



SINERGIAS RURALES



MÉXICO

*Tendiendo puentes entre políticas sociales
y de inclusión productiva*



Con la cooperación técnica de:

Con la cooperación técnica de:

Análisis institucional del Proyecto de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO) México (2016-2017)

MENSAJES CLAVE

La articulación entre programas de protección social y desarrollo productivo rural puede contribuir a que los hogares pobres y vulnerables superen la trampa de la pobreza y rompan su transmisión intergeneracional.



Mientras que la protección social provee liquidez y alivia en lo inmediato, y en parte, las condiciones de pobreza, los programas de desarrollo productivo permiten generar los medios para una salida sostenida de la pobreza, en tanto promueven el incremento de la productividad de las pequeñas unidades familiares y su acceso a recursos y activos limitados, como tierra, agua, servicios financieros, asesoría técnica y mercados. Contribuyen también a incrementar la capacidad de resiliencia de los hogares ante shocks o crisis externos, argumento particularmente relevante en contextos como el que enfrentamos actualmente producto del COVID-19.



Bajo estas premisas, se analizan en este documento los resultados del análisis institucional realizado al Programa de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO) en su articulación con el Programa de Inclusión Social PROSPERA y con la oferta de programas de fomento productivos (PFP) dirigidos a la población rural, a cargo de otras entidades públicas.



El diseño de PROINPRO se pensó como parte de la estrategia de inclusión productiva de PROSPERA, que descansaba en la capacidad de articulación del programa con la oferta de PFP existente en México. El fuerte respaldo político para poner en marcha esta estrategia descansó en la figura del STEIA, un comité de coordinación intersecretarial liderado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No obstante, los resultados del análisis no son positivos, pues dan cuenta de un conjunto de dificultades que impidieron que el PROINPRO se articulara de acuerdo con lo planificado, con la oferta pública de fomento productivo. Estas dificultades ponen en evidencia la necesidad de complementar el respaldo político con arreglos institucionales oportunos y adecuados, aspectos de los que careció la estrategia de inclusión productiva de PROSPERA, afectando la capacidad de acción del PROINPRO.



Los principales aspectos técnicos para un diseño viable, que no fueron considerados, son los aspectos presupuestarios, los criterios de focalización de los programas, y las diferencias en la definición de la población objetivo. Esto resultó especialmente crítico en un contexto marcado por la inoperancia del STEIA y las inercias institucionales que tendieron fuertemente a promover lógicas de trabajo sectorial y compartimentalizadas.



Las recomendaciones que emanan de esta experiencia apuntan a la importancia de simplificar las instancias formales de articulación y reforzarlas con mecanismos presupuestales, además de generar mecanismos de articulación vertical claros. Muchos de los programas analizados han sido discontinuados por la actual administración y reemplazados por otros que ponen énfasis en la atención de pequeños productores agrícolas. En este escenario, promover sinergias como las propuestas resulta clave para apoyar la recuperación de hogares rurales que están requiriendo de mucho apoyo de corto plazo, pero que necesitarán, sobre todo, estrategias tendientes a fortalecer su capacidad de respuesta ante las crisis.



A

CONTINUACIÓN, SE PRESENTA UN RESUMEN DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA RURAL (PROINPRO), QUE ESTUVO ORIENTADO A ANALIZAR LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES QUE DETERMINARON LA EFECTIVIDAD Y RESTRICCIONES DE LA ARTICULACIÓN ENTRE ESTE PROGRAMA Y LAS DEPENDENCIAS A CARGO DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO PRODUCTIVO CON QUE ÉSTE DEBÍA COORDINARSE. PARA ESTO SE ANALIZA PROINPRO TANTO EN SU ARTICULACIÓN CON PROSPERA - PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL, COMO CON LA OFERTA DE PROGRAMAS DE FOMENTO PRODUCTIVO (PFP) EXISTENTES EN DISTINTAS SECRETARÍAS DEL EJECUTIVO FEDERAL.

EL DOCUMENTO DESCRIBE LOS PROGRAMAS INVOLUCRADOS Y PRESENTA LOS PRINCIPALES RESULTADOS DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL, LO QUE SUSTENTA LAS RECOMENDACIONES QUE SE REALIZAN.

PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL PROSPERA

PROSPERA (2014-2019) fue el principal programa de desarrollo social del país, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. Corresponde a la tercera etapa en la evolución de los programas de transferencias condicionadas en México, orientados a apoyar económicamente a los hogares y aumentar las capacidades en educación, salud y alimentación de las niñas, niños y adolescentes de las familias en condición de pobreza. PROSPERA inicia operaciones con una cobertura de 6,5 millones de hogares. Para 2018, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, para PROSPERA se programó un monto de 46.396.000.660 pesos mexicanos (precios corrientes), equivalentes a 5.083.379.057 US\$ ppa¹. Esto equivale al 44% del presupuesto del ramo de Desarrollo Social.

