

**Territorios Productivos**  
**Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través  
del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos**

Julio A. Berdegué, Gerardo Franco, Gustavo Gordillo, Héctor Robles, John  
Scott, Isidro Soloaga, Carlos Toledo y Antonio Yúnez-Naude

Febrero, 2015

Este documento de trabajo está basado en el informe final de la asistencia técnica brindada al Gobierno de México por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con la colaboración del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). El equipo técnico responsable del documento fue constituido por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y estuvo integrado por los autores del documento (los que se indican en orden alfabético, y sin indicar prelación); la participación de estos expertos no compromete a las instituciones en las que cada uno trabaja. El Sr. Obed Méndez editó este documento de trabajo con base en el informe final de la asistencia técnica. Los Drs. Tomás Rosada y Merle Faminow supervisaron el trabajo del equipo técnico por parte de FIDA e IDRC, respectivamente.

**Cita:**

Berdegú, J. A. Franco, G. Gordillo, G. Robles, H. Scott, J. Soloaga, I. Toledo, C. y Yúnez-Naude, A. 2015. Territorios Productivos: Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos. Serie Documentos de Trabajo N° 131. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

**Autores:**

- Julio A. Berdegú, investigador principal en Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Gerardo Franco, investigador principal y director de la oficina en México de Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
- Gustavo Gordillo, comité de expertos Cruzada Nacional Contra el Hambre, profesor UNAM, consultor.
- Héctor Robles, profesor investigador UAM-X y coordinador Página [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx)
- John Scott, profesor-investigador, Dirección de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
- Isidro Soloaga, profesor Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana Ciudad de México.
- Carlos Toledo, consultor independiente.
- Antonio Yúnez-Naude, Profesor-investigador El Colegio de México y cofundador de Desarrollo y Alimentación Sustentable A.C.

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

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

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

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

# SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	1
1. ANTECEDENTES.....	2
<b>El marco de políticas públicas</b> .....	3
2. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA .....	4
<b>2.1. Estancamiento de la productividad</b> .....	4
<b>2.2. Estancamiento de la reducción de pobreza</b> .....	5
<b>2.3. Las políticas y la calidad del gasto público</b> .....	6
3. OBJETIVOS .....	10
4. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN.....	11
5. LA OFERTA PÚBLICA EXISTENTE Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO PROGRAMA .....	15
6. DOS ESPACIOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA: APRENDIZAJE Y EXPANSIÓN.....	17
7. DISEÑO DEL PROGRAMA .....	19
7.2. Componentes del programa .....	23
7.2.1 Componente 1: Participación y organización social.....	23
7.2.2. Componente 2: Potenciar la capacidad productiva de la población atendida .....	27
7.2.3. Componente 3: Articulación de los programas productivos gubernamentales .....	32
8. ACTORES, GOBERNANZA Y GESTIÓN DEL PROGRAMA .....	35
9. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN .....	36
<b>9.1. Estrategia y horizonte del Sistema de M&amp;E del programa</b> .....	36
<b>9.2. Sistema de aprendizaje</b> .....	38
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	41

# Territorios Productivos:

## Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos

### RESUMEN EJECUTIVO

Este documento presenta los aspectos centrales del Programa Territorios Productivos. Este es un programa para potenciar la productividad, la producción y los ingresos de los hogares en condición de pobreza que son beneficiarios de PROSPERA que habitan en municipios y localidades en que los pequeños productores campesinos tienen un peso social y económico preponderante, priorizando los municipios originalmente seleccionados por la Cruzada Nacional contra el Hambre.

El marco de política pública es uno en el que existen tres problemas que se refuerzan mutuamente:

- Lenta reducción de la pobreza rural por ingresos (agrícolas y no agrícolas) y de la inseguridad alimentaria de los hogares rurales.
- Lento crecimiento de la productividad de la agricultura mexicana y, particularmente, la de los pequeños productores y de los campesinos (es decir, de las unidades de producción de hasta 20 hectáreas), incluyendo a los jornaleros.
- Baja calidad del gasto público que se invierte con el objetivo, no logrado, de contribuir al desarrollo de los pequeños productores y campesinos.

