbito que corresponda. La información inicial es ingresada desde el sector salud, quien activa las alertas necesarias para la atención prioritaria del niño/as y/o su familia en caso que presente las vulnerabilidades que considera el subsistema (asistencia social en vivienda y trabajo, garantía de acceso a sala cuna y jardín infantil, atención al rezago psicomotor, entre otras). Por último, el sistema permite hacer un seguimiento personalizado de la trayectoria del niño desde su gestación hasta su ingreso al sistema escolar, respondiendo de este modo al principal objetivo del ChCC.

Finalmente, el programa Red Unidos cuenta con un sistema de información (SIUNIDOS) que permite registrar y analizar la información suministrada por los hogares, comunidades y entidades del nivel nacional y territorial vinculadas a la Estrategia. Su objetivo general es proveer información específica, que permita conocer la situación de las comunidades, hogares y personas focalizadas, para la toma de decisiones relacionadas con la planeación, implementación y ejecución de la Estrategia. La plataforma está conformada principalmente por módulos que sirven para realizar el seguimiento a la Estrategia, y por lo tanto es una herramienta de acompañamiento que usan los co-gestores para analizar los logros de su gestión, así como los niveles nacionales para la planeación. A diferencia de los casos anteriores, en es el co-gestor el que provee la información de la familia en las distintas dimensiones que aborda la estrategia.

c. Mecanismos de articulación vía presupuesto

El análisis de los sistemas de planificación presupuestaria de los casos revisados, muestra algunas experiencias donde los incentivos monetarios, convenios de transferencias de recursos o pago por resultado, han sido mecanismos relevantes para generar articulaciones virtuosas. En este caso, es útil tomar el enfoque del principal-agente para mirar el marco en que se dan las coordinaciones y articulaciones, en un contexto de asimetría de información y donde hay incentivos para que en una relación donde hay un “mandante” (principal) y un “mandatado” (agente), éste último haga efectivamente lo que el primero desea.

Por ejemplo, en el caso del Chile Crece Contigo, el Ministerio de Hacienda transfiere todos los recursos destinados al Subsistema al Ministerio de Desarrollo Social, quien posteriormente establece convenios con el Ministerio de Salud y de Educación para la prestación de los servicios garantizados por la ley. Considerando

⁷ Base de datos que cuenta con más de 70 indicadores y variables procedentes de al menos 20 fuentes oficiales diferentes.

que el Ministerio de Desarrollo Social, quien cumple el rol de gobierno, es un ministerio mucho más pequeño que el de Salud y Educación, quienes tienen centros de atención y establecimientos educacionales a lo largo de todo el país, este mecanismo permite equiparar las asimetrías de poder y facilita la coordinación.

Por otro lado, en el Plan Brasil Sin Miseria se establecieron incentivos presupuestarios para la participación de los municipios en la estrategia. Como se mencionó previamente, el poder público municipal es el responsable de registrar a las familias en el Registro Único y del contacto directo con ellas a través de sus redes de salud, educación y asistencia social, por lo que gran parte del éxito de la estrategia dependía del involucramiento de los profesionales en el nivel local. En la práctica, cada vez que los municipios incorporaban una nueva persona al Registro Único ganaban capacidad presupuestaria, pues accedían a recursos federales destinados específicamente para la atención de esa población en el marco del BSM. Muchos de los recursos fueron invertidos para ampliar la capacidad profesional de los municipios de operacionalizar los programas, engrosando sus equipos y ganando poder de acción.

6.2. Mecanismos de articulación vertical

a. Rol central del actor local

La activa participación de los distintos niveles de gobierno- especialmente de los niveles meso y micro- en las distintas fases del ciclo de la política, es fundamental para avanzar en la pertinencia y eficacia de las estrategias de superación de la pobreza. Algunos de los casos estudiados – Brasil Sin Miseria, *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA) en India, Haku Wiñay en Perú, PNPM-Rural en Indonesia, Comunidades Solidarias Rurales en Salvador y Chile Crece Contigo (ChCC) – han otorgado un rol protagónico a los niveles meso o micro, y a la sociedad civil, en distintas fases del ciclo de la política. En algunos casos, esto ha facilitado la mayor apropiación de las iniciativas, todo lo cual mejora la articulación vertical necesaria para una adecuada implementación. Por otro lado, la participación activa de los gobiernos locales tanto como de las comunidades es clave para adecuar los servicios prestados por los programas a la demanda local. Por último, el involucramiento de los niveles meso y micro, permite complementar recursos e iniciativas que fortalecen las intervenciones diseñadas a nivel nacional y le dan sustentabilidad en el tiempo.

En el diseño de BSM el nivel estadual tiene un rol proactivo y el nivel municipal un rol ejecutor (Rofman, 2007). El rol central del nivel estatal en la estrategia fue una innovación en el marco de la política social brasilera y responde a tres necesidades del nivel federal: a) convertir al nivel estadual en un socio en la producción de la política social; b) producir innovaciones dentro del mismo modelo de protección; c) aumentar la legitimidad de responsabilidades y ganancias políticas; d) cofinanciar acciones del Plan.

A nivel operativo, el rol del nivel Estadual se formalizó a través de la firma de acuerdos entre el nivel federal y estadual. Dentro de las funciones del nivel estadual se establece: coordinar las acciones del Plan en su territorio; ejecutar acciones según los tres ejes del Plan; dirigir a la población extremadamente pobre hacia políticas estatales, en colaboración con las acciones federales y municipales; utilizar los datos del Registro Único; mejorar y ampliar las políticas públicas de desarrollo social en su esfera de competencia, promoviendo la intersectorialidad; y apoyar a los municipios.

Bajo este marco, 20 de 26 estados federales crearon sus propios planes de superación de pobreza, asesorados por la SESEP, basadas en el modelo de los tres ejes y en la búsqueda activa del Brasil sin Miseria. De esa forma, el esfuerzo para superar la extrema pobreza adquirió componentes estatales con una formulación adaptada

a las formas con que la pobreza se manifiesta en cada parte de Brasil. Por ejemplo, en varios casos se estableció una línea de la extrema pobreza estatal o distrital más alta que los R\$ 70 de la línea del Brasil sin Miseria, complementando esa brecha con recursos propios. Para transferir esos complementos, los estados firmaron Acuerdos de Cooperación Técnica con el MDS con el fin de usar la misma tarjeta magnética del Programa Bolsa Familia para pagar un a las familias de su territorio.

Por su parte, los gobiernos municipales asumen un rol clave en el catastro social y en la ejecución de servicios sociales, a través de sus redes de salud, educación y asistencia social. El municipio tiene apoyo de las demás esferas y ha conseguido ofrecer soluciones a sus problemas locales, aunque sin autonomía financiera y sin poder de decisión.

Aunque no es una iniciativa intersectorial, el *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA) sí considera un alto nivel de involucramiento del nivel local y de las comunidades organizadas. Uno de los mayores problemas con los programas sociales en la India es que estos eran formulados y ejecutados a nivel del ejecutivo y de esta forma, desconocían las dinámicas a nivel local. En línea con este diagnóstico, el programa MGNREGA considera una estrategia de organización bottom-up, donde organizaciones autónomas de hogares rurales (Gram panchayat) realizan una planificación anual de acuerdo a las necesidades específicas de la localidad y establecen la demanda de trabajo. Posteriormente, estos planes son aprobados por el coordinador del distrito y el consejo, y se envían hacia los niveles estatales y nacionales, desde donde se aprueba tal demanda y se transfieren los recursos para su ejecución. El panchayat actúa como intermediario entre los niveles de gobierno, y es responsable de la consolidación de los planes de empleo y de su ejecución. El presidente del Gram Panchayat, el ejido indio, junto a los consejeros, son quienes toman las decisiones en relación a la ejecución del programa, considerando las propuestas de las asambleas populares. En este sentido, los actores sociales organizados, o Gram Panchayat, tienen un rol proactivo pues son quienes definen el diseño de la estrategia y su implementación, y cuentan con autonomía para decidir acerca de la utilización de los recursos económicos.

Un modelo similar utiliza el programa Haku Wiñay. En este caso, el diseño del programa es realizado por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social, la entidad del Estado que implementa el programa al interior del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS). A nivel local, se conforman Núcleos Ejecutores (NE), agrupaciones voluntarias de hogares rurales de un mismo centro poblado que se convierten en contrapartes del FONCODES, y reciben directamente los recursos para la implementación. Los NE pueden tomar decisiones financieras, legales y administrativas para el desarrollo de los planes de negocio, así como abrir cuentas bancarias, contratar profesionales, comprar materiales, recibir aportes comunales y de los gobiernos locales. Por último, son asesorados y rinden cuentas a profesionales del FONCODES ubicados en el nivel distrital. Este modelo, donde el usuario tiene un alto protagonismo en la definición de las acciones de la Política o Programa, ha tenido un alto potencial para alinear la oferta de servicios de extensionismo con las demandas de la población rural.

Asimismo, una de las estrategias exitosas del programa HW ha sido la contratación de los *yachachiqs*, definidos como “talentos locales” que pertenecen a las localidades y, por lo tanto, poseen un conocimiento profundo de las dinámicas económicas, del idioma y la cultura de los territorios donde se interviene. Los *yachachiqs* son formados por el programa y permanecen en el territorio más allá del período de implementación.

En este caso, el diseño del programa también considera la participación activa de las municipalidades en la formulación del diagnóstico y el expediente técnico que sustenta la intervención del programa en cada

localidad, y es parte integrante de los mecanismos de asignación de recursos para emprendimientos locales. En el modelo ideal, los gobiernos también deben aportar fondos adicionales. Aunque esto no siempre se consigue, uno de los criterios para la focalización de las zonas de intervención es que el gobierno municipal distrital se comprometa a cofinanciar algunas actividades del proyecto. Además, tiene la responsabilidad de darle sustentabilidad a las iniciativas una vez que el programa termina (3 años). Algunos municipios han continuado financiando el servicio de los técnicos agrícolas, replicando el modelo de HW. Otros municipios han constituido oficinas de desarrollo local para darle continuidad.

En la misma línea, la experiencia de Indonesia (PNPM-Rural) sitúa al Comité local y al Comité distrital como administradores-ejecutores de los proyectos (básicamente de infraestructura y capacitación), cuyos miembros son elegidos por las comunidades.

En El Salvador, el diseño original de Comunidades Solidarias Rurales suponía un Comité municipal de coordinación integrado por representantes de las instituciones ejecutoras, líderes comunitarios y ONG de apoyo. Los municipios, junto con participar en dicho Comité, en algunos casos aportaron tierras para parcelas demostrativas y transporte, aunque finalmente esas instancias y acciones se diluyeron en el tiempo. En el piloto del año 2014, el FISDL contrataba un especialista o promotor en cada municipio, que buscaba vincularse con las alcaldías, siendo externo a ellas.

Finalmente, en el programa Chile Crece Contigo (ChCC) el nivel comunal es el ejecutor del programa, pues es el encargado de llevar a cabo las acciones diseñadas en el nivel nacional. Además, es en el nivel comunal donde se lleva a cabo la integración de los servicios, a través del intercambio de información y la derivación de casos entre los profesionales que trabajan en cada sector. La articulación intersectorial está a cargo de las Redes Comunales del ChCC, dispositivos de gestión local lideradas por un encargado comunal dependiente de la municipalidad en la cual participan todos los servicios públicos y municipales que proveen servicios de apoyo a niños y niñas y sus familias. Para responder al desafío de la pertinencia territorial, el programa considera líneas de financiamiento que permite flexibilizar la oferta a través de prestaciones complementarias. Sin embargo, es un diseño homogéneo para todas las comunas del país.

En síntesis, cada uno de los casos señalados muestra distintas formas de hacer partícipe y dar poder de decisión a los niveles meso y micro. En algunos casos- Comunidades Solidarias Rurales y Chile Crece Contigo- el nivel municipal cumple un rol meramente de ejecutor y el nivel meso un rol de mediador. Por el contrario Brasil sin Miseria, PNPM-Rural en Indonesia, Haku Wiñay y la experiencia MGNREGA en India son buenos ejemplos de descentralización de funciones y competencias. Especialmente los dos últimos son modelos de gestión que hacen partícipe al usuario, mostrando alternativas para avanzar en políticas menos asistencialistas y más basadas en un enfoque de derecho.

b. Articulación y ajuste entre criterios de focalización

Los diferencias entre los criterios de focalización de P TMC y productivos devienen como unas de las principales trabas para la articulación (Fernández, 2016). Sin embargo “cuando ambos tipos de programas combinan mecanismos de focalización individual y territorial, se observa una oportunidad práctica para la articulación, derivada de la posibilidad de focalizar ambas intervenciones en los mismos territorios” (Fernández, 2016: 476).

Haku Wiñay focaliza territorialmente en centros poblados con alta prevalencia de pobreza extrema y con beneficiarios del programa JUNTOS (no focaliza a los beneficiarios, sí a territorios), lo que termina por priorizar a los territorios más pobres. En estos territorios, quienes deseen participar, pueden hacerlo en alguno(s) de los cuatro componentes del programa, ya sea por auto-selección o por concurso a la asignación de fondos del

Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR). El hecho de que la focalización sea territorial genera un espacio, al menos en teoría, propicio para la articulación, en tanto el alcalde distrital debe asumir una serie de compromisos, como participar en los CLAR y eventualmente comprometer fondos complementarios en ellos. Esto podría favorecer la operación conjunta o la toma de decisiones en los procesos de gestión local considerando la situación de la población beneficiaria de ambos programas.

El Programa de Fomento a la Producción Agrícola en Brasil tiene dos modalidades: el Fomento Brasil Sin Miseria, para familias en situación de extrema pobreza (ingreso per cápita menor a R\$ 77), y el Fomento Semiárido, para familias en situación de pobreza (ingresos per cápita de hasta R\$ 154 en el domicilio) residentes en la región del Semiárido y con acceso al agua para la producción⁸. En su implementación, el Programa realiza la movilización y focalización de la población a atender a partir de una lista de familias con perfil de pobreza y extrema pobreza suministrada por el Ministerio de Desarrollo Agrícola y por el Ministerio de Desarrollo Social (unificados en el Ministerio de Desarrollo Social y Agrícola a partir de mayo del 2016). La lista de familias resulta de un cruce de datos entre el Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico) y la Declaración de Aptitud (DAP) al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf). Algunas familias en esta lista pueden ser sustituidas hasta en un 20% mediante la búsqueda activa de otras familias con perfil de pobreza o extrema pobreza que aún no estén inscritas en el Registro Único, y que deberán ser incluidas en él por los órganos municipales de asistencia social. La focalización a familias puede generar una tensión entre lo individual y lo colectivo al desplegarse el programa en una comunidad con familias que no califican para participar. De la misma manera, este tipo de focalización requiere para su eficiencia que la liberalización de los recursos sean por localidad y no por familia al efecto de facilitar el seguimiento a los planes productivos.