PROSPERA mantuvo las intervenciones que buscan ampliar las capacidades en educación, salud y alimentación –principalmente de las niñas, niños y jóvenes de las familias en condición de pobreza–, a la vez que amplió su radio de acción al ámbito del fomento a la inclusión productiva, laboral y financiera de sus beneficiarios, así como su acceso efectivo a los derechos sociales (Diario Oficial de la Federación, 2017). La población objetivo de PROSPERA estuvo compuesta por hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada², cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación (Diario Oficial de la Federación, 2018).

Los hogares beneficiarios del Programa recibían bimestralmente transferencias monetarias y apoyos en especie, correspondientes a los diversos conceptos que se agrupan en los componentes alimentario, salud y educativo. Estos apoyos varían conforme al número de integrantes menores de nueve años y, en su caso, al de becarias(os) y grado escolar que cursen, así como al número de personas adultas mayores en el hogar. Las familias que participaban del programa debían cumplir con las corresponsabilidades en los componentes de educación y de salud, cuyo cumplimiento era verificado cada bimestre.

Para la inclusión productiva, laboral y financiera de los integrantes de dichas familias, PROSPERA consideró un componente de vinculación. En materia de inclusión productiva, el Programa orientó sus esfuerzos a fomentar la inserción de los miembros mayores de 18 años de las familias beneficiarias, que tuvieran interés en participar en este tipo de acciones, y propuso impulsar la realización de acciones conjuntas con instituciones gubernamentales, privadas y de la sociedad civil, para el desarrollo de proyectos productivos generadores de ingresos. El Programa se cerró y dejó de operar en 2019, tras la llegada de López Obrador a la Presidencia de la República.

¹ Valor 2018 a una tasa de 9.13 pesos mexicanos por dólar americano.

² La Línea de Bienestar Mínimo ajustada se obtiene de las líneas de bienestar mínimo urbanas y rurales que se actualizan mensualmente y que en diciembre de 2018 eran de 56,65 y 79,20 US\$ respectivamente.

PROYECTO DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA RURAL PROINPRO

El Proyecto de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO) fue uno de los cuatro modelos de trabajo que PROSPERA implementó para hacer operativo el mandato de inclusión productiva. Los otros tres modelos fueron: (1) uno tradicional, pensado como una estrategia de vinculación de beneficiarios de PROSPERA con los Programas de Fomento Productivo, que entró en vigor en 2015; (2) el Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP), que también arrancó en 2015 y que pretendía consolidarse como una estrategia de intervención con enfoque territorial; y (3) el proyecto piloto “De la Mano con PROSPERA”, que comenzó a operar en 2016, y que buscaba adaptar el modelo de graduación BRAC³ al contexto mexicano. Con excepción de este último, los tres modelos restantes concluyeron sus actividades en 2017 y fueron sustituidos en el ejercicio fiscal de 2018 por el Modelo Integral de Inclusión Productiva, que no llegó a implementarse, pues tuvo lugar el proceso electoral a nivel federal.

PROINPRO inició sus operaciones en 2016, y apuntaba hacia un esquema de vinculación que brindara un acompañamiento integral, desde la etapa de formulación de proyectos grupales (estos grupos debían conformarse, como mínimo, con cinco integrantes con el 50% + 1 de beneficiarios de PROSPERA), hasta la provisión de asistencia técnica adecuada después de que el grupo recibiera el financiamiento. **Tenía como objetivo que las familias beneficiarias de PROSPERA del medio rural incrementaran sus ingresos de manera autónoma y sostenible**, por medio de actividades productivas rentables y sustentables (FIDA, 2015). Para ello, buscó promover el acceso a Programas de Fomento Productivo, así como a servicios financieros (FIDA, 2015). Sin embargo, el pobre desempeño de STEIA fue uno de los argumentos para el cierre anticipado de PROINPRO en 2018.

PROINPRO se estructuraba en tres componentes: (1) inclusión productiva, que apoyaba a las familias participantes a que accedieran a inversiones productivas, brindando asistencia técnica para fortalecer sus capacidades productivas, organizativas y gerenciales, y procurar el uso sustentable de los recursos naturales; (2) fortalecimiento institucional, que se orientó a fortalecer las capacidades de PROSPERA para la implementación de la estrategia de inclusión productiva a nivel nacional; y (3) la inclusión financiera, que fue un eje transversal a los demás componentes (ver figura 1).

³ El Modelo BRAC (por sus creadores, el Bangladesh Rural Advancement Committee) es una metodología de Modelo de Graduación que busca que la población intervenida logre “graduarse” de la pobreza extrema, por medio de la mejora integral de sus condiciones, y logren establecer mejoras sustentables en sus niveles de vida.