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

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

La estrategia consiste en dinamizar los principales ejes económicos a nivel local y territorial y en mejorar la participación organizada de los hogares pobres en esos espacios económicos, cuyos pilares son:

- a) aprovechar la liquidez y los efectos multiplicadores de las transferencias gubernamentales existentes (principalmente PROSPERA/PAL y Proagro Productivo) como un “piso mínimo” habilitante para que los participantes desarrollen nuevas actividades productivas;
- b) una fuerte inversión en el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones sociales para el desarrollo económico, desde el nivel local hasta el territorial;
- c) un conjunto coherente de inversiones e iniciativas orientadas a producir “bienes públicos” que eliminen o mitiguen las restricciones que afectan el desempeño de los principales ejes productivos territoriales;
- d) acceso a un conjunto mínimo necesario y bien coordinado de servicios públicos de apoyo al desarrollo productivo, enfatizando en aquellos orientados a impulsar las capacidades individuales y colectivas locales en temas tecnológicos, comerciales, organizacionales, de liderazgo e innovación social, entre otros. Aunque algunos de estos servicios podrían ser provistos a través del programa y sus recursos, se pone un fuerte acento en construir articulaciones con otros programas de diversas dependencias gubernamentales;
- e) un enfoque territorial del programa, desplegado en territorios funcionales donde las localidades rurales están estrechamente relacionadas con centros urbanos pequeños y medianos, reconociendo en estos territorios los espacios en que la población rural en situación de pobreza realiza buena parte de su vida económica.

## 1. ANTECEDENTES

Este documento presenta un programa para potenciar la productividad, la producción y los ingresos de los hogares en condición de pobreza beneficiarios de PROSPERA, que habitan en municipios y localidades en que los pequeños productores campesinos<sup>1</sup> tienen un peso social y económico preponderante, priorizando los municipios seleccionados por la Cruzada Nacional contra el Hambre.

El programa propone de inicio, superar en el sexenio 2013-2018 una larga etapa durante la cual las políticas públicas han sido incapaces de potenciar la contribución a la generación de ingresos de los hogares en condición de pobreza en el sector rural, incluyendo prominentemente a los pequeños productores y a los campesinos, de modo tal que su trabajo sea un pilar decisivo en la superación de las condiciones de pobreza y de inseguridad alimentaria que los afectan.

La estrategia consiste en dinamizar los principales ejes económicos a nivel local y territorial y en mejorar la participación organizada de los hogares pobres en esos espacios económicos. Los pilares de esa estrategia son cinco:

- (a) aprovechar la liquidez y los efectos multiplicadores de las transferencias gubernamentales existentes (principalmente PROSPERA/PAL y Proagro Productivo<sup>2</sup>) como un “piso mínimo” habilitante para que los participantes desarrollen nuevas actividades productivas;
- (b) una fuerte inversión en el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones sociales para el desarrollo económico, desde el nivel local hasta el territorial;
- (c) un conjunto coherente de inversiones e iniciativas orientadas a producir “bienes públicos” que eliminen o mitiguen las restricciones que afectan el desempeño de los principales ejes productivos territoriales;<sup>3</sup>
- (d) acceso a un conjunto mínimo necesario y bien coordinado de servicios públicos de apoyo al desarrollo productivo, enfatizado en aquellos orientados a impulsar las capacidades individuales y colectivas locales en temas tecnológicos, comerciales, organizacionales, de liderazgo e innovación social, entre otros. Aunque algunos de estos servicios podrían ser provistos a través del programa y sus recursos, se pone

---

<sup>1</sup> Es importante enfatizar, que en México como en otros países, las estrategias de vida y de desarrollo de los pequeños productores y campesinos, no se limitan exclusivamente a actividades, empleos o ingresos agropecuarios. Así, este programa se enfoca en los pequeños productores y campesinos, pero explícitamente abarca el conjunto de actividades productivas y laborales, agrícolas y no agrícolas, por

<sup>2</sup> El acceso a PROSPERA es una condición de entrada, por diseño del programa. El acceso a Proagro Productivo es una variable fuera del control del programa, que se logrará parcialmente porque el procedimiento de selección de localidades prioriza aquellas donde hay un fuerte peso de pequeños productores agrícolas y campesinos. Es importante enfatizar que el programa no implica desviar recursos de los objetivos que motivan estas transferencias; por el contrario, busca potenciar el uso productivo de estos recursos, contribuyendo así a multiplicar y hacer económicamente sustentable su impacto sobre los objetivos de estos programas de transferencias.

