

DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento N° 208
Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial

Inclusión Productiva Rural Aprendizajes de un Año del Programa Piloto Territorios Productivos

Equipo Asesor del Programa
Julio A. Berdegú, Gerardo Franco, Gustavo Gordillo,
Celeste Molina, Héctor Robles, Isidro Soloaga y
Antonio Yúnez Naude

Agosto, 2016

Este documento es el resultado del Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP) coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC Canadá), cuyo apoyo ha hecho posible el trabajo de colaboración con el gobierno de México durante el diseño y la implementación inicial del Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Agradecemos así mismo a Ignacia Fernández, John Scott, Tomás Rosada y Ramiro Ornelas por las aportaciones y comentarios críticos a las versiones iniciales del escrito.

El presente documento ha sido desarrollado por el Equipo Asesor del Programa Piloto Territorios Productivos, que asume la responsabilidad por los contenidos. Este documento no compromete ni representa necesariamente la opinión de ninguna dependencia o autoridad del gobierno de México, ni de los organismos internacionales que han apoyado el trabajo del Equipo Asesor.

Cita

Berdegúe, J.; Franco, G.; Gordillo, G.; Molina, C.; Robles, H.; Soloaga, I.; Yúñez, A.; 2016. "Inclusión Productiva Rural. Aprendizajes de un Año del Programa Piloto Territorios Productivos", Serie Documentos de Trabajo N° 208, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Piloto Territorios Productivos. Rimisp, Santiago, Chile.

Autores:

Julio Berdegúe, 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.

Gustavo Gordillo, Investigador Asociado en Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México.

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.

Isidro Soloaga, Profesor de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México (México). Investigador Asociado, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Antonio Yúñez Naude, 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

RESUMEN EJECUTIVO PRESENTACIÓN	1
1. EL DIAGNÓSTICO INICIAL.....	2
2. PREGUNTAS DE APRENDIZAJE	2
3. LA HIPÓTESIS INICIAL	2
4. ACCIONES REALIZADAS	3
5. APRENDIZAJES DE LA DEMANDA	5
6. APRENDIZAJES DEL LADO DE LA OFERTA.....	9
7. UNA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN VERTICAL	11

Inclusión Productiva Rural

Aprendizajes de un Año del Programa Piloto

Territorios Productivos

RESUMEN EJECUTIVO | PRESENTACIÓN

El programa Territorios Productivos está poniendo a prueba una estrategia de inclusión productiva territorial. Esta se basa en articular la demanda de la población rural en condición de pobreza que es beneficiaria de PROSPERA y, a partir de ella, lograr la concurrencia de los programas productivos gubernamentales, proporcionando una canasta integral de bienes y servicios que sea suficiente para poner en marcha una dinámica crecientemente auto-sostenible de generación de ingresos.

En los primeros 15 meses de implementación de este programa se avanzó en la forma en que se puede articular la demanda; 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 ambos problemas pueden ser atendidos mediante las gestiones de la Coordinación del Programa. Sin embargo, ha resultado prácticamente imposible lograr la concurrencia de los programas productivos que concentran la oferta pública, excepto de aquellos relacionados con SEDESOL (Opciones Productivas e INAES). En este aspecto el programa enfrenta una profunda restricción estructural.

La principal recomendación es que las políticas públicas de inclusión social deben basarse en una estrategia de integración vertical de oferta y demanda. Esta estrategia integrada consiste tanto en resolver los problemas pendientes por el lado de la demanda, como en asegurar un control centralizado de los recursos para responder a la demanda organizada e integrada por parte de PROSPERA. El programa Territorios Productivos, con algunos ajustes derivados del aprendizaje que se pueden implementar en lo que resta de 2016, puede estar en condiciones de poner a prueba ese modelo en el 2017. Esto permitiría responder la pregunta central de esta experiencia de aprendizaje; a saber: ¿cómo y bajo qué condiciones un programa de inclusión productiva de familias PROSPERA puede impactar en sus ingresos monetarios, en una magnitud tal que el esfuerzo sea socialmente rentable y que se traduzca en una disminución de los índices de pobreza?

1. EL DIAGNÓSTICO INICIAL

El programa se diseñó y se puso en marcha para enfrentar dos problemas que se determinan mutuamente: a) la pobreza rural no ha disminuido en México a una velocidad comparable con lo logrado por países con similares niveles de desarrollo, y, b) el rendimiento de las actividades productivas de las familias de bajos ingresos, en particular la productividad agrícola campesina, se encuentra estancado, lo cual abona al bajo crecimiento de la productividad en México e impacta en las cifras agregadas sectoriales, especialmente en amplias regiones del país donde predomina la agricultura campesina que no ha podido mejorar.

Las causas de este problema dual son varias. El programa se diseñó para atacar algunas de ellas asociadas a la calidad del gasto público: a) la desarticulación entre los instrumentos de la política social y los de la política de fomento productivo, lo que provoca que se pierdan oportunidades y sinergias; b) la muy baja cobertura del gasto público sectorial agropecuario en cuanto a los hogares rurales en condición de pobreza; c) la desarticulación del gasto público productivo en una multitud de programas que dispersan los apoyos a los pequeños productores y campesinos, y se limitan a intervenciones parciales y puntuales de bajo impacto y d) el clientelismo, intermediación y corrupción del mecanismo de atención por ventanilla, que convierte a los campesinos en entes pasivos dependientes de la benevolencia estatal.

Estos factores causales han estado presentes por tiempo suficiente como para haber dado origen a tres inercias muy poderosas y profundamente enraizadas: a) la inercia de las instituciones de las políticas social y productiva, cada una con sus lógicas sectoriales; b) la inercia de los equipos técnicos que en lugar de brindar servicios directos a los productores se desempeñan como intermediarios de la canalización de los recursos fiscales y, a veces, como agentes activos del clientelismo y la corrupción, y; c) la lógica de las familias usuarias de los programas, que consiste en esperar pasivamente la recepción de “apoyos” que no conllevan ninguna obligación mayor que implique algún esfuerzo para su desarrollo.

2. PREGUNTAS DE APRENDIZAJE

El programa se crea como una iniciativa de aprendizaje porque la articulación social-productiva es un problema complejo de política pública, y porque tanto en México como en otros países similares hay escasez de información sobre las mejores soluciones en distintos contextos. El aprendizaje se guía por algunas preguntas que se resumen de la siguiente forma:

- i. ¿Se puede organizar la demanda de las familias PROSPERA por aquellos bienes y servicios de fomento productivo que requieren para eliminar las restricciones que enfrentan?
- ii. ¿Se puede conseguir la concurrencia de los programas productivos y los programas sociales (PROSPERA para todos los efectos prácticos) con base en la organización de la demanda? Lo que llamamos “concurrencia de abajo hacia arriba”.
- iii. Mediante la concurrencia de varios programas productivos en los ámbitos de una misma localidad y del territorio del que forma parte ¿se puede articular un conjunto integral de bienes y servicios que sea suficiente para estimular y apoyar nuevas o mejores actividades económicas?

La interrogante principal radica en cuestionarse si el efecto de la organización de la demanda, la concurrencia, y la articulación, aunado a la lógica territorial del programa, conducirá a un incremento significativo y sostenible del ingreso independiente de los hogares rurales beneficiarios de PROSPERA.

3. LA HIPÓTESIS INICIAL

La hipótesis inicial del programa fue que la calidad de la demanda organizada de las familias PROSPERA por bienes y servicios de fomento productivo, aunada al compromiso y al peso político y técnico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y de PROSPERA, así como a la decisión presidencial de impulsar una estrategia de inclusión productiva de las familias en situación de pobreza (cambio de Oportunidades a PROSPERA), serían factores suficientes para movilizar y articular una pequeña fracción de la oferta pública ya existente de fomento productivo. El programa podría en esas condiciones dar claras evidencias sobre la respuesta a cada una de las cuatro preguntas de aprendizaje, que podría ser utilizada por los diseñadores de política y las autoridades para, en su caso, expandir el modelo de intervención.

4. ACCIONES REALIZADAS

Las acciones principales realizadas en el primer año de implementación del programa, son las siguientes:

- Selección de población objetivo y población por atender, con base en una metodología de análisis territorial, con información censal y de datos del padrón de PROSPERA, más una encuesta comunitaria a las localidades preseleccionadas.
- Concurso público de méritos para la selección de los 58 promotores funcionales y comunitarios. La selección incluyó una revisión de su currículo, una observación de los precandidatos durante un taller de capacitación y la evaluación de una propuesta escrita sobre cómo ellos propondrían se realizara un proceso de diagnóstico y planificación participativa a escala local.
- Por instrucción del secretario de Hacienda, la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 incluye la información sobre este programa y el proceso de concurrencia esperado. En el presupuesto de 2015 se asignaron 103.000.000, y en 2016, 64.000.000 de pesos.
- Reuniones de trabajo PROSPERA–SHCP con cada uno de los 15 programas productivos concurrentes de siete dependencias federales. Los principales programas en cuanto al tamaño de su presupuesto eran los programas o componentes dependientes de SAGARPA. En estas reuniones se discutieron en detalle las reglas de operación (ROP) de cada programa para identificar barreras de entrada a familias PROSPERA. Con la participación de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP se introdujo un párrafo especial en las ROP de casi todos esos programas (la excepción son los que operan con padrón, como ProAgro) que hace explícita la posibilidad de una convocatoria especial para que se presenten proyectos productivos de familias PROSPERA, incluyendo las del programa Territorios Productivos.
- Establecimiento de 17 equipos de promotores funcionales, que atendieron 82 localidades, en 23 municipios, 17 territorios y cinco estados. En esas localidades habitan 36.899 familias PROSPERA, todas ellas elegibles para participar en el programa. Alrededor de 15.000 de ellas se unieron a las primeras actividades del programa.
- Procesos participativos de elaboración de 82 diagnósticos y 82 planes comunitarios de desarrollo, documentos que identifican ejes productivos territoriales en los cuales participan las familias en condición de pobreza, para que sirvieran como guías en la formulación de proyectos integrales territoriales.
- Elaboración de 574 proyectos productivos “tradicionales”¹ con participación de aproximadamente 10.960 familias PROSPERA. Se logró obtener el registro de 241 proyectos en las ventanillas de solo tres de los 15 programas productivos que se esperaba que concurrieran: FONART, INAES y Opciones Productivas, los tres actualmente sectorizados en SEDESOL. Esos tres programas finalmente aprobaron 196 proyectos, por un monto de \$ 104.4 millones, con lo que se benefició a 3.744 familias del programa. Al final, no concurrió ninguno de los programas vinculados a SAGARPA, ni CDI, argumentando falta de fondos o que ya tenían comprometido el recurso producto de sus propios procesos de apertura de ventanilla.
- Acompañamiento a la implementación de los proyectos productivos aprobados, conforme los recursos se iban transfiriendo a las beneficiarias. Además, y ante el hecho de que muchos de los apoyos de los programas productivos se limitan a la transferencia de determinados bienes, los promotores en los territorios se vieron obligados a gestionar la colaboración de otras instancias calificadas para brindar servicios de capacitación o asistencia técnica (universidades, sociedad civil, etc.), que permitiera un mejor uso de los activos productivos recibidos por las familias participantes

¹ Usamos el término “tradicional” para referirnos a proyectos de carácter familiar diseñados de acuerdo a las estipulaciones de las ROP de alguno de los programas productivos federales, en contraste con los proyectos territoriales integrales que el PPTP busca promover y apoyar.

- A lo largo del proceso se realizaron, durante 2015, cinco sesiones del SubComité de Empleo, Ingreso y Ahorro de PROSPERA, presididas por el titular de la Unidad de Productividad Económica de la SHCP, con participación de PROSPERA y de representantes de los 15 programas productivos concurrentes.

Tras solo un año de implementación y a seis meses de que los bienes y servicios productivos llegaran a las familias cuyos proyectos fueron aprobados, no es posible dar ninguna opinión o antecedente sobre los impactos en los cuatro indicadores relacionados con los objetivos del programa: cambios en producción, productividad, ingreso monetario, y condición de pobreza. Sin embargo, sí es posible proporcionar algunos datos sobre el acceso de las familias a bienes y servicios de desarrollo productivo, que deberían ser el medio que permitiera el logro de los objetivos (cuadro 1).

Cuadro 1. Acceso de las participantes a proyectos productivos

Población objetivo en 17 territorios (Núm.)	36.899
Población atendida en 17 territorios (Núm.)	15.000
Población atendida/Población objetivo (Porcentaje)	41
Población con proyecto productivo formulado (Núm.)	10.960
Población con proyecto productivo formulado Porcentaje	73
Población que presentó proyectos en ventanillas (Núm.)	4,599
Población que presentó proyectos en ventanillas (Porcentaje)	31%
Población con proyectos aprobados en 2015 (Núm.)	3.744
Población con proyectos aprobados en 2015 (Porcentaje)	25%

- Aproximadamente 41% del total de las familias PROSPERA residentes en los territorios del programa participaron en al menos una de las actividades iniciales. El resto optó por no incorporarse al programa; una debilidad del programa es que no se pudo establecer a ciencia cierta qué variables fueron las que más incidieron en este proceso de autoselección. Es posible que un porcentaje de los no participantes iniciales haya optado por situarse temporalmente al margen hasta poder conocer y evaluar en qué consistía el programa en la práctica, y qué resultados y beneficios otorgaba a los que si aceptaban el reto de participar. También podría ser que las familias que no participaron no hayan recibido información completa y oportuna.² Otro porcentaje de no participantes puede estar integrado por familias que no tiene interés en incorporarse a proyectos productivos y que decide que este programa no es para ellos, en especial porque no promete de entrada “bajar” nada. Y, finalmente, pudiera haber un porcentaje de familias que hayan sido bloqueadas por líderes locales formales o informales. De cada familia generalmente participó una sola persona.
- De la población atendida, aproximadamente 73% estuvo activamente involucrada en las actividades, talleres y reuniones, con lo que se logró que formaran parte de uno de los proyectos productivos “tradicionales” elaborados en el primer año del programa.
- Del 73% mencionado, 42% logró que sus proyectos fueran registrados en alguna de las “ventanillas” de los programas productivos. Lamentablemente las dependencias no mantienen un registro sistemático de las razones por las cuales determinado proyecto no se registra, y menos aún se entrega información a las personas o grupos que han intentado postular de por qué se declina el proyecto.

² Hay informaciones de que, en algunos estados, personal de las Delegaciones de PROSPERA intentaron orientar la invitación a participar solo a algunas de las familias elegibles.

- El 25% de la población atendida logró que sus proyectos fueran aprobados y han recibido o están a la espera de recibir determinados apoyos puntuales, no integrales, de los programas productivos. Comparado con las tasas de éxito de los proyectos que entran por las vías convencionales a las ventanillas, estimamos que el PPTP es entre 2.5 y 5 veces más eficiente en esta etapa. Ello se puede deber en parte a la calidad de los proyectos, y en parte a los compromisos y acuerdos que PROSPERA estableció con las autoridades de los tres programas productivos que finalmente sí concurrieron, todos ellos sectorizados en SEDESOL.
- Lo anterior significa que hay dos cuellos de botella principales en esta secuencia: el proceso de autoselección inicial, y el proceso de aceptación y registro de los programas productivos de los que surjan proyectos que conlleven un proceso participativo y organizado.
- El valor promedio de los apoyos aprobados per cápita, fue de \$ 27891. El costo total (presupuesto total ejercido en 2015) del programa por persona que fue parte de un proyecto que finalmente sí fue aprobado, fue de \$18663.00, en tanto que el valor per cápita por proyecto elaborado y no aprobado en 2015, fue de \$ 6375.00.
- Es importante explicitar que los proyectos que no se pudieron registrar en 2015, o que se registraron y no fueron aprobados, quedaron en poder de las comunidades y/o de los equipos de promotores territoriales. Muchos de ellos fueron nuevamente presentados en las ventanillas en 2016, sin que a la fecha tengamos información registrada de los resultados de este proceso.

5. APRENDIZAJES DE LA DEMANDA

El programa y principalmente el actor PROSPERA, ha logrado algunos avances significativos en cuanto a la tarea de movilizar y organizar la demanda por bienes y servicios de desarrollo económico, por parte de las familias rurales en condición de pobreza. Sin embargo, hay algunas fallas que persisten hasta ahora y que se debe tratar de corregir. Los siguientes son algunos aprendizajes importantes, en lo que corresponde a la demanda:

- a. Se 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. El método se basa enteramente en criterios objetivos, verificables e independientes de PROSPERA y de los programas productivos. Esto no es menor, pues está bien establecido que los programas productivos tienen un severo problema de débil focalización en familias rurales en condición de pobreza, especialmente si se busca que estas familias sean sujetos de las políticas sociales. Además, las definiciones demasiado generales de las poblaciones objetivo y poblaciones atendidas de muchos programas productivos –incentivadas por el mecanismo de ventanilla– facilitan la captura de esos programas.

El método sigue un enfoque territorial que permite concentrar la atención en territorios rurales articulados ex ante con centros urbanos (acceso a bienes, servicios, mercados), a la vez que tiene el potencial de concentrar los apoyos productivos para articular distintos bienes y servicios y para acumular suficiente masa crítica, para tener una mejor oportunidad de catalizar dinámicas de mayor dinamismo económico local.

El método en su primera aplicación tuvo fallas de implementación, que se han analizado a profundidad que son fácilmente corregibles en futuros ejercicios. Se trata principalmente de la necesidad de reforzar la validación en campo, para asegurar que todas las localidades y territorios seleccionados por el procedimiento objetivo, tienen las condiciones de gobernanza, sociales y económicas básicas para participar en una iniciativa de inclusión productiva. La relación de las familias PROSPERA con ejes productivos significativos del territorio, es una condición a la que hay que prestar más atención que lo que se hizo en 2015, pues tiene un impacto importante en un programa que busca incrementar la productividad y los ingresos monetarios de las personas en condición de pobreza. En cuanto a la gobernanza, aprendimos que en un número de localidades originalmente incluidas en el programa se vivieron conflictos sociales (a veces derivados de

procesos electorales, y otras veces endógenos a las comunidades) que en algunos casos obligaron a suspender el programa.

Al mismo tiempo, se aprendió que en alrededor de 10% de las localidades con alta presencia de familias PROSPERA, prácticamente no se encontraron actividades económicas in situ que tengan el potencial de expansión o de desarrollo a un costo razonable, como para generar un incremento importante de los ingresos monetarios. En estas localidades, la estrategia de inclusión productiva de Territorios Productivos no es la más adecuada. Los ingresos de la mayoría de las familias en estas localidades provienen de trabajos que sus integrantes realizan en las temporadas en que migran, de remesas de familiares emigrados y de transferencias públicas; para ellos, una estrategia de inclusión productiva territorial, es decir, en los territorios de residencia, no parece lo más pertinente, y debería evaluarse si conviene enfocar ahí inicialmente estrategias de capacitación para el empleo, todo ello con el objeto de incrementar ingresos monetarios.

- b. Se pudo convocar mediante concurso público a gran cantidad de profesionistas con un buen nivel de formación y experiencia, de ambos sexos, muchos de ellos hablantes de lenguas indígenas, dispuestos a trabajar en los estados, territorios y localidades del programa. Se resolvió así la pregunta que existía al inicio sobre la disponibilidad de técnicos en estas localidades y territorios con alta tasa de pobreza rural. Se seleccionó el cuerpo técnico inicial de promotores sin ninguna injerencia política o corporativa, estrictamente sobre la base del mérito de los postulantes. Ello permitió conformar una estructura meritocrática de equipos técnicos capacitados que pudieran proveer asistencia integral a las comunidades; hecho que casi ningún programa productivo ofrece y que no estaba disponible en estas localidades donde se concentran las familias PROSPERA.

Un porcentaje no menor de las y los promotores se radicaron en los municipios del programa. Además, a pesar de que se han modificado sus condiciones contractuales en tres ocasiones, la mitad de los promotores ha continuado trabajando en el programa (ya por 18 meses), una tasa de deserción bastante inferior a la de la mayoría de los programas productivos. A diferencia de la gran mayoría de los programas productivos, en este caso los promotores están cotidianamente en terreno, en las mismas localidades y con las mismas familias, lo cual ha permitido construir una relación de confianza y colaboración que es indispensable para que la asesoría sea eficaz.

Todo lo anterior ha permitido hasta ahora evitar que el estamento técnico se involucre en esquemas de intermediación como se observa en otros programas productivos. Sin embargo, la transferencia de la dependencia de los promotores a las Delegaciones estatales podría erosionar esta condición, de lo que ya hay algunas señales.

A pesar del proceso de selección de promotores por concurso de méritos, es indispensable que un programa de este tipo invierta en un esfuerzo continuo de capacitación. Un hecho fundamental es que muchos de estos promotores, en especial aquellos con más años de experiencia, llegan imbuidos de las formas de trabajo propias del modelo de ventanilla de los programas productivos. Esta inercia en la forma de pensar y de actuar solo puede modificarse con buenos procedimientos de selección, retención, dirección y capacitación de los recursos humanos.

- c. La población que verdaderamente participa en el programa está integrada casi exclusivamente por las mujeres, que son las representantes de cada familia en PROSPERA. Hasta ahora no ha sido posible involucrar a otros integrantes de las familias, como las mujeres jóvenes que aún no son jefas de familia y 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 el efecto positivo de incluir a las mujeres principalmente adultas, en dinámicas productivas y de generación de ingresos. Sin embargo, el programa postulaba la necesidad de involucrar a los demás integrantes de la familia, porque ellos poseen o controlan activos productivos, capacidades y ámbitos de actividad económica que son indispensables para poder realizar proyectos productivos con mayor potencial de impacto.

Las dinámicas de género tendrían que modificarse cuando el programa social de transferencias condicionadas se complementa con un programa de desarrollo económico. Sin embargo, desde su diseño original, Territorios Productivos ha carecido de una estrategia de género para poder movilizar al conjunto de los miembros del hogar con sus distintas actividades, activos y

capacidades, sin que ello implique excluir una vez más a las mujeres adultas de las oportunidades para generar ingresos.

Será necesario que PROSPERA afine sus políticas sobre los miembros de la familia con que trabaja, para evitar que la lógica de las transferencias condicionadas se reproduzca mecánicamente en las iniciativas de inclusión productiva que tienen el objetivo de incrementar significativamente el ingreso monetario familiar.

- d. La rigidez de la oferta productiva termina condicionando qué demanda se expresa en las propuestas de proyectos de las familias. Los planes comunitarios de desarrollo³ identificaron objetivos y restricciones y, para enfrentarlos, también definieron determinadas inversiones y acciones. Sin embargo, lo normal es que cada programa productivo tenga una gama muy acotada de los bienes y, a veces, de servicios (“apoyos”) que proporciona. Aunque las organizaciones locales saben que quieren A y que necesitan A, terminan recibiendo B, porque eso es lo que ofrecen las ROP del programa productivo que tiene la ventanilla abierta.

Lo anterior de alguna manera tensa la articulación de una idea central de Territorios Productivos: el hecho de que los proyectos de desarrollo económico productivo nazcan de un proceso de diagnóstico y planificación participativos, y sean la expresión de la demanda de los agentes económicos (los integrantes de las familias PROSPERA). Con base en esos proyectos, los asesores técnicos ayudarían a las participantes a “buscar”, en los programas productivos existentes, aquellos que ofertaran los bienes y servicios que demanda y necesitan los hogares organizados. La realidad es que la inercia de los estamentos técnicos los ha llevado en muchos casos a ver qué ofrece el programa productivo que está más a la mano, y a ajustar el proyecto a ese espacio de posibilidades. Es indispensable (y posible) encontrar soluciones a la influencia de “la ventanilla” sobre la conducta de los promotores, los usuarios, y el programa.

- e. Un porcentaje significativo de las participantes son reacias a invertir el tiempo y esfuerzo demandado por un proceso participativo de desarrollo económico productivo. Se combinan al menos cuatro factores: a) la condición de pobreza o pobreza extrema en que viven muchas de las familias, impone que sus decisiones privilegien el muy corto plazo, aunque el potencial beneficio sea mayor a mediano plazo; b) por la misma condición de pobreza, una proporción de estas personas carece de habilidades básicas para poder identificar y realizar un proyecto productivo, en ausencia de un trabajo previo de habilitación social; c) la conducta de estas personas y familias está afectada por la inercia de la relación tradicional de sus comunidades con los programas productivos, que se caracteriza por recibir apoyos cuya consecución no requiere un esfuerzo previo, aunque las probabilidades de que reciba un apoyo sean muy bajas;⁴ dada esa tradición, invertir tiempo en organizarse y formular un proyecto de desarrollo, a muchas les parece algo poco razonable; d) el costo de oportunidad de participar en proceso de planeación que no garantizan que los apoyos se reciban como ellos y en lo que ellos necesitan, desincentiva su participación.
- f. Hay una impresionante debilidad del tejido organizacional en los territorios. Decenas de entrevistas⁵ 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 el comité de agua en Tecomaxtlahuaca, Oaxaca, y el comité de padres de familia en Altotonga, Veracruz).

³Instrumentos de planificación a mediano plazo, elaborados participativamente al inicio del programa.

⁴ Estimamos que los programas productivos aprueban alrededor de 5% a 10% de los proyectos que se reciben en ventanilla.

⁵Se 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.

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 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.

Por tanto, 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, 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.

- g. 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 –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. Lo que no es comprensible es que una vez terminada la temporada de ventanillas, en la segunda mitad del año, el programa no retomara 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.
- h. Lo que es claro es que Territorios Productivos, a pesar de estar en su primer año y de tener un programa pequeño y, sobre todo, además de las restricciones del lado de la oferta que analizaremos más adelante, contó con capacidad de organizar suficiente demanda “tradicional” 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.

- i. También es claro que, en 2015, el programa no formuló los proyectos territoriales integrales que estaban considerados en el diseño, ni tampoco realizó acciones significativas de desarrollo organizacional, como estaba presupuestado. En el primer caso, debido a que se impuso la urgencia de disminuir recursos de apoyos por la vía tradicional de las ventanillas existentes, en especial cuando se fue haciendo evidente que la mayoría de los programas no iban a cumplir sus compromisos de abrir convocatorias especiales para las familias PROSPERA que tuvieran proyectos integrales. En cuanto al desarrollo organizacional, operaron impedimentos normativos de PROSPERA que hasta ahora no se han resuelto y que han impedido ejercer los recursos del presupuesto para apoyar los procesos organizativos locales. Tampoco se realizaron los talleres de capacitación de los promotores del programa que estaban planificados para el segundo semestre de 2015, por decisión de las instancias de coordinación del programa.
- j. Pero quizá lo más importante en materia de desarrollo organizacional es el grado de convicción que exista en los distintos niveles gerenciales de PROSPERA, de que al menos hipotéticamente –y para ello el PPTP es un programa de aprendizajes– es más factible desatar el potencial productivo de las familias cuando éstas ejercen un grado importante de autonomía en sus decisiones de cómo organizarse y cómo producir. En ningún caso la autonomía supone que este Programa Piloto opera en el marco de PROSPERA.
- k. También relacionado con el lado de la demanda, para conducir el programa se creó en PROSPERA una unidad de ejecución, integrada a la Dirección General de Coordinación y Vinculación (DGCV). Dicha unidad cuenta con un equipo muy pequeño de personas, encabezado por la, y posteriormente, el Coordinador Nacional del programa. La unidad de ejecución no es una Unidad Administrativa independiente, por lo que no cuenta con presupuesto propio. Además, la unidad de ejecución no tiene hasta ahora atribuciones respecto de otras iniciativas de inclusión productiva de PROSPERA, de las cuales hay al menos dos: una de ellas es un proyecto con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, que inexplicablemente no está integrado al PPTP; la segunda iniciativa es el trabajo que realizan las Delegaciones de PROSPERA, bajo la dirección de la DGCV, para promover proyectos productivos que se puedan presentar ante ventanillas regulares de diferentes programas de los gobiernos federal o estatales.

6. APRENDIZAJES DEL LADO DE LA OFERTA

La lección más importante de 2015 es que el modelo de concurrencia no funcionó. Solo tres de los 15 programas productivos vinculados al programa efectivamente hicieron su tarea de proporcionar bienes y servicios de fomento productivo a familias PROSPERA.

Hubo algunos logros que es importante registrar: a) algunos programas etiquetaron recursos para destinarlos a las 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 interdependencia e intersectorial 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, con todo lo importantes que son y todo el esfuerzo que demandaron, no fueron suficientes para conseguir el objetivo de una verdadera concurrencia, es decir, que las familias rurales en condición de pobreza, que son beneficiarias de PROSPERA, pudieran acceder en mucho mayor proporción a los bienes y servicios financiados por el muy cuantioso presupuesto federal de fomento productivo agropecuario y rural.

Este no es un problema que afecte solamente a Territorios Productivos. Desde el inicio del sexenio, en 2013, cada año se han modificado las reglas de operación de los programas productivos para tratar de que orienten más recursos a las poblaciones que son objeto de las estrategias y políticas de inclusión social. En segundo lugar, la Cruzada Nacional contra el Hambre hizo un esfuerzo considerable durante muchos meses de minucioso trabajo para facilitar la articulación de varios programas “desde arriba”, y piloteó una experiencia en Chiapas. Además, en 2015, PROSPERA movilizó al personal de sus delegaciones para generar

proyectos productivos y obtener de los programas federales los apoyos requeridos. Esto quiere decir que desde 2013 se han intentado cuatro estrategias diferentes –incluyendo al PPTP– para conseguir que los programas productivos federales reorienten un porcentaje significativo de sus presupuestos para atender a familias PROSPERA, materializando así la estrategia de inclusión productiva. A pesar de la enorme energía invertida y del peso político movilizado, todos los antecedentes sugieren que no se ha podido modificar de manera importante la situación de casi total falta de apoyo que fue diagnosticada en la encuesta CONEVAL de línea de base de la Cruzada Nacional contra el Hambre. La encuesta que aplicó CONEVAL 2015 a la población beneficiaria de la CNCH, comparada con la de 2013, deberá poder establecer este escaso avance. El cruce de los padrones de los programas productivos y de PROSPERA sería una vía aún más directa para medir el grado en que hay concurrencia.

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 potencial de impacto. Los apoyos conseguidos son puntuales y dispersos: en la mayoría de los proyectos se les otorgaron activos productivos, pero no se les proporcionó asistencia técnica; menos aún se le capacita o se les da asesoría para acceder al mercado. Así es casi imposible incrementar en forma sostenida y significativa los ingresos monetarios.

¿Por qué no se ha tenido éxito? Por una serie de factores que ya estaban identificados en el documento de diseño del programa Territorios Productivos, que incluye 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.

Si esos factores ya estaban bien diagnosticados en el diseño del programa, ¿por qué se insistió en la estrategia de concurrencia intersectorial? La respuesta se basa en tres razones:

- a. Porque desde el inicio del presente sexenio se mandaron fuertes señales políticas, al más alto nivel del Estado, de que se quería instalar una política social de nueva generación, que se basaba en complementar las transferencias sociales con estrategias de inclusión productiva, laboral y financiera. La transformación de Oportunidades en PROSPERA fue una señal significativa en la misma dirección. Eso generó un escenario político mucho más favorable que el que había existido en los 20 años previos.
- b. Porque se pensó que el trabajo del programa Territorios Productivos de organizar la demanda y formular participativamente 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.

7. UNA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN VERTICAL

Se propone avanzar en una estrategia de integración vertical de la demanda y de la oferta. El modelo es similar a la manera en que operan las condicionalidades de educación y salud de PROSPERA. El tema es quién tiene capacidad de decisión sobre el ejercicio del presupuesto, y no dónde está asignado. PROSPERA no interviene en definir los contenidos de los servicios de salud o educación, y menos aún en operarlos.

En este caso tendría que suceder lo mismo: PROSPERA debe tener control sobre el presupuesto destinado a organizar la demanda y lograr que se exprese en proyectos integrales de la mejor calidad posible, pero no debiera incursionar en operar programas de fomento productivo. El presupuesto para los bienes y servicios de fomento productivo con familias PROSPERA debe estar claramente identificado en el presupuesto de la entidad que sea responsable de operar la oferta, y el ejercicio de dicho presupuesto debe estar condicionado a que se emplee en usuarios que integren el padrón de PROSPERA. Hay distintas opciones para determinar quién podría desempeñar ese papel que no es el caso discutir en este documento.

Hay cuatro niveles en que se puede buscar un avance en 2017 y 2018, tres de ellos operativos y el último de diálogo sobre la política pública de inclusión productiva:

- Nivel 1. Operar con base en proyectos territoriales integrales, aprovechando la experiencia de 2016 en cuatro territorios del programa. Una parte del financiamiento de esos proyectos se puede obtener vía la subdivisión del proyecto integral en N proyectos pequeños presentables vía ventanilla a los programas productivos. La parte restante, que corresponde a bienes y servicios públicos o comunitarios, no se puede financiar por medio de ninguna ventanilla, lo que supone un trabajo de gestión política para determinar cómo cubrir esta parte operativa de la demanda. Del lado de la oferta, se mantienen los esfuerzos por mejorar en lo que se pueda la concurrencia de los programas productivos.
- Nivel 2. Al igual que el primer nivel, pero en este caso se agrega la solución planteada por PROSPERA respecto de las limitantes normativas que han impedido transferir los recursos a grupos de familias participantes, para iniciar un proceso serio y sistemático de fortalecimiento organizacional. Ese costo se puede financiar con el propio presupuesto de Territorios Productivos, el que en su planteamiento considera esa actividad que hasta ahora no se ha realizado.
- Nivel 3. Consiste en experimentar en pequeña escala una integración vertical de la oferta y la demanda, creando un fondo mediante la reasignación de recursos ya existentes, etiquetados en alguna dependencia para uso exclusivo de este ejercicio, que permita financiar proyectos territoriales integrales en cada uno de los 17 territorios. Este ejercicio daría pauta para responder la pregunta central de Territorios Productivos como programa de aprendizaje: El efecto de la organización de la demanda, la concurrencia, y la articulación, aunado a la lógica territorial del programa, ¿conlleva a un incremento significativo y sostenible del ingreso independiente de los hogares rurales beneficiarios de PROSPERA? Este fondo debería operar bajo una modalidad presupuestaria y estructura institucional que le ofrezca la flexibilidad necesaria en la toma de decisiones que un programa de aprendizaje requiere.
- Nivel 4. Consiste en iniciar un proceso de discusión política sobre el modelo mexicano de inclusión productiva de la población rural en condición de pobreza. El objetivo de mediano plazo debería ser establecer un fondo programa especializado en financiar proyectos territoriales integrales de inclusión productiva, con un presupuesto bajo control de PROSPERA, pero con las actividades de fomento productivo operadas bajo la responsabilidad de una entidad especializada.

Sin desmedro de este esfuerzo central, es necesario y es posible seguir trabajando en allanar el camino para que los programas productivos del gobierno federal, destinen una proporción significativa de sus presupuestos a atender a habitantes rurales en condición de pobreza que son beneficiarios de las políticas sociales. Algunas opciones que destacamos en esta dirección, todas ellas al amparo del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro, son:

- a. Establecer mesas de planeación interprogramas donde el PPTP pueda presentar proyectos territoriales y para comprometer en tiempo y forma los presupuestos y procesos de convocatoria.

- b. Acordar y es su momento homologar metodologías, criterios y requerimientos entre programas. Esto debe incluir asuntos técnicos y sociales de los proyectos y características de las organizaciones.
- c. La definición e incorporación, en reglas de operación, de indicadores de seguimiento conjuntos. Este concepto genera la definición de metas comunes y el cumplimiento de la misión institucional de los participantes.

Avanzar en la integración de los padrones de beneficiarios y de participantes de los programas sociales y de aquellos programas productivos que incluyen o que están orientados a personas en condición de pobreza. Como mínimo, debería ser posible que los padrones fueran comparables de forma expedita.