Figura 1
Estructura PROSPERA-PROINPRO y componentes de PROINPRO



PROINPRO se focalizó en 26 municipios de los estados de Guerrero, Hidalgo y Zacatecas, brindando atención a 211 localidades -133 localidades en 2016 y 78 en 2017-. Estas fueron seleccionadas con base en la alta incidencia de población rural en situación de pobreza; la presencia significativa de familias atendidas por PROSPERA, en especial familias con acceso a tierras; el tratarse de municipios incluidos en la Cruzada Nacional Contra el Hambre; la presencia de población indígena; y la alta proporción de familias con migrantes (FIDA, 2017).

Para identificar a las familias, se evaluó el potencial emprendedor de las mismas. Con base en ello, se seleccionó a las personas con las cuales se continuaría el trabajo de conformación de grupos y elaboración de proyectos. Una vez sistematizada esta información, se convocó a la siguiente etapa sólo a quienes obtuvieron una valoración media, alta y muy alta en la medida de potencial emprendedor. Producto de ello, en 2016 participaron 7.553 personas y, en 2017, 5.961 personas.

Para operar el PROINPRO, en particular las actividades del primer componente, la Dirección General de Coordinación y Vinculación (DGCV) de PROSPERA decidió contratar como agente externo a la Universidad Autónoma Chapingo.

PROGRAMAS DE FOMENTO PRODUCTIVO VINCULADOS A PROINPRO

Cuando PROINPRO comenzó a operar en 2016, se esperaba que se vinculara con 17 programas de fomento productivo (PROSPERA, 2016). Al año siguiente se realizó un ajuste en la estructura programática de la administración pública federal y los programas potencialmente vinculables fueron reducidos a catorce (PROSPERA, 2017). Sin embargo, una vez realizada la gestión de proyectos por parte del PROINPRO sólo se obtuvo el apoyo de dos programas: el Programa de Fomento a la Economía Social, en su vertiente operada por la Dirección General de **Opciones Productivas**, y el componente **El Campo en Nuestras Manos**, correspondiente al Programa de Apoyo a Pequeños Productores (PAPP) operado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA).

El Programa de Opciones Productivas (POP)

perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se crea en 2002 y comienza a operar en 2003, para apoyar a que la población en condición de pobreza desarrolle “proyectos productivos y oportunidades de autoempleo que le permitan incrementar sus ingresos y el bienestar de sus familias y acceder a esquemas de ahorro y crédito” (Diario Oficial de la Federación, 2003).

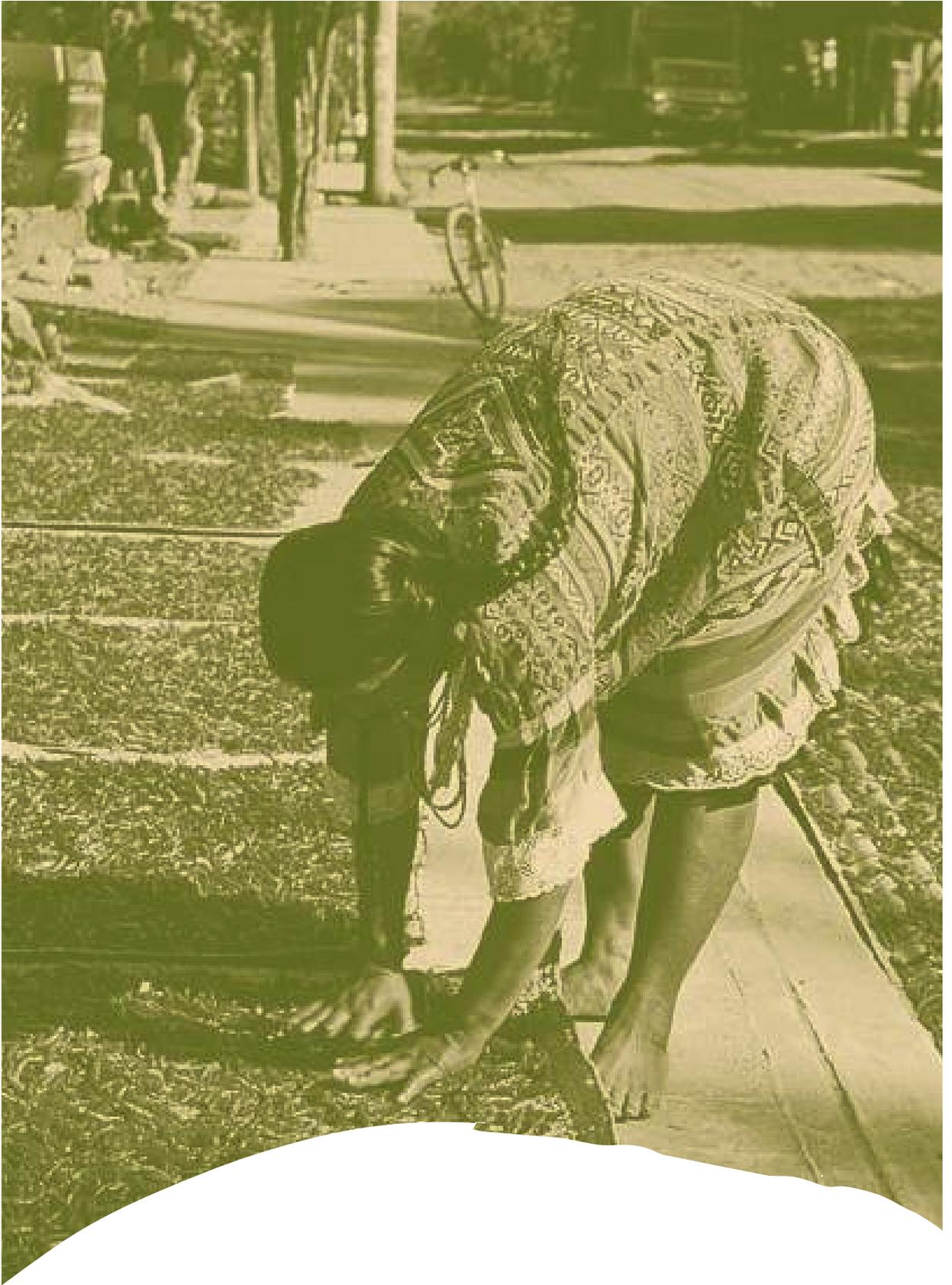
El POP operó de forma independiente a cargo de la Dirección General de Opciones Productivas (DGOP) de la SEDESOL hasta 2015, y en 2016 se integra al Programa de Fomento a la Economía Social (PFES), que pasó a ser un órgano desconcentrado de la SEDESOL. A pesar de esta fusión y la consecuente modificación en las modalidades de apoyo, el POP conserva su esencia de brindar apoyos para proyectos productivos.