En el caso de la Red Unidos de Colombia, la focalización se realiza con base en la lista de hogares, familias e individuos pobres que están en el nivel 1 del SISBEN⁹ y que de acuerdo con el enfoque diferencial responden a alguno de los siguientes criterios: a) beneficiarios de proyectos o subsidios de vivienda; b) comunidades étnicas priorizadas por la Mesa Permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas; c) hogares víctimas del conflicto armado según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; d) hogares conformados por madres cabeza de familia según los lineamientos del Departamento para la Prosperidad. Con base en dicho listado, los cogestores sociales validan la situación en el territorio, contactan a las familias y establecen un vínculo de colaboración de las familias, que incluye el acompañamiento durante todo el proceso y el establecimiento y verificación de metas.

A manera de resumen, el cuadro siguiente presenta la focalización de cada uno de los programas revisados, indicando el criterio general de focalización (territorios/familias) y los criterios para la selección de individuos.

⁸ Se sigue aquí la presentación realizada por di Villarosa, 2016
(<https://www.org.br/sites/default/files/pub/Estudio%20de%20Caso%20WWP%20IRPAA%20Espanol.pdf>)

⁹ Sistema de Selección e Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales

CUADRO RESUMEN DE CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN

Programa	Criterio general	Criterio para individuos/hogares
HakuWiñay	Territorios	Autoselección/Concurso
Chars Livelihoods Programme	Territorios	Autoselección
Chile Crece Contigo	Sistema Público de Salud	Autoselección
Red Unidos	Hogares, familias e Individuos con base en el SISBEN	Autoselección con base en búsqueda activa de los cogestores sociales
Programa de Fomento/Brasil Sin Miseria	Familias	Autoselección en base a una lista de familias potenciales y a búsqueda activa
BRAC (varios países)	Territorios	Autoselección
PNPM Rural	Territorios	Autoselección
SPRINGS	Territorios	Autoselección
SCALE	Territorios	Autoselección
Programas de Fomento Productivo (anexo 2)	Territorios/ etnicidad/género	Autoselección

Fuente: Elaboración propia.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir del análisis de buenas prácticas y facilitadores de la articulación interinstitucional se extraen conclusiones generales y recomendaciones específicas para el Programa Territorios Productivos.

En cuanto a los mecanismos de coordinación en el ámbito nacional, se requiere:

- **Voluntad y respaldo político de alto nivel.** La implicación directa de las autoridades políticas de alto nivel es clave tanto para la articulación entre sectores como entre los distintos niveles de gobierno (BSM, CCC, HW)
- **Sistemas de Información.** Los sistemas de información deben ser funcionales a la gestión de los programas (BSM, Red Unidos, y CCC). En particular tienen que contar con un registro único de beneficiarios que permita observar y analizar de manera integral las necesidades de la población en situación de pobreza y por lo tanto la entrega de los servicios disponibles para esta población. Los sistemas de información resultan cruciales como instrumento de diagnóstico para la creación de paquetes de servicios flexibles y como herramienta de planificación.

- **Mecanismos de articulación vía presupuesto.** Los incentivos monetarios, convenios de transferencias de recursos o pago por resultado, han sido mecanismos relevantes para generar articulaciones virtuosas (ChCC,BSM)

Respecto de la arquitectura institucional para la coordinación, en muy pocos de los casos analizados se encontró una eficaz articulación entre el programa en cuestión y el resto de las instituciones/programas del sector público. Por el contrario, en los programas de fomento productivo analizados se encontró que éstos no descansan en esa articulación sino más bien que la provisión completa de todos los componentes (bienes y/o servicios) del programa es realizada por éste. Lo anterior lleva a dos alternativas, de las cuales se considera a la segunda como la mejor:

1. Se realiza un programa similar a Haku Wiñay en Perú, sin articulación con las otras dependencias. No obstante las evidentes facilidades prácticas de esta alternativa, hay algunos aspectos clave a los que ésta parece no dar respuesta satisfactoria, que se relacionan con la posible duplicidad de la oferta de programas productivos y con la falta de conocimientos especializados de los técnicos de los ministerios sociales para abordar aspectos específicos de asistencia técnica a pequeños productores.
2. Se consigue una articulación con otros programas vía presupuesto. El PTP recibe uno que se aplica para la activación de otros programas que concurren a atender a la población del PTP, que es un mediador entre la población atendida y los programas de distintas dependencias (SAGARPA, INAES, etc.). Se trata de alinear los esquemas de incentivos que subyacen al diseño de los distintos programas, de manera tal que se aproveche al máximo la experiencia y capacidades de cada dependencia pública.

Además de mejorar los mecanismos de articulación entre los programas de fomento productivo para garantizar una efectiva concurrencia, se hace necesario revisar los apoyos específicos brindados por cada programa federal. La mayoría de los programas de fomento en México brindan apoyos a las familias individuales, no a grupos organizados. Eso hace que bienes públicos indispensables para el éxito de los proyectos territoriales, cómo podría ser infraestructura vial o productiva, queden sin financiación. En este sentido, resulta particularmente útil la experiencia del FONIE en Perú, que al ser parte integral de la Estrategia de Inclusión Social "Incluir para Crecer", tiene el potencial de constituirse en una opción para el financiamiento de infraestructura complementaria a los proyectos de negocios inclusivos impulsados por los grupos comunitarios.

Mecanismos de articulación vertical: el rol de los actores locales

El rol protagónico de los ámbitos meso o micro, y de la sociedad civil en distintas fases del ciclo de la política fortalecen las intervenciones diseñadas a nivel nacional y les dan sustentabilidad en el tiempo (BSM, MGNREGA, Haku Wiñay,PNPM-Rural, Comunidades Solidarias Rurales,ChCC).

Empoderar a los actores regionales y locales permite generar coordinación y colaboración en el plano operativo, lo cual podría contribuir, al menos en parte, a encontrar soluciones a las barreras de coordinación que se encuentran en el ámbito nacional.

La experiencia de Haku Wiñay demuestra la factibilidad de transferir recursos a estructuras locales de coordinación en donde participan los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado, con lo cual se

logra descentralizar acciones y, sobre todo, fortalecer el tejido social en el territorio. Se recomienda explorar qué mecanismos similares podrían funcionar en el contexto de México.

Fortalecer la coordinación en el ámbito local puede resultar en una mayor sostenibilidad de las acciones más allá de la vida de la intervención de un programa particular. En el caso de Territorios Productivos esto se traduce en la necesidad de un rol más incisivo de los equipos territoriales, no solo en su trabajo de acompañamiento de las organizaciones locales sino también en los esfuerzos de coordinación con distintos actores gubernamentales y de la sociedad civil en los ámbitos estatal, municipal y de los territorios funcionales – por ejemplo entre la estructura operativa del proyecto piloto y las delegaciones de PROSPERA, con los representantes de los programas de fomento en el territorio, con otras organizaciones productivas o con el sector privado.

Haku Wiñay y la Red Unidos en Colombia resaltan también las figuras de facilitadores locales: los yachachiqs en el primer caso y los cogestores sociales de la Red Unidos, los cuales proporcionan un acompañamiento cercano a las familias y tienen un conocimiento profundo de los territorios, la cultura, los idiomas locales y las dinámicas territoriales. Sin embargo los yachachiqs y los cogestores sociales, podrían tener un rol preponderante en la continuidad de las acciones emprendidas más allá de la vida del programa y jugar un rol clave en el desarrollo de la cultura asociativa y la generación de esfuerzos de coordinación en el plano local. Si bien los promotores comunitarios y funcionales de Territorios Productivos tienen un rol similar al de estas figuras, y cuentan entre sus funciones la promoción de la participación y la organización comunitaria, se requiere ir más allá de la descripción tradicional de los promotores de proyectos productivos y fortalecer sus capacidades para ejercer su función de manera más eficaz, a fin de contrarrestar algunas inercias existentes como: prácticas asistencialistas, clientelismo, desconfianza y resistencia de las familias a involucrarse en procesos participativos de largo aliento.

En este marco, las experiencias analizadas muestran también lo importante que resulta ajustar criterios de focalización individuales y territorial-comunitarios, para asegurar que la inversión productiva aproveche el conjunto de activos disponibles en el entorno próximo en el que se desenvuelven las familias. La focalización territorial y luego a familias puede generar una tensión entre lo individual y lo colectivo al desplegarse el programa en una comunidad con familias que no califican para participar. Para incrementar la eficiencia de Territorios Productivos se requiere, en consecuencia, que la liberalización de los recursos sea por localidad y no por familia al efecto de facilitar el seguimiento a los planes productivos y sus repercusiones en el territorio funcional correspondiente, previniendo situaciones en las que los apoyos para los proyectos territoriales del PTP lleguen primero a unas familias y luego a otras.

REFERENCIAS

- Alcalá Consultores Asociados Limitada (2009). *“Estudio análisis cuantitativo y cualitativo redes comunales ‘Chile Crece Contigo’”*. Santiago, Chile.
- Banerjee, A., E. Duflo, N. Goldberg, D. Karlan, R. Osei, W. Pariente, J. Shapiro, B. Thuysbaert, and C. Udry. “A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries”. *Science* 348, no. 6236 (May 14, 2015): 1260799–1260799.
- Castañeda, E. y Convers, A. M. (Coord.) (2014). *“Estudio de casos sobre la sostenibilidad de las políticas públicas de primera infancia en América Latina”*. Gobierno de Colombia. Bogotá. Colombia.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *“Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Consejo Nacional de la Infancia (2015). Estudio *“Modelización de Sistemas Locales de Infancia y Factibilidad del Modelo de Gestión Local del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”* realizado por FOCUS, Estudios y Consultorías. Santiago, Chile.
- Corbett, T. & Noyes, J. (2008). *“Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework”*. Institute for Research on Poverty.
- Cunill, N. & Repetto, F. & Bronzo, C. (2015). *“Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social”*. In: S. Cecchini, ed., Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización, 1st ed. Santiago: Simon Cecchini, pp.407-444.
- Cunill, N. (2014). *“La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual”*, Gestión y Política Pública, volumen XXIII, número 1.
- De Janvry, A., & Sadoulet, E. (2004). *“Conditional cash transfer programs: Are they really magic bullets?”*. ARE Update, 7(6), 9-11
- De Janvry, A., Finian, F., Sadoulet, E., & Vakis, R. (2010), *“Cómo proteger a los niños vulnerables de los riesgos no cubiertos: adaptación de los programas de transferencias condicionadas en efectivo para ofrecer redes de protección social más amplias”*. Revista Bienestar y Política Social, 6 (1), 173-197
- De la Brière, B., & Rawlings, L. (2006). *“Examining conditional cash transfer programmes: A role for increased social inclusion?”*. Social protection and inclusion: Experiences and policy issues, 9-32.
- Deguelde, M. (2011). *“Sistematización de la experiencia de trabajo de la red de infancia y adolescencia (RIA) San Antonio: Un modelo de trabajo en red en construcción”*. Tesis para optar al grado de licenciado en psicología y al título de psicólogo. Profesor patrocinante: Domingo Asún Salazar, Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso Chile.
- Fernández, M. (2013). *“La gestión de redes locales de protección social: restricciones y límites para políticas integrales”*. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov.
- Fernández, M. (2016). *“Oportunidades y restricciones para la articulación de programas. La arena institucional de las sinergias”*. In: J. Maldonado, R. Moreno-Sánchez, J. Gómez and V. León, ed., Protección,

Producción, Promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina, 1st ed. Bogotá: Uniandes, pp.463-484.

Flinders, M. (2002), *"Governance in Whitehall"*. Public Administration, 80: 51–75.

Gaarder, M. M., Glassman, A. & Todd, J.E. (2010). *"Conditional cash transfers and health: unpacking the causal chain"*. Journal of Development Effectiveness, 2: 1, 6 — 50

García, S. & Hill, J.(2010). *"Impact of conditional cash transfers on children's school achievement: evidence from Colombia"*. Journal of Development Effectiveness, 2: 1, 117 — 137

Hill, M. and Hupe, P. (2006), *"The Three Action Levels of Governance Re-Framing the Policy Process Beyond the Stages Model"*. In Peters & Pierre, Handbook of Public Policy, Sage.

Hill, M. and Hupe, P. (2011), *"Implementing Public Policy. An introduction to the Study of Operational Governance"*. Second Edition. Sage.

Kickert, W., Klijn, E.-H., & J. Koppenjan (1997). *"Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector"*. California: Sage Publications Inc.

Kooiman, J. (2003), *"Governing as Governance"*. London: Sage.

Lamadrid-Figueroa, H., Ángeles, G., Mroz, T., Urquieta-Salomón, J., Hernández-Prado, B., Cruz-Valdez, A. & Téllez-Rojo, M. M.(2010). *"Heterogeneous impact of the social programme Oportunidades on use of contraceptive methods by young adult women living in rural areas"*. Journal of Development Effectiveness, 2: 1, 74 — 86

Lane, J. (2013), *"The Principal-Agent Approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy-Making"*. Open Journal of Political Science 2013. Vol.3, No.2, 85-89.

Leigh, J. (2008). *"Evaluation of the stronger families and communities strategy 2000-2004"*. RMIT University group, Australia.

Leroy, J.L., Ruel, M. & Verhofstadt, E. (2009). *"The impact of conditional cash transfer programmes on child nutrition: a review of evidence using a programme theory Framework"*. Journal of Development Effectiveness, 1: 2, 103 — 129

Maldonado, J., Moreno Sánchez, R., Gómez, J. and León Jurado, V. (2016). *"Protección, producción, promoción"*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.

Maldonado, J., Rosada, T. (2016). *"Conclusiones"*. In: J. Maldonado, R. Moreno-Sánchez, J. Gómez and V. León, ed., *Protección, Producción, Promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina*, 1st ed. Bogotá: Uniandes, pp.493-508.

Martínez Nogueira, R. (2007). *"Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos"*. Documento preparado para Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Martínez, L. y Ditzel, L. (2012). *"Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia"*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Instituto Interamericano del Niño. Organización de Estados Americanos. Montevideo, Uruguay.