<sup>3</sup> Se refiere a las restricciones en las que pueden incidir los actores locales y territoriales, reconociendo que hay otras que responden a factores y agentes externos al territorio.

- un fuerte acento en construir articulaciones con otros programas de diversas dependencias gubernamentales;
- (e) un enfoque territorial del programa, desplegado en territorios funcionales donde las localidades rurales están estrechamente relacionadas con centros urbanos pequeños y medianos, reconociendo en estos territorios los espacios en que la población rural en situación de pobreza realiza buena parte de su vida económica.

### **El marco de políticas públicas**

Pese a ser un programa dirigido a sectores pobres del campo, es menester resaltar que se inspira en las políticas de desarrollo económico y productivo, articulándolas con aquellas de desarrollo social. De esta forma se afirma, en lo esencial, que la mayoría de las personas y comunidades rurales que viven en condición de pobreza, tienen un potencial productivo (agrícola y no agrícola) que ha sido subestimado por las políticas públicas de los últimos años, y que dicho potencial productivo debe ser un eje decisivo de sus propias estrategias para superar sus rezagos socioeconómicos.

El **Programa para Democratizar la Productividad (PDP)** busca que todas las personas, independientemente de su lugar de origen, condición social o actividad económica, tengan acceso a mejores herramientas, tecnologías y conocimientos, para darle mayor valor agregado a su trabajo y, con ello, poder aumentar sus ingresos. El programa aquí propuesto contribuye especialmente a tres de los objetivos rectores del PDP: elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país; establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía; fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad.

Por otra parte y debido en buena medida al estancamiento de su productividad, los hogares de los pequeños productores y campesinos, padecen los peores niveles de pobreza. Lo más preocupante es que cuando se tiene una mirada de mediano plazo, la pobreza rural no cede, a pesar de las fluctuaciones positivas o negativas en ciclos temporales más cortos de tiempo.

Para enfrentar este flagelo, el Gobierno Federal ha puesto en marcha la **Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH)**, definida como “una estrategia de inclusión y bienestar social de carácter nacional, que busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.4 millones de mexicanos que hoy viven en condición de pobreza extrema, y contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación.” Se ha señalado que un elemento central de esta estrategia es “vincular las políticas sociales con las económicas para empoderar a la gente y lograr que salga de la pobreza por su propio pie.”

De los objetivos de la CNCH, este programa se vincula más directamente con dos: aumentar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas, y; promover la participación comunitaria.

Ambas políticas confluyen en el sujeto: los pequeños productores y campesinos que se relacionan por una parte con la CNCH por su condición de pobreza, y con el PDP en su calidad de actores económicos con bajos niveles de productividad y con un potencial de desarrollo económico subutilizado. Ni la CNCH podrá superar la pobreza y la inseguridad alimentaria sin potenciar la capacidad económica de la población en situación de pobreza, ni el PDP podrá impulsar la productividad de la mayoría de los productores agrícolas y no agrícolas del país, si gran parte de ellos siguen estando en situación de pobreza y padeciendo inseguridad alimentaria.

Además, el Programa Territorios Productivos (en adelante, PTP) Como consecuencia de la combinación hace parte de las reformas a la política social que introdujeron importantes cambios en el programa de transferencias condicionadas **Oportunidades** que concluyen en la creación de **PROSPERA Programa de Inclusión Social**. El Decreto por el cual se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA indica que “El objeto de PROSPERA es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad” (DOF, 2014)<sup>4</sup>. El Programa Territorios Productivos (PTP) pretende ser un espacio de aprendizaje sobre las estrategias y mecanismos para lograr dicha articulación y coordinación, los factores de distinto tipo que las favorecen o dificultan, y sobre los resultados y efectos de estos nuevos enfoques de la política pública.

## **2. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

El programa se relaciona con tres problemas que se refuerzan mutuamente:

- Lenta reducción de la pobreza rural por ingresos (agrícolas y no agrícolas) y de la inseguridad alimentaria de los hogares rurales.
- Lento crecimiento de la productividad de la agricultura mexicana y, particularmente, la de los pequeños productores (es decir, de las unidades de producción de hasta 20 hectáreas) y de los campesinos, incluyendo a los jornaleros.
- Baja calidad del gasto público que se invierte con el objetivo, no logrado, de contribuir al desarrollo de los pequeños productores y campesinos.

### **2.1. Estancamiento de la productividad**

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

veces, respectivamente. Si en 1980 la agricultura de México producía un valor agregado por trabajador superior al de Brasil por US\$1045, en el 2010 la diferencia se había convertido en US\$926, pero ahora a favor de Brasil<sup>5</sup>.

El rezago sustantivo en el crecimiento de la actividad agrícola mexicana radica en el sector de los pequeños productores y campesinos. Hay 2.7 millones de unidades de producción de hasta 5 hectáreas y con actividad agropecuaria forestal, que trabajan 5.4 millones de hectáreas (8% del total nacional). En otras 944 mil unidades de entre 5 y 20 hectáreas y con actividad agropecuaria y forestal, se hacen producir 9.7 millones de hectáreas (14% del total). Con el 22% de la superficie total con actividad agropecuaria y forestal, los pequeños productores y campesinos emplean casi el 85% del trabajo contratado por la agricultura nacional, así como el 88% del trabajo familiar en el sector (INEGI, 2007) Con esos 15 millones de hectáreas y 7.6 millones de trabajadores familiares y contratados, los pequeños productores y campesinos tienen un peso considerable en los resultados agregados nacionales de productividad.

Según datos de los Censos Agrícola, Ganadero y Forestal de 1991 y 2007, los rendimientos promedio en la producción de maíz en unidades de producción mayores a las 20 hectáreas fueron en cada año no sólo más elevados respecto a los que obtuvieron las unidades de producción de hasta 20 hectáreas sino que aumentaron más durante el periodo.

## **2.2. Estancamiento de la reducción de pobreza**

Existe una estrecha relación entre el estancamiento en la capacidad productiva de los pequeños productores y campesinos, y las deplorables condiciones sociales en que vive la mayoría de ellos. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el 2012 el 61.6% de la población rural<sup>6</sup> vivía en condición de pobreza y el 21.5% en pobreza extrema (tasas de incidencia que eran 25 y 16 puntos porcentuales mayores que las cifras correspondientes para el sector urbano). En el mismo año, el 31% de la población rural tenía carencias de acceso a la alimentación, 12 puntos porcentuales más que en la población urbana.

Resulta alarmante que entre 1992 y 2012 la situación no ha cambiado significativamente. A inicios de la década de 1990, la pobreza alimentaria afectaba al 34% (11.7 millones) de los habitantes rurales, dos décadas después afectaba al 31% (13.6 millones). Tras la crisis de 1995, la pobreza alimentaria aumentó hasta 19 millones de personas en la segunda mitad de los 90, mostrando tanto la vulnerabilidad económica de esta población como la inexistencia o insuficiencia de redes de protección social efectivas. En cuanto a pobreza de capacidades, se pasó de 15 a 17.7 millones de habitantes rurales y en pobreza de patrimonio, de 23 a 28 millones. Aunque la tendencia general a la reducción de la pobreza ha sido mejor en 1996-2012, esto es en realidad un reflejo principalmente de la

---

<sup>5</sup> Cifras en dólares constantes del año 2000.