De esta forma, el Programa atiende a los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) que tengan actividades o iniciativas productivas, cuyos medios y capacidades son limitados para consolidarlas como alternativas de inclusión productiva, y que se localicen en las áreas de atención que cumplan los criterios de focalización territoriales del programa.

Estos criterios son: Municipios con grado de marginación medio, alto o muy alto; municipios en zonas de atención prioritarias (ZAP) rurales; municipios con al menos 25% de su población en ZAP urbanas; municipios con al menos 50% de su población

con ingresos por debajo de la línea de bienestar (LB); municipios que cumplen los criterios de atención definidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); municipios sede de la Banca Social (que cuenten con presencia de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo o Sociedades Financieras Comunitarias).

Por su parte, **El Campo en Nuestras Manos** es un componente del Programa Apoyo a Pequeños Productores S266 (PAPP), que comenzó sus actividades en 2016 como resultado de la reestructuración programática de la administración pública federal. El objetivo de El Campo en Nuestras Manos es aumentar la producción agropecuaria, acuícola y pesquera de las mujeres mexicanas de zonas rurales y periurbanas, mediante apoyos en paquetes de huertos y módulos familiares de gallinas y conejos para autoconsumo, activos productivos y desarrollo de capacidades. Este último está dirigido a “mujeres mayores de 18 años y hasta 65 años cumplidos, en condición de pobreza y pequeñas productoras pertenecientes a los estratos E1, E2 y E3” (Diario Oficial de la Federación, 2016). Su cobertura es nacional, en el ámbito rural y periurbano, según corresponda a la localización de la población objetivo, conformada por unidades económicas rurales de subsistencia sin y con vinculación al mercado, y por unidades económicas rurales en transición.

