

DOCUMENTO DE TRABAJO / WORKING PAPER

Documento/Document N° 247
Grupo de Trabajo/ Working Group: Diversidad Biocultural y Territorios

**ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN
ECONÓMICA PARA LA
SUPERACIÓN
DE LA POBREZA RURAL EN
MÉXICO**

Coordinadora: M. Ignacia Fernández; Investigadores:
Laure Delalande, Gustavo Gordillo, Celeste Molina,
Héctor Robles, Isidro Soloaga y Antonio Yúnez-
Naude

Septiembre-2018

Este documento es el resultado del Programa “Estrategia par la Inclusión Productiva en México”, coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento del Banco Mundial y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a product of the “Strategy for Productive Inclusion in Mexico” Program, coordinated by Rimisp – Latin American Center for Rural Development and funded by the World Bank and International Fund of Agricultural Development (FIDA). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita

Fernández. M. I. (2018) Estrategia de Inclusión Económica para la Superación de la Pobreza Rural en México, serie documento de trabajo N° XX, programa “Estrategia par la Inclusión Productiva en México”, Rimisp, Santiago, Chile.

Autores

Ignacia Fernández, Directora ejecutiva de Rimisp. Santiago, Chile. Email: ifernandez@rimisp.org

Laure Delalande, Investigadora de Rimisp México y Centroamérica, Ciudad de México, México. Email: ldelalande@rimisp.org

Gustavo Gordillo, Consultor, Ciudad de México, México. Email: gusto.gustavo@gmail.com

Celeste Molina, Subdirectora de Rimisp para Centroamérica, Ciudad de México, México. Email: cmolina@rimisp.org

Héctor Robles, Investigador asociado de Rimisp; Investigador, Posgrado en Desarrollo Rural, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Email: hrobles@rimisp.org

Isidro Soloaga, Investigador asociado de Rimisp; Académico-investigador, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, México. Email: sidro.soloaga@gmail.com

Antonio Yúnez-Naude, Investigador asociado de Rimisp; Profesor-investigador, El Colegio de México, Ciudad de México, México. Email ayunez@colmex.mx

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

Chile: Huelén 10 - Piso 6, Providencia - Santiago | +(56-2) 2236 4557

Colombia: Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | +(57-1) 2073 850

Ecuador: Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edif. Century Plaza II, Piso 3, Of. 7, Quito | +(593 2) 500 6792

México: Tlaxcala 173, Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc - C.P. | Ciudad de México - DF |
+(52-55) 5096 6592 | +(52-55) 5086 8134

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. La inclusión económica como una respuesta al problema de la pobreza persistente	3
II. Los tres grandes principios de la estrategia propuesta	6
III. Contenido e institucionalidad de una estrategia de inclusión productiva	13
CONCLUSIONES	20

ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN ECONÓMICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA RURAL EN MÉXICO

RESUMEN EJECUTIVO

El documento que se presenta a continuación propone una estrategia para enfrentar la situación de pobreza persistente que aqueja a 6.1 millones de hogares mexicanos situados en localidades de entre 250 y 15,000 habitantes de media, alta y muy alta marginación, incrementando las posibilidades de inclusión económica de dichos hogares, para asegurar su capacidad de generar ingresos de forma autónoma y sostenida en el tiempo.

Ello en un contexto en que la pobreza en México se mantiene en cifras inaceptablemente altas, siendo los niveles de pobreza por ingreso en 2016 iguales en términos prácticos a los existentes 20 años atrás. La situación es crítica en especial en las áreas rurales del país, donde, de acuerdo con la información oficial de CONEVAL, en 2016 el 58.2% de la población se encuentra en situación de pobreza multidimensional, el 29.2% en pobreza por ingresos y el 17.4% en pobreza extrema rural, cifras que descienden entre la población urbana a 39.2% 13.9% y 4.7%, respectivamente.

Esta estrategia pone de relieve la necesidad de superar la disociación persistente entre las políticas de protección social y las de fomento productivo rural para, desde un enfoque territorial, abordar integralmente la situación de hogares, comunidades y territorios que enfrentan una situación de pobreza y vulnerabilidad persistentes.

Parte de los aprendizajes se obtienen de la experiencia desarrollada durante el sexenio 2012-2018 por PROSPERA al ampliar su campo de acción tradicional basado en la inclusión social, a través de acciones de vinculación de la población objetivo con la oferta institucional de programas y acciones de inclusión productiva, laboral y financiera; así como del conjunto de elementos de diagnóstico que dan creciente cuenta de la necesidad de revisar la arquitectura institucional de las políticas de desarrollo rural en México.

Estos aprendizajes, junto con otros derivados de la discusión latinoamericana sobre estrategias de graduación o salida de los programas de transferencia de ingreso, por la vía de mejoras sostenidas en los niveles de vida de los hogares beneficiarios, sirven de sustento para esta propuesta basada en tres grandes principios:

1. Partir de un **enfoque territorial**, que ubique al territorio como el sujeto principal de la política, proponiendo soluciones suficientemente flexibles, pero integrales, que aborden al mismo tiempo las carencias y necesidades de los hogares y comunidades, con la generación de oportunidades territoriales de desarrollo económico a través de la infraestructura, la información y un conjunto amplio de bienes y servicios públicos habilitantes.
2. El reconocimiento de la **diversidad y multidimensionalidad de situaciones de pobreza**, que se expresan en la diversificación de estrategias de sobrevivencia y generación de ingresos de los hogares rurales, localizados en territorios también diversos desde el punto de vista de su

potencial de integración con dinámicas de acceso a bienes y servicios normalmente situados en ciudades y que redundan, además, en dispares condiciones de bienestar.

3. La **centralidad de las organizaciones locales** como motor del desarrollo cooperativo de actividades productivas para la generación de ingresos, y la consecuente necesidad de fortalecer el tejido organizacional de los territorios, así como las capacidades de otras instituciones claves para el desarrollo local, como los municipios.

En este marco, la estrategia propuesta consiste en:

1. La puesta en marcha de un **programa rector** que cuente con recursos y atribuciones suficientes para fortalecer las capacidades de hogares, organizaciones económicas y territorios para vincularse entre sí de modo proactivo y trabajar mancomunadamente en la formulación de estrategias integrales de desarrollo rural. Se trata de apoyar el desarrollo de capacidades básicas de autoestima, emprendedurismo, asociativismo, educación financiera y gestión local, entre otras necesarias para que la población en situación de pobreza tenga un mejor acceso a la oferta pública de desarrollo productivo, misma que enfrenta persistentes dificultades para trabajar con esta población y en estos territorios. El programa deberá apoyar también el desarrollo de obras de infraestructura y bienes públicos en general, como parte del piso habilitador básico que requieren estos territorios para asegurar a sus habitantes oportunidades para el despliegue de una estrategia sostenida de generación de ingresos, permitiendo a su vez mejores condiciones para una vinculación virtuosa con el sector privado.
2. El **rediseño de la arquitectura institucional de fomento productivo**, superando su carácter regresivo y desarticulado, a través de la creación de un fondo único que agrupe la oferta dispersa, defina un conjunto de objetivos alineados con los propósitos del desarrollo rural, integre en un único registro a los beneficiarios y defina normas de acceso comunes y transparentes.

Un conjunto de **mecanismos de coordinación horizontal y vertical** que –sobre la base de la experiencia de PROSPERA y otros esfuerzos nacionales y de otros países de la región– asegure por la vía contractual la efectiva articulación entre los programas de protección social y los de fomento productivo y desarrollo rural, buscando aprovechar el conocimiento y experiencia de distintos entes de gobierno para atender los diversos temas por abordarse en el marco de la estrategia. La articulación intersectorial no contradice la creación de un fondo único y de un programa rector; lo que aquí se propone es un esquema de coordinación que haga compatibles los incentivos de participación de cada uno de los sectores por involucrarse.

INTRODUCCIÓN

La presente propuesta parte de un diagnóstico del estado de las políticas públicas que buscan atender el problema de la pobreza rural en México, poniendo en relieve sus fallas estructurales, para elaborar una estrategia alterna. Abona, desde un enfoque territorial novedoso, a la generación de políticas públicas que combinen tres elementos: la inclusión económica, el rol de las organizaciones sociales, y la acción estatal con carácter territorial.