- Moore, T. (2008). *"Evaluation of Victorian children's centres: literature review"*. Centre for Community Child Health, Department of Education and Early Childhood Development, Melbourne, Australia.
- Moore, T. and Skinner, A. (2010). *"An integrated approach to early childhood development"*. Centre for Community Child Health, Melbourne, Australia.
- Ostrom, E. (1996), *"Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development"*. World Development 24(6):1073-87
- Oyarzún, A., Dávila, O., Ghiardo, F. y Hatibovic, F. (2008). *"¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y adolescencia"*. Servicio Nacional de Menores. Santiago, Chile.
- Plan y Visión Mundial (2014). *"Guía Metodológica para la Construcción de Sistemas Locales de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia"*. San Salvador, El Salvador.
- Queensland Government (2013). *"A framework for integrated early childhood development"*. Department of Education, Training and Employment.
- Repetto, F. (2005). *"Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina"*. Buenos Aires.
- Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2012). *"Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2011"*. Santiago, Chile.
- Riveros, C.A. (2012). *"Las redes de intervención local en la implementación del sistema intersectorial de protección social tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas"*. Estudio de caso. Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- Rofman Adriana (2007). *"Políticas sociales locales como espacios de promoción de desarrollo local, en municipios del área Metropolitana de Buenos Aires"*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara. Extraído de:
<http://www.aacademica.org/000-066/432.pdf>
- Ross, S. (1973), *"The economic theory of agency: The principal's problema"*. American Economic Review, 1973, vol. 63, issue 2, pages 134-39.
- Silva, R., Villalobos, C. and Saracostti, M. (2011). *"Evaluando el Nivel de Implementación de las Políticas de Infancia y Adolescencia en la Regiones Metropolitana y de Valparaíso: Una mirada a la calidad desde la complejidad municipal"*. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, (4), pp.133-161.
- Skoufias, E., & Parker, S. W. (2001). *"Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico"*. Food Consumption and Nutrition Working Paper (123).
- Slater, R., Wiggins, S., Harman, L., Ulrichs, M., Scott, L., Knowles, M., Pozarny, P. and Calcagnini, G. (2016). *"Strengthening coherence between agriculture and social protection"*. 1st ed. [ebook] Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Available at: <http://www.fao.org/3/a-i5386e.pdf> [Accessed 1 Oct. 2016].

Soares, S., Osorio, R. G., Soares, F. V., Medeiros, M., & Zepeda, E. (2007). *“Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality”*. Working Paper (35), International Poverty Centre.

Stauvermann, P. (2004), *“Application of Principle-Agent Models in Science Policy”*. Paper prepared for the workshop: "Comparative Perspectives on Scientific Expertise for Public Policy", Amsterdam 16-17 December 2004.

Sur Profesionales (2014). *“Levantamiento de experiencias locales de gestión y provisión público-privada de servicios de atención especializada a población vulnerable”*. Informe Final. Santiago, Chile.

Van der Meulen, B. (1998), *“Science policies as principal-agent games: Institutionalization and path dependency in the relation between government and science”*. Research Policy, 1998, vol. 27, issue 4, pages 397-414.

Vargas, E. (2010). *“Achieving multisectorial integration and coordination”*. World conference on Early Childhood Care and Education, 27-29 September 2010. Moscú, Rusia.

Winder, R. (2010). *“Articulando la acumulación de activos financieros con Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: El Caso de JUNTOS en Perú”*. Revista EnBreve (18). Proyecto Capital.

Zanzi, O. (2005). *“Protección de Derechos de la Infancia a Nivel Territorial: Trayectorias y Aprendizajes”*. En Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia Nro.5, UNICEF. Santiago, Chile.

Ziccardi, Alicia. (2008). *“Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI”*. Papeles de población, 14(58), 127-139. Recuperado en 20 de octubre de 2016, de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000400007&lng=es&tlng=es

Fuentes consultadas para los estudios de caso

Brasil - Brasil Sin Miseria

Campello, T., Falcao, T. and Vieira da Costa, P. (2014). O Brasil Sem Miséria. 1st ed. [ebook] Brasilia: Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. Available at:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf [Accessed 29 Oct. 2016].

De Campos, A., dos Santos Rahal, L., Schroder, M., Brigante Del Porto, E. and Kroeff, D. (n.d.). *“Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria: uma síntese da experiência recente de formulação e execução de políticas públicas articuladas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro”*.

Diniz Amaral, A. (2014). *“O papel do cadastro único no Plano Brasil Sem Miséria”*. In: T. Campello, T. Falcão and P. Vieira da Costa, ed., O Brasil Sem Miséria, 1st ed. Brasilia, pp.97-127.

Mello, J., Teixeira, B., Melchiori, C., Rodrigues, Y. (2014). *“A inclusão produtiva rural do brasil sem miséria: estratégias e primeiros resultados”*. In: T. Campello, T. Falcão and P. Vieira da Costa, ed., O Brasil Sem Miséria, 1st ed. Brasilia, pp.323-345.

Meneghel, L. (2015). *“Inclusão produtiva rural no combate à pobreza: possibilidades e limites do plano brasil sem miséria”*. Maestria. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Vieira da Costa, P., Alves de Oliveira, L., Fernandes de Sousa, M., Nakashima, C. (2014). *“A articulação federativa no plano Brasil Sem Miséria”*. In: T. Campello, T. Falcão and P. Vieira da Costa, ed., *O Brasil Sem Miséria*, 1st ed. Brasília, pp.173-201.

Vieira da Costa, P., Falcao, T. (2014). *“Coordenação intersectorial das ações do Plano Brasil Sem Miséria”*. In: T. Campello, T. Falcão and P. Vieira da Costa, ed., *O Brasil Sem Miséria*, 1st ed. Brasília, pp.129-157.

World Without Poverty: <https://wwp.org.br/es/brasil-sin-miseria-0>

Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que instituye el plan BSM:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm

Perú – Haku Wiñay

Escobal, Javier y Carmen Ponce (Eds.) (2016), *“Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay”*. Lima: GRADE.

Espinoza, A. y Wiggins, S. (2016). *“La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en Perú”*. FAO, Roma.

MIDIS. *“Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (2014)”*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Lima.

MINAGRI (2014). *“Lineamientos de Política Agraria. Ministerio de Agricultura y Riego.”* Lima.

Vargas, S. y Clausen J. (2016) *“Institucionalizar para incluir: Análisis y opciones de política orientadas a la implementación efectiva del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS).* Lima: CIES.

Leyes, Decretos, Resoluciones Ministeriales: *DM 131-2012-MIDIS; 190-2012-MIDIS; Ley No. 29792 Creación del SINADIS; Decreto Supremo No. 008-2016-MIDIS, reglamento del SINADIS; Ley No. 29951 Creación del FONIE; Decreto Supremo No. 004-2013-MIDIS.* Reglamento del FONIE.

Página web FONIE: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/fonie/fonie> consultada el 27 de nov

Página web Haku Wiñay: <http://intranet.foncodes.gob.pe/haku2016/>

Página web FONCODES: <http://www.foncodes.gob.pe/portal/>

El Salvador – Comunidades Rurales Solidarias

Beneke de Sanfeliú, M., Angel, A. y Shi, M. (2016), *“Transferencias monetarias condicionadas y desarrollo rural en El Salvador”*. En Maldonado, J., Moreno-Sánchez, R., Gómez, J., y León, V. (compiladores) (2016) *“Protección, producción, promoción. Explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en A. Latina”*. Bogotá: Ediciones UNIANDES. pp. 313-388.

Rivera Ocampo, R. (2016), *“El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador. Posibilidades para la articulación de sus componentes”*. Santiago: Editorial CEPAL. Documentos de Proyecto. 48 pp.

Secretaría Técnica de la Presidencia (2012), *“Documento Base Comunidades Solidarias”*. Gobierno de El Salvador.

Gobierno de El Salvador (2008) *“El Salvador: Red Solidaria”*. Taller de Análisis y Reflexión de Programas de TMC. Cuernavaca, 16 de Enero de 2008.

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local – FISDL: <http://www.fisdل.gob.sv/>

Sistema de Protección Social Universal: <http://proteccionsocial.egob.sv/>

India - Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act

ILO (2011). Employment working paper No. 105. Addressing the employment challenge: *India’s MGNREGA*. Available at:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---analysis/documents/publication/wcms_175197.pdf. [Accessed 9 Nov. 2016].

Ministry of Rural Development (2008). *NREGA Operational Guidelines*. Available at: http://nrega.nic.in/nrega_guidelineseng.pdf. [Accessed 9 Nov. 2016].

Ranaware, K. (2013). *“An overview of the features of the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (2005)”*. [Blog] IFMR Finance Foundation. Available at: <http://www.ifmr.co.in/blog/2013/05/08/an-overview-of-the-features-of-the-mahatma-gandhi-national-rural-employment-guarantee-act-2005/> [Accessed 9 Nov. 2016].

The Gazette of India, Ministry of Law and Justice (2005). *“The National Rural Employment Guarantee Act, 2005”*. No. 42. Available at: <http://nrega.nic.in/rajaswa.pdf> [Accessed 9 Nov. 2016].

Bangladesh - Chars Livelihood Programme

Bangladesh’s Char Livelihood Programme: case study. (2013). 1st ed. [ebook] Available at:

[http://www.wcdrr.org/wcdrr-data/uploads/482/SPL_DRM_TK_CS1_Bangladesh%20Chars%20Livelihood%20Program%20\(CLP\).pdf](http://www.wcdrr.org/wcdrr-data/uploads/482/SPL_DRM_TK_CS1_Bangladesh%20Chars%20Livelihood%20Program%20(CLP).pdf) [Accessed 9 Nov. 2016].

Chars Livelihoods Programme: <http://clp-bangladesh.org/> [Accessed 9 Dec. 2016].

Hodson, R. (2006). *“The Chars Livelihood Programme: The story and strategy so far”*. Available at: <http://research.brac.net/publications/clp.pdf>. [Accessed 9 Nov. 2016].

Slater, R., Wiggins, S., Harman, L., Ulrichs, M., Scott, L., Knowles, M., Pozarny, P. and Calcagnini, G. (2016). *“Strengthening coherence between agriculture and social protection”*. 1st ed. [ebook] Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Available at: <http://www.fao.org/3/a-i5386e.pdf> [Accessed 1 Oct. 2016].

Lesoto - Sustainable Poverty reduction through income (CGP Cash Transfer), nutrition and Governemnt services (SPRINGS)

Transfer Project Workshop, Addis Ababa, 6-8 April 2016: <https://transfer.cpc.unc.edu/wp-content/uploads/2016/04/8-Lesotho-The-Child-Grant-Programme-homestead-gardening-SPRINGS.pdf>

Ulrichs, M., Mphale, M. (2016). *"Strengthening coherence between agriculture and social protection. Lesotho country case study report"*. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Available at: <http://www.fao.org/3/a-i5302e.pdf>

Indonesia - Program for Community Empowerment in Rural Areas

Friedberg, E. and Hildebrand, M. (2016). *"Observing policy making in Indonesia"*. 1st ed. [ebook] Singapur: Springer. Available at:

<https://books.google.com.mx/books?id=xMswDQAAQBAJ&pg=PA151&lpg=PA151&dq=creation+of+Ministry+of+Village,+Disadvantaged+Areas+and+Transmigration&source=bl&ots=AEZrahKV7U&sig=oJJT4S4aUOq1iV2VYWgEYnrYJCw&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwiqusje1bfQAhVlzfQKHS2eAoQQ6AEITTAI#v=onepage&q=creation%20of%20Ministry%20of%20Village%2C%20Disadvantaged%20Areas%20and%20Transmigration&f=false>

National program for community empowerment in rural area (pnpm rural 2012-2015): <http://www.projects.worldbank.org/P128832/national-program-community-empowerment-rural-area-pnpm-rural-2012-2014?lang=en&tab=overview>

Program for Community Empowerment in Rural Areas (PNPM Rural):

<http://www.worldbank.org/en/results/2009/01/21/indonesia-program-for-community-empowerment-in-rural-areas-pnpm-rural>

Zambia - Strengthening cash transfers for access to finance, livelihood and entrepreneurship (scale).

Zulu, J. and Peleka, V. (2015). *"Strengthening Cash Transfers for Access to Finance, Livelihood and Entrepreneurship: Impact Study"*. [online] Available at:

https://www.care.de/fileadmin/user_upload/Presse/Downloads/Studien/Sambia_Strengthening_Cash_Transfers_for_Access_to_Finance__Livelihood_and_Entrepreneurship_Full_Report_English.pdf

Chile - Chile Crece Contigo

Alcalá Consultores Asociados Limitada (2009). *"Estudio análisis cuantitativo y cualitativo redes comunales "Chile Crece Contigo"*". Santiago, Chile.

Bedregal, P., Torres, A. and Carvallo, C. (2016). *"Chile Crece Contigo: el desafío de la Protección Social a la Infancia"*. [online] Available at:

http://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap5_chile_crece.pdf [Accessed 15 Oct. 2016].

Ekos Consultores. (2012). *"Evaluación del uso e identificación de nudos críticos y mejoras al Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo del Subsistema de protección a la Infancia Chile Crece Contigo"*. Informe final. Available at:

<http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2013/07/19-Informe-Final-Evaluaci%C3%B3n-del-uso-e-identificaci%C3%B3n-de-nudos-cr%C3%ADticos-y-mejoras-al-SDRM.pdf>

Rimisp, 2016. "Informe Final evaluación de las Redes Comunes del Subsistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo" (no publicado).

Página web Chile Crece Contigo: <http://www.crececontigo.gob.cl/>

Colombia - Red Unidos

Angulo, R. Y Gómez, N. (2014). "Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción". Estudio de caso de Colombia presentado en el Seminario Regional "Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas, Guatemala Julio 2014. CEPAL.

Tassara, C. (2014). "Estudio regional sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas: Caso Colombia". Estudio de caso presentado en el Seminario Regional "Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas", Guatemala Julio 2014. CISP.

Manual Operativo de la Estrategia Red Unidos. Nueva Operación. Noviembre 2015. MA-DE-01 Versión 02.

Página web Prosperidad Social, Colombia:

<http://www.prosperidadsocial.gov.co/Cogestores/Paginas/default.aspx>

Decretos, Leyes, Resoluciones: Ley 1785 del 21 de junio 2016. Establece la Red para la Superación de la Pobreza, Red Unidos.

Otros programas de desarrollo productivo en América Latina

<http://www.fosis.cl/index.php/inversion-para-las-oportunidades/programa-autoconsumo>

<http://www.fosis.cl/index.php/expansion-de-capacidades/yo-emprendo>

<http://www.fosis.cl/index.php/expansion-de-capacidades/yo-emprendo-semilla>

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/1404/3/innova.front/programa-de-fortalecimiento-de-emprendimientos-productivos>

<http://plataformacelac.org/programa/4>

<http://www.gob.mx/sagarpa/acciones-y-programas/componente-fondo-para-el-apoyo-a-proyectos-productivos-en-nucleos-agrarios-fappa>

<http://www.gob.mx/se/articulos/programa-nacional-de-financiamiento-al-microempresario-y-a-la-mujer-rural-pronafim?idiom=es>

<http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Programas%20sociales%20Fonart%202016.pdf>

<http://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-apoyo-a-jovenes-emprendedores-agrarios>

<http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2016/proin/index.html>

<http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/programa-de-fomento-a-la-economia-social?idiom=es>

<http://www.gob.mx/sagarpa/acciones-y-programas/proyecto-estrategico-de-seguridad-alimentaria-pesa>
<http://www.gob.mx/sagarpa/acciones-y-programas/componente-de-apoyo-para-la-productividad-de-la-mujer-emprendedora-promete>
<http://www.gob.mx/sagarpa/acciones-y-programas/componente-arraigate>
http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2016/pequenos_productores/Incentivos_productivos/Paginas/Descripci%C3%B3n.aspx
http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2016/fomento_agricultura/proagro_productivo/Paginas/Descripci%C3%B3n.aspx
<http://dds.cepal.org/bdilp/programa/?id=113>
https://wpp.org.br/sites/default/files/pub/Brasil_sin_Miseria_inclusion_productiva_rural_espanol.pdf
<http://dds.cepal.org/bdilp/programa/?id=125>
<https://operations.ifad.org/documents/654016/f1e187bd-3496-489b-bf25-6e604b1901d8>
<http://www.prosperidadsocial.gov.co/pro/ips/Paginas/Produciendo-por-Mi-Futuro.aspx>
<http://prohuerta.inta.gov.ar/acerca-de/>
<http://www.ucar.gob.ar/index.php/proderi>
<http://www.minagri.gob.cl/programas-de-apoyo/indap/programa-de-desarrollo-local-prodesal/>
<http://plataformacelac.org/programa/457>

Anexo1: Ficha Descripción de Programas

Programa: Chars Livelihoods Programme¹⁰

País: Bangladesh

Ámbito a observar	Categorías	Programa
Principios orientadores de las políticas	Diagnóstico/comprensión del problema público	<p>Los Chars son islas fluviales creadas por la acción de los grandes ríos de Bangladesh. Al verterse las aguas sobre la tierra van creando hendiduras que se llenan de lodo, creando nuevas islas. Comúnmente planas y fértiles, muchas de ellas son perfectas para la agricultura. No obstante, aun cuando se crean nuevas islas este fenómeno obliga a los hogares a estar en constante movimiento, con el riesgo de perder todos sus bienes y cosechas cuando el río erosiona sus chars. Por otro lado, las inundaciones también representan una amenaza constante.</p> <p>La población que vive y trabaja los chars tiene bajos salarios y su trabajo es altamente inestable, están sujetos a inseguridad alimenticia y por lo general sufren de desnutrición. A la vez, es una población altamente vulnerable a los fenómenos ambientales.</p>
	Programación/Diseño	<p>El Chars Livelihoods Programme (CLP) es un programa de sustento que busca reducir sustancialmente la pobreza extrema en los chars del Noroeste de Bangladesh. Provee un extenso paquete de apoyo a la pobreza extrema así como a la comunidad de los chars en general.</p> <p>El programa consta de dos fases; CLP-1 entre 2004 y 2010 en los chars del río Jamuna en los distritos de Kurigram, Bogra, Gaibandha, Sirajgonj y Jampalpur. La fase dos CLP-2 comenzó en abril de 2010 y fue implementada en los distritos de Lalmonhirat, Nilpharmari, Rangpur, Pabna y Tangail, continuando el trabajo en Kurigram, Gaibandha y Jampalpur.</p> <p>El elemento central del programa es el suministro de un activo (de su elección), a los hogares, de un valor de tk 17.500. El CLP no dicta cuál será este activo, siendo la única condición que este sea capaz de generar un ingreso (la mayoría de los hogares escoge la compra de ganado).</p>

¹⁰ De acuerdo a la FAO, Bangladesh cuenta con varios programas que vinculan agricultura y protección social, así como otras intervenciones relacionadas a la subsistencia, muchas de estas iniciativas son lideradas por ONGs.

		<p>A la vez el programa provee a los hogares un salario mensual para prevenir la venta del activo adquirido ya que la idea es que este se vuelva rentable.</p> <p>Existen también otros componentes relacionados a infraestructura y capacitación de los beneficiarios.</p>
	Destinatarios	<p>Los destinatarios son 78.000 hogares viviendo en extrema pobreza en los <i>chars</i> de los distritos mencionados. Los requisitos para acceder al programa son: Estar viviendo por al menos 6 meses en un <i>char</i>, no poseer ni tener acceso a tierras, tener activos de producción que no tengan un valor superior a Tk 5,000; no poseer más de dos cabras u ovejas o no más de 10 aves de corral o no compartir una vaca con otro hogar; no tener una fuente regular de ingreso; estar dispuesto a ir a reuniones grupales semanales por 18 meses.</p>
Marco institucional de los programas	Reglas formales	<p>En vez usar un modelo tradicional de “asociación” donde los planes y programas son aprobados y/o propuestos por el entorno local, en el caso del CLP se establece una relación contractual con las organizaciones de implementación y estas son evaluadas en base a su desempeño</p>
	Reglas informales	
Mapeo/caracterización de Actores	Tipos de actores	<p><i>Los actores provienen del sector público, privado y principalmente de la cooperación internacional, de esta forma el CLP fue:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Creado por UKaid a través del Departamento para el Desarrollo Internacional, y el Gobierno de Australia a través del Departamento de Comercio y Asuntos Internacionales (DFAT) • Implementado por Maxwell Stamp Plc (una consultora con base en Londres, RU).
	Grado de descentralización	<p>Las decisiones están a cargo del Comité Ejecutivo del Programa, y no se ve una integración real de los actores reales dentro del proceso. Si bien existen comités coordinadores locales la mayor relación en torno a la ejecución del programa está dada entre una consultora privada y los organismos implementadores (IMO), destacando también que esta relación es “contractual” y no parece haber mucho intercambio y/o discusión entre estos.</p>

Diseño de la articulación de programas	Función de gobierno (¿quién y cómo la realiza?)	El programa está patrocinado por el ministerio de Gobiernos Locales, Ministerio de Desarrollo Rural y Cooperativas (MLGRDC) y es coordinado a través de la División de Desarrollo Rural y Cooperativas. No obstante no queda muy claro el rol de esta división en la ejecución del programa y que tipo de articulación tienen con la consultora y las IMO.
	Función de coordinación (¿quién y cómo la realiza?)	<p>Las decisiones las toma un Comité Ejecutivo del Programa (PEC). Este comité está compuesto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El secretario del MLGRDC • Director del proyecto (CLP) • Representante de gestión, senior. • Representantes de las distintas divisiones del MLGRDC • Donantes (UK y Australia) <p>La coordinación del programa está a cargo de un equipo internacional y local contratado por Maxwell Stamp PLC. Por otro lado, los gobiernos regionales (Upazila) designan a un coordinador para trabajar junto al equipo de Maxwell Stamp PLC.</p> <p>El día a día del programa es supervisado y coordinado por un Comité de Implementación de Proyecto (PIC), compuesto por los miembros de <i>Union Parishad</i> y otros actores locales.</p>
	Función de ejecución (¿quién y cómo la realiza?)	El programa contrata a ONGs locales u Organizaciones de Implementación (IMO) para entregar los servicios en los <i>chars</i> . Estas son supervisadas por Maxwell Stamp PLC.
Resultados de la articulación	(Dar cuenta de los argumentos que justifican la decisión de estudiarlo o no)	De acuerdo a los documentos revisados el CLP no tiene una articulación relevante con el Gobierno y/o los programas y políticas de este, sino que su articulación se da principalmente en el sector privado, con la participación del Gobierno como <i>asesor</i> y de lo local en un rol casi de observador.

Programa: Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act 2005 (MGNREGA)

País: India

Ámbito a observar	Categorías	Programa
	Diagnóstico/comprensión del problema público	<p>Uno de los mayores problemas con los programas sociales en la India es que estos eran formulados y ejecutados a nivel del ejecutivo y de esta forma, desconocían las dinámicas a nivel local. En ese sentido el MGNREGA representa un esfuerzo del gobierno de asumir su responsabilidad como generador de empleo a través de oportunidades adecuadas para la población más necesitada.</p> <p>El MGNREGA ordena la mejora de la calidad y seguridad de vida de las áreas rurales al proveer al menos 100 días garantizados de empleo pagado dentro de un año financiero a todos los hogares cuyos miembros adultos se ofrezcan para hacer trabajo manual no cualificado.</p> <p>El principal objetivo del MGNREGA es aumentar el trabajo pagado para los más pobres de los pobres y fortalecer el manejo de los recursos naturales y promover el desarrollo sostenible.</p>
Principios orientadores de las políticas	Programación/Diseño	<p>Los ejes principales del diseño del MGNREGA son:</p> <ul style="list-style-type: none">• Garantizar empleo por al menos 100 días.• Garantizar un salario de acuerdo a bases específicas del MGNREGA donde en cualquier caso este no puede ser menor a 100 rupias por día.• Subsidio de desempleo: Si el gobierno no es capaz de proveer empleo entonces se entrega un subsidio de un ¼ del salario provisto.• Provisión de empleo dentro de un radio de 5 km de la localidad del beneficiario, de otra forma se entrega una compensación de un 10% de salario extra.• Igualdad de género• Inclusión financiera• Medidas de seguridad social, donde el MGNREGA se articula con los programa de salud Janashree Bima Yojana y el Rashtriya Swasthya Bima Yojana, permitiendo a los beneficiarios de cualquier de estos último ser beneficiarios.• Transparencia

		<ul style="list-style-type: none"> Basados en los derechos y orientado en la demanda, donde los beneficiarios pueden decidir cuando quieren trabajar.
	Destinatarios	Hogares rurales de toda la India excepto los Estados de Jammu y Kahsmir cuyos miembros se ofrezcan a realizar trabajo manual no calificado por un periodo de al menos 100 días (se estima que el programa beneficia a alrededor de un 25% de la población rural de India)
Marco institucional de los programas	Reglas formales	Cada Estado tiene la facultad de diseñar la estrategia de empleo, basado en los ejes base del MGNREGA y sus necesidades a nivel local.
	Reglas informales	<p>Durante los primeros años de implementación se encontraron problemas de corrupción. Se identificaron “fugas” de fondos a través de la usurpación de estos por parte de los agentes implementadores. Este problema se mejoró parcialmente cambiando la modalidad de pago a través de agencias monetarias y bancos.</p> <p>El tipo de trabajo a realizar o proveer está relacionado a las influencias y necesidades de los gram panchayat.</p>
Mapeo/caracterización de Actores	Tipos de actores	<ul style="list-style-type: none"> Beneficiarios Gram Sabha: forma de organización conformada por todos los miembros adultos de una localidad de más de 1500 personas. Gram panchayat: Organización de “Panchas”, electos por el Gram Sabha. Es una organización autónoma. El número de Panchas varía de acuerdo al tamaño de la localidad. Director del programa a nivel de los “block” Coordinador del programa por distrito Gobierno Estatal Ministerio de Desarrollo Rural a través de Consejo Central de Garantía de Empleo (CGEC).
	Grado de descentralización	La unida principal de coordinación es el “block”. El gram panchayat actúa como intermediario y es responsable de la consolidación de los planes de empleo mientras que el Director del programa en el distrito actúa como el coordinador.
Diseño de la articulación de programas	Función de gobierno (¿quién y cómo la realiza?)	El Ministerio de Desarrollo Rural (MDR) y los gobiernos estatales son los encargados de diseñar la estrategia de empleo y tipos de trabajos disponibles.

		<p>Por otro lado, el MDR crea en conjunto con el MGNREGA un Consejo Central de Garantía de Empleo que incluye miembros de los gobiernos estatales y representantes de los Panchayati Raj y organizaciones de trabajadores. Dentro de estos últimos, al menos un tercio de los representantes no oficiales deben ser mujeres y/o pertenecer a grupos o castas marginadas.</p>
	<p>Función de coordinación (¿quién y cómo la realiza?)</p>	<p>La coordinación se da a distintos niveles a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agencias de implementación (PIA): puede ser cualquier departamento del Gobierno Central o Estatal, una Zila Parishad, Panchayat, Gram Panchayat u ONG. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que el gram panchayat ha sido el mayor coordinador. • Coordinador de programa por distrito <p>La coordinación del MGNREGA debería estar dada desde “abajo hacia arriba”. Es decir, el gram panchayat realiza una planificación anual de acuerdo a las necesidades específicas de la localidad y estos planes son aprobados por el coordinador del distrito y el consejo.</p>
	<p>Función de ejecución (¿quién y cómo la realiza?)</p>	<p>La ejecución está principalmente a cargo de los “Gram Panchayat”. No obstante, es el beneficiario quien tiene que acercarse a estos a solicitar un empleo, desde ese momento, el Gram Panchayat tiene la obligación de proveer un empleo en menos de 15 días, de lo contrario debe pagar una suerte de beneficio de cesantía.</p> <p>El presidente del Gram Panchayat, junto a los consejeros son quienes toman las decisiones en relación a la ejecución del programa, en base a consultas entre ellos (el consejo y el gram panchayat), donde se consideran las propuestas de las asambleas populares.</p> <p>El monitoreo y seguimiento está a cargo del consejo central.</p>
<p>Resultados de la articulación</p>	<p>(Dar cuenta de los argumentos que justifican la decisión de estudiarlo o no)</p>	<p>El programa tiene un alto nivel de articulación en la relación gobierno central/gobierno local. En base a una estructura de “abajo hacia arriba” la planificación está a cargo de las unidades bases o locales, mientras que el ministerio, a través del consejo (CGEC) toma un rol supervisor y evaluador. Pero no tiene articulación con otros ministerios y otros servicios públicos, cercano a la implementación tradicional de un programa social.</p>

Programa: Child Grant Programme (CGP) combinado con Linking Food Security to Social Protection Programme (LFSSP) y con Sustainable Poverty reduction through income (CGP Cash Transfer), nutrition and Governemnt services (SPRINGS)

País: Lesoto

Ámbito a observar	Categorías	Programa
Principios orientadores de las políticas	Diagnóstico/comprensión del problema público	<p>El programa LFSSP tiene el objetvio de mejorar la seguridad alimentaria de las familias en pobreza o vulnerabilidad a través de la provisión de semillas de vegetales y entrenamiento para huertos familiares, conservación de alimentos y guías para conseguir dietas saludables y nutritivas. Se focaliza en la población que ya está recibiendo transferencias (CGP) bajo el supuesto de que la combinación de ambos programas resultaría en impactos más importantes sobre la seguridad alimentaria que si el programa LFSSP se implementara independientemente.</p> <p>El programa SPRINGS le agrega la posibilidad de ahorro y crédito comunitario y la búsqueda de un mayor acceso a servicios del gobierno (salud, nutrición, educación y protección social) a través de <i>One Stop Shops</i> y <i>Citizen Service Outreach Days</i>.</p> <p>El programa CGP otorga transferencias monetarias no condicionadas para familias en pobreza con hijos de entre 0-17 años y que estén entre las familias mas pobres de la comunidad. AL 2015 el CGP atiende a 20,000 familias y 65,000 niños y opera en todas las regiones del país.</p>
	Programación/Diseño	<p>LFSSP: Provisión de semillas de vegetales y entrenamiento para huertos familiares, conservación de alimentos y guías para conseguir dietas saludables y nutritivas</p> <p>SPRINGS: Provisión de semillas de vegetales y entrenamiento para huertos familiares, conservación de alimentos y guías para conseguir dietas saludables y nutritivas, ahorro y crédito vía implementación de instituciones de crédito en cada localidad tratada, facilitador de acceso a servicios del gobierno a través de <i>One Stop Shops</i> y <i>Citizen Service Outreach Days</i>.</p>
	Destinatarios	<p>LFSSP: 800 hogares elegibles para el CGP.</p> <p>SPRINGS: 2500 hogares elegibles para el CGP en tres comunidades.</p>

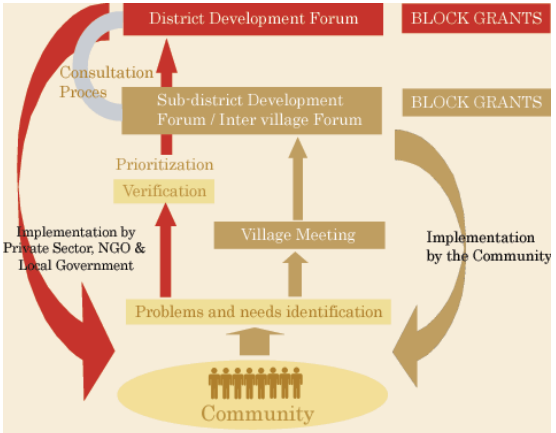
Marco institucional de los programas	Reglas formales	
	Reglas informales	Nivel de respaldo de las autoridades: Durante la implementación del LFSSP existió participación esporádica de agentes del gobierno.
Mapeo/caracterización de Actores	Tipos de actores	<p>El CGC está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de Lesoto (MoSD), el financiamiento proviene de la Unión Europea, y se contó con apoyo técnico por parte de UNICEF-Lesoto.</p> <p>LFSSP fue operado por FAO-Lesoto, en colaboración con ONGs.</p> <p>SPRINGS es operado por UNICEF y por el Catholic Relief Services. FAO-Lesoto proveyó los paquetes de semillas.</p> <p>En el caso del CGC, los comités asistenciales que se forman al interior de las comunidades mantienen contacto con el Ministerio de Desarrollo Social a fin de dar a conocer problemas en relación al pago, fallas en el servicio y decisiones sobre elegibilidad.</p>
	Grado de descentralización	Los programas LFSSP y SPRNGS se aplican centralizadamente.
Diseño de la articulación de programas	Función de gobierno (¿quién y cómo la realiza?)	El Ministerio de Desarrollo Social aplica el CGC. LFSSP y SPRING son aplicados por agencias internacionales.
	Función de coordinación (¿quién y cómo la realiza?)	El carácter centralizado de los programas no implica coordinación, salvo en la determinación de la población a ser atendida, para lo cual se coordina con el Ministerio de Desarrollo Social.
	Función de ejecución (¿quién y cómo la realiza?)	<p>El CGC está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de Lesoto (MoSD), el financiamiento proviene de la Unión Europea, y se contó con apoyo técnico por parte de UNICEF-Lesoto.</p> <p>LFSSP fue operado por FAO-Lesoto, en colaboración con ONGs.</p> <p>SPRINGS es operado por UNICEF y por el Catholic Relief Services. FAO-Lesoto proveyó los paquetes de semillas.</p>

Resultados de la articulación	(Dar cuenta de los argumentos que justifican la decisión de estudiarlo o no)	<p>Ni LFSSP ni SPRINGS son casos de articulación en el sentido de este estudio. Sin embargo, se incluyeron en el estudio al ser esfuerzos de complementar programas de transferencia con programas productivos.</p> <p>Para el caso de LFSSP, se observó un aumento en las cosechas domésticas, incluso de productos que no se ofrecían con el LFSSP como lo son tomates y pimientos. Aumento en la tierra trabajada (destinada principalmente a cosechas domésticas) Se incrementó el consumo de hortalizas producidas en el hogar. Se mejoró la experiencia del usuario ante una oferta integrada</p>
--------------------------------------	--	---

País: Indonesia

Programa: Program for community Empowerment in Rural Areas(PNPM-Rural)/Programa nacional para el empoderamiento de las comunidades en áreas rurales.

Ámbito a observar	Categorías	Programa
Principios orientadores de las políticas	Diagnóstico/comprensión del problema público	<p>Desde 2007, empoderamiento de las localidades vía obras públicas y generación de empleo. Salida de la pobreza vía transferencia de poder, recursos y de decisión a comunidades pobres.</p> <p>Las comunidades tienen oportunidades para mejorar su bienestar vía la elección de quiénes (sin paga alguna) administrarán y operarán los proyectos a nivel de la localidad y del distrito.</p>
	Programación/Diseño	<p>PNPM-Rural es uno de los 12 subprogramas del Programme for Independent Community Empowerment (PNPM Mandiri), el cual está focalizado a comunidades rurales (Ver anexo con listado de los demás subprogramas).</p> <p>El programa provee financiamiento directo (hasta 35,000 U\$S) y asistencia técnica a comunidades en situación de pobreza para realizar proyectos productivos dirigidos a mejorar la infraestructura básica y los servicios de asistencia social. El programa se enfoca en capacitar a las comunidades para que tomen decisiones sobre sus necesidades y prioridades de inversión.</p> <p>El programa es implementado con actores locales, cuyas tareas son acompañadas por consultores contratados por una firma consultora seleccionada por el gobierno. Típicamente los</p>

		<p>consultores trabajan en dos actividades: microcréditos e infraestructura.</p> <p>El programa provee capacitación en competencias tales como manejo financiero, desarrollo y planeación, buen gobierno y liderazgo.</p>  <p>Actividades que se busca realizar: Construcción de sistemas de irrigación; Construcción y/o rehabilitación de escuelas y unidades de salud; unidades de generación de electricidad (villageelectricityunits); Construcción de puentes y caminos; Préstamos para proyectos de mujeres</p>
	Destinatarios	Comunidades Rurales que albergan una mayor población en situación de pobreza. Existe un indicador oficial al respecto "fiscal poor index for each area".
Marco institucional de los programas	Reglas formales	<p>Elección del comité local y el comité distrital que, sin paga, llevará adelante la ejecución de los proyectos.</p> <p>Contratación por parte del gobierno de los consultores apropiados (ingenieros para el caso de obras públicas, expertos para el caso de microcréditos).</p> <p>Cursos de capacitación para poder manejar la descentralización de funciones y recursos.</p>
	Reglas informales	
Mapeo/caracterización de Actores	Tipos de actores	<p>Community and Village Empowerment, Ministry of Home Affairs.</p> <p>Hubo un impasse durante 2015 ya que inicialmente el ministerio de Villages, Disadvantaged Regions and</p>

		transmigration Ministry se iba a hacer cargo pero luego se decidió que quedara en manos del Ministry of Home Affairs.
	Grado de descentralización	El programa busca descentralizar el gasto público en obras de infraestructura
Diseño de la articulación de programas	Función de gobierno (¿quién y cómo la realiza?)	Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Directorate General for Community and Village Empowerment), Ministry of Home Affairs .
	Función de coordinación (¿quién y cómo la realiza?)	El programa está centralizado en el Ministry of Home Affairs.
	Función de ejecución (¿quién y cómo la realiza?)	Directorate General for Community and Village Empowerment, Ministry of Home Affairs .
Resultados de la articulación	(Dar cuenta de los argumentos que justifican la decisión de estudiarlo o no)	<p>Este programa no cumple con los requisitos de coordinación definidos para el trabajo. Se detallan sus aspectos principales al descansar en el empoderamiento comunitario y el acompañamiento del mismo como pilar principal del programa.</p> <p>Resultados observados a nivel implementación:</p> <p>1.-Expansión de oportunidades de negocios y creación de empleos</p> <p>Se ha beneficiado a los habitantes de las comunidades con trabajos temporales quienes realizan los proyectos de infraestructura básica.</p> <p>Se incrementan las actividades comerciales y de transporte gracias a la construcción de puentes y caminos en las aldeas.</p> <p>Los préstamos para financiar proyectos productos a mujeres han logrado y fomentado el emprendimiento de mujeres para establecer negocios propios.</p> <p>2.-Aumento del gasto de los hogares rurales gracias a un mayor ingreso</p> <p>3.- Mejora en el acceso a la educación y salud gracias a la construcción y/o mejoramiento de escuelas y unidades de salud.</p>

País: Zambia

Programa: social cash transfer (sct) y strengthening cash transfers for access to finance, livelihood and entrepreneurship (scale).

Ámbito a observar	Categorías	Programa
Principios orientadores de las políticas	Diagnóstico/comprensión del problema público	Uno de los impedimentos para superar una situación de pobreza está dado por la ausencia de posibilidades de ahorrar, de acceder a crédito para actividades productivas y de entrenamiento adecuado para desarrollar actividades productivas.
	Programación/Diseño	Se organizan a las familias (que forman parte del programa SCT) en grupos de ahorro (VillageSavings and LoansGroups), en una primera etapa guardan una porción de su transferencia. A través de estos ahorros se empiezan a otorgar préstamos a miembros que lo necesiten (con 10% de interés) para invertir en algún negocio de su elección (previamente se les provee un entrenamiento en habilidades de negocios). A medida que sus negocios crecen, canalizan parte de sus ganancias al fondo de ahorro. Los ahorros, junto con los intereses que pagan los miembros, se reparten al final del ciclo de ahorro anual.
	Destinatarios	La población objetivo de SCALE surge de la población atendida por SCT. Se busca atender a una población que recibe de manera regular transferencias monetarias. Población objetivo SCT y focalización: Familias con ningún miembro apto para trabajar o con un ratio de dependencia de 3 o más, que se encuentran por debajo del nivel de bienestar. Población Objetivo SCALE y focalización: 10,000 hogares en Zambia que son beneficiarios del programa de transferencias SCT . Se seleccionaron 4 distritos, de alguna manera “representativos” de los criterios con los cuales se focaliza el SCT.
Marco institucional de los programas	Reglas formales	
	Reglas informales	
Mapeo/caracterización de Actores	Tipos de actores	<u>Objetivo global SCALE:</u> El proyecto tiene 2 objetivos específicos: 1) Fortalecer la capacidad de los actores no estatales de Zambia (Zambian Non State Actor’s) para generar y usar evidencia con el fin de influir en la Política Nacional de Protección Social; 2) Permitir a los actores no estatales

		<p>contribuir con vías eficaces para la graduación del programa SCT.</p> <p>-La implementación del SCT se realiza por el MCDMCH con asistencia de Comités Comunitarios (CWACs) ubicados en los diferentes distritos de operación del programa.</p> <p>-SCALE es financiado por la Unión Europea e implementado por CARE Alemania-Luxemburgo, CARE Zambia en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Comunitario, Madres y Salud de la Niñez de Zambia (MCDMCH) y la Plataforma para Protección Social de Zambia, conformada por organizaciones de la sociedad civil (PSP Zambia).</p>
	Grado de descentralización	-El programa SCT operada de forma centralizada por el Ministerio de Desarrollo Comunitario, Madres y Salud de la Niñez de Zambia (MCDMCH). El programa SCALE también opera centralizadamente.
Diseño de la articulación de programas	Función de gobierno (¿quién y cómo la realiza?)	El gobierno de Zambia a través del MCDMCH sirve <i>de apoyo</i> para la evaluación y monitoreo del programa SCALE.
	Función de coordinación (¿quién y cómo la realiza?)	Se limita a el Ministerio de Desarrollo Comunitario, Madres y Salud de la Niñez de Zambia comparte su registro de beneficiarios.
	Función de ejecución (¿quién y cómo la realiza?)	CARE international.
Resultados de la articulación	(Dar cuenta de los argumentos que justifican la decisión de estudiarlo o no)	No cumple con los requisitos de coordinación definidos para el trabajo. Se detalla el programa ya que SCALE está diseñado a fin de complementar y fortalecer al programa SCT. A través de SCALE las personas pueden ahorrar parte de las transferencias que reciben para constituir un fondo de ahorro comunitario. El objetivo es desarrollar las capacidades de ahorro y emprendimiento en las familia en situación de pobreza, mediante un fondo de ahorro comunitario usado para financiar proyectos de emprendimiento entre los miembros de la comunidad.

Programa: Chile Crece Contigo (ChCC)

País: Chile

Ámbito a observar	Categorías	Programa
Principios orientadores de las políticas	Diagnóstico/comprensión del problema público	El Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece contigo, tiene como objetivo acompañar la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su gestación y hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o equivalente, permitiendo la construcción de condiciones sociales que favorezcan la equiparación de oportunidades de ellos, y de este modo el desarrollo del capital humano, a fin de superar el círculo vicioso de la vulnerabilidad social (gestación hasta los 4 o 5 años de edad)
	Programación/Diseño	<p>Chile Crece Contigo está integrado por acciones que consideran el aporte de diversos organismos públicos, que articulan sus ofertas en virtud del acompañamiento a la trayectoria de desarrollo de niños y niñas.</p> <p>En términos generales, la distribución de esta oferta puede resumirse en 4 componentes:</p> <p>Componente 1: Prestaciones dirigidas para todos los niños y niñas menores de 4 años y sus familias: incluye un programa educativo masivo, dirigido a toda la población nacional (niños, niñas en primera infancia y sus familias) que mediante sensibilización, promoción, información y educación, sobre cuidado y estimulación oportuna de niños y niñas, busca generar un ambiente social con entornos familiares y comunitarios favorables, que contribuyan al despliegue máximo del potencial de desarrollo de niños y niñas en esta etapa de la vida</p> <p>Componente 2: Prestaciones para todos los niños y niñas que se atienden en el sistema público de Salud.</p> <p>Este componente incluye dos programas:</p> <p><i>a) Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial,</i> fortalecimiento de los cuidados prenatales, otorgando una atención personalizada del proceso de nacimiento, atención integral al niño hospitalizado, fortaleciendo el control de salud del niño, y otorgando las intervenciones pertinentes para niños con rezago o retrasos en el desarrollo y familias con riesgos (Corporación moviliza, 2009)</p>