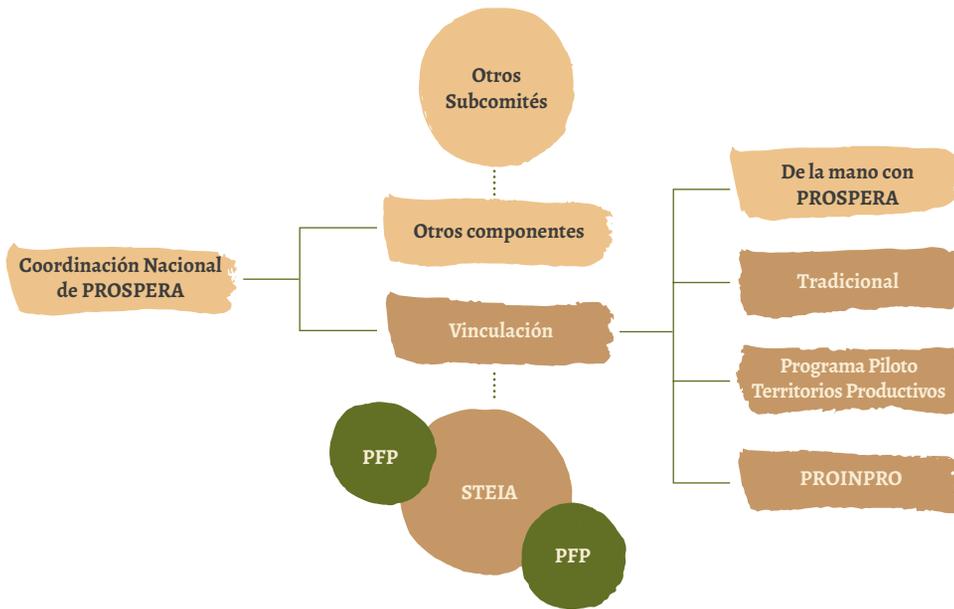


RESULTADOS DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL

EL COMPONENTE DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA, LABORAL Y FINANCIERA DE PROSPERA EN QUE SE INSERTA EL PROINPRO TIENE EN SU BASE UN MARCO ESTRATÉGICO DE ALTO NIVEL POLÍTICO, COMO FUE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA (ENIP), QUE OTORGABA UN MARCO OPERATIVO BASADO EN MECANISMOS DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS Y ENTIDADES. SE CONTABA, EXPLÍCITAMENTE, CON EL RESPALDO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, QUE PRESIDÍA EL SUBCOMITÉ TÉCNICO DE EMPLEO, INGRESO Y AHORRO (STEIA) A CARGO DE ASEGURAR LA ARTICULACIÓN.

En efecto, el componente de vinculación de PROSPERA tuvo como pilar operativo al STEIA, instancia que se esperaba funcionara como nodo articulador entre PROSPERA y un conjunto de Programas de Fomento Productivo (PFP), como se indica en la figura 2. Sin embargo, sus resultados fueron limitados. A pesar de que fue concebido como un espacio de interlocución y negociación de alto nivel, la estrategia de inclusión productiva careció de instrumentos rectores, tales como programas presupuestales y reglas de operación. Así, perdió progresivamente su poder de convocatoria y dejó de operar con representantes que tuvieran atribuciones para tomar decisiones, por lo que dejó de ser un espacio para establecer acuerdos y compromisos de política pública.

Figura 2
Estructura del STEIA - Componente de Vinculación



Así, en el marco del STEIA sólo se consiguieron compromisos declarativos, que no se tradujeron en una priorización efectiva de los beneficiarios de PROSPERA de parte de los PFP, ni en la consecuente disponibilidad de recursos. Así, de los 17 programas con que se esperaba se articulara el PROINPRO al inicio de su operación, terminó finalmente logrando el apoyo de sólo los dos antes descritos. Estos pobres resultados obtenidos por STEIA fue uno de los argumentos para el cierre anticipado de PROINPRO en 2018.

El fracaso del STEIA pone en evidencia la necesidad de complementar el respaldo político con un diseño técnico viable, menos sofisticado y oportuno, aspectos de los que careció la estrategia de inclusión productiva de PROSPERA, afectando la capacidad de acción del PROINPRO y de los otros pilotos.

Entre estos aspectos técnicos destacan:

Como en muchos programas de transferencias condicionadas de ingresos en América Latina, los componentes de

educación y salud de PROSPERA contaban con una partida presupuestaria asignada en el Presupuesto de Egresos de la Federación y coordinaban sus acciones uno a uno con las respectivas Secretarías, lo que permitía asegurar las prestaciones de salud y educación asociadas al paquete de transferencias. Cuando se incorporó al programa el nuevo componente de inclusión productiva no se optó por el mismo diseño, con la consecuente falta de incentivos para los programas de fomento productivo para sumarse a la estrategia propuesta por SEDESOL.

Aun cuando a partir de 2015 los programas de fomento productivo priorizados en la estrategia incorporaron un párrafo en sus reglas de operación que buscaba dar prioridad en atención a las familias de PROSPERA, esto no se tradujo en modificaciones en su diseño que facilitaran el acceso de los beneficiarios de PROSPERA-PROINPRO, por lo que estos debieron atender a las respectivas convocatorias como cualquier otro beneficiario. Este párrafo fue:

“El Programa deberá emitir convocatorias específicas para financiar los proyectos productivos y de generación de ingreso, derivados de la estrategia de inclusión productiva y laboral de PROSPERA Programa de Inclusión Social; el monto de los recursos asignados por los Programas de Fomento Productivo y Generación de Ingresos requeridos para financiar los proyectos demandados por dichas estrategias se deberá acordar en el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, de acuerdo al universo de atención convenido”.