El enfoque territorial es entendido aquí desde varias aristas. Por un lado, se construye a partir de la noción de sujetos sociales territoriales, que puedan habilitar la creación de nuevas relaciones entre la ciudadanía y el Estado. Por otro lado, se aborda el territorio desde sus potencialidades económicas, siempre y cuando se explore la posibilidad de reconfigurar las relaciones entre los distintos agentes económicos y el entorno en el que se desempeñan. La noción de territorio funcional nos ayuda a instrumentalizar la idea, pues éste se define como un “espacio que contiene una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus unidades productivas y empresas” (Berdegué *et al.*, 2011: 8).

Así, la inclusión económica se plantea como una fórmula de desarrollo adaptada a las poblaciones rurales marginadas, que permita lograr, de forma duradera, la superación de su situación de pobreza. Su implementación pasa por la adopción de un enfoque territorial, pues las formas de desarrollo económico que visualizamos para ello están pensadas a nivel de micro-regiones o regiones, a la vez que se apuesta a construir agentes ciudadanos territoriales que entablen diálogos y negociaciones dinámicos con el Estado.

I. La inclusión económica como una respuesta al problema de la pobreza persistente

Los niveles de pobreza de ingreso en México en 2016 son prácticamente iguales a los existentes 20 años atrás, según confirman los datos oficiales que publica CONEVAL sobre la base de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Para 2016, existían 53.6 millones de personas en pobreza multidimensional (43.6% de la población), 9.4 millones de ellas en situación de pobreza extrema (7.6% de la población).

La pobreza es mucho más alta en las áreas rurales de México (58.2% de la población rural en situación de pobreza multidimensional) que en las zonas urbanas (39.2% de la población en esa situación), siendo la diferencia aún más pronunciada para el indicador de pobreza extrema: 17.4% en áreas rurales contra 4.7% en áreas urbanas. Asimismo, en las zonas rurales el 29.2% de la población se encuentra en situación de pobreza extrema por ingresos, contra un 13.9% en las partes urbanas. La reducción de la pobreza extrema que se registra entre 2014 y 2016 refleja principalmente avances urbanos: la participación del sector rural en la pobreza extrema se ha ido reduciendo gradualmente hasta 2014, pero esta tendencia se ha revertido por primera vez en 2014-2016, indicando un rezago rural en la reducción de la pobreza en este periodo.

Las crisis económicas más recientes, en 1995 y 2008, muestran tanto su fuerte impacto empobrecedor como la poca sostenibilidad de las reducciones alcanzadas en los niveles de pobreza. Aunque esta no es una situación exclusiva de México, se trata de un problema que requiere ser abordado de manera decidida, recuperando la necesaria vinculación entre política económica y política de desarrollo social.

El desarrollo rural en América Latina, y en particular su componente de desarrollo económico, ha abandonado la preocupación por integrar a aquellos hogares y comunidades que van quedando atrás. En un contexto fuertemente marcado por la escisión entre la política económica y la política social, los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) se han convertido, desde la creación de Progresá en México en el año 1997, en la estrategia predominante de alivio de la pobreza en América Latina. Pero la mayoría de los PTMC y las políticas de protección social, en general, no están ligados a políticas que apunten al desarrollo rural como una estrategia concertada para revitalizar las zonas rurales.

La evidencia de la región demuestra que, a largo plazo, los programas de transferencias monetarias llevan a una mayor inversión en las actividades productivas, tanto agrícolas como no agrícolas, también aumentan la productividad y producción, debido a que pueden funcionar como fuente de liquidez o como seguro. No obstante, este proceso de inserción encuentra límites y el impacto de estos programas en la reducción

sostenida de la pobreza es prácticamente nulo, pues no generan estrategias que permitan a los hogares generar ingresos de forma autónoma y sostenida en el tiempo. En efecto, el supuesto de que la inversión en capital humano tendría, en el mediano plazo, un impacto sobre la capacidad de los individuos de incrementar sus oportunidades de generación de ingreso no se cumple (Fernández, 2016)

En México, la disociación de las políticas de protección social y de fomento productivo ha significado la permanente supeditación de una respecto de la otra, más que una integración de las mismas. Para la coalición desarrollista (1945-1970) era la política de protección social subsidiaria de la política de fomento productivo; en cambio, para la coalición que priorizaba el funcionamiento de mercados y el sector externo (1982-2018) la primacía, para la población en pobreza, fue para la inversión en capital humano y la política de protección social vistas como contraparte de las reformas estructurales.

De suerte tal que, sea cual sea la narrativa dominante en distintos momentos del desarrollo del país e incluso en el contexto de rutas de desarrollo diferentes, el resultado en todos los casos ha sido, junto con la supeditación de unas políticas a otras, la desarticulación en sus objetivos y la fragmentación en la implementación. Esta escisión persistente tiene al menos tres consecuencias fundamentales para la estrategia que se propone a continuación.

Por una parte, el creciente distanciamiento entre un ministerio de agricultura bajo diferentes denominaciones, pero siempre marcado por un enfoque productivista, que bajo este término anida una visión que distingue entre agricultores que tienen potencial productivo y aquellos que no lo tienen, y la Secretaría de Desarrollo Social, cuya implantación acontece en un momento en que se suponía que los afectados por las reformas estructurales lo serían temporalmente, hasta que las fuerzas del mercado y la inversión en una base mínima de capital humano para las nuevas generaciones de trabajadores los reorientaran a nuevas actividades y empleos productivos.

La otra consecuencia se da en términos de la conjunción de reglas formales, normas informales y mecanismos de aplicación efectiva de las leyes. En la falta de coherencia entre política social y política productiva, las culturas burocráticas desempeñan un papel decisivo en el medio rural. Éstas se reproducen en las agencias gubernamentales que conducen ambos aspectos, se transmiten a través del personal de oficina y de campo que ejecuta las intervenciones y se recrean en la interacción entre agentes públicos y agentes privados.

En tercer lugar, y ya no a nivel de instituciones sino de los resultados en el bienestar de los hogares rurales, la consecuencia de esta estrategia es la persistente situación de pobreza por ingresos y vulnerabilidad que aqueja a un gran número de familias mexicanas que permanecen ajenas a la estructura de oportunidades que ofrece el mercado, y son –en el mejor de los casos– sujetos de políticas de protección social e inversión básica en capital humano que aseguran un conjunto de bienes y servicios muy básicos para la sobrevivencia.

Es este marco de resultados el que explica por qué prácticamente en toda América Latina buena parte del debate sobre superación de la pobreza se centra en las estrategias de graduación o salida de los programas de transferencia, por la vía de mejoras sostenidas en los niveles de vida de los hogares beneficiarios. Los primeros programas de graduación que se han implementado y evaluado son los basados en el modelo desarrollado por BRAC de Bangladesh, de los cuales el proyecto piloto De la Mano con PROSPERA es una aplicación para el caso mexicano. Más recientemente, distintos países de la región han realizado esfuerzos por vincular sus programas de transferencias condicionadas con programas tendientes a fortalecer la capacidad de los hogares para generar ingresos (inclusión económica), sea por la vía del acceso a los servicios financieros (inclusión financiera), al empleo formal (inclusión laboral) o por cuenta propia (inclusión productiva). Para el caso de población rural, destacan los resultados de inclusión productiva del programa Haku-Wiñay en Perú (Escobal y Ponce, 2016). El Programa Piloto Territorios Productivos en particular, y la estrategia de inclusión productiva de PROSPERA, en general, son ejemplos de estos esfuerzos en el México del último sexenio.

Recuadro 1. Algunos aprendizajes derivados de la experiencia de inclusión productiva de PROSPERA

La transición de Oportunidades a PROSPERA - Programa de Inclusión Social pretendió ampliar el alcance de las acciones de vinculación intersectorial del programa, siendo éstas ya no exclusivamente relacionadas con salud, educación y alimentación, sino también con el “ámbito de los programas de fomento productivo, generación de ingreso, bienestar económico, y [de manera general] los programas asociados a los derechos sociales básicos reflejados en la medición multidimensional de la pobreza en México” (Oportunidades/Secretaría de Desarrollo Social, 2014). Así, la principal innovación de PROSPERA consiste en la creación de un nuevo componente denominado “Componente de Vinculación”, que busca promover la inserción y facilitar la vinculación de la población objetivo del programa con la oferta institucional, de programas y acciones de inclusión social, productiva, laboral y financiera.

