

DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento N° 209

Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial

PROGRAMA PILOTO TERRITORIOS PRODUCTIVOS Modelo Operativo

Equipo Asesor del Programa

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 Julio A. Berdegué, Gerardo Franco, Celeste Molina (Coord.) y Héctor Robles. 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

Berdegué, J., Franco, G., Molina, C., Robles, H. 2016. “PROGRAMA PILOTO TERRITORIOS PRODUCTIVOS, Modo Operativo”, serie documentos de trabajo N° 209, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Piloto Territorios Productivos. Rimisp, Santiago, Chile.

Autores:

Julio Berdegué, Investigador Principal en Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile. Email: jberdegue@rimisp.org.

Gerardo Franco, Investigador Principal en Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México. Email: gfranco@rimisp.org.

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

Héctor Robles, Investigador Asociado en 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

GLOSARIO

1. ANTECEDENTES.....	1
1.1. La Política de Inclusión Social-Productiva.....	1
1.1.1. El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013 – 2018	1
1.1.2. Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018.....	1
1.1.3. Decreto de creación de PROSPERA.....	2
1.1.4. Ley del Sector Social de la Economía	2
1.1.5. El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017	2
1.2. Caracterización del problema	3
1.2.1. Definición del universo de atención	3
1.2.2. Metodología para la puesta en marcha de los componentes del programa.....	4
1.2.2.1. Estructura operativa del programa	4
1.2.2.2. Componente de planificación territorial y comunitaria	4
1.2.2.3. Componente de identificación y formulación de proyectos territoriales.....	5
1.2.2.4. Componente de fortalecimiento de la organización comunitaria	5
1.2.3. Coordinación interinstitucional.....	6
1.2.4. Seguimiento de la operación y análisis de los resultados	7
2. OBJETIVOS	7
2.1. Fin	8
3. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN	8
3.1. Definición	8
3.2. Cuantificación y caracterización de la Población Potencial y Población Objetivo ...	9
3.3. Revisión en campo de localidades y territorios a incluir en la Población Objetivo	10
3.3.1. Cuantificación de la Población Objetivo	11
3.4. Frecuencia de actualización de la Población Potencial y Objetivo.....	12

4. MODELO OPERATIVO	12
4.1. Estructura operativa del programa	12
4.1.1. Funciones y perfiles de los equipos territoriales	12
4.1.1.1. Funciones y perfiles de los promotores funcionales	13
4.1.1.2. Funciones de los promotores comunitarios.....	13
4.1.2. Selección de los equipos territoriales	14
4.1.3. Estrategia de capacitación de los equipos territoriales	15
4.1.3.1. Capacitación propedéutica	15
4.1.3.2. Capacitación de inducción	15
4.1.3.3. Formación continua y evaluación de desempeño	15
4.2. Tipos de Apoyo	15
4.2.1. Componente de Planeación Territorial.....	15
4.2.1.1. Método	16
4.2.2. Componente de Formulación e Implementación de Proyectos Territoriales..	25
4.2.2.1. Método	26
4.2.3. Componente de Organización Comunitaria y Territorial	31
4.2.3.1. Método	32
4.3. Resumen narrativo de la Matriz de Indicadores del Programa.....	33
4.4. Integración y operación del padrón de beneficiarios.....	34
4.4.1. Padrón activo de Prospera	35
4.4.2. Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE)	35
5. FUENTES DE INFORMACIÓN	35

GLOSARIO

Focalización. Procedimiento mediante el cual se determina la población que el programa deberá atender. Incluye la determinación de entidades federativas, de territorios funcionales y municipios, localidades, y familias.

Inclusión Social. Se considera a un hogar en inclusión social a aquél que no está clasificado como “pobre multidimensional” (según CONEVAL, 2014).

Inclusión Productiva. Un hogar se encuentra en inclusión productiva si al menos un miembro del hogar está en empleo formal no precario o realiza alguna actividad de autoempleo que le supone unos ingresos que sitúan a su hogar por encima de la línea de pobreza.

Población Potencial. La población potencial del programa piloto Territorios Productivos está constituida por los hogares en condición de pobreza multidimensional extrema, con carencias alimenticias, en localidades en las que la pequeña agricultura es una actividad importante.

Población Objetivo. La PO está constituida por los hogares beneficiarios de PROSPERA que habitan en municipios en los que la pequeña agricultura es una actividad primordial.

Población a atender. La PA se selecciona a partir de localidades elegibles priorizadas con base en indicadores objetivos de pobreza y de importancia en ellas de la pequeña agricultura. En dichas localidades tienen derecho a participar en el programa los mayores de edad que son integrantes de los hogares de las familias beneficiarias de PROSPERA, que realicen actividades económicas en la localidad. El número de localidades a incluir está limitado por el presupuesto disponible y por el número de familias potencialmente participantes en cada localidad elegida.

Territorios funcionales. Las unidades geográficas de planificación y de trabajo en campo son territorios funcionales, constituidos por un conjunto de localidades articuladas alrededor de un centro urbano con los que la población objetivo se relaciona para acceder a servicios de apoyo a la producción, así como servicios personales, mercados de productos y acceso a empleos rurales no agrícolas para algunos hogares o integrantes del hogar.

Promotores de territorios funcional. Personas que atiende el desarrollo de las actividades del Programa en cada territorio y coordinan las labores de los promotores comunitarios.

Promotores Comunitarios. Persona que atienden el desarrollo de las actividades en cada localidad participante.

Coordinadores estatales. Persona que se ocupa de las actividades del Programa a nivel estatal y coordina las labores de los promotores funcionales y comunitarios. Reportan sus actividades a la coordinación nacional del Programa.

Plan territorial. Es una herramienta participativa de planificación estratégica que presenta de forma ordenada las acciones de desarrollo de un territorio; identifica sus principales características, potenciales y ejes productivos.

Eje productivo. Es una actividad productiva (agrícola o no agrícola) común a un número significativo de familias que contribuye o puede contribuir a su ingreso monetario.

Sistema de mercado. Una red multi-función y multi-actor cuya función básica es el intercambio de bienes y servicios y en la que las funciones y reglas de apoyo son conformadas y realizadas por una variedad de actores del mercado. En el ámbito territorial el concepto de sistemas de mercados contempla la variedad de funciones y valores sociales, culturales y económicos entre actores que establecen relaciones en forma red (Guía M4P).

Cadena de valor. Comprende toda la variedad de actividades que se requieren para que un producto o servicio transite a través de las diferentes etapas de producción (o eslabones de la cadena), desde su concepción hasta su entrega a los consumidores y la disposición final después de su uso, y que pueden ser ejecutadas por una o varias empresas (Kaplinsky y Morris, 2000).

Plan comunitario de desarrollo. Es una herramienta de planificación para el desarrollo desde una perspectiva endógena, es decir, definida por la comunidad con mecanismos participativos, incluyentes y democráticos, al tiempo que identifica las particularidades del territorio.

Proyecto territorial. Un proyecto territorial es una iniciativa planificada para contribuir al desarrollo del territorio mediante el fomento de un eje productivo.

Organización económica local y/o territorial. Grupo de personas que trabaja en un mismo proyecto económico productivo y que están sujetos a reglas y normas.

PROGRAMA PILOTO TERRITORIOS PRODUCTIVOS

Modelo Operativo

1. ANTECEDENTES

1.1. La Política de Inclusión Social-Productiva

La política de inclusión social productiva se encuentra plasmada en varios de los documentos y leyes de la política nacional: el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018; programa para Democratizar la Productividad 2013-2018; en el decreto de creación de PROSPERA y en la Ley del Sector Social de la Economía.

1.1.1. El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013 – 2018

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PSDS) busca coordinar las acciones para la construcción de un México Incluyente a través del cambio de paradigma de la acción gubernamental hacia un nuevo enfoque de política social basada en derechos. Esto se conoce como políticas de segunda generación de combate a la pobreza y que se implementan actualmente en más de 20 países.

Según el PSDS, la política sectorial busca “contribuir a la reducción de las carencias sociales, a generar **opciones productivas** (subrayado nuestro) y a promover la inclusión, la participación y la cohesión social como elementos indispensables para el desarrollo y la igualdad de las personas a lo largo de todo su ciclo de vida” (PSDS; p. 9)

Para ello se requiere un conjunto de acciones que las diferentes dependencias y órdenes de gobierno deberán implementar de manera coordinada por las diferentes dependencias y órdenes de gobierno para atender a los sectores vulnerables de la población y promover de esta forma sus derechos como ciudadanos y transitar hacia una sociedad más equitativa e incluyente.

La Estrategia 6.1 del PSDS, se orienta a la promoción de la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza. De esta forma se promueve la generación de empleos e ingresos que se sostengan en el largo plazo y permitan alcanzar mejores niveles de vida. Dicho planteamiento está alineado al Objetivo 4.8., del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), Desarrollar los sectores estratégicos del país, en su Estrategia 4.8.5, Fomentar la economía social, que se desprende de la Meta IV, México Próspero.

1.1.2. Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018

El Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018 (PDP), se constituye como uno de los ejes transversales de la política nacional y en tanto estrategia que compromete a todas las instancias públicas. El PDP busca que todas las personas, independientemente de su lugar de origen, condición social o actividad económica, tengan acceso a mejores herramientas, tecnologías y conocimientos, para darle mayor valor agregado a su trabajo y, con ello poder aumentar sus ingresos.

En el Programa para Democratizar la Productividad se plantea una atención prioritaria en el sector de los pequeños productores. Elevar la productividad de ese sector requiere poner a su alcance asesoría técnica, tecnología, financiamiento, acceso al agua y un paquete coordinado y articulado de apoyos, así como

incentivos para **promover asociaciones productivas** que les permitan generar economías de escala. Dado que muchas de estas unidades económicas rurales viven en condiciones de pobreza, estas acciones contribuirían a democratizar la productividad. (SHCP, Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013). El PDP parte del reconocimiento de la enorme importancia que tiene la productividad como motor de un desarrollo económico expansivo y sostenido, incluso como el vehículo para garantizar la inclusión de la población marginada.

1.1.3. Decreto de creación de PROSPERA

En lo que respecta a la política social, en el decreto de creación de PROSPERA publicado en el DOF el 27 de noviembre de 2015 se señala que el Estado mexicano tiene la obligación de consolidar una política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social, la **inclusión productiva**, y la coordinación interinstitucional para la reducción efectiva de la pobreza entre otros. Esto llevó a la creación del área de Inclusión Productiva en la Coordinación Nacional de PROSPERA, responsable de operar la Estrategia de inclusión y el Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP).

En este marco de políticas públicas que se implementa a partir de 2014 el Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP), como parte del Programa de Inclusión social PROSPERA, cuyo objetivo es *“contribuir a disminuir la pobreza mediante el incremento de la producción, la productividad y los ingresos autónomos de los pequeños productores rurales a través de su participación en proyectos territoriales productivos”*. El PPTP a través de acciones de articulación efectiva de los apoyos de programas federales de fomento económico y productivo, incide en la promoción de actividades productivas que propician la generación de ingresos autónomos y sostenibles en el tiempo y les permitan a los derecho habientes salir de la situación de pobreza y mantenerse fuera de ella por sus propios medios.

1.1.4. Ley del Sector Social de la Economía

La Ley del Sector Social de la Economía (LESS) en su Artículo 8, fracción IX, establece como uno de sus fines del Sector Social de la Economía *“Promover la productividad como mecanismo de equidad social”*. Reconoce al Sector Social de la Economía como un espacio fundamental en la generación de fuentes de trabajo, mejores formas de vida, en el que se articulan con valores como la autogestión.

Con las reformas de la LESS y la resectorización del Programa de Fomento a la Economía Social dentro de la política de desarrollo social, se subraya que el aumento de la productividad entre personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar es un medio para salir de la situación de pobreza. Este cambio de enfoque tiene como propósito que *“las personas en situación de pobreza cuenten con acceso a opciones productivas que les permitan desarrollar proyectos sustentables y productivos que generen empleos que les permitan alcanzar un nivel de vida digno. Para lograr este cometido, se busca que, mediante esquemas de apoyo productivo, capacitación, asistencia técnica, apoyos a la comercialización y consolidación de empresas o negocios, las personas en situación de pobreza encuentren un nicho de oportunidad económica que los lleve a salir de esa situación de carencia”*. (Diagnóstico 2016: 12).

1.1.5. El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) le otorga facultades a PROSPERA para articular los programas sociales y productivos. En el Artículo 31 de las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2017, considera lo siguiente: Inciso I *“Su objeto será articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento 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”*.

1.2. Caracterización del problema

El programa Territorios Productivos implementa una estrategia de inclusión productiva territorial desde 2015, cuyo eje fundamental es articular la demanda de la población rural en condición de pobreza que es beneficiaria de PROSPERA y la oferta concurrente de los programas productivos gubernamentales. En otras palabras, se busca proporcionar una canasta integral de bienes y servicios suficientes para poner en marcha una dinámica crecientemente auto-sostenible de generación de ingresos.

Durante los primeros 18 meses de implementación, el programa ha logrado avances significativos en cuanto a la tarea de organizar la demanda por bienes y servicios de desarrollo económico, por parte de las familias rurales en condición de pobreza. Sin embargo, quedan dos problemas sustanciales por resolver en este campo: el trabajo de fortalecimiento organizacional y el diseño e implementación de proyectos territoriales integrales. Se considera que las gestiones de la Coordinación del Programa y el fortalecimiento de su estrategia de implementación pueden atender ambas limitaciones.

El presente documento identifica los principales desafíos y oportunidades que deben abordarse para mejorar los resultados de la implementación, particularmente en la definición del universo de atención del programa, la metodología específica de cada uno de los componentes y la coordinación interinstitucional, así como los procesos de operación y análisis de los resultados.

1.2.1. Definición del universo de atención

El programa cuenta con un método validado (con ajustes operativos respecto de lo hecho en 2014), para priorizar y seleccionar entidades federativas, territorios, municipios, localidades y familias por atender. Este método con base en criterios objetivos, verificables e independientes de los mecanismos de focalización de PROSPERA y de los programas productivos no es un logro menor. Los programas productivos no suelen estar dirigidos a familias rurales en condición de pobreza y, cuando sí los están, las definiciones de las poblaciones objetivo y atendidas suelen ser demasiado generales o, simplemente, inadecuadas. Esto se relaciona con un modelo de fomento productivo con énfasis en la oferta y en mecanismos de “ventanilla”, supuestamente abierta, pero que en la práctica facilita la captura de los recursos públicos por los actores mejor posicionados en la esfera económica y política regional e impide ejercicios serios de focalización.