Cada uno de los distintos programas de fomento productivo tenía su propia población objetivo, que muchas veces no coincidía con la población objetivo de PROSPERA. En un escenario marcado por la alta regresividad de los programas de la SAGARPA y la captura de recursos de parte de las organizaciones gremiales campesinas, quedaba poco o nulo espacio para atender a la población PROSPERA que, además, difícilmente cumplía con los requisitos de participación y acceso a los apoyos productivos ofrecidos por estos programas.

Un elemento adicional importante de considerar, muchas veces ausente en este tipo de análisis, es el de las inercias institucionales, que en América Latina tienden fuertemente a promover lógicas de trabajo sectorial y compartimentalizadas. En el funcionamiento del STEIA, estas inercias se evidenciaron como celos institucionales de parte de los representantes del sector de agricultura respecto de la capacidad del sector social de operar proyectos productivos, así como de los beneficiarios de programas sociales para responder adecuadamente a los requisitos de participación en programas de la SAGARPA.

Así, el análisis 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 estratégica acarrió 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, como fue el STEIA. No obstante, estos esfuerzos “caudal arriba” de la política no fueron correspondidos “caudal abajo”. Las estrategias para aterrizar el mandato de alto nivel fueron poco ordenadas, y motivadas, en gran medida, por la urgencia de demostrar resultados a la altura del nivel de movilización de actores en el marco del STEIA (Rimisp, 2018).

Si bien la vida operativa del PROINPRO fue corta y accidentada, con pobres resultados en cuanto a financiamiento de proyectos productivos, sí contribuyó a la difusión más o menos amplia de la existencia de los PFP, sus reglas de operación y mecanismos de participación, en un grupo de población que anteriormente ignoraba su existencia. Aunque este aspecto se puede considerar un logro en sí mismo, este tipo de intervenciones genera expectativas que, al quedar incompletas, pueden causar frustración en la población atendida, más aún si el cierre anticipado del proyecto ocurre, como en esta oportunidad, sin informar oportunamente a grupos de beneficiarios que se encontraban trabajando activamente.

RECOMENDACIONES

Del análisis precedente se desprenden tres grandes recomendaciones que pueden orientar los esfuerzos de coordinación entre los programas estratégicos que actualmente implementa la SADER, la Secretaría de Bienestar y SEDATU, entre otras entidades, con acciones claves para el desarrollo rural y la reactivación del agro tras las crisis del COVID-19 en México:

1 La importancia de reforzar las instancias formales de coordinación con mecanismos presupuestarios u otro tipo de incentivos que tengan un poder vinculante y conviertan la articulación en una obligación para todos los convocados a articularse. Esto es particularmente crítico en procesos de articulación de este tipo, donde son convocadas entidades públicas de distinta expertise y trayectoria, a concurrir con programas que tienen sus propios objetivos, criterios de focalización y reglas de operación, y que son muy anteriores en el tiempo al proceso de articulación que acá estudiamos.

Para ello se requiere involucrar a los programas de fomento productivo en el diseño, la planificación conjunta y la coordinación de actividades, metas y objetivos. La frustrada experiencia de implementación del STEIA muestra que el compromiso político de alto nivel no es suficiente para asegurar una articulación exitosa entre distintos niveles de gobierno. Se requiere asegurar que los participantes compartan la responsabilidad por el éxito de la política. Siguiendo la literatura del agente-principal, los incentivos de las partes deben estar claramente identificados, debiendo tener el principal (el que quiere desarrollar una política articulada) elementos presupuestales, de transparencia y de ejecución, para lograr que el agente (los distintos programas públicos que deben ajustar sus programas) actúe de acuerdo con los objetivos definidos. El rol que puede jugar FIDA en este sentido es estratégico, reforzando la capacidad de las entidades vinculadas a lo rural, para priorizar acciones concertadas.

2 Además de la articulación horizontal, **la experiencia del PROINPRO nos advierte sobre la necesidad de contar con mecanismos claros y transparentes de articulación vertical.** No basta con replicar las instancias formales de coordinación a escala subnacional si no se tienen en cuentas las particularidades de cada territorio en lo que a capacidad institucional, relaciones de poder y dinámicas políticas se refiere.

3 La necesidad de valorar adecuadamente el potencial que los mecanismos de articulación de carácter informal puedan tener, tanto para el éxito como para el fracaso de una iniciativa de este tipo. Por una parte, se deben valorar los acuerdos informales ocurridos al margen del STEIA y que tuvieron cierto éxito, dependiendo del compromiso de las autoridades con el proyecto, de su voluntad y capacidad de interlocución con los responsables de los PFP. Por otra parte, conductas fuertemente arraigadas en la implementación de las políticas públicas mexicanas, como es la forma de operar de las “ventanillas” para la presentación de proyectos productivos, pueden poner en entredicho la eficaz ejecución de un diseño técnico que no considera el peso de estas normas informales. Por el contrario, el mayor conocimiento y relacionamiento que de ahí surge entre técnicos, promotores locales y agentes públicos en territorios concretos, ha mostrado en muchas ocasiones una alta capacidad para contribuir a destrabar problemas de articulación que no logran resolver los mecanismos formales diseñados a nivel nacional.