No obstante estas definiciones, la experiencia del sexenio muestra que el buen posicionamiento político de una agenda no es suficiente, en particular si la propuesta de política planteada se esboza en su diseño original sin la claridad y coherencia que se requiere para su implementación. La falta de claridad conceptual ha acarreado distintos problemas a la hora de institucionalizar la política de inclusión productiva. Asimismo, se hizo mucho énfasis en garantizar el posicionamiento de la temática en la agenda política, con una gestión de alto nivel y la creación de un órgano colegiado con presencia de entes con amplio poder de convocatoria, el Subcomité Técnico de Empleo, Ingresos y Ahorro (STEIA)¹. No obstante, estos esfuerzos “caudal arriba” de la política no fueron correspondidos “caudal abajo”; en efecto, las estrategias para aterrizar el mandato de alto nivel fueron poco ordenadas, y en gran medida motivadas por la urgencia de demostrar resultados a la altura del nivel de movilización de actores en el marco del STEIA.

Por otra parte, subyacía en PROSPERA la idea de que éste contaba con ventajas comparativas para vincularse con los 15 programas de fomento productivo que fueron seleccionados para el mandato de inclusión productiva, debido a su exitosa experiencia de colaboración con dependencias gubernamentales de otros sectores como salud y educación. Pero este supuesto no se cumplió, por distintas razones. En primer lugar, porque se trata de 15 programas sectorizados en siete dependencias gubernamentales distintas, cada una con su trayectoria propia y, en muchos casos, con una experiencia operativa de más de una década, por lo que haberles otorgado el mismo trato en términos de estrategia de vinculación limitó las oportunidades reales de coordinación. Asimismo, mientras que los sectores de salud y educación proveen un servicio público básico con carácter universal, en el caso de los programas de fomento productivo, el servicio que proveen es más difícil de caracterizar, sus resultados son más difíciles de cuantificar, y el problema de política pública al que responden es multidimensional.

Fuente: Elaboración propia con base en Berdegué *et al.*, 2016

La literatura muestra que la formación de capital social² constituye una piedra angular de la consolidación de las sociedades democráticas y su desarrollo incluyente (Ostrom, 2000; Putnam, 2001). Fox (1996) revisitó y profundizó este postulado, y demostró que la representación efectiva de los intereses de las comunidades ante el Estado requiere de la conjunción de condiciones adicionales a la existencia de capital social comunitario; la conformación y consolidación de lo que él denomina la “sociedad civil autónoma” se alimenta también de las capacidades de negociación y de escalamiento de las organizaciones locales. En otras

¹ El Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro de PROSPERA (STEIA) se instaló en diciembre de 2012, concebido como un espacio institucionalizado para el diálogo interdependencia e intersectorial sobre la problemática de la inclusión productiva. Incluye la participación de 7 dependencias que agrupan cerca de 35 componentes de un total de 14 programas de los 60 que brindan apoyos de fomento productivo, generación de ingresos, capacitación para el trabajo y acceso a empleo formal.

² El capital social es definido por Putnam como reserva de normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico (Putnam, 2001).

palabras, las relaciones de confianza y reciprocidad en una comunidad determinada no garantizan *per se* que pueda surgir una acción colectiva con un poder de negociación efectivo con el gobierno.

En México, la relación comunidad-Estado ha sido mediada por contextos históricos cambiantes a lo largo de las últimas décadas, en el marco de los cuales la intervención de actores externos y el propio rol, a veces ambiguo, que ha desempeñado el Estado, han tenido efectos estructurantes sobre el grado de consolidación de una sociedad civil autónoma en las regiones rurales. Esta particularidad de los contextos ha moldeado un “mapa irregular” de organizaciones en el campo mexicano, donde se pueden hallar desde enclaves de democracia local, hasta refugios de reglas autoritarias, con grados complejos de áreas grises de “semi-clientelismo” en medio (Fox, 1996).

Si bien existen ejemplos notables de proyectos de desarrollo comunitario auto-gestivos nacionalmente reconocidos como exitosos, el fortalecimiento de una sociedad civil autónoma en el campo mexicano constituye un reto que se encuentra lejos de ser superado. Varios factores propios del sistema político mexicano juegan en contra de esta tendencia democratizadora. Tres de ellos son la tradicional relación clientelista instaurada entre campesinos y gobierno, las prácticas corruptas en la asignación de los presupuestos públicos y la lógica de los mercados políticos locales organizados por los gobiernos municipales; a estos elementos políticos se sobreponen causantes adicionales de la desestructuración de los tejidos sociales familiares y comunitarios, como son la migración y la violencia.

Por todo lo anterior, se considera que para impulsar visiones territoriales de inclusión económica, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias tiene que fungir como un elemento central de las estrategias y políticas correspondientes. Si bien la asignación de transferencias directas individuales ayuda a mitigar riesgos de corrupción y a reestablecer una relación de confianza entre la ciudadanía y el gobierno, es imprescindible cuestionar las enormes limitaciones de estos esquemas en términos de sus posibles efectos en las capacidades organizativas a nivel local. En otras palabras, privilegiar la transferencia individual sobre modelos de atención a grupos podría permitir atender fallas estructurales de la política mexicana; pero no resuelve el problema urgente del debilitamiento de una sociedad civil que ha sido fuertemente afectada por varias décadas de relacionamiento clientelar para fines corruptos, migración y eventos violentos relacionados con el crimen organizado.

II. Los tres grandes principios de la estrategia propuesta

Frente a la previsión gubernamental de que con las reformas iniciadas en la década de 1980 la importancia de los hogares rurales como agentes económicos tendería a desaparecer, esta función ha permanecido no obstante los cambios sustanciales experimentados en el campo mexicano desde ese entonces. Los hogares rurales contribuyen al bienestar nacional en múltiples formas. Sus aportaciones abarcan actividades que contribuyen a la seguridad alimentaria de los habitantes de México mediante la producción agropecuaria para el consumo familiar y para la venta; algunos manteniendo la diversidad genética de los cultivos prehispánicos y otros exportando frutas y verduras o elaborando materiales para la construcción y artesanías. Una amplia proporción de hogares rurales –la mayoría indígena– posee o tiene derechos para el uso recreativo (turismo ecológico) o para la explotación de recursos naturales: bosques, selvas y recursos pesqueros, y quienes lo hacen de manera sustentable contribuyen al bienestar presente y futuro de los habitantes del país y del mundo. No obstante, los hogares rurales son vulnerables a choques exógenos adversos (de origen económico o de fenómenos naturales) y una considerable proporción vive en situación de pobreza.

Argumentamos que la inclusión productiva de los pequeños productores debe de abarcar, como medio para alcanzar el tipo de transformación deseado, el reconocimiento de los servicios que presta esta población a la sociedad mexicana, y que a la fecha no están siendo valorizados. Estos servicios incluyen los aportes de los pequeños productores a la seguridad alimentaria del país; su papel en la dinamización socio-económica de los territorios rurales; y su rol determinante en la conservación de un patrimonio genético valioso y diverso, así como, en la gestión sustentable de una parte significativa de los recursos naturales del país.

1.- Un enfoque territorial para la inclusión económica de los hogares rurales

El desarrollo territorial se posiciona como una estrategia intermedia y adicional a la protección social, por un lado, y la política macro-económica por otro lado, puesto que pretende atender aspectos estructurales en una escala que sea intervenible desde lo local –aun cuando movilice recursos federales.

Una estrategia de inclusión productiva con enfoque territorial debe proponer la integración de una oferta territorial bajo la forma de un menú de bienes y servicios públicos, cuyo propósito sea crear condiciones e incentivos que ayuden a detonar procesos de desarrollo escalables. Dicho menú tiene que ser suficientemente diversificado como para que pueda responder a la heterogeneidad de las condiciones de cada territorio, y ofrecer un abanico de soluciones complementarias que tengan el potencial de destrabar los distintos cuellos de botella que frenan o bloquean el crecimiento de estos territorios.

La heterogeneidad de las sociedades rurales implica forzosamente desapegarnos de una visión sectorial y proponer estrategias suficientemente flexibles como para poder responder a la diversidad de condiciones y necesidades de sus habitantes. El enfoque territorial está alineado con esta visión, pues pone en el centro de la política al territorio, y reconoce la pluralidad del tipo de cuellos de botella que pueden impedir su desarrollo.