El método propuesto en el PPTP sigue un enfoque territorial que dirige la atención hacia territorios rurales articulados ex ante con centros urbanos (acceso a bienes, servicios y mercados). Simultáneamente, busca concentrar apoyos productivos, bienes y servicios articulados capaces de acumular suficiente masa crítica para propiciar mejores oportunidades productivas y catalizar el dinamismo de la economía local.

La primera aplicación de este método tuvo fallas de implementación, cuyo análisis a profundidad indica que son corregibles en futuros ejercicios a partir de ajustes mínimos. El principal ajuste necesario es reforzar la validación en campo, para asegurar que todas las localidades y territorios seleccionados por el procedimiento “objetivo” tengan las condiciones de gobernanza, sociales y económicas básicas para participar en una iniciativa de inclusión productiva. La identificación del vínculo entre las familias PROSPERA y las actividades productivas claves en los territorios es una condición a la que hay que prestar más atención de lo que se hizo en 2015, pues es un factor fundamental en las capacidades del programa para incrementar la productividad y los ingresos monetarios de las personas en condición de pobreza. En cuanto a la gobernanza, los conflictos sociales (algunos derivados de procesos electorales, otros endógenos a las comunidades) provocaron la suspensión del programa en ciertas localidades originalmente incluidas en el universo de trabajo.

También, en alrededor de 10% de las localidades con alta presencia de familias PROSPERA, prácticamente no se identificaron actividades económicas in situ que tengan potencial de expansión o de desarrollo a un costo razonable para incrementar significativamente los ingresos monetarios. La estrategia de inclusión productiva de Territorios Productivos no es la más adecuada en estas localidades. Los ingresos de la mayoría de las familias provienen de actividades que realizan durante las épocas de migración estacional, de remesas o de transferencias públicas; para ellos, la estrategia de inclusión productiva planteada, es decir, en los territorios de residencia, no parece la más adecuada. En estos casos conviene enfocar inicialmente estrategias de capacitación para el empleo ello con el objeto de incrementar ingresos monetarios

Otro aspecto a tomar en cuenta es que la población que participa en el programa está constituida casi exclusivamente por mujeres, representantes de las familias en PROSPERA. Hasta ahora no ha sido posible involucrar a otros integrantes de las familias, como mujeres jóvenes que aún no son jefas de familia o a los hombres. La lógica de participación de PROSPERA, liderada por las jefas de familia, se ha extendido y transmitido a Territorios Productivos. Lo anterior tiene efectos contrapuestos, por un lado, incluye afirmativamente a las mujeres adultas en dinámicas productivas y de generación de ingresos; por otro, se encuentran dificultades para involucrar a los demás integrantes de la familia, que poseen o controlan activos productivos, capacidades y ámbitos de actividad económica que son indispensables para poder realizar proyectos productivos de mayor impacto.

El diseño de la articulación del programa social de transferencias condicionadas y el programa de desarrollo económico debe ser más incluyente y partir de un análisis más fino de las dinámicas de género. Desde su diseño original, Territorios Productivos ha carecido de una estrategia de género para movilizar al conjunto de los miembros del hogar con sus distintos perfiles, actividades, activos y capacidades. Desde luego, no se trata de privar a las mujeres adultas de oportunidades para generar ingresos, pero tampoco de sobrecargarlas de responsabilidades adicionales a las ya demandantes condicionalidades del programa. Es necesario encontrar fórmulas para una distribución más efectiva y eficiente de las tareas y las responsabilidades entre los miembros de las familias PROSPERA.

1.2.2. Metodología para la puesta en marcha de los componentes del programa

1.2.2.1. Estructura operativa del programa

El programa logró en el primer año conformar una estructura operativa meritocrática compuesta por equipos técnicos de profesionistas con un alto nivel de formación y amplia experiencia profesional, de ambos sexos, muchos hablantes de lenguas indígenas y dispuestos a trabajar en los estados, territorios y localidades del programa. Los equipos recibieron capacitaciones para asegurar una asistencia integral a las comunidades; avance significativo frente a otros programa productivos. Se trata de un cuerpo técnico de promotores libre de injerencias políticas o partidistas, seleccionados estrictamente con base en sus propios méritos.

A diferencia de la gran mayoría de los programas productivos, en este caso, los promotores están cotidianamente en terreno, en las localidades y con las mismas familias. Esto ha permitido construir una relación de confianza y colaboración, indispensable para la eficacia de las asesorías.

Así se ha logrado evitar que el estamento técnico se involucre en esquemas de intermediación tradicionales, clientelistas o predatorios. Sin embargo, algunas dificultades operativas se derivan de la ubicación de los promotores en las Delegaciones estatales. Además de procesos de reclutamiento meritocráticos, es indispensable invertir en un esfuerzo continuo de selección, retención, dirección y capacitación de los recursos humanos.

1.2.2.2. Componente de planificación territorial y comunitaria

Una idea central de Territorios Productivos es que los proyectos de desarrollo económico productivo deben surgir de procesos de diagnóstico y planificación participativos, en tanto expresión de la demanda de los agentes económicos (los integrantes de las familias PROSPERA). Con base en esos proyectos, los asesores técnicos asistirían a las participantes en la “búsqueda”, entre la oferta de los programas productivos existentes, los bienes y servicios que requieren los hogares organizados para llevar a cabo sus proyectos.

En la práctica, la rigidez de la oferta productiva termina condicionando cómo se expresa la demanda en las propuestas de proyectos de las familias. Los planes comunitarios de desarrollo identificaron objetivos y restricciones, así como las inversiones y acciones necesarias para enfrentarlos. Sin embargo, con frecuencia, los programas productivos ofrecen una gama muy acotada de bienes y, a veces, servicios (“apoyos”).

Aunque las organizaciones locales saben que requieren A y que necesitan A, terminan recibiendo B, porque eso es lo que proporcionan las ROP del programa productivo que tiene la ventanilla abierta.

La realidad es que la inercia de los estamentos técnicos ha llevado en muchos casos a ajustar el proyecto a la oferta del programa productivo disponible. Es indispensable, por lo tanto, fortalecer los procesos de planificación tanto comunitaria como territorial de manera que permitan encontrar soluciones a la influencia de “la ventanilla” sobre la conducta de los promotores, los usuarios, y el programa.

1.2.2.3. Componente de identificación y formulación de proyectos territoriales

Impulsado por la urgencia de lograr que las familias accedieran a apoyos productivos, el programa hizo suya la modalidad convencional de elaboración y presentación en ventanilla de gran cantidad de pequeños proyectos familiares orientados a conseguir un apoyo puntual. Es entendible que las autoridades los operadores del programa—ante la evidencia de que los programas productivos no iban a abrir ventanillas para convocatorias especiales, como se había comprometido— orientaran a los equipos de promotores a trabajar con las familias en la preparación de proyectos tradicionales, que es lo que tenían a la mano. Ello copó la energía del programa durante buena parte de 2015, en un afán por generar el mayor número de proyectos familiares que fuera posible. Una vez terminada la temporada de ventanillas, en la segunda mitad del año, el programa no retomó el proceso interrumpido de formular proyectos territoriales integrales. De haberse hecho este esfuerzo, a fines de 2015 cada territorio y localidad podría haber contado con al menos uno de esos proyectos, que hubieran ordenado el quehacer en 2016. En lugar de ello, se invirtió una importante cantidad de tiempo en volver a trabajar con los responsables de los programas productivos para tratar de alinear las ROP y los procedimientos, buscando eliminar las restricciones normativas a la concurrencia; habrá que ver en los resultados de 2016 si este esfuerzo de concurrencia “desde arriba” se traduce en un mejor resultado si se compara con los de 2015.

Lo que es claro es que Territorios Productivos, a pesar de ser un programa pequeño, de contar con fuertes restricciones por el lado de la oferta, punto que se analizará más adelante, y de estar en su primer año, contó con capacidad de organizar suficiente demanda “tradicional” (siguiendo el modelo de ventanillas) para potencialmente haber accedido a un porcentaje importante de los presupuestos de varios de los programas productivos existentes en el país. Esto quiere decir, con un sistema de apoyo bien organizado y no clientelar, las familias rurales en condición de pobreza están en condiciones de organizarse y participar para demandar bienes y servicios de fomento productivo por montos agregados considerables.

1.2.2.4. Componente de fortalecimiento de la organización comunitaria

Hay una impresionante debilidad del tejido organizacional en los territorios. Por un lado, decenas de entrevistas¹ que se realizaron en las localidades del programa nos permiten confirmar que la principal causa de la resistencia de las familias a organizarse es la corrupción. Se tiene la muy amplia experiencia de que las organizaciones promovidas desde afuera por programas productivos, con reglas impuestas, son presa fácil de prácticas corruptas, tanto externas como internas al grupo. Al contrario, las personas entrevistadas señalan que las organizaciones comunitarias que surgen por iniciativa propia, con sistemas de reglas definidos y fiscalizados por los participantes, en general funcionan bien y cumplen sus propósitos (ejemplos ilustrativos son los comités de agua y los comités de padres de familia).

Por otra parte, el programa no ha formulado una definición clara de lo que entenderá por “organización social orientada al desarrollo económico y a la generación de ingresos”. Hay un debate y decisiones pendientes sobre si se promoverá una forma única de organización (lo que en nuestra opinión sería un grave error), o si se reconocerán distintos tipos de organizaciones, siempre y cuando cumplan con algunos criterios mínimos. También hay carencias en la definición de metodologías y herramientas para acompañar a la población en sus decisiones sobre para qué y cómo quieren organizarse, y sobre las reglas que regirán

¹ Se realizaron más de 120 entrevistas en localidades de los 17 territorios funcionales. Estas entrevistas de respuesta abierta se realizaron a beneficiarias de PROSPERA que están o no en el PPTP, a miembros de la comunidad y a autoridades locales.

la fórmula de acción colectiva que finalmente elijan. Dicha metodología debería, además, abarcar el proceso posterior de desarrollo y fortalecimiento de la organización, tanto en sus aspectos “técnicos” ligados a los proyectos económicos y productivos, como a sus liderazgos, membresía, formas de participación, de control y rendición de cuentas, y, en general, a su democracia interna y transparencia.

Un tercer aspecto por clarificar es la relación de estas organizaciones sociales para fines económicos productivos, con la estructura de participación de PROSPERA (comités de beneficiarias). Dichos comités son la instancia inicial mediante la cual el PPTP llega a la comunidad e informa a las beneficiarias de PROSPERA sobre sus objetivos y condiciones de participación. Sin embargo, con el paso del tiempo, la relación se va debilitando toda vez que, como ya hemos dicho, solo un porcentaje de las beneficiarias de PROSPERA aceptan la invitación a participar en este programa, el cual va naturalmente conformando grupos para realizar sus actividades.

En síntesis, es de vital importancia que PROSPERA pueda avanzar en estos diseños conceptuales y metodológicos y en resolver a la mayor brevedad posible las restricciones administrativas que hasta ahora le han impedido transferir recursos del programa, precisamente, a organizaciones, surgidas desde la práctica social de sus beneficiarias más que de la convocatoria de un programa productivo. Hay programas sectorizados en SEDESOL como Opciones Productivas (ahora Programa de Fomento a la Economía Social), que tienen este problema resuelto. La clave radica en que los recursos se transfieren a grupos de usuarias seleccionadas con base en criterios objetivos, transparentes y verificables de focalización, conformados por voluntad propia y con sistemas de reglas autoacordados.

Urge y es una condición esencial de cualquier estrategia de inclusión productiva con este tipo de familias, invertir en su desarrollo organizacional, pues es imposible pensar que estas familias rurales en condición de pobreza tengan, cada una por separado, los activos, redes y capacidades para incrementar de manera significativa sus ingresos mediante acciones individuales o familiares.

1.2.3. Coordinación interinstitucional

La lección más importante de la operación del PPTP en 2015 es que el modelo de concurrencia no funcionó. Solo tres de los 15 programas productivos vinculados al programa ajustaron sus rutinas administrativas para proporcionar de manera prioritaria bienes y servicios de fomento productivo a familias PROSPERA.

No obstante, es importante subrayar algunos avances: a) algunos programas etiquetaron recursos para familias PROSPERA (por medio del PPTP o de proyectos productivos generados de forma independiente); b) se estableció y funcionó regularmente el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro, por lo que ahora se cuenta con un espacio institucionalizado para el diálogo intersectorial entre dependencias sobre la problemática de la inclusión productiva y; c) se incorporaron algunas obligaciones en las reglas de operación de los programas, que allanan o resuelven algunas de los principales obstáculos normativos y reglamentarios que existían en 2014. Pero estos avances, importantes y resultado de un gran esfuerzo, no fueron suficientes para propiciar una verdadera concurrencia. Es decir, las familias rurales en condición de pobreza, beneficiarias de PROSPERA, no accedieron en mayor proporción a los bienes y servicios contemplados presupuesto federal de fomento productivo agropecuario y rural.

Ante la presión política para avanzar en la articulación social productiva, la respuesta de algunas dependencias claves ha sido la de reempaquetar algunos componentes, simulando que se están creando nuevos programas e iniciativas integradoras verdaderamente diferentes de las anteriores. Además, las gerencias de estos viejos componentes empaquetados en nuevos programas no cuentan con mecanismos de coordinación, por lo que ni siquiera se garantiza su integralidad, como lo señala la SHCP en la estructura programática de 2017.

Como no se logró la concurrencia de los programas productivos, por definición tampoco se logró el objetivo intermedio de articular en cada territorio una canasta integral de los bienes y servicios complementarios, que fueran suficientes para sustentar proyectos integrales con mayor impacto potencial. Los apoyos conseguidos son puntuales y dispersos: en la mayoría de los casos se otorgaron activos productivos, sin asistencia técnica, capacitación o asesorías para acceder a los mercados. Así es casi imposible incrementar de forma sostenida y significativa los ingresos monetarios.

¿Por qué se obtuvieron resultados muy por debajo de las expectativas? Por una serie de factores que ya identificados en el documento de diseño del programa Territorios Productivos: la larga tradición histórica de gasto sectorizado; la poca flexibilidad de las reglas de los programas; el enorme peso en las dependencias responsables del desarrollo productivo rural, de la idea de que las personas en situación de pobreza que viven en zonas rurales no tienen potencial productivo; la concentración del gasto público sectorial agropecuario en los territorios y estados de menor pobreza relativa, y/o en empresas y productores que no están en situación de pobreza; además, la captura clientelar de muchos programas productivos dirigidos a las personas en situación de pobreza y a poblaciones vulnerables o marginadas.