FICHA TÉCNICA

El proyecto

En los últimos años, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) junto con La Universidad de Los Andes y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) han estado analizando los posibles efectos sinérgicos de las intervenciones que involucren programas de protección social y proyectos de desarrollo productivo en hogares rurales. El FIDA y la Universidad de Los Andes lo han hecho a través del Grant “Transferencias Monetarias Condicionadas y Desarrollo Rural en América Latina” (www.sinergiasrurales.info/), y la FAO a través del proyecto “De protección a la producción: El papel de Transferencias Monetarias Sociales en el Fomento de Desarrollo Económico” (PtoP) (www.fao.org/economic/ptop). Estos proyectos han recogido evidencia sobre las mencionadas sinergias y complementariedades, a la vez que han planteado nuevas preguntas relacionadas con los tipos de sinergias y cómo sacar provecho de ellas, la secuencia adecuada de la introducción de programas y las reformas institucionales necesarias para avanzar en complementariedad y mejorar, de esta forma, el resultado de los programas.

Para dar respuesta a algunas de estas preguntas, el proyecto “Mejorando la articulación entre intervenciones de protección social y desarrollo productivo rural en países en desarrollo: lecciones de América Latina y África” -coordinado por la Universidad de Los Andes (UNIANDES) a través del Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE), y financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)- busca reunir evidencia de los beneficios de las intervenciones articuladas. La meta del proyecto fue generar evidencia de los beneficios de las intervenciones articuladas que podrían informar sobre el diseño institucional y operativo, con la intención

de que los formuladores de política y organismos de cooperación del desarrollo puedan utilizar los resultados como base para la mejora de las intervenciones contra la pobreza rural y ayudar, de este modo, a pequeños agricultores a ser parte de la transformación rural.

El objetivo principal del proyecto es influenciar a las instituciones gubernamentales relacionadas con las políticas de desarrollo productivo rural y protección social, para aprovechar las sinergias identificadas entre ambas. El proyecto se implementó en siete países, tres en América Latina y cuatro en África.

El análisis realizado

El análisis institucional busca comprender la arquitectura institucional y analizar los niveles de articulación entre componentes de protección social y los de desarrollo productivo rural, además de identificar cuáles fueron los procesos y subprocesos fundamentales en la articulación de los programas, así como los obstáculos y facilitadores de los mecanismos institucionales.

El estudio utiliza un enfoque mixto, incorporando información primaria y secundaria. Se consultaron los documentos de diseño, normativos (decretos, reglas de operación, etcétera), guías operativas y reportes de actividades de los distintos programas, proyectos y componentes estudiados. Las evaluaciones externas realizadas en el marco del Sistema de Evaluación y Desempeño mexicano fueron también una fuente valiosa para obtener información sobre los programas públicos productivos y sociales. En el caso del PROINPRO, se revisó el convenio entre FIDA y PROSPERA, así como el documento de diseño del proyecto, los reportes de avances y los informes de las misiones de seguimiento del proyecto.

En materia de información primaria, el cierre anticipado del PROINPRO, así como los cambios de personal vinculados al proceso electoral en 2018, impidieron obtener entrevistas con algunos informantes clave. Esta carencia de información primaria se suple con la revisión y análisis de documentos de aprendizaje e informes previos: la experiencia de apoyo

al diseño e implementación del Programa Piloto de Territorios Productivos (PPTP); la participación en la construcción del Modelo Integral de Inclusión Productiva de PROSPERA, realizado en el segundo semestre de 2017; y la elaboración del Informe de Terminación del PROINPRO, realizado por encargo de FIDA.

Referencias

Diario Oficial de la Federación (2003). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de los programas de Opciones Productivas; Tortilla, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; Coinversión Social y del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), para el ejercicio fiscal 2003.

Diario Oficial de la Federación (2016). Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a Pequeños Productores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio 2017. 31 de diciembre de 2016.

Diario Oficial de la Federación (2017). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018. Documentos oficiales. 29 de diciembre de 2017.

Diario Oficial de la Federación (2017). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018. Documentos oficiales. 29 de diciembre de 2017.

FIDA (2015). “Proyecto de Inclusión Productiva Rural. Informe final sobre el diseño del proyecto.”