Recuadro 2. Una lectura crítica de las políticas territoriales en México 1994-2018

En México ha habido varios intentos de realizar políticas públicas territoriales –un intento distinto en cada uno de los últimos 4 sexenios–: Zonas de Atención Prioritaria (ZAP, 1994-2000), Estrategia de Microrregiones (2000-2006), Estrategia 100x100 (2007-2012)³, la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH, 2012-2018) y la reformulación de Oportunidades en PROSPERA - Programa de Inclusión Social. Las distintas evaluaciones de estos programas o estrategias (CONEVAL, 2013 para el Estrategia 100x100 y CONEVAL, 2017 para la CNcH) dan cuenta de su concepción equivocada, de las fallas en sus diseños institucionales y de la ausencia de participación de los actores territoriales en el proceso de toma de decisiones.

La concepción equivocada proviene de entender lo territorial como la sumatoria de políticas sectoriales enfocadas en un territorio, cuando en realidad lo territorial debe ser el reflejo de la complejidad existente en el territorio que demanda combinaciones novedosas y con especificidades locales de políticas públicas y de iniciativas privadas, teniendo como base a actores territoriales.

Las fallas de los diseños institucionales radican en que los programas descansan en la coordinación interinstitucional de múltiples agencias gubernamentales, con multiplicidad de instancias de decisión, pero las que tienen injerencia en administrar separadamente recursos no tienen ninguna responsabilidad directa sobre los resultados del programa. De manera importante, los entes coordinadores carecieron de instrumentos legales y administrativos que comprometieran el ejercicio de los presupuestos (Berdegué, 2018). Esto implicó, en los hechos, una aún menor aplicación de la letra de la estrategia, e incluso un total abandono en la operación de los programas cuando la voluntad política sobre su ejecución disminuía, o ante cambios en operadores clave.

La ausencia de actores territoriales empoderados caracterizó a los programas mencionados, lo que hace prácticamente inviable una estrategia territorial sostenible que supere los problemas de corrupción, clientelismo y rentismo. Más allá de su valor *per se*, ligado a la libertad efectiva de los actores, este último elemento es crucial también como mecanismo de retroalimentación para corregir errores en la concepción y el diseño de políticas enfocadas a lo territorial.

Lo que propone esta estrategia es **considerar a a los agentes territoriales como sujetos principales de la política**, de manera tal que las intervenciones se construyan a partir de las necesidades identificadas, sin un sesgo sectorial que determine *a priori* el tipo de bien o servicio por ofrecer. Se trata de detonar propuestas transformadoras que surjan de la concertación y coordinación de los distintos actores que

³ Existe un programa que aún opera bajo el nombre de Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), que es una fusión de los Programas de Desarrollo Local Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria).

intervienen en los procesos del desarrollo de un territorio dado, lo cual implica que se considere la construcción de un nuevo tipo de relación entre la ciudadanía y el Estado.

2.- Una estrategia que se haga cargo de la heterogeneidad

La estrategia se propone atender potencialmente al conjunto de localidades de entre 250 y 15,000 habitantes⁴ que son de Media, Alta y Muy Alta Marginación, donde se calcula que existen un total de 6.1 millones de hogares. Este conjunto de localidades se caracteriza por concentrar a 7 de cada 10 indígenas, tres cuartas partes de las tierras con bosques y selvas del país, 72% de los predios ejidales y 93% de los predios comunales y 72% de la población que habita localidades hasta 2,500 habitantes.

Aunque comparten la situación de marginación, estos hogares y territorios son heterogéneos entre sí. Los hogares rurales son agentes con actividades y fuentes de ingreso diversificadas. Los minifundistas que cuentan con tierra o rentan parcelas pequeñas producen una diversidad de cultivos para el consumo familiar y para determinados mercados. Además, los hogares rurales crían ganado, hacen uso de recursos forestales, procesan alimentos, elaboran materiales para la construcción o artesanías; algunos proveen servicios, incluyendo los ambientales. También cuentan con otras fuentes de ingreso a partir del trabajo asalariado de algunos de sus miembros –sobre todo los jóvenes– en actividades agrícolas y no agrícolas, dentro de su localidad y fuera de ella, en el territorio, en el resto de México o en los Estados Unidos de América. A lo anterior hay que añadir que los hogares rurales se ubican en contextos agroecológicos muy diversos⁵.

Característica adicional de los hogares productores en el medio rural es que su producir en pequeña escala hace que enfrenten precios de compra-venta desfavorables. Enfrentan, además, elevados costos de transacción, en parte por la precariedad de la infraestructura en el territorio en que se localizan. Lo anterior deriva en un mínimo acceso a servicios financieros formales, que limita la adopción de tecnología adecuada o la inversión en capital físico y, en consecuencia, una baja productividad laboral en las actividades productivas de estos agentes, acoplada con el uso intensivo de mano de obra familiar.

El mayor o menor acceso relativo a servicios y bienes públicos territoriales, tales como la infraestructura o los servicios financieros, es también heterogéneo. La evidencia generada por Rimisp (Berdegué *et al.* 2015; Berdegué *et al.* 2017; Soloaga I. y Yunez Naude A., 2013) respecto del rol que pueden desempeñar las ciudades intermedias para el desarrollo de los territorios y sus habitantes muestra que éstas representan un mayor acceso a mercados e infraestructura, así como a otros servicios y bienes públicos, con el consecuente potencial de convertirse en oportunidades de trabajo y generación de ingresos.

Por lo tanto, la distancia de una localidad rural respecto de un centro poblado urbano es un indicador importante del potencial de acceso a oportunidades para los habitantes de esa localidad. Para graficar dicha distancia apelamos a la noción de territorios funcionales para designar un “espacio que contiene una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus unidades productivas y empresas”. (Berdegué *et al.*, 2011: 8). El Mapa 1 muestra la dispersión territorial de estos territorios funcionales que conectan los centros poblados con su *hinterland* rural, tomando en cuenta el tamaño de las ciudades más grandes. Se ilustra allí la dispersión de los territorios funcionales de México y la presencia dominante de territorios aislados o con ciudades muy pequeñas como centros urbanos.

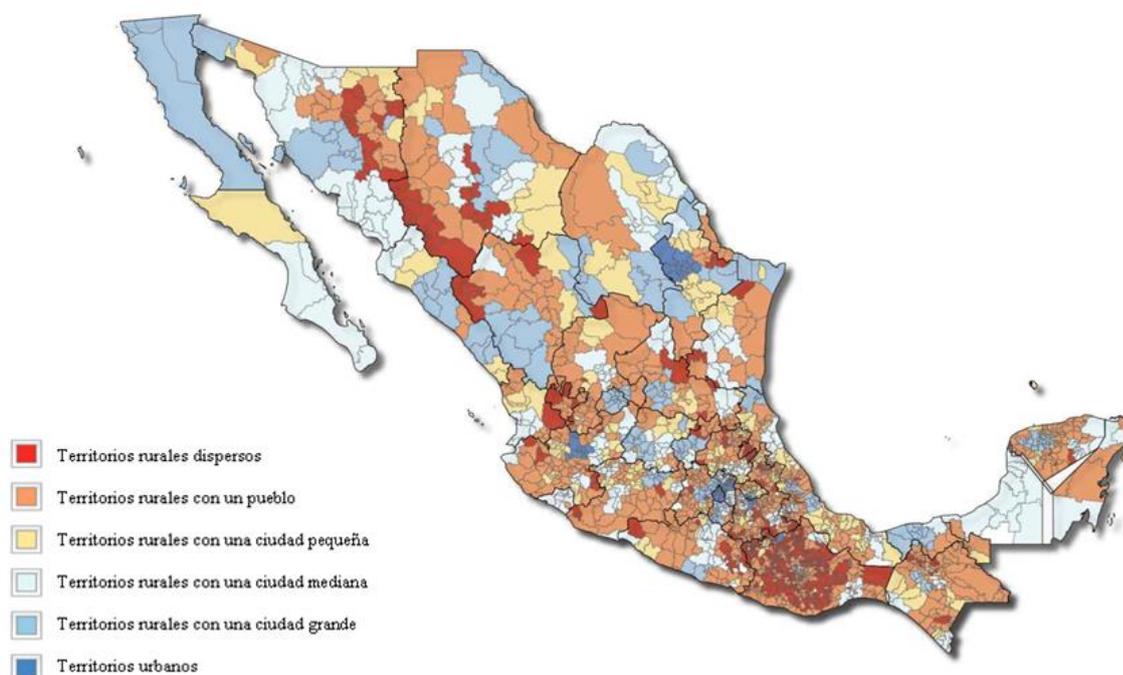
La heterogeneidad de estos territorios funcionales queda de manifiesto al revisar –para el subconjunto de aquellos que proponemos como objeto de atención de esta estrategia– un conjunto de características socioeconómicas de los hogares que los conforman (Cuadro 1). Al dividir estas localidades por su distancia respecto de un centro poblado, utilizando como criterio un tiempo de traslado de menos o más de 60 minutos, se observa que el nivel de carencias de ambos subconjuntos es desigual, encontrándose las primeras en mejor situación relativa que las segundas, al tiempo que el porcentaje de población mayor de 5

⁴ El umbral de 250 habitantes responde a criterios de factibilidad operativa y financiera de la estrategia.

⁵ También existen algunos grupos de hogares rurales que usan los recursos naturales de manera no sustentable, a partir de la sobreexplotación de los suelos y de la tala de bosques, destacando la que se hace con fines pecuarios. A ello hay que agregar que se ha estado perdiendo la biodiversidad genética de los cultivos tradicionales, destacando la del maíz, y que en algunas de las regiones hay campesinos que se dedican al cultivo de enervantes. Una estrategia de desarrollo productivo para la inclusión económica debería ofrecer a los hogares rurales ingresos alternativos a los que proporciona este tipo de actividades.

años que habla lengua indígena es creciente con la distancia a centros urbanos de al menos 15 mil habitantes, lo que habla de la mayor presencia de población indígena en territorios rurales más aislados.

Mapa 1. Territorios funcionales de México. Distribución de acuerdo con el tamaño del centro urbano



Nota: los territorios funcionales son áreas laborales comunes definidas con base en la información sobre viajes al trabajo entre municipios. En los territorios rurales dispersos prácticamente no existen flujos laborales y las cabeceras son de menos de 15 mil habitantes. El tamaño de la cabecera va creciendo pasando de entre 15 mil y 50 mil habitantes (pueblo o ciudad pequeña), a entre 50 mil a 250 mil (ciudad mediana), entre 250 mil y 1 millón (ciudad grande), llegando a más de 1 millón (territorios urbanos).

Fuente: Soloaga y Yúnez-Naude, 2013.

Cuadro 1. Características socioeconómicas de los hogares en localidades de más de 250 y menos de 15,000 habitantes en Media, Alta y Muy Alta Marginación

Distancia a una localidad de al menos 15 mil habitantes	Hogares							
	Analfabetismo	Sin educación primaria	Sin excusado	Sin energía eléctrica	Sin agua	Con piso de tierra	Sin refrigerador	Población mayor de 5 años que habla lengua indígena
A más de 120 minutos	13%	28%	10%	6%	21%	12%	31%	25%
A más de 90 minutos	12%	26%	9%	5%	20%	11%	29%	32%
A más de 60 minutos	11%	24%	8%	4%	18%	10%	26%	29%
A menos de 60 minutos	6%	14%	5%	1%	11%	6%	15%	13%

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

Lo anterior sugiere la necesidad de políticas diferenciadas para atender estas distintas realidades. Lo que proponemos acá es –en los casos en que sea posible– aprovechar dicho potencial, entendiendo lo rural en su interconexión con lo urbano, considerando a estas ciudades como puntos de referencia de los programas y políticas y conduciendo esfuerzos para crear nuevas tramas entre las ciudades intermedias y los pequeños municipios y localidades que las rodean.

1.- Potenciar las organizaciones locales para desplegar su capacidad

La escala de intervención propuesta constituye uno de los pilares de la justificación de la importancia de conformar organizaciones económicas, como estrategia privilegiada para la inclusión productiva con enfoque territorial. Múltiples experiencias muestran que es factible crear capital social y capacidad de agencia de forma relativamente ágil, al conformar grupos pequeños, pero los casos en los cuales dicho capital social y capacidad de agencia alcancen una escala económica que permita pensar en efectos multiplicadores para el territorio son mucho más escasos.

En un trabajo reciente, Robles (2018) analiza la experiencia de varias organizaciones económicas de pequeños productores en México caracterizadas como exitosas, y que han alcanzado una escala territorial. Se identifican ocho atributos que explican dicho éxito:

1. “Se organizaron a partir de un producto que les generará ingresos económicos, como fueron el café, los granos básicos, leche, cacao, aprovechamiento forestal o los agaves por mencionar algunos productos.
2. “Empezaron por la parte productiva primaria y poco a poco escalaron en toda la cadena productiva y ahora muchas de ellas venden de manera directa sus productos.
3. “Construyeron capital social sobre la base de la confianza, la reciprocidad, la rendición de cuentas, y responsabilidad social.
4. “Formaron sus equipos técnicos propios para no depender de los servicios de asistencia que ofrece el gobierno.
5. “Comprometidos con las innovaciones tecnológicas para mejorar sus procesos productivos.
6. “Las más avanzadas construyeron sus sistemas de ahorro o crédito o se aliaron con organizaciones de ahorro y crédito que les proporcionan estos servicios.
7. “Diversificaron actividades en dos sentidos: generaron una parte importante de sus alimentos a partir de la agricultura de traspatio o huertos familiares y aprovecharon los recursos naturales para emprender otras actividades productivas como la forestaría, turismo verde o esfuerzos de conservación de sus recursos naturales, lo que les permite no depender de un solo producto con lo que evitan riesgos por la fluctuación de los mercados.
8. “Incorporaron en su agenda diaria los temas de salud, educación, mujeres y jóvenes para dar respuesta integral a sus socios y familias. En pocas palabras, están construyendo lo que ahora se denomina gestión del territorio” (Robles, 2018).

Apojar el desarrollo de organizaciones como las descritas constituye, en consecuencia, un objetivo central de una estrategia para la superación de la pobreza rural a través de la inclusión productiva. Se requiere, para ello, un trabajo decidido tendiente a fortalecer las capacidades de los actores locales para planificar y gobernar el desarrollo de sus territorios y empoderar a los actores y organizaciones territoriales para tomar decisiones.

La estrategia propuesta deberá abordar con cautela dos dificultades con las que se enfrentó el Programa Piloto Territorios Productivos: 1) evitar que el ámbito comunitario entre en conflicto con una visión de desarrollo territorial, lo cual implica motivar, desde un principio, la colaboración intercomunitaria, y 2) transformar el paradigma de desarrollo que predomina en las creencias de los operadores y que está circunscrito a los efectos potenciales de proyectos conducidos por grupos pequeños.

III. Contenido e institucionalidad de una estrategia de inclusión productiva

La estrategia que se propone postula la urgencia de intervenir al mismo tiempo en la capacidad de demanda de hogares y organizaciones rurales en situación de pobreza extrema y sus territorios, así como en la oferta pública de programas y servicios de apoyo productivo y otros bienes y servicios públicos necesarios para desplegar el potencial de cada territorio (tales como obras de riego e infraestructura vial, entre otros).

1.- Un conjunto de acciones para habilitar la demanda de hogares, organizaciones y territorios

Al comenzar el sexenio 2012-2018, el PPTP se proponía organizar y movilizar la demanda por bienes y servicios de desarrollo económico por parte de las familias rurales en condiciones de pobreza. El supuesto era que bastaba con fortalecer el capital social y la capacidad de organización de las familias para movilizar su potencial productivo. No obstante, los aprendizajes derivados de la experiencia del PPTP en su intento de vinculación con una oferta de 15 programas priorizados de fomento productivo muestran, entre las dificultades detectadas para la concurrencia, la concentración del gasto público sectorial agropecuario en los territorios y estados de menor pobreza relativa, y también en productores que no están en situación de pobreza, aun cuando habiten en territorios en marginación. Directivos y operadores de los programas atestiguan una extrema dificultad para trabajar con familias en condiciones de pobreza extrema, por la falta de habilidades y capacidades mínimas requeridas para la participación en los programas.

Para solucionar estas falencias se propone agrupar bajo una única estrategia de intervención (un programa rector), un conjunto de esfuerzos tendientes a:

- a) Generar condiciones mínimas en hogares y organizaciones para acceder a la oferta pública. A nivel de familias y hogares, ello implica desarrollar capacidades básicas de autoestima, emprendedurismo, asociativismo y educación financiera, entre otras, en el marco de una oferta flexible a la demanda de familias con distintos tipos de necesidades.
- b) Fortalecer el tejido organizacional en los territorios, permitiendo a las organizaciones darse sus propias reglas⁶. Membresía acotada (padrón de participantes); elección formal de los representantes; definición de responsabilidades y derechos de cada miembro, con un sistema de sanciones escalonadas, y mecanismos de monitoreo, transparencia y fiscalización, son cuatro aspectos claves de la organización, que además permitirán fomentar los principios de reciprocidad, reputación, eficiencia y confianza entre los miembros del comité.
- c) Considerar estrategias particulares que permitan atender las barreras específicas que presentan ciertos grupos de población (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas) para acceder a y conducir iniciativas de inclusión económica.
- d) Proveer un acompañamiento técnico continuo a individuos, familias y organizaciones y garantizar la movilización puntual de asesorías especializadas en temas que resulten estratégicas para el territorio considerado.

En consistencia con una estrategia territorial, y a fin de evitar el riesgo antes mencionado de apoyar estrategias de organizaciones locales de muy pequeña escala, el programa rector deberá apostar también a crear condiciones en los territorios, trabajando con los municipios y otros actores privados y de la sociedad civil presentes en cada territorio, para elaborar estrategias integrales de desarrollo que permitan definir (y solventar) la oferta de bienes y servicios públicos territoriales necesarios para el adecuado despliegue de la

⁶ Decenas de entrevistas realizadas 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 extendida experiencia de que las organizaciones promovidas desde afuera por instancias desligadas de las comunidades, con reglas impuestas, son presa fácil de prácticas corruptas, tanto externas como internas al grupo.

estrategia productiva (información, obras de riesgo y acceso a mercados, entre otras), trabajando mancomunadamente con las organizaciones económicas y los servicios públicos.

Finalmente, es importante destacar que no por tratarse de un único programa rector, éste no deba hacerse cargo de la ya mencionada necesidad de políticas diferenciadas para contextos territoriales diversos. Muy por el contrario, el conjunto específico de esfuerzos a encaminar en cada territorio deberá adaptarse a dicha diversidad.

En términos gruesos, para el grupo de localidades mejor conectadas proponemos que éstas sean atendidas desde el centro urbano que esté a una distancia menor a 60 minutos de viaje, a través del establecimiento, en este centro urbano, de una agencia que ofrezca una serie de servicios para el desarrollo territorial. El diseño definitivo del mecanismo de atención debería basarse en identificar las características e interrelaciones de las localidades desde las cuales funcionaría la atención, así como las características e interrelaciones que existan o puedan desarrollarse de manera apropiada entre las localidades a ser atendidas.

Por su parte, para las localidades en situación de aislamiento, la invitación es a diseñar esquemas de atención que tomen en consideración condiciones particulares, tales como más restricciones para emprender proyectos productivos, menor acceso a servicios de acompañamiento técnico e inversión en infraestructura productiva y mayores dificultades de acceso. Se sugiere, en este contexto, poner especial énfasis en los esfuerzos tendientes a brindar una oferta de desarrollo de capacidades básicas de bajo costo; basar la intervención en mayor medida en la creación de capacidades locales (promotores comunitarios), y privilegiar esquemas de dinamización económica basados en la valorización del patrimonio cultural, por un lado, y la exploración de la posibilidad de desarrollar actividades productivas que puedan articularse a cadenas cortas, por otro lado⁷.

2.- Un fondo único de fomento productivo rural y una estrategia de transición

La experiencia de PROSPERA en términos de inclusión productiva, así como otros tipos de análisis que se acercan a este conjunto de acciones gubernamentales, permiten destacar un conjunto de problemas que limitan el alcance de los programas que ofrecen subsidios para el fomento productivo y que justifican la urgente necesidad de reestructuración de los mismos en un fondo único de servicios de fomento productivo (ver recuadro 3).

⁷ Existe un reconocimiento relativamente extendido en estrategias de desarrollo rural asociadas a bienes y servicios con identidad territorial que ponen en valor activos vinculados al patrimonio tanto cultural como natural de estos territorios, a través de estrategias basadas en una lógica de producto “ancla” (por ejemplo la miel en la península de Yucatán) o bien en la forma de estrategias más sistémicas asociadas a una canasta de diversos productos y servicios. Una mirada de política pública que ponga atención en la riqueza cultural y natural de estos territorios permite, asimismo, fortalecer la resiliencia de estas localidades a los cambios globales y a los desafíos internos (cambio climático, degradación medioambiental, migraciones, etc.).

Recuadro 3. Limitaciones al alcance de los programas para el fomento productivo

Una parte importante de los programas de subsidio para el fomento productivo tienden a ser regresivos. Al analizar la vertiente de competitividad del PEC⁸, se observa una gran concentración de los recursos públicos en muy pocas regiones, y al interior de esos territorios, en muy pocas manos. Siete entidades (principalmente los del norte) concentraron el 41.2% del presupuesto productivo ejercido en 2015, cuando solo registran el 29.3% de las unidades productivas. Además, la distribución del presupuesto de carácter productivo acrecienta las desigualdades regionales; en zonas clasificadas como de muy alta marginación, se calcula un promedio de \$5,483 por unidad de producción, mientras que, en municipios de baja marginación, este monto es de \$43,000 por unidad de producción. (Robles H., Sarmiento M.J. y Hernández C., 2016).

Su cobertura es limitada. A pesar de que el PEC se compone de más de 150 programas, son muy pocos los que tienen cobertura en la mayoría de los municipios del país. Es más, los que tienen incidencia en la mayoría del territorio nacional son los programas de la vertiente social (PROSPERA, Adultos Mayores, Programa de Abasto), mientras que solo dos programas de la vertiente productiva tienen mayor cobertura (el Proagro Productivo y el Progan). Ese dato va de la mano con el hecho de que, en muchos casos, los presupuestos que movilizan no están calibrados al problema que buscan atender; esta condición de insuficiencia presupuestaria tiende a restarles a los programas credibilidad como solución viable de política pública.

Al respecto el Cuadro 2 permite apreciar que en el conjunto de localidades en que se propone focalizar la estrategia propuesta, el nivel de atención por parte de los programas federales es incipiente y concentrado en el programa PROSPERA. Mientras que el 49% de los hogares recibe PROSPERA, en promedio el 20% de ellos reciben apoyos del Programa de Fomento Agrícola de la SAGARPA –principalmente del Proagro–, y sólo el 1% de los hogares es beneficiario de alguno de los componentes del Programa de Apoyo a Pequeños Productores de la SAGARPA.

Cuadro 2. Presencia y cobertura de programas públicos de protección social y fomento productivo en localidades focalizadas por la estrategia propuesta

Presencia de programas públicos en localidades entre 250 y 15mil habs de media, alta y muy alta marginación			
	Presencia de programas públicos		
Distancia a una localidad de al menos 15mil	PROSPERA	Fomento Agrícola	Pequeños Productores

⁸ La política de desarrollo rural se compone de un conjunto de acciones y programas agrupados en el llamado “Presupuesto Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable” (en adelante, PEC), que funge como anexo técnico del Programa de Egresos de la Federación y que ha sido instituido por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), publicada en el 2001, como un instrumento cuya finalidad es “promover la articulación y convergencia institucional” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, 2011). El PEC se integra por más de 150 componentes o programas de 17 Ramos Administrativos, a través de 9 vertientes de atención especializada: competitividad, social, financiera, infraestructura, laboral, medio ambiente, educativa, salud y agraria (FAO, 2013). El PEC no ha sido el instrumento integrador y coordinador de la política de desarrollo rural que se había planteado originalmente; tan solo ha permitido “clasificar y agrupar el amplio conjunto de programas agrícolas y de desarrollo rural por funciones comunes” (Scott J., 2010). La “falta de claridad en las funciones institucionales entre los organismos gubernamentales que intervienen (...), la duplicación de actividades (...) y los acercamientos contradictorios a los problemas (...) han debilitado el efecto del gasto público importante de México (...) y han contribuido a su rendimiento relativamente bajo” (OCDE, 2011).

habitantes:			
A menos de 90 minutos	2,558,110	756,064	54,320
A menos de 60 minutos	2,042,995	827,553	60,656
Total de hogares	3,350,342	928,252	70,710
Cobertura de los programas públicos en localidades entre 250 y 15mil hab de media, alta y muy alta marginación			
	Cobertura de los programas públicos (como % del total de hogares en los territorios)		
Distancia a una localidad de al menos 15mil habitantes:	PROSPERA	Fomento Agrícola	Pequeños Productores
A menos de 90 minutos	51%	15%	1%
A menos de 60 minutos	49%	20%	1%
Total de hogares	54%	15%	1%
Localidades de entre 250 y 15mil habitantes de media, alta y muy alta marginación			
	Hogares y predios agrícolas por tamaño		
Distancia a una localidad de al menos 15mil habitantes:	Total de hogares en los territorios	Total predios entre 0 y 20 has	Total predios más de 20 has
A menos de 90 minutos	5,023,748	1,793,748	66,272
A menos de 60 minutos	4,189,696	1,425,662	43,156
Total de hogares y predios	6,172,986	2,321,434	129,562

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, PROPERA y SAGARPA.

La oferta de estos programas es poco diversificada, de tal suerte que no alcanza a conformar una oferta pública integral para el desarrollo productivo. La rigidez de la oferta productiva, que condiciona qué demanda se expresa en las propuestas de proyectos de las familias, redundando en una política productiva muy poco diversificada y, por consiguiente, mal adaptada a las necesidades reales de la población. En particular, se observa un desbalance importante entre la inversión en bienes privados individuales, en particular equipos e insumos, vs. el financiamiento a bienes de carácter público, tales como el desarrollo de capacidades e infraestructuras de mayor costo y complejidad. Así, se estima que ocho de cada diez pesos de la vertiente de competitividad del PEC corresponden a

bienes privados individuales (Robles H., Sarmiento M.J. y Hernández C., 2016).

Las dos condiciones anteriores –poca diversidad de los bienes y servicios y fragmentación de la oferta– conforman un escenario en el cual se observa una fuerte duplicidad de los apoyos y muy pocos esfuerzos de complementariedad. Finalmente, tampoco se observan escenarios de complementariedad por “coincidencia en la focalización”, pues son muy pocos los programas que coinciden en un municipio al mismo tiempo. Por un lado, el proceso de recepción de solicitudes para acceder a los apoyos presenta tiempos de apertura diferentes, lo que no permite que los posibles beneficiarios puedan articular un paquete de servicios para sus necesidades productivas. Por otro lado, la focalización de las intervenciones tiende a ser muy amplia, lo cual genera dispersión de la acción gubernamental en el territorio nacional.

Las lógicas de corrupción y de captura de renta orientan en gran medida la operación de este tipo de programas. La gestión de los subsidios de los programas productivos está supeditado a prácticas institucionales profundamente arraigadas en la lógica operativa de los actores movilizados; la corrupción, el clientelismo y el rentismo son prácticas que sustituyen el propio objetivo del programa y anulan cualquier posibilidad de planificar políticas públicas que promuevan el desarrollo productivo. Los servidores públicos, los grupos de interés y otros tipos de actores involucrados en estas prácticas son los principales beneficiarios de estas partidas presupuestales, sea para su beneficio personal directo o para incrementar su influencia y poder político. Si bien se avanzó con la disposición de que algunos de los padrones sean públicos, todavía hay claroscuros en la distribución de los subsidios; en particular, la falta de un padrón único integrado de este tipo de programas y el hecho de que la información se encuentre en formatos poco accesibles para el público.

Los procesos administrativos para la gestión de estos programas son innecesariamente complejos. Una limitante para la articulación reside en la naturaleza tan distinta de los programas de fomento productivo, a pesar de que los apoyos que otorguen no sean tan distintos. Esta aparente paradoja se explica por el hecho de que la razón de ser de cada programa reside en gran medida en verse diferente de los otros programas, sea por su originalidad administrativa o por la impermeabilidad de sus procesos hacia afuera. De esta forma, los programas o componentes tienen objetivos generales que no están orientados en un mismo sentido o se contraponen entre sí, y las disposiciones establecidas en las Reglas de Operación contienen una serie de particularidades, características específicas, criterios, “requisitos de elegibilidad”, documentos y condiciones, lo que hace complejo, burocrático y tortuoso el acceso a los programas.

Proponer una visión de provisión de servicios públicos no es anodino en el contexto que aquí nos ocupa; en efecto, los programas de fomento productivo se han abocado de forma cada vez más pronunciada en conformar una oferta de financiamiento a fondo perdido para proyectos de pequeña escala, con los resultados ya mencionados antes. Este acotamiento progresivo del quehacer del Estado ha desplazado de forma cada vez más tajante su responsabilidad de brindar servicios estratégicos para el desarrollo local. En el mejor de los casos, estas responsabilidades han sido delegadas a agentes privados. En su gran mayoría, han sido suprimidos, dejando en las comunidades un vacío mal suplido por la disonante oferta programática que se ha ramificado de forma anárquica desde principios de los 2000. Así, la presente propuesta establece que es necesario transitar desde un enfoque simplista y cerrado de intervención del Estado vía el financiamiento a proyectos productivos, a una visión más amplia y estratégica de intervención del Estado para la provisión o fomento a servicios estratégicos para el desarrollo productivo. Claramente, las transferencias directas tienen que verse de forma complementarias a esta oferta de servicios.

El conjunto de problemas y necesidades descritos es el que se apuesta a subsanar con la creación de un fondo único de programas de fomento, que evite duplicidades, defina reglas y criterios de acceso para la población en distinto nivel de marginación y vulnerabilidad, e integre en su operación distintos tipos de bienes y servicios requeridos para un abordaje integral de las necesidades de inclusión productiva.

Dicho fondo requerirá además elaborar un sistema de registro único de beneficiarios, con las consecuentes ventajas en materia de transparencia y reducción de la discrecionalidad en los criterios de acceso.

En efecto, evitar que el diseño y ejecución de un programa estén determinados por lógicas de captura de renta es uno de los principales retos que deberá enfrentar la nueva Administración Pública Federal en México. Es por ello que, desde su concepción, tienen que considerarse seriamente mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y estrategias para contrarrestar desde un principio este riesgo⁹. El propósito del presidente electo por promover la democracia *de facto* mediante políticas enfocadas al bienestar de la sociedad civil reduciendo el poder de las elites con poder político es una oportunidad en este sentido¹⁰.

Mientras se construyen los acuerdos y se generan los dispositivos presupuestales y reglamentarios para la operación del fondo único, y dado el carácter de urgencia de la estrategia propuesta, se propone operar en concurrencia con un número acotado de programas de apoyo productivo enfocados a poblaciones con alguna condición de marginación: el Programa de Fomento de la Economía Social (PFES), el Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN), el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), el programa mexicano del Corredor Biológico Mesoamericano (CBMM) y el Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MASAGRO). Estos cinco programas se distinguen por una serie de características que los hace particularmente atractivos para apoyar la fase de transición: 1) fueron pensados para atender a poblaciones vulnerables; 2) consideran a la organización como un elemento central de la metodología; 3) cuentan con recursos propios para apoyar las iniciativas y proyectos que van surgiendo; 4) buscan promover la concurrencia de recursos con otras dependencias de gobierno; 5) cuentan con equipos técnicos en los territorios, como parte de su plantilla o contratados de forma externa, y 6) han desarrollado metodologías de intervención en campo, sobre la base de una experiencia empírica de varios años.

3.- La importancia de la institucionalidad en la estrategia propuesta

Para asegurar la gobernabilidad y operación de esta estrategia, es necesario determinar qué sector del gobierno tendría que ser mandatado para el diseño normativo y la conducción de la estrategia. La recomendación es evitar la necesidad de arreglos interinstitucionales y por lo tanto alojar la estrategia en una sola secretaría (sea en SEDESOL –Bienestar–, sea en SAGARPA).

Esta estrategia deberá contar con una instancia ejecutora principal (una agencia de implementación) que concentre las funciones de lo que hemos llamado el “programa rector”, buscando con esto evitar la dispersión operativa y pasos de coordinación interinstitucional que sean innecesarios, y que deberá cumplir con los criterios mínimos: 1) capacidad de operar programas complejos, con múltiples componentes y una gran diversidad de bienes y servicios; 2) capacidad para descentralizar procesos; 3) capacidad de trabajo en zonas marginadas; 4) buen nivel de tecnificación de los bienes y servicios actualmente provistos por el órgano o instancia; 5) percepción general favorable sobre la capacidad del órgano o instancia en amortiguar problemas de captura de renta, y 6) grado de profesionalización satisfactorio de sus cuadros.

Ni la creación de un programa rector ni la urgente reestructuración de la oferta de fomento productivo en un Fondo Único pueden ser entendidas como una invitación a renunciar por completo a la coordinación intersectorial. La gran diversidad de bienes y servicios por ser provistos en el marco de la estrategia hace indispensable dicha coordinación. Como ejemplos, mencionamos la provisión de infraestructura pública de

⁹ La captura de renta pública hace referencia a todas las prácticas de búsqueda y apropiación de rentas públicas para fines ilegítimos, en el sentido de que dichos fines no cumplen con criterios de utilidad pública. En este contexto, las rentas públicas abarcan el conjunto de bienes y servicios, tangibles e intangibles, provistos por el aparato de Estado. La captura de renta pública incluye a la vez acciones de corrupción y acciones de *rent-seeking*, haciendo énfasis en aquellas que nos interesan en el marco de un programa público operado por la APF. Existe una percepción generalizada de las prácticas de captura de renta pública en muchos programas sociales y productivos. Se constata también la existencia de estructuras y redes creadas para la gestión específica de estas prácticas. No obstante, descifrar las variables que determinan el funcionamiento de estas estructuras y redes es una tarea muy compleja y delicada; pareciese haber mucha heterogeneidad entre ellas, dependiendo del tipo de componente. En algunos casos, se puede observar claramente la existencia de redes de corrupción con experiencia en este tipo de operaciones; en otros casos, las prácticas parecen más coyunturales y asociadas a oportunidades puntuales.

¹⁰ Acemoglu y Robinson (2008) desarrollan un modelo cuyos resultados dan cuenta de las consecuencias en materia de políticas públicas que trae consigo la presencia de elites con poder político en una democracia *de jure*.

comunicación y transporte, de los esquemas de pagos por servicios ambientales y del fortalecimiento de la gestión pública en los municipios; entre otros.

Una propuesta de vinculación y concurrencia que tenga probabilidades de ser exitosa debe contemplar las enseñanzas recientes de la política pública mexicana, así como de experiencias latinoamericanas similares que permitieron la identificación de las siguientes condiciones necesarias para lograr concurrencia de distintos órdenes de gobierno (Cortínez *et al.*, 2017): definición clara de los objetivos compartidos; reconocimiento de las interdependencias; adecuación entre objetivos compartidos y el marco normativo vigente; compromiso activo y no meramente formal de los participantes; existencia de espacios continuados de interacción, formales informales, y liderazgos que no entorpecen la operación.

Estas condiciones son sólo el punto de partida. Se necesita resolver cómo instrumentalizar una plataforma de gestión de políticas públicas que sea efectiva y eficiente (Berdegué, citado antes). Si bien es requisito indispensable que exista un compromiso político de alto nivel para lograr la implementación de una política territorial vía la articulación de distintos sectores y niveles del gobierno, para que ésta funcione debe haber una responsabilidad compartida en el éxito de la política. Esta responsabilidad compartida puede tener su expresión en compromisos presupuestales inter-agencias claramente definidos. Alternativas relativamente exitosas recientes incluyen el caso chileno (Chile Crece Contigo) en el que convenios intersecretariales basados en recursos presupuestales actúan efectivamente para equiparar las asimetrías de poder y facilitar la coordinación. Siguiendo la literatura del agente-principal, en la política territorial los incentivos de las partes deben estar claramente identificados, debiendo tener el principal (el que quiere desarrollar la política territorial) elementos presupuestales, de transparencia y de ejecución, para lograr que el agente (los distintos programas públicos que deben tener un cambio de orientación hacia el enfoque territorial) actúe de acuerdo con los objetivos definidos¹¹. Como quedó señalado antes, aun con un enfoque territorial y con un diseño institucional acertados, la política solo podrá considerarse territorial si se nutre y parte de la apropiación de la misma por parte de los actores locales.

¹¹ Un caso extremo está dado por el piloto de Haku-Wiñay en Perú, en el cual el programa provee todos los elementos requeridos para implementar una política de inclusión productiva de población en situación de pobreza. Esto es, sin necesidad de coordinación interinstitucional. Hacia adentro del programa, el problema del agente-principal queda así resuelto, permaneciendo por supuesto los problemas normales de implementación.

CONCLUSIONES

El reto del desarrollo territorial en México despliega varios frentes de batalla de igual importancia en las agendas públicas contemporáneas. En efecto, explicar el fracaso de las políticas territoriales en México requiere comprender fallas estructurales que han afectado no solamente la visión territorial, sino también la búsqueda de un diálogo horizontal e ininterrumpido entre comunidades y gobierno y la garantía del acceso a derechos sociales básicos. Las disfuncionalidades del aparato gubernamental mexicano no sólo nos hablan de diseños institucionales inerciales e ineficientes para atender la demanda ciudadana; también prevalecen paradigmas de desarrollo caducos, que no encuentran su razón de ser en el México de hoy.

En este sentido, es imprescindible reconocer que posicionar el enfoque territorial como elemento central de la política requiere inmensos esfuerzos que tiendan a una reforma institucional de mayor envergadura, en la cual se reflexione sobre una reconfiguración de la relación entre la ciudadanía y el Estado, y para la cual se tome en serio la tarea de discutir sobre el o los modelos de desarrollo que podrían impulsarse desde los territorios. De esta discusión truncada en cada inicio de sexenio, pagan los costos los habitantes más pobres del México rural. Invertir en mantener vivo el diálogo ciudadanía-Estado y llevar las propuestas ciudadanas hasta sus últimas consecuencias son acciones que tendrían que estar en el centro de una agenda de desarrollo con enfoque territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson, J. 2008. *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Grupo Planeta, España.
- Bebbington, A. Escobal, J. Soloaga, I. y Tomaselli, A. (eds) 1996. *Trampas Territoriales de Pobreza, Desigualdad y baja Movilidad Social: los casos de Chile, México y Perú*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Rimisp, Universidad Iberoamericana.
- Berdegué, J.; Jara, B.; Fuentealba, R.; Tohá, J.; Modrego, F.; Schejtman, A. y Bro, N. 2011. "Territorios Funcionales en Chile". Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- Berdegué, J. *et al.* 2015. Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban–Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico, *World Development* Vol. 73, pp. 56–71, 2015.
- Berdegué, 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.
- Berdegué, J. *et al.* 2017. "Delineating Functional Territories from Outer Space", Working Paper Series N°230, Territorial Cohesion for Development Group. Rimisp, Santiago, Chile.
- Berdegué J., en imprenta. "Una mirada crítica al desarrollo rural territorial." En: *Perspectivas para el Desarrollo Rural Latinoamericano. Un homenaje a Alexander Schejtman*. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Cortínez, V.; Fernández, I.; Fernández, J.; Leyton, C.; Macías, D.; Molina, C.; Soloaga, I., 2016. "Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas", Serie Documentos de Trabajo N° 210, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Piloto Territorios Productivos. Rimisp, Santiago, Chile.
- Escobal, J., y Ponce, C. 2016. "Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay." MISC.
- Fernández, M.I. 2016. "Oportunidades y restricciones para la articulación de programas. La arena institucional de las sinergias". En: J. Maldonado, R. Moreno-Sánchez, J. Gómez and V. León, ed., *Protección, Producción, Promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina*, 1st ed. Bogotá: Uniandes, pp. 463-484.
- Fox, J. 1996. "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico." *World development*, 24(6). Pp. 1089-1103.
- Gómez Oliver L, consultor principal. Santillanes Chacón S, Mir Cervantes C, Gámez Flores H, Benito Acosta L, consultores nacionales. 2013. "Propuestas para el fortalecimiento del modelo de planeación de la SAGARPA". FAO/SAGARPA.
- OCDE, 2011. "Arreglos institucionales para las políticas agrícolas, pesqueras y alimentarias de México". OCDE, Paris.
- Ostrom, E. 2000. "Collective action and the evolution of social norms." *Journal of economic perspectives*, 14(3). Pp. 137-158.
- Oportunidades/Secretaría de Desarrollo Social, 2014. "Rediseño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: consolidación de la inversión en capital humano y su impulso hacia un sendero de mayor prosperidad". Nota conceptual, 2014.
- Putnam, R. 2001. "Social capital: Measurement and consequences." *Canadian journal of policy research*, 2(1). Pp. 41-51.

Robles, Sarmiento y Hernández. 2016. "Características que distinguen a los programas de apoyo a la producción en términos de su pertinencia y coherencia".

Robles Berlanga H., 2018. "La organización económica de los pequeños y medianos productores. Presente y futuro del campo mexicano." Documento en procesos de publicación.

SAGARPA, 2010. "Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años". SAGARPA.

Scott J., CIDE. 2010. "Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?" En *Subsidios para la desigualdad: las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Coordinadores: Jonathan Fox y Libby Haight. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Capítulo 3.

Soloaga, I., y Yúnez Naude, A. 2013. "Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en los territorios funcionales: 2005-2010." Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Documento de Trabajo, (25).