¿Por qué, si esos factores ya estaban bien diagnosticados en el diseño, se insistió en una estrategia de concurrencia intersectorial? Debido a tres razones:

- a. Desde el inicio del presente sexenio, se mandaron fuertes señales políticas, al más alto nivel del gobierno, de que se quería implementar una política social de nueva generación, con base en la complementariedad de las transferencias sociales y las estrategias de inclusión productiva, laboral y financiera. La transformación de Oportunidades en PROSPERA fue un cambio significativo en la misma dirección. Eso generó un escenario político mucho más favorable que el que había existido en los 20 años previos.
- b. Se pensó que organizar la demanda y formular de forma participativa los proyectos territoriales integrales, podría contribuir –como en otros países de América Latina– a incentivar una articulación de la oferta.
- c. Porque al menos a nivel del programa piloto, los recursos que se esperaba demandar representaban una fracción pequeñísima de la vertiente de competitividad del Programa Especial Concurrente. Se supuso que, ante la señal de prioridad política, las dependencias a cargo de los programas productivos no tendrían voluntad, o capacidad, de resistir una reasignación mínima de sus recursos.

Finalmente, el hecho es que la inercia de las dependencias y de los programas productivos ha bloqueado hasta ahora tanto la concurrencia social productiva como la articulación de una canasta integral de bienes y servicios de fomento productivo sea suficiente para gatillar procesos sostenibles de incremento de ingresos monetarios.

1.2.4. Seguimiento de la operación y análisis de los resultados

Durante el primer año de implementación, el programa careció de un sistema de información que permitiera concentrar los datos sobre los proyectos y actividades del programa. Los equipos territoriales registraron la información con formatos diferentes y con los medios a su alcance. Un sistema que permita a la Coordinación Nacional del programa concentrar en un solo lugar toda la información sobre los proyectos (características, integrantes, montos, status del ciclo de proyecto, etc.) es indispensable para la toma de decisiones estratégicas del programa, planeación para el cumplimiento de metas, definición de los universos de atención, el seguimiento y evaluación de los resultados, así como la coordinación de la oferta institucional.

De igual forma, de cara a la necesidad de escalar las acciones del programa, se requiere contar con una matriz de indicadores de resultados y gestión que permita medir el cumplimiento de los objetivos, el monitoreo y seguimiento del programa y el análisis de los resultados obtenidos.

2. OBJETIVOS

A continuación, se presentan los objetivos del Programa.

2.1. Fin

Contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos territoriales.

3. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

3.1. Definición

Una vez determinado y caracterizado el problema, sus causas y efectos, es necesario cuantificar y caracterizar a dos grupos de población, a saber, la población potencial y la población objetivo. Se entiende por población potencial la población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa, y que por tanto, pudiera ser elegible para su atención, y por población objetivo, aquella que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, considerando las limitaciones financieras e institucionales existentes.

Población Potencial

Actualmente los pequeños productores y campesinos enfrentan barreras que limitan su capacidad para participar de forma organizada en proyectos productivos rentables y sostenibles. Esta situación empeora cuando los hogares de estos productores se enfrentan a una situación de pobreza. El Programa Territorios Productivos representa una opción de inclusión productiva para que aquellas familias participantes de PROSPERA, que mediante apoyos orientados a facilitar la organización comunitaria y territorial, los procesos de planeación territorial y la formación e implementación de proyectos territoriales facilita el acceso a los apoyos de programas federales de fomento económico y productivo efectivamente articulados y fomenta la participación en actividades productivas que propicien la generación de ingresos autónomos y sostenibles en el tiempo para salir de la pobreza y mantenerse fuera de ella por sus propios medios.

De esta manera, a partir de la identificación del problema que busca atender el Programa, es posible definir a la Población Potencial como:

Hogares rurales en condición de pobreza en localidades y territorios en que los pequeños productores y campesinos tienen un peso social y económico preponderante.

Población Objetivo

La Población Objetivo se encuentra conformada por el subconjunto de la Población Potencial que puede ser atendido por el Programa, en función del Presupuesto Anual asignado. La estimación de la Población Objetivo dependerá, en consecuencia, del monto promedio de apoyo por beneficiario estimado dentro de la Programación Presupuestal del Programa y del monto de recursos disponibles para su ejecución.

Así, la estimación de la Población Objetivo es endógena a la operación del Programa, por lo que en este documento se presenta una estrategia general que deberá aplicarse en función del presupuesto disponible y la estrategia de atención. Para fines de su cuantificación, la Población Objetivo se define como.

Hogares rurales beneficiarios de PROSPERA en localidades y territorios seleccionadas en que los pequeños productores y campesinos tienen un peso social y económico preponderante.

A continuación, se presentan los principales elementos a considerar para la cuantificación y caracterización de la población potencial, así como para la selección de la población objetivo.

3.2. Cuantificación y caracterización de la Población Potencial y Población Objetivo

Para llevar a cabo la cuantificación y caracterización de la Población Potencial del Programa Territorios Productivos, se deberán utilizar datos provenientes del Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 2007 (CAGR) para determinar los municipios y localidades en que los pequeños productores y campesinos tienen un peso social y económico preponderante, también se deberá utilizar información de CONEVAL que, con base en información censal, permita identificar a la población en situación de pobreza a nivel municipal.

La estimación de la Población Objetivo es endógena a la operación del Programa, por lo que en este apartado se presenta una propuesta general de estrategia de focalización y cobertura cuya implementación depende del presupuesto disponible.

Los pasos a seguir para la focalización son los siguientes:

Paso 1. Se ordenan las entidades federativas del país en orden de mayor a menor prioridad, según el tamaño de la población potencial y de la población objetivo. Para ello, usando datos de los censos de población y agropecuario, se identifican los municipios de cada entidad federativa en que la relación entre el número de unidades de producción agropecuaria de superficie inferior a 20 hectáreas y el número de hogares es superior al 24% ; estos son los municipios en los que asume que la agricultura campesina es importante. Para la población potencial, se suma en estos municipios la población en pobreza multidimensional, en tanto que para establecer la población objetivo se suma en estos municipios la población atendida por PROSPERA².

Paso 2. Dentro de cada entidad federativa, se ordenan en orden decreciente por el número de familias en PROSPERA aquellos Territorios Funcionales³ en cuyos municipios la pequeña agricultura es importante y cuya cabecera tenga menos de 250,000 habitantes⁴. Para el caso de los TFs con más de una municipalidad, esto ordenamiento se repite hacia adentro del TF siguiendo el orden decreciente de las familias en PROSPERA a nivel municipal. Es decir, se aplican los mismos criterios utilizados para priorizar entidades federativas, pero ahora aplicados a nivel de localidades dentro de cada territorio funcional.

Paso 3.

a) Identificación de las cabeceras municipales dentro de cada territorio funcional, con base en la que fuera la población urbana de mayor tamaño⁵

² Al lanzamiento del PTP, siguiendo el criterio utilizado por la Cruzada Nacional Contra el Hambre se tomó como población potencial al número de personas en pobreza extrema para las cuales una de las carencias era la alimentaria.

³ Ver Soloaga y Yúnez (2013) para la definición de los Territorios Funcionales en México. La razón de usar territorios funcionales como unidades de planificación y de trabajo del programa, es porque se consideró que el desarrollo productivo de las familias en condición de pobreza, requiere que estas tengan acceso a servicios (por ejemplo, asistencia técnica, comercios de insumos y equipos), mercados de productos y mercados laborales agrícolas y rurales no agrícolas. Dichas condiciones se logran cuando las personas y los productores rurales, tienen acceso a centros urbanos así sean pequeños o medianos. La existencia de relaciones rurales – urbanas es, por lo tanto, una característica clave del diseño del programa piloto Territorios Productivos

⁴ La decisión de considerar TFs con cabeceras de menos de 250,000 habitantes está fundamentada en el hecho de que, siendo PTP un programa enfocado a ambientes rurales, no se incluyeran TFs cuyas dinámicas estén dominadas principalmente por lo que ocurra en la cabecera urbana del mismo. Por ejemplo, en el caso de Puebla se excluyó el TF cuya cabecera es el área conurbada de la ciudad de Puebla.

⁵ En algunas entidades podría utilizarse como base para la aplicación del programa una localidad de algún tamaño mínimo (por ejemplo 15,000 habitantes), independientemente de si es la cabecera municipal o no. Por el mismo razonamiento, podría no aplicarse el programa desde cabeceras municipales que no satisfagan tener al menos ese

b) Las localidades candidatas a participar en el PTP se identificación entre aquellas que cumplieran con los siguientes requisitos:

- Tuvieran al menos 100 familias beneficiarias de PROSPERA; se busca un tamaño crítico mínimo para la operación del programa en cada localidad, por razones de costo-eficiencia.
- Tuvieran un mínimo de actividad agrícola, ganadera o forestal en pequeña escala. Se aplica el mismo criterio que en el proceso de selección de entidades federativas: el cociente entre Unidades de Producción Agrícola, Ganadera o Forestal menores de 20 has y el número de hogares de la localidad debe ser superior al 24%.
- Estuvieran dentro de un radio máximo de 10 km de distancia de la cabecera municipal e interconectadas por rutas transitables a la misma, para buscar obtener sinergias entre las localidades rurales y las localidades urbanas del territorio funcionales, a través de, entre otras cosas, la interconexión geográfica. El criterio de 10Kms de distancia puede ser reemplazado por un tiempo de viaje de no más de 30 minutos.

Paso 4. El paso anterior permite identificar todas las localidades candidata

3.3. Revisión en campo de localidades y territorios a incluir en la Población Objetivo

Una vez realizada la selección inicial de localidades y territorios, se requiere la revisión de las condiciones necesarias para la implementación del programa. Este proceso se lleva a cabo mediante la aplicación de una Cédula de Verificación Territorial. El objetivo de la CVT es recabar y proporcionar la información necesaria para validar o actualizar la obtenida de datos de fuentes oficiales secundarias y para conocer otras características de las localidades pre-seleccionadas con el fin de proponer la selección definitiva de las localidades y territorios que participarán en el PTP.

En específico, la CVT debe permitir conocer, entre otras, las principales características de la economía de las localidades seleccionadas, sus vinculaciones con otras localidades, la tenencia de la tierra, los eventos naturales y dificultades que han afectado a la localidad y sus habitantes, los programas gubernamentales que han beneficiado a sus habitantes y de manera muy importante, la existencia de organizaciones que contribuyan a la formulación de proyectos para acceder a los programas federales de desarrollo rural, o la potencialidad que hay en la localidad para crear este tipo de organizaciones. A continuación, se describen las secciones de la CVT y sus propósitos.

- **Carátula de identificación.** En esta parte se registran tanto los datos de identificación de la localidad encuestada (nombres de localidad, municipio, territorio y estado a los que ésta pertenece), nombre y cargo de los informantes entrevistados, nombre del responsable del llenado y supervisor, además de la fecha de presentación.
- **Sección 1.** La economía de los habitantes en la localidad. Esta sección deberá proporcionar información sobre 1) Principales fuentes de ingreso en la localidad; y 2) Actividades productivas en la localidad. El propósito es obtener información sobre las principales fuentes de ingreso de hombres y mujeres adultos y jóvenes, así como las principales actividades productivas, en general, de los habitantes de la localidad. Es muy importante distinguir entre fuentes de ingreso basadas en actividades que se realizan al interior de la localidad o del territorio, de aquellas que están basadas en actividades que tienen lugar fuera del territorio (por ejemplo, migración a otras ciudades, remesas de familiares en el extranjero, trabajo asalariado en ciudades que están fuera del territorio). Como ya se indicó antes, si los habitantes de una localidad dependen principalmente de actividades extra-territoriales para generar sus ingresos monetarios, entonces esa localidad no es elegible para este programa pues la metodología no está diseñada para esas situaciones. En esta sección también se indaga sobre las actividades económicas que realizan las personas que, viviendo en la localidad, trabajan fuera de ella y en qué destinos.

tamaño mínimo de población. En este último caso, el programa se desplegaría desde la localidad más cercana con al menos 15,000 habitantes.

- **Sección 2.** Accesibilidad. Esta sección deberá proporcionar información sobre las vías de comunicación entre las localidades propuestas y las ciudades cercanas de más de 15 mil habitantes.
- **Sección 3.** Migración. Se requiere contar con información de los destinos nacionales e internacionales hacia donde migran los habitantes de la localidad.
- **Sección 4.** Servicios financieros. Se recolecta información sobre las instituciones financieras formales de crédito, ahorro y seguros a las que acuden los pobladores de la localidad, dentro y fuera de la misma, así como de las instituciones de crédito informal y los corresponsales financieros que utilizan. Para el caso de las instituciones fuera de la localidad, se indaga su ubicación (estado, municipio y localidad).
- **Sección 5.** Vulnerabilidad de la localidad. En ella se registran los daños sufridos en la localidad, específicamente en el sector agropecuario y forestal, las vías de comunicación, y otra infraestructura (escuelas, viviendas, centros de salud, etcétera) debido a desastres naturales y sociales (por ejemplo, la contaminación del agua).
- **Sección 6.** Religión, población originaria o indígena y lengua. Con esta sección se averigua las principales religiones que se profesan en la localidad, el porcentaje de habitantes que las practican, el número de templos existentes, y los principales grupos indígenas y lenguas que se hablan.
- **Sección 7.** Programas gubernamentales. El objetivo es indagar sobre los programas y estrategias gubernamentales que operan en la localidad o que son conocidos por sus autoridades y actores clave, con especial énfasis en los programas de fomento productivo.
- **Sección 8.** Conflictividad. Esta sección tiene como finalidad identificar la existencia de conflictos sociales entre los habitantes de la localidad y con los habitantes de otras poblaciones, así como conflictos intrafamiliares y delitos más frecuentes.
- **Sección 9.** Organizaciones. En este apartado se averigua si los habitantes de la localidad se encuentran integrados a formas de organizaciones sociales, productivas, comités o grupos para atender sus necesidades. Para tal fin, se registra el nombre de la organización, número de integrantes, objetivo y alcances. También se plantean preguntas sobre otras formas de organización y la disponibilidad de los habitantes para cooperar u organizarse con el fin de solucionar los problemas que afecten su bienestar o la mejora de su economía.
- **Sección 10.** Tenencia de la tierra y uso de recursos naturales. En esta sección se busca investigar sobre las formas de tenencia de la tierra y sus características: nombre, superficie, número de miembros, recursos hídricos, organizaciones y conflictos, etcétera, de ejidos, comunidades y núcleos agrarios. Además se indaga sobre el aprovechamiento de recursos naturales locales.
- **Sección 11.** Infraestructura Productiva. En las localidades donde se cuente con infraestructura vial, sistemas de transporte, de riego y desagüe, etc. Se busca conocer las características específicas de la infraestructura y acceso a tales sistemas, así como la percepción sobre la calidad de los mismos y el acceso por parte de los habitantes de la localidad.
- **Sección 12.** Salarios y costos de maquinaria en la agricultura. Esta sección busca proporcionar información sobre los salarios agrícolas pagados en la localidad, diferenciando por sexo y en las diferentes etapas involucradas de la actividad (antes de la siembra, entre la siembra y la cosecha y en la cosecha). También se recopila información de los costos de renta de maquinaria y equipos necesarios para las tareas agrícolas.
- **Sección 13.** Compras y ventas. El propósito de la sección es conocer la ubicación de los mercados con los que interactúan los habitantes de la localidad. Para tal fin, recopila información de las localidades donde los pobladores venden sus productos y compran insumos, activos, enseres domésticos, ropa y calzado.

El resultado de esta CVT es la decisión de los responsables del Programa sobre la pertinencia de incorporar la localidad o territorio al PTP.

3.3.1. Cuantificación de la Población Objetivo

Una vez seleccionados las entidades, los territorios funcionales y las localidades que forman parte de la población objetivo, la cuantificación de la población objetivo tomará como cota superior el número de personas mayores de 18 años miembros de familias Prospera. Esta cuantificación puede sin embargo

mejorarse mediante la estimación del porcentaje de Productores estimados en cada localidad, según la metodología descrita al final del numeral 3.2.

3.4. Frecuencia de actualización de la Población Potencial y Objetivo

La actualización de la población potencial puede realizarse con base en la periodicidad de las fuentes de información, siendo la periodicidad recomendada cada 5 años, que es cuando el CONEVAL genera información de pobreza a nivel municipal.

La actualización de la Población Objetivo (Estados, territorios y localidades) debe hacerse en forma anual, en función del presupuesto autorizado al Programa. No obstante, se debe procurar que la definición de la población objetivo sea acorde con el presupuesto asignado para mantener durante un periodo de 3 a 6 años la intervención en las localidades participantes.

4. MODELO OPERATIVO

4.1. Estructura operativa del programa

La Coordinación Nacional del Programa requerirá contar con los equipos técnicos adecuados en los territorios seleccionados para implementar las acciones del programa. Los equipos técnicos son los agentes articuladores de la política social y productiva responsables de la implementación y facilitación de los procesos de desarrollo comunitario. Por ello se deben seleccionar con una metodología rigurosa y objetiva que permita contar con las mejores capacidades y aptitudes para estimular las potenciales de la comunidad, promover la participación ciudadana y fortalecer las formas de organización existentes en esa comunidad. Cada equipo territorial está integrado por un coordinador estatal y el número correspondiente de promotores de territorios funcionales y promotores comunitarios, según la población atendida en cada localidad y territorio funcional.

Es importante constituir equipos técnicos multidisciplinarios, jóvenes, con equidad de género y buena preparación académica y técnica. Si bien no es indispensable que los promotores sean de las mismas localidades, se considera indispensable que se establezcan en el territorio designado. Aunque pertenecer a la localidad puede constituir una ventaja para conocer las características sociales, económicas y culturales del territorio, una procedencia externa al territorio también puede ser útil para evitar sesgos e inercias en el manejo de los proyectos y de las relaciones con las instituciones. En cualquier caso, los promotores deben contar con la capacidad necesaria para realizar trabajo de campo regular en los territorios designados.

El número de promotores comunitarios y funcionarios por contratar en un territorio dependerá del proceso de focalización de territorios y de beneficiarios para el estado correspondiente. De acuerdo con estándares internacionales, se considera que –aproximadamente– por cada 1 000 participantes debe haber al menos cuatro promotores comunitarios y dos promotores de territorios funcionales; es decir, un promotor comunitario debe atender un máximo de 250 personas y un promotor funcional a no más de 500 personas.

4.1.1. Funciones y perfiles de los equipos territoriales

La organización de los equipos se basa en el hecho de que un promotor comunitario es responsable del buen desarrollo del programa en el ámbito local; el promotor funcional es responsable de que el programa no se quede atrapado en el nivel local-comunitario, sino que el trabajo de las localidades se articule entre sí y que todo ello se vincule con actores, procesos y recursos que operan a nivel territorial y no de una localidad; el coordinador estatal precisamente coordina, da unidad al trabajo de los diferentes territorios, y relaciona el programa con las autoridades, actores, y recursos a nivel estatal.

4.1.1.1. Funciones y perfiles de los promotores funcionales

a) Las funciones de los promotores funcionales son:

<ul style="list-style-type: none">• Coordinar los equipos de promotores comunitarios en el territorio, facilitando el trabajo colaborativo en todas sus etapas y dando conducción y seguimiento a cada uno de los integrantes del equipo.• Promover y facilitar el diálogo y las interacciones crecientes entre localidades (es decir, entre promotores comunitarios, organizaciones de distintas localidades en el territorio y usuarios de diferentes localidades), de tal forma que el programa avance desde el nivel local comunitario al territorial.• Identificar las oportunidades, restricciones, aliados y recursos, que existen a nivel del territorio (es decir, no en el ámbito de una localidad en particular, sino comunes a todas o varias localidades).• Establecer relaciones y vincular el programa: los promotores, las organizaciones y los usuarios, con posibles aliados a nivel territorial.• Dar orientación y apoyo técnico a los promotores comunitarios en el desempeño de sus funciones.	<ul style="list-style-type: none">• Identificar y promover sinergias y colaboraciones específicas entre los promotores comunitarios, atendiendo las capacidades, conocimientos y experiencias que cada uno tiene y que pueden ser valiosos para otros miembros del equipo técnico.• Establecer y mantener los canales de comunicación con las autoridades locales.• Establecer y mantener los canales de comunicación con los asesores técnicos contratados para realizar tareas específicas.• Coordinar la elaboración de los planes comunitarios y territoriales de desarrollo, así como los planes anuales.• Articular a escala territorial los planes de desarrollo comunitarios y los planes anuales en el territorio.• Coordinar el levantamiento de la información que el Programa requiera (lista de beneficiarios, formatos, actas, diagnósticos, etcétera).• Dar seguimiento a la actividad de las organizaciones económicas comunitarias y territoriales y a las localidades del territorio funcional.
--	---

b) Perfil de los promotores funcionales:

Los promotores funcionales deben tener al menos cuatro años de experiencia en trabajo de campo. Además de las capacidades técnicas señaladas para los promotores comunitarios, los promotores funcionales deben tener nociones básicas sobre mecanismos de seguimiento, conocimiento de los lineamientos normativos e institucionales de la política social y de fomento productivo federal (derechos humanos, participación social y sustentabilidad). Asimismo, además del conocimiento social, económico y cultural del territorio y la capacidad para la mediación en conflictos, deben tener capacidad para dialogar y transmitir mensajes a las comunidades, equipos de trabajo y diversas autoridades, así como demostrar liderazgo social.

4.1.1.2. Funciones de los promotores comunitarios

a) Las funciones de los promotores comunitarios son:

<ul style="list-style-type: none">• Elaborar planes de trabajo bajo la coordinación de los promotores funcionales.• Informar a los participantes sobre el objetivo del proceso de desarrollo comunitario, así como sus derechos y obligaciones.	<ul style="list-style-type: none">• Asesorar a las organizaciones económicas comunitarias y a las comunidades del territorio funcional y promover su capacitación.
--	--

<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y facilitar los procesos de planeación participativa y de desarrollo organizacional (talleres, asambleas, grupos focales, entre otros) que permitan identificar las necesidades e inquietudes de la comunidad en beneficio de su desarrollo. • Elaborar los planes comunitarios de desarrollo y los planes anuales. • Facilitar la instalación y la implementación del proceso de desarrollo comunitario. • Coordinar acciones de fomento productivo en las comunidades y el territorio funcional de acuerdo con los planes comunitarios y territoriales. • Informar a los participantes sobre la oferta institucional en relación con programas sociales y programas de fomento productivo en los tres niveles de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Recabar la información que se requiera acerca de la comunidad (lista de participantes, formatos, actas, diagnósticos). • Concertar con la comunidad las reuniones necesarias para ejecutar los procesos de planeación participativa y de desarrollo organizacional. • Gestionar apoyos y dar seguimiento a los proyectos seleccionados por la comunidad. • Elaborar los expedientes técnicos para la gestión de apoyos y proyectos. • Dar seguimiento a la actividad de las organizaciones económicas comunitarias conformadas para los fines del Programa. • Implementar acciones de rendición de cuentas y contraloría social en el ámbito comunitario. • Sistematizar la información (lista de beneficiarios, formatos, actas, etc.). • Elaborar los materiales necesarios para su labor en las localidades.
---	--

b) Perfil de los promotores comunitarios

Se busca que los promotores comunitarios cuenten con experiencia laboral mínima, dos años de trabajo de campo y que reúnan capacidades técnicas: conocimiento de métodos y técnicas de planeación participativa, sobre todo en el ámbito comunitario, nociones básicas para la integración de un proyecto productivo y manejo de diversas herramientas informáticas y tecnológicas. Asimismo, se requiere que los promotores tengan un sólido conocimiento y sensibilidad, es decir, con la capacidad de responder a estímulos emocionales de las distintas dimensiones socioeconómicas, culturales, políticas y ambientales del territorio y/o la región para la cual se realiza el reclutamiento y que tengan capacidad para arbitrar conflictos y generar consensos mediante el diálogo y la negociación.

4.1.2. Selección de los equipos territoriales

El programa requiere de una estructura meritocrática de equipos técnicos con un buen nivel de formación y experiencia, de ambos sexos, y cuando necesario con conocimiento de las lenguas indígenas habladas en los territorios. Deben estar dispuestos a trabajar en los estados, territorios y localidades del programa a fin de proveer una asistencia integral a las comunidades, lo cual permite construir una relación de confianza y colaboración con las familias y coadyuvar a los procesos participativos. A fin de evitar cualquier tipo de injerencia o intermediación política o corporativa, la selección debe realizarse estrictamente sobre la base del mérito de los postulantes.

Las técnicas de selección deben proveer las herramientas lógicas y objetivas que permitan obtener información sobre los candidatos para evaluar sus capacidades y sus aptitudes para el trabajo. La etapa de selección prevé el análisis, comparación y decisión.

4.1.3. Estrategia de capacitación de los equipos territoriales

La capacitación de los equipos territoriales debe preverse tanto en la fase de selección e inducción, como a lo largo de las diferentes fases de implementación del programa. Esto contribuirá significativamente a la retención del personal y a mantener un alto estándar de calidad en la ejecución de las acciones del programa.

4.1.3.1. Capacitación propedéutica

A los candidatos preseleccionados se les imparte un “Taller de capacitación de aspirantes a promotores de territorios funcionales y promotores comunitarios”, el cual tiene el doble objetivo de: a) identificar las habilidades, aptitudes, conocimientos y disposición de los candidatos, así como brindarles nuevos conocimientos necesarios para su desempeño como promotores; b) mejorar, o en su caso dotar de, los conocimientos y las habilidades que los promotores requieren para el correcto desempeño de sus funciones.

4.1.3.2. Capacitación de inducción

Una vez seleccionados los promotores, debe impartirse una capacitación de inducción centrada en el estado al que serán destacados los promotores, con el fin de poder profundizar en las características y necesidades particulares de los territorios identificados. El curso debe contener como mínimo los módulos y objetivos detallados a continuación.

Se recomienda, asimismo, impartir una plática sobre blindaje electoral, con el fin de informar a los equipos técnicos sobre las actividades que las y los funcionarios públicos pueden y no pueden realizar durante los periodos electorales. Es incompatible trabajar en el Programa con actividades proselitistas de cualquier tipo (religiosas, políticas, partidarias, etc.) en las localidades y territorios en que se desempeñen, así como optar a cargos de elección popular en dichas localidades, municipios o entidades federativas.

4.1.3.3. Formación continua y evaluación de desempeño

Para un adecuado desempeño, es necesario que los promotores continúen fortaleciendo sus capacidades para conducir los procesos de planificación comunitarios y planificación territorial, así como para empoderar a las comunidades y apoyar efectivamente en la gestión de las acciones que el programa promueve. Para ello es necesario un proceso de formación continua, así como de dotar a los equipos técnicos de herramientas metodológicas, participativas y tecnológicas adecuadas. Asimismo, se recomienda establecer un procedimiento para la evaluación del desempeño de los equipos técnicos, vinculado a los indicadores para resultados, planes de trabajo y metas establecidos por la Coordinación del Programa.

La capacitación continua y los incentivos para mantener un alto desempeño pueden contribuir a reducir la rotación de personal. Sin embargo, algún porcentaje de rotación es previsible, en cuyo caso es necesario garantizar que el nuevo personal reciba la inducción adecuada sobre los procesos y herramientas metodológicas del programa.

4.2. Tipos de Apoyo

4.2.1. Componente de Planeación Territorial

El componente de planeación territorial incluye un conjunto de actividades que se inician el proceso de convocatoria amplia a los actores del territorio y de cada localidad participantes, y que están orientadas a identificar oportunidades y restricciones para la inclusión productiva de las familias participantes, en cada

territorio. Los productos de este componente (que se presentarán con más detalle más adelante) son, secuencialmente:

1. Caracterización del territorio y de las localidades
2. Planes comunitarios de desarrollo y plan territorial de desarrollo, los cuales contienen los ejes productivos alrededor de los cuales, en el segundo Componente, se pueden diseñar los proyectos territoriales.

4.2.1.1. Método

a) Fases de intervención

Las actividades del componente se organizan en tres fases con una duración total de alrededor de cuatro meses:

1. **Presentación**, durante la cual el objetivo es informar a las autoridades y potenciales familias participantes sobre el programa, sus objetivos y resultados esperados, para motivar su participación. Esta fase tiene una duración de aproximadamente un mes, aunque durante este tiempo se iniciarán en paralelo las actividades de la fase 2(ver figura 1).
2. **Caracterización territorial** y de las localidades, que permitirá conocer las condiciones que ofrece el territorio para el desarrollo de las familias participantes, las características de esas personas y sus objetivos y expectativas. Esta fase tiene una duración de aproximadamente tres meses hasta la elaboración del informe definitivo y su socialización entre las familias participantes; sin embargo, las actividades de la siguiente fase pueden iniciarse antes de haber terminado por completo la fase 2.
3. **Elaboración del plan territorial de desarrollo** y de los planes comunitarios de desarrollo, durante la cual se deben acordar con las participantes, los objetivos y los resultados esperados del programa en el territorio y en cada localidad. Tiene una duración aproximada de un mes.