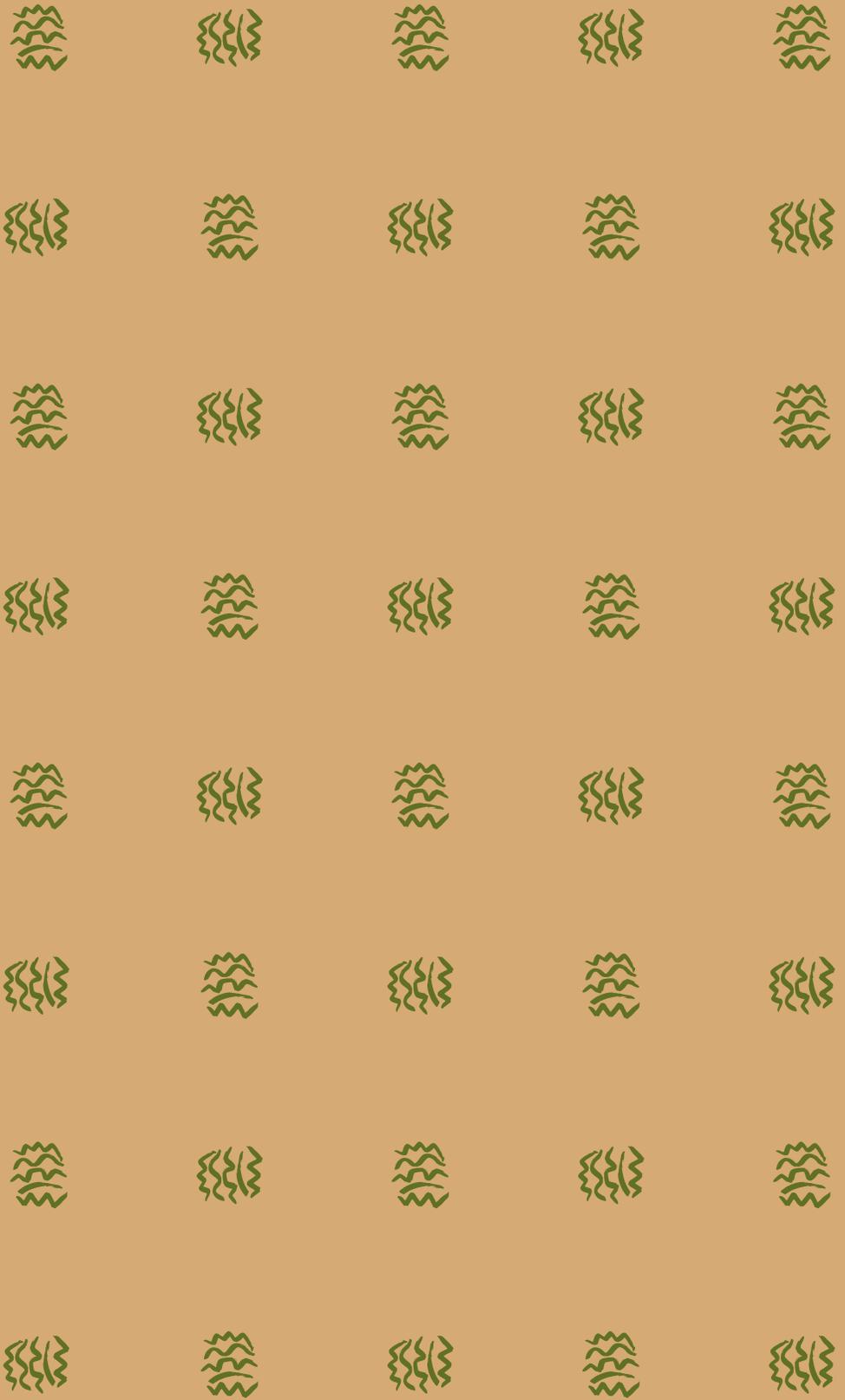
FIDA (2017). “Proyecto de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO), Junio 2017”. Presentación Power Point en del marco el Taller de reflexión “Elementos para una política pública de inclusión productiva rural” organizado por Rimisp, 01 a 02 de junio del 2017, Tepoztlán, Morelos, México.

PROSPERA (2016). Puntos Centinela 2016, Informe de Resultados General Nacional.

PROSPERA (2017). Manual Operativo. Proyecto de Inclusión Productiva Rural. Documento oficial (Junio 2017).

Rimisp (2018). Nota de política pública para la inclusión productiva. Documento de trabajo.





MÉXICO



SINERGIAS RURALES

*Tendiendo puentes entre políticas sociales
y de inclusión productiva*



sinergiasrurales.info

Para más información sobre el proyecto Sinergias Rurales contactar con:

- **Jorge Maldonado**
jmaldona@uniandes.edu.co
- **Viviana León-Jurado**
dv.leon10@uniandes.edu.co

Para más información sobre el caso de México contactar con:

- **Ignacia Fernández**
ifernandez@rimisp.org
- **Yuritzin Puig**
ypuig@rimisp.org

Con la cooperación técnica de:

Con la cooperación técnica de: