

# PROGRAMA TERRITORIOS PRODUCTIVOS

## NOTA DE APRENDIZAJE N° 1

Marzo, 2015



## Ideas Principales

- 1** El Programa Territorios Productivos es una iniciativa de PROSPERA-Programa de Inclusión Social, diseñada en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Social y la Unidad de Productividad Económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de México. El propósito del programa es aumentar los ingresos, la producción, la productividad y realizar el acceso a políticas y programas públicos de hogares rurales pobres en localidades y municipios con peso social y económico preponderante de pequeños productores y campesinos.
- 2** Se busca desarrollar capacidades individuales y colectivas y sumar una masa crítica de emprendimientos y actividades productivas, familiares, multi-familiares y comunitarias, ligadas a los ejes productivos principales de la economía del territorio, en vez de apoyar micro-proyectos aislados y dispersos.
- 3** Articular programas productivos gubernamentales supone: concurrencia de programas en un mismo lugar y en las mismas poblaciones objetivo; coordinación de los objetivos buscados; y coordinación de los bienes y servicios ofrecidos.
- 4** En el ejercicio público, la participación ciudadana supone reglas y normas capaces de adaptarse a la heterogeneidad productiva y social; lo importante es incorporar estrategias diferenciadas y actores sociales, en una deliberación más amplia que traiga como resultado la inclusión.
- 5** El programa funciona como espacio de aprendizaje, a través de un sistema de seguimiento y evaluación diseñado para informar sus resultados en forma continua de modo tal que facilite el ajuste y mejora oportuna del programa.



## La clave: fortalecimiento organizacional

# INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

El Programa Territorios Productivos (PTP) se diseñó para potenciar la productividad, la producción y los ingresos de los hogares en condición de pobreza, que habitan en municipios y localidades en donde los pequeños productores y campesinos tienen un peso social y económico preponderante<sup>1</sup>.

La estrategia consiste en fortalecer la organización de los participantes a nivel local y territorial, para que a través de ella puedan realizar un conjunto de inversiones dirigidas a resolver cuellos de botella de los principales ejes de la economía del territorio en que ellos participan. Los bienes y servicios requeridos para ello se obtendrán a través de un mayor y mejor acceso a la oferta programática gubernamental, organizando la demanda desde abajo y orientada por planes de desarrollo de mediano plazo

En el marco de las políticas públicas el PTP contribuye a tres de

los objetivos rectores del Programa para Democratizar la Productividad (PDP)<sup>2</sup>: elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país; establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía; fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad. Con la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH)<sup>3</sup> el PTP se vincula con: aumentar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; y la promoción de la participación comunitaria.

Adicionalmente, hace parte de las reformas a la política social que condujeron a la creación de PROSPERA Programa de Inclusión Social: "El objeto [...] es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento

<sup>1</sup> El diseño del PTP fue resultado de una asistencia técnica brindada al gobierno de México por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con apoyo del International Development Research Centre (IDRC, Canadá). El equipo técnico de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural trabajó con contrapartes de la Unidad de Productividad Económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social, y PROSPERA – Programa de Inclusión Social. Esta Nota de Aprendizaje ha sido elaborada por Obed Méndez, con la colaboración de Gustavo Gordillo y Julio A. Berdegué.

<sup>2</sup> El PDP tiene como objetivo central "impulsar la productividad y elevar el crecimiento de la economía mexicana, con un énfasis particular en que las oportunidades que de ellas se deriven beneficien a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de población... [mediante] acciones [coordinadas] del gobierno encaminadas a llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas; incentivar entre todos los actores de la actividad económica el uso eficiente de los recursos productivos; y analizar de manera integral la política de ingresos y gastos públicos para que las estrategias y programas del gobierno induzcan la formalidad". Disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/11/Programa-para-Democratizar-la-Productividad-2013-2018.pdf>

<sup>3</sup> En resumen, la CNCH es una estrategia de inclusión y bienestar social de carácter nacional, que busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de 7.4 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema y contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación; señalando como elemento central la vinculación de las políticas sociales con las económicas para empoderar a la gente y lograr que salgan de la pobreza por sí mismos.

productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad".

En este sentido, el PTP es un espacio de aprendizaje sobre las estrategias y mecanismos para lograr dicha articulación y coordinación, los factores de distinto tipo que las favorecen o dificultan, y sobre los resultados y efectos de estos enfoques de la política pública.

### **Estancamiento de la productividad**

Según datos del Banco Mundial, el valor agregado por trabajador en el sector agrícola mexicano, en dólares constantes, aumentó 52% entre 1980 y 2010. Mientras que, el mismo indicador para Brasil aumentó 3.8 veces y, para Chile y China, 2.6 y 3.0 veces, respectivamente.

El rezago sustantivo en el crecimiento de la actividad agrícola mexicana radica en el sector de los pequeños productores y campesinos. Con el 22% de la superficie total con actividad agropecuaria y forestal, los pequeños productores y campesinos emplean casi el 85% del trabajo contratado por la agricultura nacional, así como el 88% del trabajo familiar en el sector (INEGI, 2007). Con esos 15 millones de hectáreas y 7.6 millones de trabajadores familiares y contratados, los pequeños productores y campesinos tienen un peso considerable en los resultados agregados nacionales de productividad.

### **Estancamiento en la reducción de la pobreza**

Existe una estrecha relación entre el estancamiento en la capacidad productiva de los pequeños productores y campesinos, y las deplorables condiciones sociales en que viven. Según CONEVAL, en el 2012 el 61.6% de la población rural<sup>4</sup> vivía en condición de pobreza y el 21.5% en pobreza extrema. Situación que entre 1992 y 2012 no cambió significativamente.

En términos de pobreza multidimensional, medida oficial en México, la pobreza rural pasó de 16.2 a 16.7 millones entre 2008 y 2012, aunque la pobreza extrema disminuyó de 6.8 a 5.2 millones (medida sin combustible).

### **Las políticas y la calidad del gasto público**

Existe evidencia de que los malos resultados en productividad y pobreza rural se deben en gran medida a las políticas públicas implementadas durante años en apoyo de los pequeños productores y campesinos. Concebidas como compensatorias, transitorias y desvinculadas del fomento productivo, no lograron generar las capacidades y oportunidades productivas locales necesarias, facilitando la migración más que los procesos de desarrollo productivo local.

Para el campo mexicano, el periodo comprendido entre 1985 y 2012 son la historia de cuatro errores fundamentales:

- a) Subestimar la fragmentación de la acción pública: querer resolver los problemas del sector rural, sólo desde el sector rural.
- b) Sobreestimar la capacidad autogestora: confundir el espacio público con el espacio gubernamental generando una situación que debilitó ambas dimensiones.
- c) Subestimar la construcción de confianza: la falta de transparencia en las decisiones de políticas y de rendición de cuentas creó el ambiente propicio para la corrupción, la discrecionalidad y el abuso de los poderes públicos.
- d) Subestimar la capacidad disruptiva de los mercados: en presencia de vacíos institucionales se subestimó el funcionamiento de los mercados informales.

<sup>4</sup> El concepto de "rural" se usa en el sentido oficial aplicado por CONEVAL, es decir, localidades con menos de 2,500 habitantes.

Estos errores fundamentales tuvieron varias consecuencias en la estructura y el funcionamiento de los programas dirigidos a pequeños productores y campesinos:

- a) Concentración en pocos estados y pocos productores.
- b) Disociación entre el desarrollo productivo y el desarrollo social.
- c) Descoordinación de los programas, tanto en el nivel de diseño de la oferta pública, como en terreno, a nivel del predio del pequeño productor o el campesino.
- d) Desconexión de muchos programas respecto de las políticas públicas y de los objetivos prioritarios, que resta eficiencia y efectividad a la acción de gobierno.

## UNA APROXIMACIÓN DIFERENTE

El fin del programa es contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza extrema, por la vía de aumentar su productividad, producción e ingresos autónomos.

El propósito es que los hogares rurales en condición de pobreza en localidades y municipios donde los pequeños productores y campesinos tienen un peso social y económico preponderante:

- Aumentan sus ingresos obtenidos a través de sus actividades económicas agrícolas y no agrícolas.
- Aumentan su producción de alimentos.
- Aumentan la productividad de los factores de producción de que disponen.
- Accedan efectivamente a las políticas y programas públicos para los cuales califican.

La *población potencial* son los hogares en condición de pobreza que habitan en los 400 municipios seleccionados en la fase inicial de la CNCH en los que la pequeña agricultura es una actividad importante (2 millones de personas).

La *población objetivo* son los hogares beneficiarios de PROSPERA que habitan en municipios de la CNCH en los que la pequeña agricultura es una actividad importante (727 mil personas).

La *población a atender* se selecciona a partir de localidades elegibles priorizadas dentro de un territorio rural, con base en indicadores objetivos de pobreza y de la importancia en ellas de la pequeña agricultura. Participan todas las familias beneficiarias de PROSPERA que realicen actividades económicas en la localidad (inicialmente 10 mil personas en 2015 hasta alcanzar 360 mil en 2018).

Teniendo como base datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, CONEVAL, Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 2007 y Sistema de Integración Territorial, se realizó un análisis con cuatro criterios para la focalización de las localidades en los municipios de la CNCH: (1) identificación de localidades en las cuales opera el programa PROSPERA y donde la relación entre las unidades de producción (UP) con menos de 20 has. y el número de hogares de la localidad sea superior al 24%; (2) identificación de los territorios funcionales dentro de cada entidad, ordenados de manera decreciente en función del número total de familias atendidas por PROSPERA en localidades en las que la relación UP/hogares sea superior a 24% y que cuenten con más de 400 habitantes; (3) haciendo centro en las cabeceras de los municipios que conforman el territorio funcional, se identifican las localidades con la relación UP/familias superior al 24% que se encuentran en un radio menor a 10km desde la cabecera, y que cuentan con un número

mayor a 35 familias atendidas por PROSPERA; (4) se seleccionan las localidades que satisfagan (3) en función decreciente del número de familias atendidas por PROSPERA hasta cubrir el cupo correspondiente al territorio funcional y a la entidad. En caso de que la dispersión geográfica de las localidades a incluir fuera muy grande, se procede a analizar al siguiente territorio funcional dentro de la entidad o, en su caso, a la siguiente entidad en el ordenamiento. El procedimiento resultó en la selección de: Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Veracruz y Puebla.

<b>Resumen de localidades por Entidad</b>				
<b>Estado</b>	<b>Territorios</b>	<b>Municipios</b>	<b>Localidades</b>	<b>Familias</b>
Chiapas	4	6	22	1509
Estado de México	1	3	13	2354
Puebla	5	7	24	1941
Veracruz	3	5	20	2034
Oaxaca	1	2	3	1088
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>23</b>	<b>82</b>	<b>8926</b>

Las cotas indicadas para la selección de localidades aunque arbitrarias, obedecen a la lógica de que para atender a las poblaciones muy pequeñas, el instrumento más eficiente puede ser el de centrar la atención en localidades en las cuales exista una masa crítica de agentes y servicios, y luego, como parte del funcionamiento del programa, determinar el área de influencia de estas localidades sobre otras vecinas que son muy pequeñas y cercanas.

En cada territorio un desafío del PTP es articular una oferta integral de bienes y servicios necesarios y suficientes para el desarrollo económico en zonas rurales: desarrollo y fortalecimiento organizacional; servicios de asistencia técnica y capacitación para la innovación productiva, para mejorar la comercialización y para mejor/mayor acceso a mercados, a equipos e insumos, a servicios financieros, y a infraestructura de mayor costo y complejidad.

Se propone, además, contar con dos espacios articulados estrechamente entre sí: uno de generación de soluciones y otro de masificación de soluciones. La propuesta radica en que el espacio de aprendizaje se mantenga durante todo el período 2015-2018, en diez mil hogares distribuidos en 82 localidades, 23 municipios, 14 territorios y cinco estados. Este será el espacio en el que se probarán estrategias, métodos e instrumentos, y donde se mantendrá un dispositivo de seguimiento y aprendizaje sistemático. En este espacio, el programa de aprendizaje continúa regulándose por lineamientos operativos que entreguen la flexibilidad que se perdería si se entrara a una lógica de Reglas de Operación.

Las soluciones que se vayan validando, se aplican en un número gradualmente creciente de localidades, municipios, territorios y estados. En este punto, el programa tiene una función de masificación de soluciones, para impactar en las condiciones de pobreza y de baja productividad. La decisión de expandir el programa, se adopta en función de los resultados que sean informados por el sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje, así como, de los espacios presupuestales anuales.

Para asegurar un diseño e impacto efectivo, se incorpora al sistema de evaluación y monitoreo un componente de aprendizaje que permita conocer a tiempo los elementos críticos que obstaculizan o mejoran el proceso operativo propuesto y los efectos esperados del programa. Se trata de un sistema que parte de la identificación de puntos críticos operativos, los cuales son monitoreados en una muestra de unidades operativas por personal externo, con experiencia en trabajo de campo y con una visión crítica de la implementación.

# RESUMEN

## GENERAL

### **Principales resultados o productos**

- Estímulo y apoyo a procesos económicos territoriales crecientemente auto-sostenidos, que incorporen a miembros de los hogares rurales pobres como productores por cuenta propia y/o como trabajadores asalariados
- Organización social para el desarrollo, como elemento fundamental, ya que sin capital social no existe posibilidad alguna de que los pobres rurales tengan una mayor participación en la economía del país.
- Enfoque territorial y no sectorial; esto es, potenciar las ventajas comparativas de cada territorio en materia de desarrollo económico y productivo; promover vínculos intersectoriales que pueden ser importantes multiplicadores de la actividad económica territorial y; promover vínculos entre comunidades rurales y los centros urbanos pequeños y medianos.
- Articulación de una oferta integral de bienes y servicios necesarios y suficientes para el desarrollo económico en zonas rurales: desarrollo y fortalecimiento organizacional; servicios de asistencia técnica

y capacitación para la innovación productiva; servicios de asistencia técnica y capacitación y otros apoyos para mejorar la comercialización y al mejor/mayor acceso a mercados; acceso a equipos e insumos, a servicios financieros y a infraestructura de mayor costo y complejidad.

- Fortalecimiento de la capacidad de demanda de los beneficiarios, dotando a cada localidad y territorios de la capacidad organizacional y técnica y de un marco mínimo de planeación, que permita acceder a los recursos de los programas federales o estatales más pertinentes dados sus objetivos de desarrollo, y luego, usarlos eficazmente.
- Articulación con la oferta pública "de abajo hacia arriba", así como "de arriba hacia abajo"; los servicios se contratan preferentemente en los mercados locales y regionales, y lo mismo sucede con la adquisición de bienes.
- Equidad de género como condición para el desarrollo económico, y no sólo como imperativo ético; puesto que la superación de la pobreza en zonas rurales, requiere mejorar la productividad, la producción y los ingresos de todos los miembros del hogar en edad económicamente activa.

### **Lecciones principales**

Puesto que la implementación no es sencilla y no se cuenta con una fórmula probada que garantice el éxito, es indispensable:

- Contar con un espacio para experimentar soluciones en pequeña escala, ajustarlas de acuerdo con los resultados, para luego extender su aplicación en un número mayor de localidades, municipios y territorios, y así, lograr un impacto en los indicadores de desarrollo social y económico.
- Estimular y apoyar -como estrategia central del diseño operacional- procesos económicos territoriales crecientemente auto-sostenidos, que incorporen a miembros de los hogares rurales pobres como productores por cuenta propia y/o como trabajadores asalariados a partir de organizar la demanda de servicios y bienes desde las comunidades.
- Realizar acciones e inversiones que modifiquen las principales restricciones que afectan al conjunto de un eje productivo principal y que, por lo tanto, puede considerarse como "bien público" territorial. En estas acciones tendrán cabida y participación personas que no son parte de la población objetivo, pero que cumplen funciones decisivas para poder remover las restricciones que afectan al conjunto.
- Erradicar la idea de que los pobres carecen de potencial de

respuesta a estímulos de orden productivo y que, por lo tanto, la superación de su condición de pobreza debe lograrse por la vía de políticas sociales.

- Desarrollar capacidades individuales y colectivas y sumar una masa crítica de emprendimientos y actividades productivas, familiares, multifamiliares y comunitarias, ligadas a los principales ejes productivos, en vez de apoyar micro-proyectos aislados y dispersos.
- Superar la formación de "organizaciones" subordinadas a necesidades y lógicas de proyectos o programas particulares, invirtiendo en desarrollar o fortalecer organizaciones realmente autónomas, democráticas, y crecientemente auto-sustentables. Para ello, se requiere distinguir al menos tres niveles de organización: a nivel de grupos de familias, a nivel de comunidad o localidad y a nivel de un territorio más amplio que la localidad (articulador de ejes productivos); cada nivel de organización necesita procesos diferenciados aunque convergentes.
- Contar con diseños de política e instrumentos apropiados, para que los habitantes rurales en condición de pobreza,

incrementen potencialmente su productividad, su producción y/o su vinculación a trabajos de mejor calidad, y de esta forma incrementen sus ingresos laborales.

- Reconocer las diversas realidades como punto de partida para avanzar con la participación de la comunidad en dos direcciones:
  - a. el diagnóstico de los principales problemas de la comunidad y de los obstáculos para superarlos; y
  - b. el plan de desarrollo de la comunidad, que representa la base de un contrato de derecho público entre integrantes de la comunidad y las instancias gubernamentales que participen en la elaboración, implementación y seguimiento; y consiste en la documentación y análisis de: Contexto (identificación del territorio y sus recursos), Diagnóstico (análisis de la problemática), Diseño (objetivos, planificación de actividades, priorización de acciones e identificación de indicadores), Sostenibilidad (planificación de recursos) y Componente Territorial (articulación de actores y procesos, escalamiento).
- Desde la perspectiva operacional de un programa, entender a la organización como "participativa", es decir: (a) tratarla en la práctica como

contraparte de hecho y de derecho del Estado; y (b) reconocerle y transferirle poder de decisión en aspectos clave, incluyendo gestión de recursos financieros y humanos facilitados por el programa, aún a costa de asumir riesgos evitables si el Estado ejerciera el control directo sobre tales recursos.

- Promover la participación ciudadana, pues reduce las estructuras de intermediación, clientelismo y captura de recursos en los eslabones intermedios, que caracterizan a muchos programas de desarrollo. Además, permite avanzar en construir una relación directa entre el Estado y los ciudadanos en su papel de actores de su propio desarrollo económico y productivo.
- Lograr una buena articulación con el Fondo de Apoyo en Infraestructura Social para hacer inversiones de dinamización de los ejes productivos.

Contar con diseños de política e instrumentos apropiados, para que los habitantes rurales en condición de pobreza.



El Programa Territorios Productivos (PTP) se diseñó para potenciar la productividad, la producción y los ingresos de los hogares en condición de pobreza, que habitan en municipios y localidades en donde los pequeños productores y campesinos tienen un peso social y económico preponderante.

- Culminar –cada año– la fase de implementación con un proceso de evaluación participativa, conducido con metodología apropiada y en forma facilitada. El resultado sería un ajuste (o confirmación) del plan de desarrollo y del plan anual para el siguiente año.
- Entender que para articular programas productivos gubernamentales, se requieren tres aspectos básicos: la concurrencia de los programas en un mismo lugar y en las mismas poblaciones objetivo; la coordinación de los objetivos buscados; y la coordinación de los bienes y servicios ofrecidos.

Incorporar al sistema de evaluación y monitoreo, un componente de aprendizaje que permita valorar, desde un punto de vista cualitativo, cada uno de los puntos críticos que podría obstaculizar o mejorar el proceso operativo y los efectos esperados del programa. Dicho sistema permitirá corregir deficiencias operativas en el corto plazo, y homologar las mejores prácticas detectadas, de forma periódica.

## NOTA DE APRENDIZAJE N°1 PROGRAMA TERRITORIOS PRODUCTIVOS

Más Información:

Una descripción más detallada del Programa Territorios Productivos está disponible en:

[Territorios Productivos Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos.](#)

**Rimisp en América Latina ([www.rimisp.org](http://www.rimisp.org))**

Chile: Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago, Región Metropolitana  
| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Av. Shyris N32-218 y Av. Eloy Alfaro, Edificio Parque Central, Oficina 610, Quito | Tel.+(593 2) 3823916 / 3823882

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal | Tel/Fax +(52) 55 5096 6592