Figura 1. Cronograma de fases del componente de planeación territorial

	Mes			
	1	2	3	4
1 Presentación				
2 Caracterización				
3 Planeación				

b) Actividades y sus resultados esperados

A continuación, se discuten las actividades y resultados esperados de cada una de las tres fases del componente.

Fase 1. Presentación

El corazón del enfoque territorial de inclusión productiva es el empoderamiento efectivo de las familias participantes. Ello quiere decir que son ellas las que, en forma gradual, pero creciente y sostenida, deben ir adquiriendo las capacidades que les permitan apropiarse del programa, tomar las decisiones principales, y dirigir y gestionar los recursos que el programa (y otros actores) pongan a su disposición para su desarrollo. Sin empoderamiento, se podría incluso lograr un incremento en la producción y los ingresos, sin haber logrado un mayor desarrollo. La experiencia indica que este tipo de resultados, es frágil y que el mejoramiento alcanzado suele desmoronarse rápidamente cuando terminan los apoyos externos. Solo

cuando las familias rurales en condición de pobreza se empoderan y se hacen cargo de sus propios procesos de desarrollo, se logra una ampliación sostenida del bienestar y de las oportunidades.

Este proceso de empoderamiento se inicia con la llegada del programa a un territorio y a sus localidades. En esta fase inicial, el equipo de promotores debe informar ampliamente, transmitiendo seis mensajes centrales:

1. La participación en el programa es un derecho y no es una obligación. Como derecho que es, nadie puede exigir a las familias nada a cambio.
2. Los objetivos del programa son aumentar la producción, la productividad y los ingresos de las familias participantes.
3. Pueden participar no solo las mujeres beneficiarias de PROSPERA, sino que todos los integrantes de su hogar que sean mayores de edad, tanto hombres como mujeres.
4. Este programa no regala nada, sino que ayuda a que las familias dialoguen, colaboren entre sí, identifiquen buenas ideas de nuevos o mejores negocios y actividades económicas, y trabajen para conseguir apoyos necesarios para realizarlos. Este programa se basa en una participación activa.
5. Los resultados no se obtienen de inmediato. Se trabajará con un horizonte inicial de tres años, para tratar de conseguir resultados importantes.
6. Los equipos de promotores están al servicio de las familias, y no al revés, y son las familias los actores y responsables principales.

Al llegar al territorio, el programa debe acudir en primer lugar al o a los presidentes municipales y a los regidores que representen las zonas rurales. Se les entregará información escrita y los nombres y teléfonos de las personas responsables en el territorio (promotores funcionales y comunitarios) y en la entidad federativa (coordinador estatal). El objetivo es aclarar cualquier duda y abrir un canal de comunicación. En esta actividad deben participar los promotores funcionales y comunitarios, y, deseablemente, el coordinador estatal.

A continuación, y una vez que se ha dialogado al menos con todos los presidentes municipales del territorio, se debe acudir a las autoridades y dirigencias sociales. Éstas dependerán del territorio, pero pueden incluir, por ejemplo, los comisariados ejidales, dirigentes de comunidades indígenas, representantes de la iniciativa privada, etc. También deben incluirse las autoridades o representantes de otros programas gubernamentales o no gubernamentales que tengan objetivos complementarios, con los que en el futuro podría ser de interés tener algún tipo de colaboración. El objetivo es abrir canales de comunicación e informar sobre las características del programa. Esta actividad está a cargo de los promotores funcionales y comunitarios.

En paralelo a las juntas con las autoridades y dirigencias sociales, se debe iniciar el trabajo de presentación con las familias beneficiarias del programa PROSPERA. La forma de organizar esta actividad dependerá mucho de las características del territorio. La reunión inicial debería generalmente hacerse con las directivas de los comités PROSPERA, solicitándoles autorización para reunirse con la totalidad de las familias. Aunque los promotores puedan ir directamente a las familias, el solicitar autorización a las dirigencias establece el principio de que el programa reconoce su autoridad.

Si se trata de un territorio con un número muy grande de familias PROSPERA, no es posible organizar una sola asamblea con todas, y se deberán organizar reuniones con grupos por localidad. Lo importante es que las reuniones sean suficientemente pequeñas (menos de 50 personas idealmente) para que exista una oportunidad de que todas las que quieran pueden hacer preguntas y expresar sus dudas.

Cada reunión debe prepararse con cuidado. Los promotores deben crear las condiciones iniciales, que son: (a) asegurarse de que todas las familias fueron invitadas y que nadie será excluido; (b) conseguir un local apropiado (amplio, limpio y de fácil acceso), donde las personas puedan estar sentadas; (c) en lo posible,

organizar un lugar donde puedan quedar los niños chicos al cuidado de una persona responsable, para que las madres puedan participar; (d) preparar el programa de trabajo y los materiales, y; (e) si corresponde, preparar los alimentos o bebidas que se darán a las participantes. Los promotores deben llegar muy puntualmente a la cita, e idealmente deben estar en el lugar antes que las familias participantes para recibir las conforme vayan llegando.

Lo que no hay que hacer durante la reunión, es pararse adelante y hacer un discurso. Al contrario, se organizará una dinámica de grupo que permita romper el hielo; se invitará a cada persona a presentarse individualmente, y se usará un método que asegure que todas las personas son invitadas a hablar y que nadie monopoliza la conversación. Se trata de un diálogo y no de una clase. Si hay alguna pregunta o comentario para el cual no se tiene una respuesta adecuada, es mejor decirlo y comprometerse a traer una respuesta posteriormente, en vez de dar información incorrecta o hacer promesas que no se van a cumplir.

Durante la reunión, las informaciones mínimas a entregar son:

1. El nombre completo, una breve biografía y los teléfonos de cada uno de los promotores, así como el nombre y teléfono del coordinador estatal diciendo que él o ella es la persona a la que se debe acudir si hay quejas. Esta información debe entregarse por escrito.
2. Los seis mensajes centrales. Esta información debe entregarse por escrito.
3. Una propuesta de plan de trabajo, con actividades, fechas, responsables y productos esperados, para los primeros cuatro meses.

Antes de terminar la reunión, se debe pedir a las participantes que por favor nombren a tres personas que sean el canal de comunicación entre el programa y ellas. Esta no es una comisión directiva, sino solamente tres personas que están dispuestas a facilitar la comunicación y la información entre las participantes y los promotores, por ejemplo, cuando haya que citar a una reunión o entregar alguna información al grupo. Los promotores no deben proponer o apoyar a nadie en particular y deben dejar que el grupo nombre a quien quiera.

Cada una de estas reuniones iniciales con las familias debería tener una duración de una hora. Por eso es que es importante que sean reuniones relativamente pequeñas, porque si se trata de grupos grandes, es imposible tener una participación real en un tiempo corto.

Fase 2. Caracterización

La caracterización, o diagnóstico, puede abarcar una gran cantidad de dimensiones o variables. Hay siempre la tentación de reunir una gran cantidad de información, que luego no se usa o se usa poco. Por lo tanto, es importante concentrarse -al menos inicialmente- en contestar unas pocas preguntas que son las más importantes para los objetivos de este programa. Estas preguntas son seis:

1. ¿Cuál es el territorio en el que las familias participantes realizan las actividades principales de su vida privada y de su vida social?
2. ¿Quiénes son las familias participantes y cuáles son sus principales características culturales y socioeconómicas?
3. ¿Cómo es la economía del territorio, de qué está compuesta, y en qué medida y cómo participan en esa economía las familias del programa?

4. ¿Cuáles son las formas de organización, formales e informales, a través de las cuáles las familias participantes viven en comunidad, intentan resolver sus problemas y construir nuevas oportunidades?
5. ¿Qué grupos o personas con distintos tipos de poder (político, económico, religioso, cultural, organizacional) tienen influencia o capacidad de facilitar u obstaculizar el desarrollo de las familias participantes?
6. ¿Qué factores ambientales (también llamados servicios ambientales) afectan positiva o negativamente las oportunidades de desarrollo del territorio y especialmente las familias participantes?

Los responsables de contestar estas seis preguntas son el equipo de promotores en diálogo con las familias participantes. Es decir, el objetivo principal no es escribir un informe, sino que construir una caracterización que sea compartida por las familias participantes y por el programa. Esta caracterización es una “fotografía” de la situación inicial, de las oportunidades y restricciones.

Al contestar estas preguntas, habrá que irse moviendo entre dos niveles de trabajo: la localidad y el territorio, ida y vuelta. Las localidades son los centros poblados donde las familias participantes habitan, donde están sus casas. El INEGI define la localidad como “Todo lugar ocupado con una o más viviendas, las cuales pueden estar o no habitadas; este lugar es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre.” En México hay alrededor de 190,000 localidades, de las cuales el 95% tienen menos de 250 habitantes.

Para los efectos de este programa, el territorio es el espacio mayor en el cual las familias no solo residen, sino que realizan la mayor parte de sus actividades privadas y sociales, tales como comprar y vender; trabajar; educarse, recibir servicios de salud y acceder a otros servicios públicos; organizarse con otros, compartir socialmente y divertirse. Una familia puede por tanto tener su casa en la localidad A, los hijos pueden ir a la escuela secundaria en la localidad B, vender sus productos y hacer sus compras domésticas en la localidad C, la hija puede tener una tienda en la ciudad o el pueblo vecino, pueden jugar fútbol en una liga deportiva con equipos de las localidades A, C, E y F, y tener a la familia del esposo o la esposa en la localidad D, donde la esposa o esposo tiene otro terreno que heredó de su padre y que es trabajado por un primo. Este conjunto de localidades, es el territorio. Lo más importante es que todas esas actividades, y muchas otras más, que se han ido acumulando de generación en generación durante mucho tiempo, van estableciendo una densa red de relaciones entre las personas y los grupos (relaciones sociales), y esas relaciones sociales van dando forma a una identidad del territorio. Es decir, el territorio no es solo un “espacio geográfico”, sino que un espacio donde se dan y se viven una cantidad de relaciones sociales que hacen posible la vida de cada persona.

Lo normal es que un territorio funcional incluirá a muchas localidades rurales, a uno o más pueblos, y a una o más ciudades de diferente tamaño. Es decir, las familias rurales, que son la población objetivo del programa, no viven y hacen sus vidas solamente dentro de los límites de las localidades rurales donde están sus casas, sino que normalmente hacen una buena parte de sus actividades en localidades urbanas. Es decir, son personas o habitantes rurales por su residencia, pero muchos son “urbanos” por otras actividades de sus vidas cotidianas. Estos pueblos y ciudades son tremendamente importantes para que las familias puedan acceder a bienes y servicios que son claves para su bienestar y sus oportunidades de desarrollo. Por lo tanto, estas localidades urbanas también forman parte del territorio. Cuando el territorio no incluye ninguna ciudad de cierto tamaño, entonces sin duda eso será un obstáculo importante para que el programa logre sus objetivos de aumentar la producción, la productividad y los ingresos de las familias.

Una situación muy frecuente en México es que uno o más miembros de la familia, no viven en la localidad durante parte de la semana, del mes, o del año. Son migrantes temporales. Este hecho será reconocido en la caracterización, pero eso no quiere decir que la ciudad distante (o el país) a donde esas personas se van para trabajar durante una parte importante del tiempo, sea considerado parte del territorio. Solo las localidades, rurales o urbanas que tienen una relación de contigüidad geográfica, forman parte del

territorio. Otras localidades distantes son parte de otros territorios, con los cuales el territorio del programa se relaciona e intercambia.

Para contestar la pregunta, el paso 1 se deberá marcar en un mapa donde están las localidades donde viven las familias participantes. Dicho mapa debe además contar con los caminos y carreteras para poder saber cómo esas localidades se comunican unas con otras. Esto nos dirá donde las personas viven.

El paso 2, en el mismo mapa, es marcar donde esas personas compran, venden, estudian, acceden a salud, acceden al banco, tienen a sus familiares, practican deporte, etc. Las participantes de cada localidad, en un ejercicio participativo, pueden delimitar de esa forma “su territorio”. Cuando ponemos juntos en un mismo mapa los territorios identificados para las familias de cada localidad, tenemos el territorio funcional del programa. Este mapa del territorio podrá ir cambiando con el tiempo; por ejemplo, si más adelante se incorporan nuevas localidades, o si se pavimenta una carretera que permite a las familias comenzar a relacionarse con una nueva ciudad que antes quedaba demasiado lejos.

El centro del programa son las familias y su desarrollo, y la caracterización estará incompleta si no tenemos una buena descripción de ellas y de sus integrantes. Hay diez dimensiones que es indispensable conocer:

1. Composición de las familias, por edad, sexo, etnia y escolaridad.
2. Condición socioeconómica. Oficialmente en México se emplea el concepto de pobreza multidimensional, que combina los ingresos monetarios con el acceso a determinados bienes y servicios (vivienda, educación, salud, seguridad social, alimentación, cohesión social). Tener una medida exacta de la condición de pobreza de cada familia puede ser demasiado costoso y complejo para el programa. Pero al menos hay que poder clasificar aproximadamente el porcentaje de las familias de cada localidad, que se encuentran en una condición de pobreza aguda o moderada o incluso en condición de vulnerabilidad, pero no de pobreza. Una forma de hacer esto es en una reunión con un grupo amplio y diverso de familias de una localidad, donde primero se discute en qué consiste ser muy pobre, moderadamente pobre, o no pobre pero vulnerable, y luego se pide a cada familia que en forma secreta se auto-califique en qué condición cree que se encuentra (un voto de diferente color depositado en una urna). Una forma mucho más precisa y confiable, pero más costosa, es aplicar una encuesta.⁶
3. En qué trabajan y cuáles son las fuentes de ingreso de cada miembro del hogar. Los hogares rurales mexicanos, en su inmensa mayoría, son “multi-funcionales”, es decir, tienen distintas actividades económicas. Este programa no se limita a la actividad agropecuaria y forestal, pues está abierto a promover y apoyar cualquier tipo de auto-empleo que sea legal, incluyendo por supuesto la producción agropecuaria, el comercio, el turismo, las artesanías, las manufacturas de alimentos, los pequeños negocios de cualquier tipo (legal). Es común que el padre, un hombre de cierta edad, trabaje en una actividad principal, que muchas veces no es la misma actividad de la esposa, y menos aún que de los hijos jóvenes, hombres y mujeres. Hay que tener una buena idea de todas las fuentes de ingreso principales y de qué tanto contribuyen al ingreso total del hogar. Y hay que tener una buena idea de a qué se dedican los diferentes grupos por sexo y edad: hombres y mujeres, jóvenes y mayores.
4. Las actividades económicas que puedan realizar las personas, dependen de los activos a que tienen acceso. Un activo es un elemento tangible (una superficie de tierra, una máquina de coser) o intangible (una cultura que le permite cocinar una comida regional especial) que se puede emplear para producir un valor económico. Un activo intangible importantísimo, es la capacitación o calificación del trabajador, derivada en parte de su escolaridad, de su formación familiar, de sus tradiciones y cultura, y de su experiencia laboral. En la caracterización, más que hacer una lista de activos, lo que queremos es relacionar las fuentes de ingreso de que hablamos en el punto anterior,

⁶Una opción es usar el formulario oficial que usa el INEGI en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/ncv/default.aspx>

con los activos que las hacen posibles. Por ejemplo, si en las localidades hay artesanos de la madera, habrá que saber con qué herramientas cuentan, si tiene un bosque de dónde sacan la madera, o si tienen una camioneta en la cual pueden llevar sus muebles al mercado; también habrá que identificar los activos intangibles, como puede ser por ejemplo la tradición con que cuentan esos artesanos que les permite trabajar la madera de una forma única, que confiere a sus productos una cierta identidad cultural.

5. Bienes públicos territoriales. Los bienes públicos son un tipo particular de activos económicos, es decir, un tipo de elementos tangibles o intangibles que se pueden usar para producir valor económico. Los bienes públicos son aquellos activos que pueden ser usados por todos los integrantes de alguna comunidad o grupo social, sin que el hecho de que uno de ellos lo use disminuya la posibilidad de que otros lo puedan usar. Un camino es un ejemplo de bien público: cualquier puede usarlo, y si lo usa una persona, ello no disminuye la posibilidad de que otra persona lo use de igual forma. Los bienes públicos tangibles (caminos, sistemas de riego, electrificación rural) o intangibles (seguridad pública, información de mercados, cohesión social al interior de un grupo étnico) son esenciales para el desarrollo. Complementan los activos económicos privados de una persona, un hogar o un grupo, y, además, impactan en la productividad económica de aquellos activos privados (si un hogar tiene un activo privado llamado tierra agrícola, pero carece por completo de un camino a través del cual llevar insumos o maquinarias o mover los productos, resultará que la productividad económica de ese pedazo de tierra será baja por falta del bien público que es el camino).
6. Los mercados en que las actividades económicas se realizan, estableciendo si son mercados limitados a la localidad (compra y venta entre vecinos), el territorio, una región mayor, o nacionales o incluso internacionales. Se deben conocer las limitaciones de estos mercados, o si acaso algunos representen oportunidades que no se han aprovechado suficientemente.
7. Programas y proyectos con los cuáles se puedan hacer alianzas. La inclusión productiva de las familias PROSPERA depende casi por completo de la capacidad que se tenga para acceder a otros programas y proyectos, sean gubernamentales (federales, estatales o municipales) o no gubernamentales (fundaciones, organizaciones sociales, iglesias, ONGs, etc.). Nuevamente, más que hacer una larga lista, interesa saber cuáles programas y proyectos pueden existir que tengan relación con las actividades productivas y económicas de las familias participantes.⁷
8. Organizaciones y grupos sociales en que participan los diferentes integrantes de la localidad. Es sumamente importante tener una buena idea de cuáles son las distintas organizaciones y grupos en los que participan las familias y los distintos integrantes de ella (hombre y mujeres, jóvenes y mayores). Nos referimos tanto a organizaciones formales (que tienen una condición jurídica reconocida) e informales; de origen y alcance local (ejemplo, el ejido, un comité del agua, un club deportivo, un comité de mujeres), territorial (una asociación de productores con socios en varias localidades), o incluso externo al territorio (la representación local de una organizacional nacional o estatal). Además de contar con una lista de organizaciones, debemos tener una idea de si las personas las consideran importantes o no, y si confían mucho o poco en ellas, y por qué. Esta base organizacional inicial es absolutamente importante para los fines del programa.
9. Conflictos sociales. Este es un tema delicado de abordar y conocer, pero inevitable. Se debe poder identificar en forma gradual y cuidadosa, si existen conflictos de distinto tipo (entre pueblos o ejidos por acceso a algún recurso, entre miembros de distintas religiones o partidos o movimientos políticos, entre miembros de diferentes etnias, entre los habitantes y grandes proyectos de empresas o del gobierno como una mina o una carretera, etc). Además de saber que existe un

⁷Por supuesto, es perfectamente legítimo que las familias quieran acceder a programas o proyectos que tengan otras finalidades, como por ejemplo mejorar la vivienda, o la escuela, o descontaminar una laguna cercana. Los promotores podrían ayudar a establecer el puente entre las familias y dichas iniciativas, pero sin perder de vista que los objetivos de este programa de inclusión productiva son mejorar la producción, la productividad y los ingresos de las familias participantes, y no pretende resolver todas sus necesidades u objetivos.

determinado conflicto, hay que tratar de entenderlo, sabiendo cuáles son las partes en conflicto, cuáles son los liderazgos, y cuan agudo o álgido es. Sin conocer y entender estos conflictos, es altamente probable que los promotores vayan sin querer metiéndose en problemas o que quieran promover acciones que no son viables precisamente porque se basan en la cooperación de personas o grupos que están enfrentados entre sí por algún otro motivo.

10. Las relaciones de género es la última dimensión central de la caracterización. La inclusión productiva es un proceso de empoderamiento económico, y ese objetivo no se puede lograr si una parte de la sociedad en el territorio, en este caso las mujeres, están impedidas o limitadas para realizar su potencial como actores en la economía familiar, local y territorial. Por tanto, es necesario comprender qué limitaciones y riesgos enfrentan las mujeres, con énfasis en las mujeres jóvenes, para poder llevar adelante actividades económicas y productivas; para tener acceso, propiedad y control sobre distintos tipos de activos productivos, y; para poder disponer y utilizar los ingresos de su trabajo en forma libre e independiente de las decisiones de los hombres de su hogar.

En términos generales, hay dos formas de hacer esta caracterización: la primera es con base en una encuesta a una muestra representativa de los hogares de las diferentes localidades del territorio que participan en el programa, complementada por entrevistas en profundidad con informantes calificados para reunir información sobre variables o temas que están a la escala del territorio y no de una localidad o una familia. La segunda opción es la de combinar una serie de entrevistas en profundidad a familias y a integrantes de familias, reuniones de discusión grupal a nivel de localidad, y entrevistas en profundidad con informantes calificados a nivel territorial. Ambos métodos se pueden y deben complementar con el análisis de la información secundaria que esté disponible sobre el territorio.

La primera aproximación es más precisa, pero también técnicamente más compleja y más cara. La segunda estrategia puede funcionar bien siempre y cuando el número de entrevistas y reuniones grupales sea suficientemente grande y, muy especialmente, si se tiene mucho cuidado de que queden debidamente representados una diversidad de tipos de hogares de un rango amplio de las localidades.

En algunos casos, la información de base para el análisis de cada una de las diez dimensiones, conviene analizarlas a nivel de familia, otras de localidad, y otras de territorio, como se muestra en la figura 2. Todas las dimensiones se pueden agregar a nivel de localidad y, lo que es más importante, de territorio.

Figura 2. Escala en que se recomienda reunir la información de base para la caracterización de cada una de las diez dimensiones de análisis. Se han priorizado las escalas que representan un menor costo y esfuerzo, aunque pueden implican pérdida de calidad de la información si no se procede con cuidado.

Dimensión de caracterización	Escala		
	Familia	Localidad	Territorio
Composición de las familias			
Condición socioeconómica			
Fuentes de ingreso			
Activos económicos			
Bienes públicos			
Mercados			
Programas y proyectos			
Organizaciones y grupos sociales			
Conflictos			
Relaciones de género			

Fase 3. Planeación

Durante la fase de planeación se procesa la información generada en la fase anterior, de caracterización, para que las familias participantes puedan responder tres preguntas:

¿Qué se quiere lograr?

¿Cómo se va a lograr?

¿Qué bienes y servicios se necesitar para lograrlo?

Queremos enfatizar que son las participantes más que los equipos de promotores los que tienen que contestar estas preguntas. Los promotores, por supuesto, apoyan, sugieren y facilitan, pero son las propias familias las que deben poder llegar a algunos acuerdos sobre cómo quieren responder a estas preguntas. Al final del día, se trata de los planes para su desarrollo y no para el desarrollo de los promotores.

Cuadro 1. Matriz básica del plan territorial de desarrollo

Delimitación del territorio															
Población total:															
Beneficiarios PROSPERA:															
Participantes en programa de inclusión productiva:															
Ejes económicos principales para las familias participantes:	Objetivos de producción			Objetivo de productividad			Objetivo de ingresos			Actividades principales			Bienes y servicios requeridos ("apoyos")		
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 1	Año 2	Año 3	Año 1	Año 2	Año 3	Año 1	Año 2	Año 3	Año 1	Año 2	Año 3
1															
2															
3															
Desarrollo organizacional:	Objetivos organizacionales			Actividades organizacionales			Bienes y servicios requeridos								
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 1	Año 2	Año 3	Año 1	Año 2	Año 3						
1															
2															
3															

Los planes se construyen a dos niveles. El plan rector es el plan territorial de desarrollo. Los planes comunitarios de desarrollo aterrizan el plan rector a la situación de cada localidad.

Plan territorial de desarrollo

El plan territorial de desarrollo básicamente consiste en un documento que explica con cierto detalle la matriz que se muestra en la tabla 1. Cómo se puede ver, el plan territorial tiene tres partes.

En la primera parte simplemente se describe el territorio y qué localidades y familias lo conforman. La segunda parte corresponde al desarrollo económico territorial. Este se organiza por "ejes económicos territoriales". Estos ejes económicos corresponden a aquellas actividades generadoras de ingresos que durante la caracterización se identificaron como las más importantes para la mayoría o partes importantes de las personas participantes en el programa (hombres y mujeres, jóvenes y personas mayores). Algunos ejemplos de ejes económicos pueden ser:

- Producción y comercialización de carne de borrego para el mercado de barbacoas de la ciudad de X
- Comercio minorista de ropa en Y
- Servicios de eco-turismo en el parque de Z

La decisión de cuáles son los ejes económicos a priorizar, corresponde a las familias del territorio. Los promotores deben estar preparados para aportar a esa decisión informando los resultados de la caracterización. No todas las personas tienen que participar en todos los ejes económicos, pues ello dependerá de los activos con que cada uno cuenta, así como de sus objetivos y preferencias.

Para cada eje económico priorizado, se definen objetivos de producción, productividad e ingresos, calendarizados a tres años plazo. La inclusión de objetivos explícitos de ingresos, obliga a considerar el tema del acceso a los mercados y de la comercialización de los bienes (carne de borregos) o servicios (comercio de ropa, eco-turismo) de cada eje económico.

Una vez definidos los objetivos para cada año, se pueden identificar cuáles son las actividades que será necesario realizar para lograr esas metas. Estas deben estar relativamente detalladas para el año 1, y trazadas en términos más generales para los años 2 y 3. Finalmente, con base en los objetivos y en las actividades, es posible identificar qué apoyos se necesitan para poder concretar el plan.

La tercera parte del plan es similar en su lógica a la de los ejes económicos, pero está referida al desarrollo organizacional. La inclusión productiva requiere que las personas en condición de pobreza o extrema pobreza, cooperen entre sí para acceder a activos, a capacitación y a asistencia técnica, para acceder a los mercados y tener mejores condiciones de comercialización, y también para controlar la transparencia y la honestidad en el uso de los recursos públicos destinados a apoyar su desarrollo, para hacer oír su voz y sus prioridades en el mismo programa de inclusión productiva, y para hacer valer sus derechos como ciudadanos.

Al igual que en el caso de desarrollo económico, el plan en su componente de desarrollo organizacional, consiste en definir objetivos en un horizonte de tres años, para con esa base identificar las actividades que se deben llevar a cabo y los apoyos (bienes y servicios) que se necesitan.

Planes comunitarios de desarrollo

La misma matriz sintética del plan territorial se puede usar para guiar los planes a nivel de cada una de las localidades, llamados planes comunitarios de desarrollo. Lo importante es que debe haber una correspondencia entre los planes comunitarios, y el plan territorial. Si, por ejemplo, el plan territorial establece que los ejes económicos son A, B y C, sería incongruente que en las localidades aparezcan los ejes D, E y F. Si los objetivos territoriales en el eje económico A, son, por ejemplo, establecer un sistema de regadío, cambiar las variedades y mejorar la comercialización, no podría ser que en las localidades se asuman objetivos distintos a estos. Sin embargo, si hay tres ejes económicos territoriales, es posible que solo uno o dos sean pertinentes para una localidad en particular; si hay tres objetivos del eje 1, bien podría ser que una localidad solo quiera o necesite trabajar en uno de ellos, y así sucesivamente. En resumen, la coherencia entre el nivel territorial y local es clave; simple y sencillamente el programa de inclusión productiva no tiene los medios para poder atender la enorme diversidad de situaciones distintas de las 170 mil localidades rurales que hay en México. Ya de por sí atender varios cientos de territorios funcionales es complejo. Por ello, es que hay que tener una masa crítica y articular los planes locales a un plan territorial.

Ambos tipos de planes deben formularse en un proceso participativo. Es posible, por ejemplo, establecer grupos de trabajo con algunos de los participantes del programa que sean delegados para ello, e ir informando y analizando los avances en reuniones plenarias. El uso de tarjetas, mapas parlantes y otros medios visuales, ayuda a un mayor diálogo y a una mayor participación, en comparación con reuniones basadas en diálogos puramente orales.

No hay una secuencia “ideal” en que haya que hacer el plan territorial y los planes comunitarios. Hay argumentos a favor y en contra de comenzar por uno o por los otros. Tal vez la mejor opción sea un proceso

más iterativo, donde se va avanzando en paralelo entre ambos niveles. Por ejemplo, se puede comenzar por definir los ejes económicos territoriales, para luego tener una etapa de trabajo local en que se hagan los ejes comunitarios, para concluir, de ser necesario, con un ajuste de los ejes territoriales. De la misma forma, de ida y de vuelta, se puede avanzar en los objetivos, actividades y apoyos.

El responsable directo de la redacción final del plan territorial es el promotor territorial, en tanto que los planes locales son tarea de los respectivos promotores comunitarios. Sin embargo, es recomendable que esta tarea se acometa como equipo de trabajo, con momentos de intercambio, seguidos de momentos de trabajo individual. Para que los planes comunitarios sean coherentes entre sí y con el plan territorial, es indispensable que todos los integrantes del equipo estén en la misma sintonía y conduzcan el proceso de forma consistente.

4.2.2. Componente de Formulación e Implementación de Proyectos Territoriales

Los proyectos territoriales son iniciativas identificadas y formuladas participativamente con el fin de contribuir al desarrollo territorial mediante el fomento de un eje productivo. Por lo tanto, el componente de formulación e implementación de proyectos territoriales se pone en marcha una vez formulados los planes territoriales e identificados los ejes productivos. Un mismo eje productivo puede contar con más de un proyecto territorial y un proyecto territorial puede contribuir a más de un eje productivo del territorio.

Un proyecto territorial involucrará a un número importante de familias y personas de más de una localidad del territorio; sus actividades e inversiones buscarán mejorar:

- Las características y el funcionamiento de una actividad económica del territorio de tal manera que sea más rentable para las personas en condición de pobreza, y/o,
- la participación de las personas en condición de pobreza en dicha actividad económica.

Los objetivos de un proyecto territorial deben incluir uno o más de los siguientes elementos, siendo el último indispensable:

- a. Aumento de la producción
- b. Aumento de la productividad
- c. Aumento de los ingresos
- d. Reducción del porcentaje de personas pobres o extremadamente pobres en el territorio

Para lograr lo anterior, y teniendo en cuenta las condiciones de pobreza y exclusión en la que se encuentran las familias participantes, es clave que los proyectos territoriales aborden los siguientes elementos⁸:

Cambios en los sistemas de mercados: los proyectos territoriales deben apuntar a una mayor eficiencia e inclusividad de los mercados de los que dependen las actividades productivas de las personas en situación de pobreza. Eso significa que es necesario analizar qué cambios se requieren en las funciones básicas de intercambio de bienes y servicios, en la gobernanza de esos mercados y en el comportamiento de sus actores principales.

Innovación: el cambio sistémico está estrechamente relacionado con la implementación de nuevos procesos, la creación de nuevos productos, nuevas formas de organización y de relacionamiento entre los actores del mercado, mejoras tecnológicas, reformas institucionales o de política pública que permitan mejorar los términos de participación en los mercados de las personas en situación de pobreza y exclusión.

⁸ The Operational Guide for the Making Markets work for the Poor (M4P) Approach (2015)

Sostenibilidad: los proyectos territoriales serán sostenibles en la medida en que los mercados respondan a los cambios y provean beneficios económicos de forma continua a las familias, más allá de la duración del proyecto auspiciado por el programa.

4.2.2.1. Método

a) Fases de intervención

Para este componente se han identificado 8 actividades principales en dos fases (ver figura 3). La primera etapa es la de definición del proyecto territorial y va desde la caracterización y análisis del eje productivo hasta la formulación y validación comunitaria del proyecto. La segunda etapa es la de implementación del proyecto territorial e incluye la integración de los mecanismos de financiamiento, la entrega de los recursos a las familias participantes y el seguimiento de la implementación del proyecto. La duración de la primera etapa es de aproximadamente 4 meses (Ver Figura 4). El tiempo de entrega de los recursos dependerá de las instituciones financiadoras, sin embargo, la implementación de los proyectos territoriales debe pensarse como mínimo para tres años, a fin de garantizar que se produzcan los impactos deseados.

Los equipos territoriales y los apoyos externos que requieran serán los responsables de conducir el proceso. Éste debe ser altamente participativo, de tal manera que las familias involucradas se apropien verdaderamente de la iniciativa y se responsabilicen de llevar a cabo las acciones acordadas. Es importante considerar que el proceso combina actividades participativas que se llevan a cabo en las localidades con actividades de escritorio realizadas por el personal técnico y experto, orientadas a profundizar el análisis y estimar los costos y viabilidad del proyecto. En ese sentido, deben preverse diversos momentos de devolución y validación de dichos análisis a las personas participantes a fin de garantizar la naturaleza participativa del proceso.

Figura 3: Actividades principales para la identificación y formulación de un proyecto territorial



Figura 4: Duración del proceso de formulación del proyecto territorial

	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4
DEFINICIÓN DEL PROYECTO TERRITORIAL				
Preparación del proceso participativo	■			
Análisis de la cadena de valor y entorno habilitador		■		
Identificación de oportunidades de mercado			■	
Definición del Plan de acción y de la estrategia de financiamiento				■
Formulación y validación del proyecto territorial				■

b) Actividades y resultados esperados

FASE 1: DEFINICIÓN DEL PROYECTO TERRITORIAL

Actividad 1: Preparación del proceso participativo

La fase de preparación tiene como objetivo alistar todos los recursos necesarios para poner en marcha el proceso de formulación del proyecto territorial e identificar las capacidades y roles del equipo que conducirá el proceso.

El primer paso para planificar el proceso participativo es mapear las capacidades del equipo territorial a fin de establecer roles y responsabilidades a desempeñar durante la implementación del proceso. Es importante aprovechar las capacidades particulares de los miembros del equipo territorial y definir los apoyos externos que se requerirán para la formulación del proyecto territorial. Es importante prever en esta fase los tiempos requeridos para la contratación de dichos apoyos. Simultáneamente, deben identificarse los actores clave del territorio (autoridades, empresarios, organizaciones productivas, prestadores de servicios, centros educativos o académicos, etc.) a ser consultados. El plan de implementación del proceso participativo debe contemplar los tiempos y los recursos necesarios. Los actores locales deben ser informados oportunamente del proceso a modo de confirmar su participación y acordar las fechas, el lugar y la hora para las reuniones y talleres.

Esta fase debe ser conducida por el equipo territorial, el cual debe tener como producto final un plan de implementación del proceso participativo para la formulación del proyecto territorial.

Actividad 2: Análisis de la cadena de valor y del entorno habilitador

Esta actividad consiste en analizar el territorio funcional y las características relevantes que contribuyan a contextualizar el proyecto, determinar la situación actual y potencial del eje productivo y justificar su importancia para las localidades involucradas (localización, sociodemográficas, etc.).

Para ello se debe proceder a hacer un diagnóstico de los siguientes aspectos:

1. Caracterización de los mercados en que se participa actualmente o en los que potencialmente se podría participar. Describir el entorno habilitador o deshabilitador en el que opera; por ejemplo: normas y leyes, bienes públicos (como infraestructura), competencia, estándares de calidad, tendencias del consumidor.
2. Análisis de las cadenas de valor relevantes. Indicar cuáles son los roles de los actores de la cadena, cuánto y qué tipo de valor se agrega en cada eslabón, si existe poder concentrado en ciertos actores, etc. De preferencia, esquematizar la cadena y el valor generado en cada eslabón.
3. Actualización del padrón de participantes a modo de ampliar la cobertura y garantizar la formación de una masa crítica que pueda participar del proyecto.
4. Caracterización de las unidades productivas en las localidades del territorio funcional. Indicar las condiciones actuales del sistema productivo (considerando la infraestructura y los activos con que cuentan las familias), los costos de producción y los rendimientos obtenidos por ciclo productivo (en volumen y en dinero). Dicha caracterización debe ayudar a responder las preguntas: ¿cuál es el estado actual de las unidades de producción?, ¿cómo y cuánto se produce? ¿en qué mercados venden su producto?
5. Identificación del problema a resolver y las oportunidades productivas potenciales. Establecer cuáles son las barreras para la participación en el mercado (por ejemplo: limitación de conocimientos y capacidades técnicas o empresariales; disponibilidad, acceso y control sobre activos productivos; limitaciones socioculturales derivadas de relaciones de género, falta de interés de los jóvenes o discriminación étnica).

La actividad debe ser conducida por el Equipo Territorial, con el apoyo de los asesores externos y la participación amplia de hombres y mujeres de las localidades del territorio funcional donde se desarrollará el eje productivo.

El resultado de la actividad debe ser un diagnóstico del eje productivo que se quiere desarrollar.

Actividad 3: Identificación de oportunidades de mercado

La actividad consiste en definir, conjuntamente con las familias participantes, las oportunidades de mercado viables, considerando las características del mercado y de las familias participantes. Para ello es necesario identificar las estrategias para hacer frente a las limitaciones, barreras y riesgos para las actividades productivas. Luego se puede proceder a identificar las oportunidades de mercado más viables y describir:

- el/los producto/s o servicios a desarrollar
- el modelo de negocio más adecuado. Por ejemplo: mejora en la productividad, en el procesamiento, en la generación de productos secundarios, apertura de nuevos canales de comercialización, reducción del número de intermediarios, prestación de servicios, producción/suministro de insumos, etc.

Con el fin de asegurar la viabilidad de la oportunidad identificada, se requiere identificar cuáles son los principales riesgos que podría enfrentar la iniciativa, de qué tipo son y a quiénes afectan de manera particular; por ejemplo: violencia o conflictividad, vulnerabilidad ambiental, etc. De igual forma, debe estimarse el potencial de crecimiento y escalabilidad de la oportunidad priorizada.

Esta fase debe ser conducida por el Equipo Territorial, con el apoyo de los asesores externos y la participación amplia de hombres y mujeres de las localidades del territorio funcional donde se desarrollará el eje productivo. Es clave prever la mayor participación de familias en esta fase. El resultado de esta actividad es un planteamiento preliminar del proyecto territorial

Actividad 4: Definición del plan de acción y de la estrategia de financiamiento

La fase de identificación del plan de acción consiste en definir, conjuntamente con las familias participantes, las acciones y estrategias que se emprenderán para desarrollar el eje productivo a corto y mediano plazo (¿cómo y cuándo se va a hacer?). Esto incluye la identificación de los mecanismos de financiamiento posibles y viables para las acciones priorizadas.

Los pasos a seguir deberán ser los siguientes:

1. Definir el esquema de gestión para el proyecto territorial (cuál es la estructura organizativa y de gobernanza más adecuada para la actividad productiva identificada).
2. Acordar acciones e hitos a corto (3 años) y mediano (6 años) plazo para los componentes productivo, comercial y de organización:
 - a) plan de comercialización: precios, lugares, productos, ¿cómo se posicionará el eje productivo?
 - b) plan de operaciones o de producción: equipo e instalaciones requeridas, procesos necesarios
 - c) proyección de ventas, crecimiento y escalabilidad
3. Definir estrategias para:
 - a) la reducción de riesgos ambientales y sociales,
 - b) abordar limitaciones y barreras identificadas en la fase 2
 - c) garantizar la sostenibilidad del proyecto territorial
4. Estimar el costo del proyecto territorial: establecer el presupuesto de operaciones y delinear un plan de inversión
5. Calcular la viabilidad del proyecto (análisis de costos y beneficios) y describir los resultados esperados a partir de la implementación del proyecto. Por ejemplo, qué incrementos en volumen de producción se esperan respecto a la situación actual y cuánto representan en dinero. Tomar en cuenta los costos de producción y los precios de venta a fin de poder determinar las utilidades. Si los incrementos son progresivos, indicar cuánto se lograría en cada año.
6. Definir un cronograma de implementación para las acciones, con roles y responsabilidades de los involucrados
7. Definir las fuentes potenciales de recursos institucionales para el financiamiento del proyecto

Esta actividad deberá ser conducida por el Equipo Territorial, con el apoyo de los asesores externos y la participación amplia de hombres y mujeres de las localidades del territorio funcional donde se desarrollará el eje productivo. Como en la actividad anterior, es clave prever la mayor participación de familias en esta fase. El producto a obtener como resultado de esta actividad es un Plan de Acción para la implementación del proyecto territorial.

Actividad 5: Formulación y validación del proyecto territorial

Esta actividad consiste en integrar toda la información recopilada y analizada en las actividades anteriores con el fin de plasmar las ideas identificadas para el desarrollo del eje productivo en una propuesta formal de proyecto territorial. Asimismo, prevé la presentación del mismo a la organización de productores y productoras, así como a los demás actores involucrados en la formulación, para su validación final y el establecimiento de acuerdos y responsabilidades para las fases sucesivas. Se recomienda redactar tanto la propuesta técnica del proyecto territorial como una versión simplificada del proyecto para ser distribuida a las familias participantes.

El planteamiento final del proyecto deberá presentarse a las familias participantes para su discusión y para explicar cualquier ajuste que se haya realizado al planteamiento desde la vez anterior que se condujo un ejercicio participativo con las familias. El proyecto territorial deberá ser validado por las familias participantes. Se recomienda listar los consensos alcanzados, así como acordar responsabilidades para dar seguimiento en fases sucesivas. Los acuerdos podrían incluir el compromiso para integrar ulteriores ajustes derivados de la discusión de la propuesta.

Concluido este proceso deberá hacerse una entrega formal a las familias participantes del Proyecto Territorial en versión completa y simplificada, con todos los elementos del proyecto pero presentados con el menor texto posible y con soportes visuales, como por ejemplo: diapositivas, infografías, videos, etc.

Esta actividad es primordialmente de trabajo de gabinete con base en el trabajo de campo realizado en las fases anteriores. Deberán participar activamente los equipos territoriales y los consultores y asesores contratados. Para la validación es importante garantizar la participación tanto de los equipos territoriales como de las familias que hayan participado en la formulación del proyecto territorial.

Los productos resultantes de esta actividad son tres:

- Propuesta técnica del proyecto territorial
- Versión simplificada de la propuesta de proyecto territorial
- Acuerdo de validación de la propuesta de proyecto territorial y pasos a seguir

FASE 2: DEFINICIÓN DEL PROYECTO TERRITORIAL

Actividad 6: Integración de los mecanismos de financiamiento

La actividad consiste en proceder a la solicitud de los fondos a las instituciones correspondientes (programas de fomento, instituciones de crédito u otros), según la naturaleza del proyecto territorial a financiar. El éxito de esta fase depende de la efectiva concurrencia de la oferta del estado, así como de otras posibles fuentes de financiamiento, y requiere de una acción coordinada de la coordinación del programa y de los equipos territoriales.

Los equipos territoriales, conjuntamente con la Coordinación Nacional del Programa deberán proceder de la siguiente manera:

1. Integrar los expedientes y documentación básica necesaria para solicitar fondos via las convocatorias de los Programas de Fomento. Esta actividad requiere de un sólido conocimiento de la oferta de los Programas de Fomento y, sobre todo, de un minucioso análisis de la propuesta financiera de los proyectos por parte de los equipos territoriales a modo de identificar acciones y componentes (productivos, comerciales y organizativos) que son susceptibles de ser financiados por determinados Programas.
2. Aplicar a las convocatorias de los Programas de Fomento.
3. Presentar solicitudes de financiamiento a instituciones de crédito.

Como resultado se obtendrán los Expedientes con toda la documentación necesaria para aplicar a cualquier convocatoria, ya sea de los Programas de Fomento o de cualquier otra institución pública o privada.

Actividad 7: Entrega del financiamiento

Esta fase consiste en asegurar que los recursos obtenidos sean asignados y ejercidos adecuadamente según las especificaciones de la institución financiadora y en línea con el planteamiento del proyecto territorial. Durante esta fase, el Equipo Territorial junto con la Coordinación Nacional, se encargarán de acompañar la compra de insumos, el pago de servicios o la transferencia de recursos a las organizaciones a manera de que los recursos sean ejercidos correctamente, así como de comprobar la ejecución de los recursos. Como resultado de ello se obtendrán los siguientes productos:

- Convenios o contratos firmados para la ejecución de recursos
- Comprobantes de gastos
- Informes de ejecución

Actividad 8: Seguimiento

La fase de seguimiento tiene como objetivo acompañar la realización de las actividades del proyecto territorial, con base en los acuerdos alcanzados, los planes de trabajo e indicadores, así como generar nuevos consensos o realizar los ajustes necesarios para la correcta implementación del proyecto territorial. Para ello el Equipo Territorial junto conjuntamente con la Coordinación Nacional deberán:

1. Realizar reuniones de seguimiento del proyecto territorial
2. Recopilar y analizar la información del avance de las actividades generada a nivel de las organizaciones de productores y productoras y de los equipos territoriales.
3. Efectuar visitas regulares a los proyectos a fin de verificar la correcta implementación de las acciones del proyecto y detectar necesidades de ajuste de acciones y estrategias.
4. Preparar los respectivos informes de avance de los proyectos territoriales.

4.2.3. Componente de Organización Comunitaria y Territorial

La estrategia central del Programa es estimular y apoyar procesos económicos territoriales crecientemente auto-sostenidos, que incorporen a miembros de los hogares rurales en situación de pobreza como productores por cuenta propia y/o como trabajadores asalariados. Ello supone, entre otras acciones, desarrollar las 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, en vez de apoyar micro-proyectos aislados y dispersos.

Por ello se considera que la organización social para el desarrollo es, en sí misma, un resultado principal que el programa promoverá en forma activa, ya que sin capital social no existe ninguna posibilidad de que las personas en situación de pobreza que viven en zonas rurales tengan una mayor participación en la economía del país. Se trata de superar la formación de “organizaciones” subordinadas a las necesidades y lógicas de proyectos o programas particulares, invirtiendo en cambio en desarrollar o fortalecer organizaciones realmente autónomas, democráticas, y crecientemente auto-sustentables. Para ello, es necesario distinguir al menos tres niveles de organización: a nivel de familia o familias, a nivel de comunidad o localidad, a nivel de un territorio más amplio que la localidad (articulador de ejes productivos); cada nivel de organización requiere procesos diferenciados, aunque deseablemente convergentes.

En el mismo documento se estableció como uno de los componentes del programa la “Participación y organización social”. Desde el punto de vista de las comunidades, el programa debe contribuir a fortalecer la cohesión social y el fortalecimiento de formas autónomas de representación.

El punto de partida es reconocer:

- Que en el trabajo en una comunidad no se parte de cero. Existen mecanismos formales e informales de participación y acción colectiva. Existen ya varios mecanismos de organización dentro de las comunidades que pueden servir de guía para la conformación de las organizaciones económicas locales/territoriales.

- Que las experiencias pasadas en relación con intervenciones públicas, particularmente aquellas que han sido insatisfactorias, generan un bloqueo en las percepciones de la gente respecto a nuevas propuestas. No se debe subestimar este factor como una barrera efectiva que conduce a respuestas negativas bajo la forma de rechazo a la participación u oportunismo.
- Las formas actuales de representación de la comunidad, hayan sido éstas promovidas por intervenciones públicas de ámbito federal, estatal o municipal; o sean producto de instancias más permanentes de representación –como los comisariados ejidales o los delegados municipales. De forma preponderante, se reconocen las formas de organización comunitaria promovidas por el programa PROSPERA; éstas serán un punto de partida esencial y requieren ser contempladas en el diagnóstico organizativo.

Para impulsar el proceso de organización se propusieron tres ejes:

- elaboración e implementación y seguimiento del plan de desarrollo.
- inversión en el fortalecimiento y desarrollo de organización social en cada localidad, que pueda coordinar de manera efectiva la acción colectiva local para el desarrollo económico.
- los equipos técnicos no son consultores dependientes del Estado a través del programa para que den servicios a la población atendida, sino consultores empleados y pagados por la población atendida a través de su organización social, empleando para ello los recursos del programa.

La organización comunitaria y territorial es uno de los mecanismos para el impulso de las actividades productivas en el territorio. Se reconoce que la acción colectiva de las familias y la organización económica local y/o territorial permiten articular iniciativas, reducen costos de transacción, aumentan la capacidad de negociación de los pequeños productores y familias vulnerables y sientan las bases para una acción cooperativa a escala territorial.

Este componente tiene por objetivo:

Los hogares rurales en territorios productivos conforman organizaciones formales e informales que les permitan mejorar: sus ingresos obtenidos a través de las diversas actividades económicas que se desarrollan en el territorio; su producción de alimentos; la productividad de los factores de producción de que disponen y que accedan efectivamente a las políticas y programas públicos para los cuales califican.

4.2.3.1. Método

a) Fases de intervención

Las actividades de este componente se organizan en las fases ilustradas en la Figura 5.

Figura 5. Diagrama de flujo organización comunitaria



b) Fases de intervención

El modelo de intervención se desarrolla con base a siete actividades estratégicas:

1. Diagnóstico organizativo de las comunidades sobre el terreno. La observación crítica y sistemática de la realidad de las comunidades es fundamental para establecer un panorama general de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en el plano organizativo que se presentan y poder establecer las estrategias para conformar la organización.
2. Identificación de posibles participantes. Organizar el proceso organizativo para conocer quienes participan es la base para la conformación de la organización comunitaria y económica.
3. Conformación de la organización económica local y/o territorial. Se establecen los elementos mínimos que sirvan a la gobernanza de la organización y se formula el programa de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.
4. Promoción de la participación en los procesos organizativos. Un aspecto primordial en el desarrollo y sostenibilidad de organizaciones comunitarias es que todos/as sus integrantes puedan participar en la toma de decisiones, teniendo voz y voto efectivos. Por ello es fundamental promover la participación de todos los miembros en las distintas actividades.
5. Construcción de redes. Para poder identificar e impulsar los proyectos territoriales es necesario establecer relaciones de cooperación con otras organizaciones en el territorio
6. Seguimiento a la evolución de la organización. Para que el nivel organizativo de la comunidad prospere es necesario que exista constante seguimiento y evaluación por parte de los miembros y el promotor.
7. Vinculación con autoridades y actores clave del proceso organizativo. Es necesario que la organización, conjuntamente con promotores, establezcan la vinculación con las diversas autoridades y actores que pueden incidir en el proceso a nivel organizativo y en los proyectos locales y territoriales.

4.3. Resumen narrativo de la Matriz de Indicadores del Programa

Una de las principales herramientas en México para la Gestión por Resultados es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual se considera un instrumento de planeación estratégica que expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas, que permite alinear su contribución a los ejes de política pública, así como identificar sus objetivos, indicadores y metas, medios de verificación y supuestos o riesgos que podrían influir sobre los resultados de los programas.

Desde el año 2007, el diseño de la MIR se hizo obligatorio para aquellos programas presupuestarios modalidad S “sujetos a reglas de operación” y se ha ido extendiendo a programas con otras modalidades presupuestarias. Por esta razón, se considera pertinente plantear en este documento una propuesta de resumen narrativo para la MIR del Programa Territorios Productivos.

El Fin del programa se plantea como “Contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos territoriales”, el cual representa una adecuada alineación al Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, particularmente en la Estrategia 6.1 Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.

Respecto del Propósito del Programa, este se define como “Los hogares rurales en condición de pobreza en localidades y territorios en que los pequeños productores y campesinos tienen un peso social y económico preponderante llevan a cabo proyectos productivos rentables y sostenibles”. Este propósito cuenta con una delimitación y cuantificación precisa de la población potencial, se incluye además una definición operativa para determinar la población objetivo y la estrategia de atención y, finalmente establece de forma precisa el objetivo a lograr que se incide directamente en la estrategia de inclusión productiva de Prospera.

Se presentan además tres componentes que son explicados de forma amplia en el documento: “Planeación territorial realizada”, “Proyectos Territoriales formulados e implementados” y, “Organización comunitaria y territorial fortalecida”.

Finalmente, se plantean 18 actividades en las cuales se busca resumir las fases para la implementación de los componentes:

Componente 1: Planeación Territorial realizada

- Presentación del programa a las autoridades y potenciales familias participantes
- Caracterización territorial y de las localidades participantes
- Elaboración del plan territorial de desarrollo

Componente 2: Proyectos Territoriales formulados e implementados

- Preparación del proceso participativo
- Análisis de la cadena de valor y entorno habilitador
- Identificación de oportunidades de mercado
- Definición del plan de acción y de la estrategia de financiamiento
- Formulación y validación del proyecto territorial
- Integración de los mecanismos de financiamiento
- Entrega del financiamiento
- Seguimiento

Componente 3: Organización comunitaria y territorial fortalecida

- Diagnóstico organizativo de las comunidades sobre el terreno.
- Identificación de posibles participantes.
- Conformación de la organización económica local y/o territorial
- Promoción de la participación en los procesos organizativos.
- Construcción de redes.
- Seguimiento a la evolución de la organización.
- Vinculación con autoridades y actores clave del proceso organizativo

4.4. Integración y operación del padrón de beneficiarios

Para la integración y operación del padrón de beneficiarios, se consideran dos tipos de participantes en el programa. Por una parte, aquellos beneficiarios que forman parte de familias Prospera y cuya información socioeconómica y situación de pobreza ya ha sido validada por la operación permanente de Prospera. A estas personas se les denominará Padrón Activo de Prospera

Se incorporan además como parte del padrón de participantes en el PTP, particularmente desde las etapas de formulación y validación de los proyectos territoriales, personas que, sin pertenecer a familias Prospera, si participarán de la organización económica local o territorial y deben cumplir los criterios de elegibilidad que los programas de fomento productivo asignen. A estas personas se les denominará Padrón Sistema de Focalización para el Desarrollo (SIFODE).

Se consideran también dos momentos en la integración del padrón de beneficiarios de PTP. El primer momento es durante las etapas del Componente de Planeación Territorial y hasta la Conformación de la organización económica local y/o territorial. Durante esta etapa, el Padrón Activo de Prospera tendrá una función fundamentalmente de monitoreo pues, además de la asistencia técnica proporcionada directamente por el PTP (Promotores comunitarios, territoriales) no se canalizan recursos directamente a los integrantes del Padrón Activo de Prospera. En el segundo momento, una vez conformada la organización económica, el Padrón Activo de Prospera funcionará como mecanismo para el cálculo de la asignación de recursos a las organizaciones. Por su parte el Padrón SIFODE será únicamente de carácter informativo.

4.4.1. Padrón activo de Prospera

En el Padrón Activo de Prospera, se integrarán los miembros de las familias incorporadas a Prospera y que se mantienen activas por su participación en las labores de las primeras fases del PTP. La actualización del Padrón Activo de Prospera, para el PTP se realiza de forma permanente hasta la conformación de la organización económica local y/o territorial. A partir de ese momento, el padrón permitirá el cálculo de las transferencias a las organizaciones económicas de familias Prospera.

4.4.2. Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE)

En el SIFODE se consolida la información socioeconómica de las personas–hogares y se registra la información de las áreas de atención social o actores sociales incorporadas al Padrón de Beneficiarios. La información socioeconómica de las personas-hogares es evaluada para la determinación de potenciales beneficiarios de los distintos programas adheridos al SIFODE. El SIFODE es de uso obligatorio para aquellos programas que focalizan personas-hogares para sus apoyos y la implementación del SIFODE en el Programa Territorios Productivos permitirá una dinámica más ágil para la vinculación de los beneficiarios con los programas de fomento productivo.

El Programa realizará la recolección de información socioeconómica de acuerdo a lo establecido en los Lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica y Captura.

La información proveniente de los cuestionarios recolectados por el PTP se incorporará al SIFODE y se administrará con base en los Lineamientos de Integración, Uso y Compartición de Información Socioeconómica del SIFODE. La evaluación de la información corresponde ya a los programas de fomento productivo.

5. FUENTES DE INFORMACIÓN

Decreto de Creación de PROPERA. Accesible en:

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/15278/05092014_DOF_Decreto_de_Creacion_Prospera.pdf

Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Accesible en:

http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf

Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018. Accesible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312422&fecha=30/08/2013

Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo Referente al Sector Social de la Economía. Accesible en:

http://www.inaes.gob.mx/doctos/pdf/DOF_LESS.pdf

Programa Económico para el Ejercicio Fiscal 2017. Accesible en:

http://www.diputados.gob.mx/PEF_2017.html

RIMISP (2014). *"Territorios Productivos. Propuesta de un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos"*.

Equipo Asesor Programa Piloto Territorios Productivos (2016). *"Guía de Campo 1. Selección de entidades, territorios, localidades y familias participantes"*. RIMISP.

Equipo Asesor Programa Piloto Territorios Productivos (2016). *"Guía de Campo 2. Selección de Promotores"*. RIMISP.

Equipo Asesor Programa Piloto Territorios Productivos (2016). *"Guía de Campo 3. Organización en la Comunidad"*. RIMISP.

Equipo Asesor Programa Piloto Territorios Productivos (2016). *"Guía de Campo 4. Organización en la Comunidad con Transferencia de Recursos"*. RIMISP.

Equipo Asesor Programa Piloto Territorios Productivos (2016). *"Guía de Campo 5. Potencial Económico de los Territorios y Proyectos Territoriales"*. RIMISP.

Equipo Asesor Programa Piloto Territorios Productivos (2016). *"Inclusión Productiva Rural. Aprendizajes de un Año del Programa Piloto Territorios Productivos"*. RIMISP.

Soloaga, I. y Yúnez, A. (2013). *"Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en los territorios funcionales: 2005-2010"*. Documento de Trabajo N°25. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

The Springfield Centre (2015) *"The Operational Guide for the Making Markets Work for the Poor (M4P) Approach"*, 2nd edition funded by SDC & DFID.