	<p><i>b) Programa de apoyo al recién nacido:</i> Este programa se implementa en todas las maternidades públicas del país. Su objetivo es que todos los niños y niñas cuenten con las mejores condiciones de crecimiento y cuidado desde su nacimiento, para el logro de un desarrollo sano e integral, para lo cual se le entrega un set de implementos a madres, padres y/o cuidadores, al momento del alta hospitalaria del recién nacido</p> <p>Componente 3: Prestaciones diferenciadas para niños y niñas en situación de vulnerabilidad</p> <p>a. Prestaciones garantizadas, dirigidas a niños, niñas y sus familias que pertenecen a hogares del 60% más vulnerable del país y que corresponden a:</p> <p><i>Ayudas Técnicas:</i> La Ley garantiza el acceso a Ayudas Técnicas gratuitas para niños y niñas entre los 0 y 4 años de edad.</p> <p><i>Acceso gratuito a sala cuna, jardín infantil o modalidades equivalentes:</i> la Ley también garantiza a los niños y niñas que lo requieran, acceso gratuito a modalidades de educación inicial. La garantía es efectiva para niños y niñas cuyas madres, padres o cuidadores principales que se encuentren estudiando, trabajando o buscando trabajo</p> <p>b. Prestaciones de acceso preferente, las cuales se dirigen a niños y niñas y sus familias, que pertenezcan a hogares del 40% más vulnerable y presenten una situación de vulnerabilidad especial. Se puede acceder a programas y prestaciones públicas de la oferta de servicios públicos, de acuerdo a las necesidades de apoyo al desarrollo de sus hijos o hijas, en programas tales como nivelación de estudios, inserción laboral dependiente o independiente, mejoramiento de las viviendas y de las condiciones de habitabilidad; atención de salud mental; dinámica familiar; asistencia judicial; prevención y atención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil. Las prestaciones garantizadas y las diferenciadas son coordinadas y articuladas desde el nivel local, mediante la acción intersectorial de la Red Chile Crece Contigo.</p> <p>Componente 4: Programas de apoyo a la gestión e implementación del Subsistema de Protección Integral a la Infancia</p> <p>Existe además un cuarto componente relacionado con la gestión intersectorial requerida para la entrega de las</p>
--	---

		<p>prestaciones, que es el componente de Programas de apoyo a la gestión e implementación del Subsistema de Protección Integral a la Infancia.</p> <p>Chile Crece Contigo opera en la infraestructura instalada de los centros de atención de salud, con personal mayoritariamente ya contratado que destina parte de su tiempo a las labores de esta política de protección infantil.</p>
	Destinatarios	Niños, niñas y sus familias que se atienden en el sistema público de salud, desde la gestación hasta los 4 años.
Marco institucional de los programas	Reglas formales	<p>Chile cuenta con un Sistema Intersectorial de Protección Social que se crea a través de la Ley N° 20.379 del año 2009. Esta ley también institucionalizó el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo". Esta ley se construye sobre la base de la institucionalidad desarrollada por la ley N°19.949 del año 2004, que creó el Sistema de Protección Social "Chile Solidario".</p> <p>Pese a la existencia de la Ley, hasta la fecha no se ha elaborado su reglamento. El proceso está en marcha y debería establecer cómo operan las garantías consignadas en la legislación para cada una de las instituciones públicas que participan, así como los mecanismos a través de los cuales la población puede exigir su cumplimiento.</p> <p>A partir de enero de 2009, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Planificación de la época, suscriben un convenio de transferencia de recursos (DS N°36, del Ministerio de Planificación y Decreto Exento N° 22 del Minsal), para la ejecución del Programa de Apoyo al Recién Nacido.</p> <p>El programa opera en todas las comunas del país mediante convenios con entre los municipios y el Ministerio de Desarrollo Social para la ejecución del Fondo de Fortalecimiento Municipal</p>
	Reglas informales	Los resultados de implementación dependen en gran medida del compromiso de las autoridades locales del municipio y del sector salud, así como de las afinidades entre los profesionales de los sectores involucrados.
Mapeo/caracterización de Actores	Tipos de actores	<p>Actores estatales:</p> <p>Sectoriales: Ministerios de Desarrollo Social, de Salud, de Educación, del Trabajo, Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), Servicio Nacional para la Discapacidad.</p>

		<p>Gubernamentales:</p> <p><i>Nivel ejecutivo:</i> comité de ministros de Desarrollo Social (Salud, Desarrollo Social y Educación);</p> <p><i>Nivel regional y provincial:</i> secretarías Regionales Ministerial de Salud, de Desarrollo Social, y de Educación.</p> <p>Servicios de Salud (a través del gerente de ChCC), un encargado regional de los servicios de sala cuna y jardines infantiles, y el coordinador provincial de Protección Social</p> <p><i>Nivel comunal:</i> establecimientos de salud, establecimientos educacionales, representantes de las áreas de vivienda, trabajo, mujer, discapacidad y protección social de la municipalidad.</p> <p>Actores privados: principalmente fundaciones y/o ONG vinculados a la protección de la infancia.</p>
	Grado de descentralización	<p>El nivel comunal ejecuta las acciones diseñadas en el nivel nacional, y articula la oferta a través de las Redes comunales del Chile Crece Contigo. En el nivel comunal existen algunas herramientas que dan flexibilidad a las acciones del programa, tales como fondos concursables para la ejecución y financiamiento para capacitación.</p> <p>Los niveles regional y provincial supervisan y acompañan técnicamente la ejecución de las acciones.</p>
Diseño de la articulación de programas	Función de gobierno (¿quién y cómo la realiza?)	<p>Comité técnico intersectorial: Durante los primeros años la secretaria ejecutiva de ChCC en el Ministerio de Desarrollo social coordinaba el Comité Técnico Intersectorial, integrado por los ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Justicia y Vivienda; además de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), la Fundación Integra, el Servicio Nacional de Menores (Sename), el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres), la Secretaría General de la Presidencia (Segpres) y la Subdirección de Desarrollo Regional (Subdere).</p> <p>Comité de Ministros de Desarrollo Social: En la actualidad, el comité técnico intersectorial no sigue operando, y la función de gobierno es llevada a cabo por el comité de ministros de Desarrollo Social integrado por los ministerios de Salud, Desarrollo Social y Educación.</p>

	<p>Función de coordinación (¿quién y cómo la realiza?)</p>	<p>Conforme a la Ley, la administración, coordinación y supervisión de Chile Crece Contigo corresponde al Ministerio de Desarrollo Social (MDS). El MDS tiene las tareas de articular el sistema intersectorial en el nivel central (ministerios y reparticiones) y en el nivel local (municipios). Específicamente, el MDS tiene a su cargo la gestión financiera, la realización de evaluaciones pertinentes y la generación de los instrumentos de gestión, de apoyo y programáticos del Subsistema.</p> <p>La gestión local de todos los componentes la realiza las Redes Comunales del Chile Crece Contigo. Estas redes son dispositivos de gestión local lideradas por un encargado comunal dependiente de la municipalidad en la cual participan todos los servicios públicos y municipales que proveen servicios de apoyo a niños y niñas y sus familias</p>
	<p>Función de ejecución (¿quién y cómo la realiza?)</p>	<p>Las prestaciones vinculadas a atención de salud son ejecutadas por el Ministerio de Salud a través de su red asistencial, que incluye centros de salud primaria, postas rurales y hospitales</p> <p>Las otras instituciones de base territorial municipal que participan del subsistema como prestadores de servicios para familias vulnerables son: a) Sector Educación: salas cunas, jardines infantiles o modalidades alternativas de cuidado infantil que reciben aportes financieros públicos. b) Sector Laboral: oferta de empleo a cargo del sector social del municipio, con acceso preferente a trabajo para las familias vulnerables. c) Sector Vivienda; acceso preferente a los programas de mejoramiento de viviendas y condiciones de habitabilidad (sector social del municipio). d) Sector Judicial: asistencia judicial para las necesidades que puedan tener la familia. La Ley que da cuenta del Subsistema deja abierta la posibilidad de incorporar otras instituciones, en la medida que sean pertinentes a las necesidades de las familias.</p>
<p>Resultados de la articulación</p>	<p>(Dar cuenta de los argumentos que justifican la decisión de estudiarlo o no)</p>	<p>El ChCC es un modelo de gestión que articula, de manera coordinada, acciones y prestaciones sociales ejecutadas por diversos organismos del Estado. A la fecha se ejecuta en la totalidad de municipios del país (345) y es reconocido internacionalmente como modelo de gestión intersectorial.</p>

Programa: Comunidades Solidarias Rurales

País: El Salvador

Ámbito a observar	Categorías	Programa
<p>Principios orientadores de las políticas</p>	<p>Diagnóstico/comprensión del problema público</p>	<p>El Programa Comunidades Solidarias (Comunidades Solidarias Rurales y Comunidades Solidarias Urbanas) comienza el año 2009 con la llegada del Presidente Funes, teniendo como objetivo brindar atención integral a las familias y personas en situación de extrema pobreza y exclusión social.</p> <p>El antecedente del programa Comunidades Solidarias es el programa Red Solidaria, iniciado en el año 2005 con el objetivo de contribuir a la interrupción del ciclo de la pobreza, promoviendo una mejora de los niveles educativos y salud de los niños que viven en extrema pobreza.</p> <p>El diagnóstico al 2009 es que si bien se ha avanzado en reducción de la pobreza y en un cierto aumento en la cobertura de servicios básicos, las grandes brechas y carencias persistían. El 55% de la población en pobreza extrema se concentraba en el área rural (STP, 2007) y las familias asociadas a la agricultura tenían mayores niveles de pobreza comparado con familias asociadas a otros sectores de la economía.</p> <p>Por ello, el programa distingue dos intervenciones: Comunidades Solidarias Urbanas y Comunidades Solidarias Rurales. Los ejes estratégicos son comunes a ambas, sin embargo los componentes y acciones específicas contempladas en cada eje difieren entre sí.</p> <p>Además, se señala que el apoyo gubernamental para atender estas brechas no tenía un enfoque sistemático ni priorizado. La falta de integralidad e intersectorialidad, que reflejaba las divisiones del Estado en acciones anteriores de política, se superaba, según el diseño de CSR, con el esquema de coordinación interinstitucional a escala central y local, lo cual se consideraba clave para la implementación efectiva del programa. Asimismo, se consideraba necesario descentralizar los servicios públicos mediante “modalidades innovadoras”, lo cual intentaba romper paradigmas en la coordinación horizontal y vertical. (BENEKE DE SANFELIÚ ET AL. (2016)</p> <p>Comunidades Solidarias Rurales define cuatro ejes estratégicos de intervención: 1) Capital humano (bono salud, bono educación y pensión básica universal a adultos mayores); 2) servicios básicos (infraestructura vial, centros de salud, educación y comunitarios); 3) generación de ingresos (fomento de las capacidades productivas de las familias, promoción de la empleabilidad, fortalecimiento de las capacidades locales para el fomento al desarrollo económico. Contemplaba proyectos productivos de pequeña escala y microcrédito para las familias beneficiarias, para: brindar las herramientas necesarias para incorporarse en actividades productivas; diversificar sus fuentes de ingreso; y facilitar proyectos productivos con un</p>

		<p>enfoque de seguridad alimentaria.); y 4) gestión territorial (vínculo con comunidades y planificación participativa).</p> <p>A contar del 2010, CRS es parte del pilar no contributivo del Sistema de Protección Social Universal, instrumento que integra las distintas políticas sociales y las estrategias específicas para los grupos poblacionales en mayores condiciones de vulnerabilidad. Ha sido diseñado para avanzar en la solución de los principales problemas sociales que enfrenta El Salvador, en particular la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso, la desigualdad entre mujeres y hombres y la exclusión social (STP, 2012).</p>
	<p>Programación/Diseño</p>	<p>El convenio original de Red Solidaria (2005) con las familias estipulaba una duración de tres años y contemplaba una re-evaluación de cada familia. Sin embargo, en 2008, se modificó el programa, permitiendo la permanencia de las familias beneficiarias hasta que ya no cumplen con la elegibilidad, dejando una estrategia de salida “demográfica” en lugar de una salida que supone la autosuficiencia de las familias (cuando los hijos cumplen 5 o 18 años).</p> <p>En el período 2009-2013, las transferencias alcanzaron un valor promedio de US\$16.8 millones anuales (STP, 2014). Los fondos para las mejoras en la infraestructura básica relacionadas con el programa han provenido de préstamos y donaciones de la cooperación internacional, y se concentraron en el primero quinquenio de su ejecución. Aunque se dedicaron nuevos fondos al pago de las transferencias, y se lograron donaciones de la cooperación internacional para las obras en el segundo eje de infraestructura y servicios básicos de CSR, no se lograron movilizar fondos frescos para las actividades del tercer eje (de generación de ingresos) para el MAG y CENTA. Tampoco se estableció que el MAG reorientara sus actividades y recursos hacia los municipios de CSR ni que pudiera incluir a los beneficiarios de las transferencias en sus actividades en los municipios que coincidían.</p> <p>En 2011 se lleva a cabo un piloto con familias de 20 municipios, beneficiarias de CSR que han salido del programa. El proyecto buscaba incluir a 2,300 familias, y FISDL quería que todos los participantes del programa fueron beneficiarios anteriores de las TMC, pero no encontraban suficientes familias en los municipios que tenían los recursos mínimos, especialmente tierra, para realizar un emprendimiento o proyecto productivo, o no tenían interés. Entonces, se decidió incluir a otras familias productoras de los municipios, que llegaron a representar aproximadamente el 40% de los participantes (BENEKE DE SANFELIÚ ET AL. (2016)</p> <p>De esta experiencia sale el Componente de Inserción Productiva, que nace en 2012 como una estrategia de salida para participantes del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso –PATI-; y luego se extendió a municipios de Comunidades Solidarias Rurales, donde con dicho Componente han participado 40 municipios.</p>

		<p>En 2014, FISDL inició un proyecto de Inserción Productiva en 20 municipios de CSR, para el desarrollo de empresas agropecuarias y no agropecuarias, por medio de asistencia técnica, capacitación especializada, y equipamiento productivo, con una inversión de US\$1 millón, y beneficiando a más de mil familias que han salido del CSR. El CENTA no fue invitado a participar en este proyecto, es un proyecto productivo ejecutado exclusivamente por el FISDL, contratando un especialista o promotor en cada municipio, aunque busca vincularse con las alcaldías.</p>
	Destinatarios	<p>RS apuntaba a 89 mil familias de 77 municipios con altas tasas de pobreza extrema severa y pobreza extrema alta. Focalizaba según el “mapa de pobreza” elaborado por FLACSO-PNUD-STP y MINECON.</p> <p>CRS tiene como población objetiva los hogares pobres con hijos menores de edad en los 100 municipios más pobres del país. Entre 2005 y 2010, los 100 municipios de mayor pobreza entraron al programa, incluyendo 32 municipios clasificados como en una condición de extrema pobreza severa, que entraron en 2006 y 2007, y 68 municipios en extrema pobreza alta, que entraron los años siguientes. En 2013 había 75,385 hogares beneficiarios en el programa (cerca de 14% de los hogares pobres). La meta de población beneficiaria fue de aproximadamente 100 mil familias, lo cual fue sobrepasado en durante la ejecución, alcanzando la inscripción de 111,777 familias.</p> <p>En 2015 se lanza el "Programa Emprendimiento Solidario" (PES): a desarrollar en 21 municipios en los que se seleccionarán a mil ex participantes de programas sociales como el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso- PATI- y Comunidades Solidarias Rurales –CSR-; así como otras personas que se encuentren en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que tengan 16 años o más, que posean conocimientos básicos de la actividad productiva a emprender; preferentemente ser mujer, madre soltera o jefe de hogar. Cada ciclo del Programa Emprendimiento Solidario tendrá una duración de doce meses y significará una inversión de un millón de dólares, provenientes de recursos del Gobierno de El Salvador.</p> <p>La selección de los municipios participantes respondió a una evaluación de indicadores relacionados a la promoción del desarrollo económico local, aplicación de la Ley de Carrera Administrativa Municipal, contar con instrumentos de planificación y mecanismos de participación ciudadana y haber demostrado experiencia en ejecución de proyectos descentralizados.</p>
Marco institucional de los programas	Reglas formales	<p>Red Solidaria y el posterior Comunidades Solidarias cuentan con un esquema institucional y operativo que incluía un Consejo Directivo, presidido por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), e integrado por el Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), FISDL, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el Registro Nacional de Personas Naturales, y el Banco</p>

		<p>Multisectorial de Inversiones. También contaba con un Comité Intersectorial, con representantes técnicos de cada una de las instituciones anteriores.</p> <p>Además, en cada uno de los municipios el gobierno municipal participa en un Comité Municipal de Coordinación, que también incluye líderes comunitarios, representantes de las instituciones ejecutoras (FISDL, MINED, MINSAL, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y otras), las ONG de apoyo familiar y otros actores locales.</p> <p>El MAG no participó en el diseño del tercer eje de CSR, ni hubo liderazgo para su implementación. El MAG participó en las reuniones del Comité Intersectorial durante sus primeros dos a tres años y luego lo dejó (BENEKE DE SANFELIÚ ET AL. (2016)</p> <p>A partir de 2009 y el cambio de gobierno, la STP continuaba la coordinación interinstitucional de CSR, pero dejó de funcionar el Comité Intersectorial.</p> <p>La Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS) entró en vigencia en abril de 2014. La LDPS contempla la creación del Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social para coordinar la ejecución de la política social. Estaría dirigido por la Presidencia de la República, y conformado por los titulares o sus representantes de los ramos de Hacienda, Salud, Educación, Economía, Vivienda y Desarrollo Urbano, Trabajo y Previsión Social y de Agricultura y Ganadería (art. 24). El Sistema debe contar con un Subsistema de Protección Social Universal, que incluye el programa de Comunidades Solidarias Rurales y el Plan de Agricultura Familiar (PAF), además de una serie de otros programas sociales (art. 30). Para el funcionamiento del Subsistema, se conformó un comité intersectorial, integrado por los titulares de las instituciones que ejecutan programas dentro del Sistema, o su delegado con poder de decisión (art. 37). Este subsistema todavía no está en funcionamiento, y el vacío institucional continúa la falta de un ente de coordinación a nivel central (BENEKE DE SANFELIÚ ET AL. (2016)</p>
	Reglas informales	
Mapeo/caracterización de Actores	Tipos de actores	<p>Consejo Directivo, presidido por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), e integrado por el Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), FISDL, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el Registro Nacional de Personas Naturales, y el Banco Multisectorial de Inversiones. También contaba con un Comité Intersectorial, con representantes técnicos de cada una de las entidades.</p> <p>Además, en cada uno de los municipios el gobierno municipal participa en un Comité Municipal de Coordinación, que también incluye líderes comunitarios, representantes de las instituciones ejecutoras (FISDL, MINED, MINSAL, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y otras), las ONG de apoyo familiar y otros actores locales. En más del 60% de los municipios, estos</p>

		<p>comités funcionaban en el primer período y lograban coordinar las actividades entre las instituciones, aunque en ausencia del MAG.</p> <p>El FISDL contrata un especialista o promotor en cada municipio y busca vincularse con las alcaldías.</p>
	Grado de descentralización	<p>RS contemplaba las siguientes actividades a nivel local:</p> <p>Foros de Alcaldes, Firma de Convenios entre el Gobierno Municipal y el FISDL, Conformación y juramentación de los Comités Municipales de Coordinación de Red Solidaria, Apoyo en los distintos procesos contemplados en la RED: cartografía, censo, validación de la información, incorporación de familias beneficiarias de los bonos de educación y salud, pago de los bonos, identificación de prioridades para la inversión social, participación activa en los comités municipales, capacitaciones y talleres de trabajo (GOES, 2008).</p> <p>En algunos municipios, las alcaldías han aportado tierras para parcelas demostrativas, o transporte para movilizar productos para vender en los días que los pagos de las transferencias se realizaban en los municipios cercanos.</p>
Diseño de la articulación de programas	Función de gobierno (¿quién y cómo la realiza?)	Dimensión Política, estratégica y de toma de decisiones. El Consejo Directivo es presidido por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), e integrado por MINED, Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), FISDL, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el Registro Nacional de Personas Naturales, y el Banco Multisectorial de Inversiones. El Consejo Directivo proponía políticas y estrategias para la superación de la pobreza extrema, con especial énfasis en el sector rural.
	Función de coordinación (¿quién y cómo la realiza?)	Dimensión Coordinación y dirección técnica. La Coordinadora Nacional del Área Social de la Presidencia y la Secretaría Técnica de la Presidencia fueron los responsables de la coordinación general de CSR. Sus responsabilidades incluían el diseño e implementación de las normas técnicas de operación, y su supervisión y monitoreo, así como la coordinación interinstitucional. En el plano técnico, CSR contaba con una Dirección Ejecutiva y un Comité Intersectorial con representantes técnicos de cada institución en el Consejo Directivo.
	Función de ejecución (¿quién y cómo la realiza?)	Dimensión Implementación. Se designó al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL) como el organismo ejecutor del programa CSR. Se encarga de la administración técnica y financiera del programa, y coordina la ejecución de las transferencias y las obras de infraestructura básica. El programa cuenta con un Comité Técnico presidido por la Gerencia General del FISDL, y las distintas gerencias del FISDL involucrados del programa, donde también participaba la Dirección Ejecutiva de CSR de la STP. Para el seguimiento local, las capacitaciones y apoyo familiar, se contrataron ONG en las diferentes zonas del país. / Coordinación local. En cada uno de los 100 municipios de la CSR, el gobierno municipal participa en el Comité Municipal de Coordinación, que también incluye líderes

		<p>comunitarios, representantes de las instituciones ejecutoras (FISDL, MINED, MINSAL, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y otras), las ONG de apoyo familiar y otros actores locales. Su papel es validar y vigilar la adecuada implementación de los componentes y procesos del programa, además de la identificación y priorización de las inversiones en infraestructura básica en el municipio. Otra instancia local con los Comités Comunitarios, que en muchos casos se combinan con organizaciones locales existentes a nivel de cantón o caserío, para mantener informada a la comunidad sobre los derechos y obligaciones que tienen como beneficiarios del programa (STP, 2007). El desempeño de los comités municipales ha sido muy variable, dependiendo mucho del compromiso de sus miembros (Britto, 2007). Asimismo, las familias beneficiarias conocen poco sobre estas estructuras locales, ya que solamente alrededor del 40% de ellas conocía que existían (Góchez, 2008).</p>
<p>Resultados de la articulación</p>	<p>(Dar cuenta de los argumentos que justifican la decisión de estudiarlo o no)</p>	<p>El MAG no participó en el diseño ni aportó recursos frescos.</p> <p>A partir del 2011, no hubo mayor coordinación a nivel central entre el MAG y el FISDL, a pesar de ser parte de su diseño. Incluso de los 100 municipios de CSR, solamente 71 están incluidos en las actividades iniciales de PAF-SAN, y solo por coincidencia.</p> <p>El informe de BENEKE DE SANFELIÚ ET AL. (2016) establece que si bien los objetivos del tercer eje del CSR y los del PAF-SAN coinciden, entre CSR y PAF (i) no hubo un andamiaje central de coordinación, (ii) no hubo coberturas focalizadas por área ni población entre ambos, (iii) no hubo recursos frescos, y (iv) el Comité intersectorial que se intentó, fue abandonado por el MAG.</p> <p>La experiencia de Comunidades Solidarias Rurales deja dos pilotos que representan ensayos de distintas formas de articulación, pero ninguno de ellos con continuidad o escalamiento. Hay detrás de ellos una comprensión de la complejidad del problema de la pobreza y la decisión de abordarlo involucrando distintas dimensiones (monetaria, productiva, infraestructura básica), pero con limitaciones en su implementación. El Sistema de Protección Social Universal ofrece un marco de oportunidades, pero el Registro Único de Usuarios avanza lento en su concreción y las restricciones presupuestarias que afectan al gobierno constituyen también un freno.</p> <p>Se trata de un diseño interesante y ambicioso, pero su implementación ha tenido limitaciones. Se han ensayado modalidades con intersectorialidad y sin ella, a pequeña escala y sin continuidad que permita observar resultados ni extraer buenas prácticas.</p>

Programa: Red Unidos

País: Colombia

Ámbito a observar	Categorías	Programa
Principios orientadores de las políticas	Diagnóstico/comprensión del problema público	La estrategia Red Unidos, constituida en el 2006 e inicialmente coordinada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), reúne a las entidades públicas que proveen servicios sociales básicos para la población en pobreza extrema. Se trata de una estrategia basada en la coordinación interinstitucional, por lo que no implementa programas directamente. Su énfasis está en coordinar al conjunto de actores que contribuyen a la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema, garantizando que las familias pobres puedan acceder a los programas para los que son elegibles.
	Programación/Diseño	La Red Unidos está conformada por las entidades del Estado que prestan servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, Alcaldías y Gobernaciones, el Sector Privado y Organizaciones de la Sociedad Civil, así como los hogares beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario. Sus objetivos son: <ol style="list-style-type: none">1. Ampliar y mejorar la provisión de servicios sociales del Estado, bajo una acción coordinada y articulada de las entidades nacionales, regionales y locales responsables de proveer estos servicios.2. Ofrecer acompañamiento familiar y comunitario a los hogares en pobreza extrema.3. Garantizar el acceso preferente de los hogares en condición de pobreza extrema a la oferta de servicios sociales del Estado.4. Propender por la focalización del gasto público social y aumentar su eficiencia para combatir la pobreza extrema.5. Consolidar un modelo de gestión de los servicios sociales del Estado que fortalezca la institucionalidad regional y local a través de la articulación efectiva de los actores de la Red.6. Mejorar y adaptar a las demandas de la población en pobreza extrema los servicios sociales del Estado desde los enfoques diferenciales.

		<p>7. Promover y acompañar la inversión social privada, con el fin de complementar los servicios sociales que debe garantizar el Estado para que los hogares en condición de pobreza extrema se puedan beneficiar de los programas e iniciativas adelantados por el Sector Privado, las Organizaciones del Sociedad Civil y la Cooperación Internacional.</p> <p>8. Promover a través del sector público, privado y organizaciones de la sociedad, la estructuración e implementación de proyectos de innovación social, con el fin de complementar los servicios sociales del Estado que beneficie los hogares en condición de pobreza extrema y permitan trazar rutas de escalonamiento en el marco de la Red Unidos.</p>
	<p>Destinatarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los hogares en condición de pobreza extrema según los criterios establecidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. • Los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés prioritario, subsidio de vivienda urbano en especie u otros proyectos estratégicos del Gobierno nacional dirigidos a la población en pobreza extrema. • Las comunidades étnicas en situación de pobreza extrema de acuerdo con los criterios concertados en la Mesa Permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y aquellos definidos por las normas que rigen el acceso preferencial de esta población. • Los hogares víctimas del conflicto armado que se encuentren en condición de pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos conjuntamente por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. • Los hogares en condición de pobreza extrema conformados por madres cabeza de familia de acuerdo con los lineamientos del Departamento para la Prosperidad. <p>Estos criterios de focalización estarán sujetos a revisión y ajuste bianual por parte del Departamento para la Prosperidad Social.</p>

Marco institucional de los programas	Reglas formales	<p>Inicialmente la Red Unidos tenía su fundamento en el Documento CONPES Social 1092 de 2006 (DNP 2006) y el Documento CONPES 3616 de 2009 (DNP 2009a).</p> <p>Se contemplaba además en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, la cual establece como prioridad la consolidación de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – Juntos, como una estrategia de manejo social del riesgo.</p> <p>La Red Unidos había quedado en suspenso cuando la ANSPE fue absorbida por el Departamento para la Prosperidad Social. Sucesivamente, la aprobación de la Ley 1785 del 21 de junio de 2016 la Red Unidos, tiene como objeto blindar los programas sociales hacia el futuro.</p>
	Reglas informales	<p>Los resultados de implementación dependen en gran medida de las articulaciones que se logren a nivel del territorio, entre las autoridades locales del municipio, organizaciones de la sociedad civil y entes privados y del rol desempeñado por los cogestores locales.</p>
Mapeo/caracterización de Actores	Tipos de actores	<p>Actores estatales:</p> <p>Programas de Prosperidad Social: Más Familias en Acción; Jóvenes en Acción; Ingreso para la Prosperidad Social; Paz, Desarrollo y Estabilidad; Infraestructura Social y Habitat; Enfoque Diferencial, entre otros.</p> <p>Gubernamentales:</p> <p><i>Nivel ejecutivo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, coordinador de la red. - Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas enviará permanentemente la información de sus bases de datos al DPS. <p><i>Nivel regional y provincial:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Alcaldías , Distritos y/o Gobernaciones. Articulan los Consejos de Política Social en los municipios y departamentos según lo previsto en la Ley 1098 del 2006, a fin de establecer las acciones intersectoriales para la superación de la pobreza extrema en el respectivo municipio o departamento. Designan un Secretario de Despacho como delegado permanente ante el DPS para coordinar y articular los temas de la Red.

		<p>- Consejos Municipales de Política Social: instancias de coordinación y concertación de Política Social donde confluyen la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas, el sector público y entidades de control a concertar y hacer seguimiento a las políticas, programas y proyectos a nivel local.</p> <p><i>Nivel comunal:</i> los cogestores sociales de la Red visitan a las familias y comunidades y las orientan con el fin de hacer un diagnóstico de las debilidades y fortalezas de los usuarios potenciales, establecer los servicios a los que se puede acceder y acompañar todo el proceso hasta su graduación de la red.</p> <p>Actores privados: empresas privadas prestadoras de servicios.</p>
	Grado de descentralización	Las Alcaldías, Distritos y/o Gobernaciones garantizan el adecuado funcionamiento de la Red Unidos a través del acceso a la oferta de servicios sociales del estado o de la oferta pública de su competencia.
Diseño de la articulación de programas	Función de gobierno (¿quién y cómo la realiza?)	<p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social coordina la red y fija los criterios de salida de los beneficiarios.</p> <p>El Gobierno nacional debe presentar al Congreso (durante los primeros tres meses a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1785), el “Marco de lucha contra la pobreza extrema en el mediano plazo”, a través del cual se establecerá un programa plurianual de lucha contra la pobreza extrema con sus respectivas metas. Dicho Marco deberá incorporar el uso del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para fines de medición.</p>
	Función de coordinación (¿quién y cómo la realiza?)	<p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social coordina el acompañamiento familiar y comunitario. Asimismo define los lineamientos técnicos para la operación y organización territorial de la red. Para ello cuenta con un sistema de información que permite caracterizar y hacer seguimiento a su población beneficiaria.</p> <p>Las Alcaldías, Distritos y Gobernaturas coordinan el efectivo acceso a los servicios sociales según los planes consensuados en el territorio.</p>

	Función de ejecución (¿quién y cómo la realiza?)	Las funciones de ejecución de los servicios sociales recaen en los Programas del DPS, según sus criterios de focalización y reglas de operación.																																																																																																																							
Resultados de la articulación	(Dar cuenta de los argumentos que justifican la decisión de estudiarlo o no)	<p>En su fase inicial, bajo la ANSPE, la Red Unidos aglutinaba a 26 entidades del Estado con la meta de atender a 350,000 familias en un periodo corto de tiempo. El siguiente cuadro muestra los avances en las metas institucionales de la Red Unidos al 2014.</p> <p style="text-align: center;">Tabla 10. Avances en el logro de las metas institucionales de la ANSPE</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Indicador</th> <th colspan="3">2012</th> <th colspan="3">2013</th> <th colspan="3">2011-2014</th> </tr> <tr> <th>Meta</th> <th>Avance</th> <th>% Avance</th> <th>Meta</th> <th>Avance</th> <th>% Avance</th> <th>Meta</th> <th>Avance</th> <th>% Avance</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Familias acompañadas por la Red Unidos (Total)</td> <td>1.500.000</td> <td>1.404.847</td> <td>93,66</td> <td>1.500.000</td> <td>1.456.224</td> <td>97,10</td> <td>1.500.000</td> <td>1.456.224</td> <td>97,10</td> </tr> <tr> <td>Familias SISBEN acompañadas</td> <td>1.200.000</td> <td>1.123.391</td> <td>93,62</td> <td>1.200.000</td> <td>1.369.248</td> <td>114,10</td> <td>1.200.000</td> <td>1.396.248</td> <td>114,10</td> </tr> <tr> <td>Familias desplazadas acompañadas</td> <td>300.000</td> <td>281.456</td> <td>93,82</td> <td>300.000</td> <td>478.957</td> <td>159,65</td> <td>300.000</td> <td>478.957</td> <td>159,65</td> </tr> <tr> <td>Familias que cuentan con su Plan Familiar</td> <td>1.269.322</td> <td>1.058.949</td> <td>83,36</td> <td>1.500.000</td> <td>1.213.261</td> <td>80,88</td> <td>1.500.000</td> <td>1.213.261</td> <td>80,88</td> </tr> <tr> <td>Familias que cumplen Condición necesaria</td> <td>250.000</td> <td>151.399</td> <td>60,56</td> <td>200.000</td> <td>452.683</td> <td>226,34</td> <td>250.000</td> <td>604.082</td> <td>241,63</td> </tr> <tr> <td>Familias que cumplen Condición suficiente</td> <td>200.000</td> <td>41.167</td> <td>20,58</td> <td>165.000</td> <td>109.212</td> <td>66,20</td> <td>200.000</td> <td>150.379</td> <td>75,19</td> </tr> <tr> <td>Familias promovidas</td> <td>70.000</td> <td>34.437</td> <td>49,20</td> <td>105.000</td> <td>89.215</td> <td>85,00</td> <td>350.000</td> <td>142.232</td> <td>40,64</td> </tr> <tr> <td>Familias que reciben acompañamiento después de la promoción</td> <td>25.182</td> <td>0</td> <td>0,00</td> <td>92.463</td> <td>0</td> <td>0,00</td> <td>214.114</td> <td>0</td> <td>0,00</td> </tr> <tr> <td>Recursos de cooperación internacional movilizados (Millones COP)</td> <td>15.000</td> <td>175</td> <td>1,16</td> <td>15.000</td> <td>15.825</td> <td>105,50</td> <td>37.500</td> <td>16.000</td> <td>42,70</td> </tr> <tr> <td>Recursos no estatales movilizados (Millones COP)</td> <td>29.000</td> <td>11.596</td> <td>39,98</td> <td>29.000</td> <td>43.415</td> <td>149,70</td> <td>72.500</td> <td>55.011</td> <td>75,90</td> </tr> </tbody> </table> <p><small>Leyenda: COP: pesos colombianos. Fuente: DPS 2014; sin (corte 31 de diciembre de 2013), con base en el Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno (SSMGEI)</small></p> <p>No se cuenta con cifras actualizadas luego de pasar en junio de 2016 al DPS.</p> <p>El caso de la Red Unidos aporta experiencias valiosas sobre mecanismos de coordinación los programas sociales bajo la jurisdicción del DPS, y con diferentes niveles de gobierno (desde el nivel nacional hasta el comunitario, pasando por el municipal y departamental).</p> <p>Resulta significativa también la institucionalización de la Red Unidos mediante la nueva ley, con lo cual queda blindada hacia el futuro y la llegada de nuevos gobiernos.</p> <p>Asimismo, según Roberto Angulo, de cara a futuros esfuerzos de articulación intersectorial, existe un potencial interesante a explorar en la combinación de los siguientes tres mecanismos: la Red Unidos como estrategia de acercamiento a la oferta pública; el SISBEN como un instrumento de focalización individual; y los canales de pago instrumentados por el Programa Más Familias en Acción (bancazarización).</p>	Indicador	2012			2013			2011-2014			Meta	Avance	% Avance	Meta	Avance	% Avance	Meta	Avance	% Avance	Familias acompañadas por la Red Unidos (Total)	1.500.000	1.404.847	93,66	1.500.000	1.456.224	97,10	1.500.000	1.456.224	97,10	Familias SISBEN acompañadas	1.200.000	1.123.391	93,62	1.200.000	1.369.248	114,10	1.200.000	1.396.248	114,10	Familias desplazadas acompañadas	300.000	281.456	93,82	300.000	478.957	159,65	300.000	478.957	159,65	Familias que cuentan con su Plan Familiar	1.269.322	1.058.949	83,36	1.500.000	1.213.261	80,88	1.500.000	1.213.261	80,88	Familias que cumplen Condición necesaria	250.000	151.399	60,56	200.000	452.683	226,34	250.000	604.082	241,63	Familias que cumplen Condición suficiente	200.000	41.167	20,58	165.000	109.212	66,20	200.000	150.379	75,19	Familias promovidas	70.000	34.437	49,20	105.000	89.215	85,00	350.000	142.232	40,64	Familias que reciben acompañamiento después de la promoción	25.182	0	0,00	92.463	0	0,00	214.114	0	0,00	Recursos de cooperación internacional movilizados (Millones COP)	15.000	175	1,16	15.000	15.825	105,50	37.500	16.000	42,70	Recursos no estatales movilizados (Millones COP)	29.000	11.596	39,98	29.000	43.415	149,70	72.500	55.011	75,90
Indicador	2012			2013			2011-2014																																																																																																																		
	Meta	Avance	% Avance	Meta	Avance	% Avance	Meta	Avance	% Avance																																																																																																																
Familias acompañadas por la Red Unidos (Total)	1.500.000	1.404.847	93,66	1.500.000	1.456.224	97,10	1.500.000	1.456.224	97,10																																																																																																																
Familias SISBEN acompañadas	1.200.000	1.123.391	93,62	1.200.000	1.369.248	114,10	1.200.000	1.396.248	114,10																																																																																																																
Familias desplazadas acompañadas	300.000	281.456	93,82	300.000	478.957	159,65	300.000	478.957	159,65																																																																																																																
Familias que cuentan con su Plan Familiar	1.269.322	1.058.949	83,36	1.500.000	1.213.261	80,88	1.500.000	1.213.261	80,88																																																																																																																
Familias que cumplen Condición necesaria	250.000	151.399	60,56	200.000	452.683	226,34	250.000	604.082	241,63																																																																																																																
Familias que cumplen Condición suficiente	200.000	41.167	20,58	165.000	109.212	66,20	200.000	150.379	75,19																																																																																																																
Familias promovidas	70.000	34.437	49,20	105.000	89.215	85,00	350.000	142.232	40,64																																																																																																																
Familias que reciben acompañamiento después de la promoción	25.182	0	0,00	92.463	0	0,00	214.114	0	0,00																																																																																																																
Recursos de cooperación internacional movilizados (Millones COP)	15.000	175	1,16	15.000	15.825	105,50	37.500	16.000	42,70																																																																																																																
Recursos no estatales movilizados (Millones COP)	29.000	11.596	39,98	29.000	43.415	149,70	72.500	55.011	75,90																																																																																																																

Anexo 2: Otros programas productivos

Nombre del Programa	Descripción	Población a la que se dirige	Quien lo opera	Elementos que incluye el programa	País
Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios (antes Programa de Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales) ⁹	Su objeto es lograr que los "Jóvenes emprendedores rurales" implementen y consoliden su propia "Agroempresa" rentable y sustentable, preferentemente en el núcleo agrario al que pertenecen, o en otro cercano que no implique su cambio de residencia.	Sujetos agrarios habitantes del Núcleo agrario, con un mínimo de 18 años y hasta 39 años de edad al momento de presentar la solicitud de incorporación al "Programa", que tengan interés de emprender una "Agroempresa" y, que habiten alguno de los "Núcleos Agrarios" que cumpla los criterios de cobertura, que presenta alta marginación y potencial productivo.	SEDATU	-Financiamiento de proyectos productivos -Capacitación -Adquisición de Insumos	México
Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena ¹⁰	El Programa tiene como objetivo consolidar proyectos productivos de la población indígena, organizada en grupos y sociedades para contribuir a mejorar sus ingresos.	La población indígena organizada en grupos de trabajo o sociedades legalmente constituidas, que habita en las zonas identificadas en la cobertura del Programa.	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Subsidios para el desarrollo de proyectos productivos	México
Programa de Fomento a la Economía Social (Ex Programa de Opciones Productivas) ¹¹	El Programa otorga apoyos a las personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar, organizadas dentro del sector social de la economía, para el desarrollo de	Personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales (al menos 3 personas), que cuenten con iniciativas productivas, así como Organismos	SEDESOL	-Apoyos para Impulso Productivo. Son apoyos económicos para la implementación de proyectos productivos, que promuevan la reinversión de los ingresos generados por el proyecto.	México

	iniciativas productivas y el fortalecimiento de la organización.	del Sector Social de la Economía		-Apoyos para Desarrollo de Iniciativas Productivas. Son apoyos en especie para la formulación de proyectos productivos, asistencia técnica y capacitación otorgados a través una Institución de educación medio superior o superior.	
Programa de Productividad Rural. Componente: Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) ²²	Se apoya a las Unidades de Producción Familiar (UPF) en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para mejorar su capacidad productiva.	-Personas físicas, grupos de personas y personas morales en condición de pobreza, con carencia por acceso a la alimentación que realicen actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras en localidades rurales de la CNCH. - Mujeres mayores de 18 años y hombres de la tercera edad que quieran instalar huertos y granjas familiares.	SAGARPA	-Equipo, material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas para instrumentar proyectos productivos (Se otorga hasta el 90% del valor del proyecto) -Servicios proporcionados por técnicos para la promoción, diseño, ejecución y el acompañamiento técnico de proyectos productivos. -Paquetes de huertos, granjas familiares con apoyo técnico (Se otorga hasta el 100% de la inversión física)	México
Programa de Apoyos a Pequeños Productores. Componente: Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE) ¹³	El programa pretende incentivar a las mujeres emprendedoras que habitan en núcleos agrarios a implementar proyectos productivos.	Mujeres con 18 años o más que habitan en los núcleos agrarios del país (preferentemente población en condiciones de mayor marginación y vulnerabilidad).	SAGARPA	Aportaciones directas que serán otorgadas para la inversión en proyectos productivos	México
Programa de Apoyos a Pequeños Productores	Pretende apoyar el arraigo de los jóvenes rurales y repatriados a sus	Los jóvenes rurales y repatriados a sus comunidades de	SAGARPA	El componente cuenta con 2	México

<p>Componente: Arráigate¹⁴</p>	<p>comunidades de origen con servicios de extensión, y capacitación para la gestión e implementación de proyectos productivos territoriales.</p>	<p>origen (Se dará prioridad a los beneficiarios de PROSPERA y a los proyectos ubicados en las localidades del Programa Piloto Territorios Productivos)</p>		<p>conceptos de incentivos:</p> <p>Arráigate Joven: Se otorga un monto por beneficiario de hasta \$20,000 por joven.</p> <p>Agroempendedoras: Se otorga un monto máximo por proyecto de hasta \$200,000 (con al menos 10 beneficiarias)</p> <p>Además se incluyen talleres y asistencia técnica para la implementación del proyecto.</p>	
<p>Programa de Apoyos a Pequeños Productores. Componente: Incentivos Productivos¹⁵</p>	<p>El programa apoya a los pequeños productores de café, maíz y frijol con incentivos económicos integrales para aumentar su productividad.</p>	<p>Personas físicas o morales dedicadas a la producción de maíz y frijol.</p>	<p>SAGARPA</p>	<p>-Transferencia monetaria para infraestructura, equipamiento e insumos.</p> <p>-Capacitación y asistencia técnica especializada</p>	<p>México</p>
<p>Programa de Fomento a la Agricultura. Componente: PROAGRO Productivo (antes PROCAMPO)¹⁶</p>	<p>El programa pretende contribuir a incrementar la producción y productividad de las Unidades Económicas rurales agrícolas mediante incentivos para: la integración de cadenas productivas (sistemas producto), desarrollo de agro clúster; inversión en capital físico, humano y tecnológico, reconversión productiva, agro insumos, manejo post cosecha,</p>	<p>Los beneficiarios del programa son todos los productores agrícolas con predios en explotación, inscritos en el Padrón de PROAGRO Productivo y que hubiesen recibido apoyos del PROCAMPO en alguno de los últimos dos ciclos homólogos anteriores.</p>	<p>SAGARPA</p>	<p>-Entrega de incentivos económicos, los cuales deben ser vinculados a mejorar la productividad agrícola.</p> <p>-Capacitación y asistencia técnica.</p>	<p>México</p>

	uso eficiente de la energía y uso sustentable de los recursos naturales.				
Programa Microemprendimientos Indígenas Urbanos ¹⁷	Pretende disminuir la falta de oportunidades de trabajo e ingresos autónomos insuficientes del grupo indígena en el ámbito urbano. En este programa los interesados presentan proyectos ante un jurado constituido por diversas autoridades quien define a los ganadores del subsidio.	Personas indígenas entre 18 y 65 años de edad, pertenecientes al Sistema de Protección Social (Chile Solidario)	Ministerio de Desarrollo Social	-Subsidio no reembolsable para la implementación de un proyecto productivo.	Chile