<sup>6</sup> El concepto de "rural" se usa en el sentido oficial aplicado por CONEVAL, es decir, localidades con menos de 2,500 habitantes.



recuperación de la crisis macroeconómica de 1995, que en el sector rural fue muy lenta (todavía en 2002 el número de pobres rurales era superior a 1992). Entre 2006 y 2012 la tendencia a la baja de la pobreza rural se revirtió una vez más, aumentando de 9.8 a 13.6 millones de pobres alimentarios. En términos de la actual medida oficial de la pobreza en México, la medida multidimensional de CONEVAL, la pobreza rural pasó de 16.2 a 16.7 millones entre 2008 y 2012 aunque la pobreza extrema disminuyó de 6.8 a 5.2 millones (medida sin combustible).

Si se compara con sus pares latinoamericanos, México queda nuevamente en desventaja<sup>7</sup>. Entre 1990 y el 2011, Brasil y Chile redujeron su tasa de pobreza rural en 48% y en 78%, respectivamente; mientras que México lo hizo en sólo 24% entre 1989 y 2010<sup>8</sup>. El desempeño de México es comparable sólo con el de países significativamente menos desarrollados económicamente, como Colombia o Perú. Y si el análisis se hace sobre la disminución de la extrema pobreza rural, el resultado es aún más desfavorable.

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

En el debate sobre el tema, se argumenta frecuentemente que los déficits nacionales en productividad y pobreza rurales son causa del peso del campesinado y de los pequeños productores en la estructura agraria del país. Dicho argumento, sin embargo, es parcialmente cierto si se considera el buen desempeño tanto en productividad como en pobreza de países como Brasil o Chile, donde la agricultura familiar de pequeña escala también representa una gran mayoría de las unidades de producción<sup>9</sup>. De hecho, el análisis muestra que si se mide el valor bruto de la producción por unidad de superficie, en México hay una relación *negativa* entre productividad y tamaño de la propiedad; la relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de la propiedad, es una regularidad empírica que ha sido demostrada en numerosos países, tanto desarrollados como en desarrollo<sup>10</sup>.

Sin negar la importancia de factores estructurales, existe evidencia de que los malos resultados en productividad y pobreza rural se deben en gran medida a las políticas públicas implementadas durante años dirigida a los pequeños productores y campesinos. Durante los últimos 25 años, México emprendió una serie de reformas institucionales y políticas que implicaron cambios significativos en la estructura de incentivos de la economía rural y del sector agrícola. Las reformas fueron vistas como una condición

---

<sup>7</sup> Para esta comparación se usan datos de pobreza monetaria de la CEPAL.

<sup>8</sup> Para México, la CEPAL usa los datos de la encuesta ENIGH, con una línea de pobreza rural de 120,418 pesos en 1989, y de 1,330 pesos MN en el 2010.

<sup>9</sup> Sin mencionar casos aún más contrastantes como los países asiáticos: China, Corea del Sur o Japón, que multiplicaron considerablemente su productividad agrícola, pese a que en sus estructuras agrarias prácticamente sólo hay minifundios.

<sup>10</sup> Una revisión de la literatura sobre el tema está disponible en Eastwood, R., M. Lipton and A. Newell. 2010. "Farmsize". En Pingali, P. L. and R. E. Evenson, eds., Handbook of agricultural economics. North Holland: Elsevier. El análisis para México es de Kagin, J., J. E. Taylor y A. Yunez-Naude, "Inverse Productivity or Inverse Efficiency? Evidence from Mexico", en prensa, *Journal of Development Studies*.

esencial para mejorar el funcionamiento de los mercados de factores rurales, aumentar los incentivos a la inversión y fomentar la gobernabilidad, así como la aplicación del estado de derecho en el campo. Las políticas de combate a la pobreza rural, por otro lado, se concibieron como compensatorias, transitorias y desvinculadas del fomento productivo, más allá del piso mínimo de capital humano para la próxima generación que asegura PROSPERA para una buena parte de la población en pobreza. En la medida que no se lograron generar las capacidades y oportunidades productivas locales necesarias, esta inversión en capital humano ha servido para facilitar la migración más que para inducir un desarrollo productivo local.

Las reformas estructurales que se inician en la década de 1980 llevaron a una crisis institucional en el sector rural que con diversos matices estuvo presente en casi todos los países continentales de América Latina y que implicó: un vacío de instituciones formales exacerbado por la magnitud de los cambios estructurales implementados y llenado de manera *sui generis* por un conjunto de normas y arreglos informales; un desequilibrio entre la intención y la capacidad que tienen para renovarse las instituciones rurales, debido sobre todo a la presencia de un conjunto de mercados secundarios y agentes sociales que se benefician con la existencia de esos mercados negros; una generación de microclimas de desconfianza y sobre todo de incertidumbre sobre las reglas del juego que a su vez afecta el horizonte en el cual los agentes productivos fijan su estrategia productiva y de inversión.<sup>11</sup>

Como consecuencia de la combinación de los factores enumerados, se operó una modernización selectiva, solo para algunas regiones o sectores, basada implícita o explícitamente en criterios económicos simplistas que clasificaban a las regiones como “viables” o “inviables”. En aquellas condiciones donde el ambiente macroeconómico de un país no podía ofrecer por sí mismo una alternativa real y duradera para los actores o regiones desplazados en el campo, surgió una fórmula de campo reestructurado: debilidad institucional más exclusión social.

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

- a) Subestimar la fragmentación de la acción pública: querer resolver los problemas estructurales del sector rural sólo desde el propio sector rural. Se confió en una institucionalidad pública que no favorece a los pequeños productores; tampoco se entendió cómo funciona la captura de rentas.
- b) Sobreestimar la capacidad autogestora: confundir el espacio público con el espacio gubernamental generando una situación que debilitó ambas dimensiones. La

---

<sup>11</sup> Dos publicaciones recientes sobre este tema son: Grupo Diálogo Rural, 2012. Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo. Elementos para la construcción de una política. SAGARPA-UNAM-Rimisp. México DF; PIADAL (Panel Independiente sobre Agricultura para el Desarrollo de América Latina), 2013. Agricultura y Desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas. Editorial Teseo, Buenos Aires.

dispersión, la descoordinación y la discontinuidad llevaron a un despido de recursos en el espacio gubernamental. El clientelismo, el asistencialismo y la ausencia de una estrategia clara que incentivara la participación ciudadana, erosionaron la confianza y llevaron a una disipación del capital social. También se idealizaron las asociaciones y comunidades, ignorando el ciclo de los procesos de aprendizaje.

- c) Subestimar la construcción de confianza: la falta de transparencia en las decisiones de políticas y de rendición de cuentas creó el caldo de cultivo propicio para la corrupción, la discrecionalidad y el abuso de los poderes públicos. La ausencia de continuidad en la construcción de acuerdos y consensos al no sostener un esfuerzo sistemático de apoyo a las reformas iniciadas que incluyera como ingrediente importante la capacidad para rectificar políticas, modificar instrumentos y matizar el ritmo de cambio, erosionó el impulso reformista. Se ignoró que la acción colectiva depende de la interacción entre confianza, reputación y reciprocidad.
- d) Finalmente, se subestimó la capacidad disruptiva de los mercados: en presencia de vacíos institucionales se subestimó el funcionamiento de los mercados informales. Los agentes de los mercados informales no sólo intervienen en los mercados locales, sino de manera señalada en lo que se puede denominar como los mercados de las políticas públicas, a través de la captura de programas, políticas y sobre todo recursos públicos (Gordillo, 2012).

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

- a) Concentración en pocos estados y pocos productores. Según [Subsidiosalcampo.org.mx](http://Subsidiosalcampo.org.mx) (Baja participación y coordinación de los gobiernos locales 2011). En el período 2007-2010, cinco de las 32 entidades del país (Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, y Chihuahua) ejercieron casi el 40% del presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Además, al analizar el presupuesto 2007-2010 ejercido por ésta secretaría, se concluye que los productores con predios más grandes y capitalizados, fueron los que reciben mayores subsidios. En el mismo sentido, Scott (2010) concluye que hay concentraciones extremas de los beneficios en todos los programas, con excepción de PROCAMPO<sup>12</sup>. El 10% los productores más pobres recibe apenas una décima de punto porcentual de “Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización” (AIOC), fracción igualmente mínima de subsidios de energía/irrigación, y sólo entre 2% y 3% de PROCAMPO. En otro extremo, los productores en el 10% superior, reciben transferencias equivalentes a: 42% de PROCAMPO (33% ajustado por calidad de la tierra), 55% de Alianza, 60% de los recursos de energía e hídricos, y 85% (90% ajustado por calidad de la tierra) de AIOC. El análisis económico reciente de Fox y Haight (2010) señala que “el gasto en agricultura es tan regresivo que anula, aproximadamente, la mitad del efecto

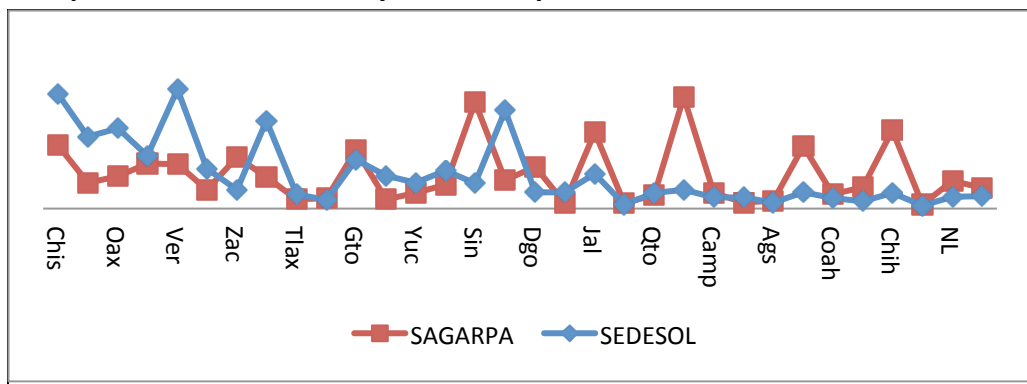
---

<sup>12</sup> A partir de 2014, se modificó el componente PROCAMPO, en PROAGRO PRODUCTIVO Productivo.

redistributivo del gasto en desarrollo rural [...] porque más de la mitad se concentra en el decil más rico.”

- b) Disociación entre el desarrollo productivo y el desarrollo social. A las entidades más pobres se les distribuyen pocos recursos de la vertiente de competitividad de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en tanto que predominan los apoyos que tienen un enfoque más asistencial. Esto se puede ilustrar cruzando la información del presupuesto ejercido por SAGARPA y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y ordenando a las entidades federativas con base al Índice de Desarrollo Humano (IDH), como se muestra en la Gráfica 1.

**Gráfica 1. Comparativo del presupuesto SAGARPA y SEDESOL por entidad federativa y ordenado por Índice de Desarrollo Humano**



Fuente: Robles, Héctor (2013). *Presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural y su comportamiento histórico 2003-2013*. Página [www.subsidiosalcampo.org](http://www.subsidiosalcampo.org)

Lo anterior se agrava cuando se observa la situación de los municipios con mayor presencia indígena. Por ejemplo, PROSPERA y las tiendas comunitarias de alimentos de DICONSA tienen una amplia cobertura en los municipios indígenas, en tanto que se ha estimado que solamente el 12% del gasto en agricultura llegaba a estos municipios (Fox y Haight, 2010).

- c) Descoordinación de los programas, tanto en el nivel de diseño de la oferta pública, como en el terreno, a nivel del predio del pequeño productor o el campesino. Esta descoordinación obliga a aquellos productores y a las organizaciones *que cuentan con la información de los programas*, a un incierto peregrinaje por programas y dependencias para tratar de conjuntar los factores indispensables para llevar adelante un proyecto con impacto económico y social real.

Es paradójico que contando con una amplia oferta pública, México –a diferencia de lo que es la práctica normal a nivel internacional– carezca de programas que articulen un servicio público en un ámbito determinado; mientras que Chile o

Brasil (con dos modelos diferentes) organizan sus servicios públicos orientados al desarrollo de la productividad de los pequeños productores y campesinos en pocos instrumentos pero de importancia. México en 2014 disponía de 2060 programas: 75 federales y 1985 estatales. Tanto las decenas de programas y componentes federales como los programas estatales se encuentran en numerosas secretarías y dependencias diferentes, la gran mayoría de ellos con coberturas marginales y todos descoordinados entre sí. Según el Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social (CPAFEDS) existen 617 programas dirigidos al sector agropecuario, desarrollo social y desarrollo productivo<sup>13</sup>.

- d) Desconexión de muchos programas respecto de las políticas públicas y de los objetivos prioritarios, que resta eficiencia y efectividad a la acción de gobierno. La oferta pública federal acumula diversos programas, muchos de los cuales se siguen llevando adelante por inercia y, probablemente, porque cada uno tiene agentes y corporaciones que los defienden porque viven de ellos o, en el caso de las burocracias, porque es lo que siempre han hecho. Según el CPAFEDS al menos 140 programas iniciaron antes de 1986, es decir, tienen más de 30 años.
- e) Ausencia de evaluaciones de impacto rigurosas, que impide establecer con alguna base científica cuáles programas son más efectivos, cuáles carecen de todo impacto, y las razones de ello. La falta de evaluaciones genera, además, un entorno de opacidad que limita la acción fiscalizadora de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
- f) Baja participación y coordinación de los gobiernos locales. Sólo 5% del gasto de SAGARPA es federalizado y los municipios inciden en el destino de apenas 2 de cada 100 pesos (Robles, 2012; IICA-INCA Rural, 2010).

### 3. OBJETIVOS

En el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, del Programa para Democratizar la Productividad, y del programa PROSPERA, el **fin** del programa es contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza extrema, por la vía de aumentar su productividad, producción e ingresos autónomos.

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

---

<sup>13</sup> El Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social es un sistema público, gubernamental y ciudadano, que clasifica la información de programas y acciones para el desarrollo social de los diferentes órdenes de gobierno y la provee en formato de datos abiertos (open data), disponible en <http://www.programassociales.mx/>

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

#### 4. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

La **Población Potencial** del programa son los hogares en condición de pobreza que habitan en los 400 municipios seleccionados en la fase inicial de la CNCH en los que la pequeña agricultura es una actividad importante. Se estima la población potencial en 2 millones de personas.<sup>14</sup>

La **Población Objetivo** son los hogares beneficiarios de PROSPERA que habitan en municipios de la CNCH en los que la pequeña agricultura es una actividad importante. Se estima la población potencial en 727 mil personas.

La **Población a Atender** se selecciona a partir de localidades elegibles priorizadas con base en indicadores objetivos de pobreza y de la importancia en ellas de la pequeña agricultura. En dichas localidades, participan en el programa todas las familias beneficiarias de PROSPERA que realicen actividades económicas en la localidad. La población a atender en el sexenio comienza con 10,000 personas en el primer semestre del 2015, para alcanzar 360,000 en 2018.

El cuadro 2 muestra la población potencial y la población objetivo, por estado.<sup>15</sup> Se trata de un análisis preliminar porque incluye solamente a los 400 municipios originalmente incluidos en la CNCH. Al ampliarse el número de municipios que forman parte de la Cruzada, aumenta el tamaño tanto de la población potencial como de la población objetivo. El cuadro está ordenado por entidad en orden decreciente del tamaño estimado de la población potencial.

**Cuadro 2. Estimación preliminar de la población potencial y población objetivo, por entidad federativa, considerando solamente 265 de los 400 municipios originales de la CNCH en los que la relación entre el número de unidades productivas menores a 20 hectáreas y el número de hogares, es superior a 24%.**

---

<sup>14</sup> La estimación de población potencial y de población objetivo se ha hecho con base en los 400 municipios inicialmente considerados en la Cruzada Nacional contra el Hambre. La CNCH posteriormente agregó nuevos municipios, lo que hace posible que a futuro el gobierno pueda hacer una nueva estimación del tamaño de estas poblaciones y de su distribución en las entidades federativas del país.

<sup>15</sup> El cuadro 2 no presenta 13 entidades federativas que carecen de población potencial y objetivo. Ello se debe *exclusivamente* a que el análisis está limitado a los 400 municipios iniciales de la CNCH; con los municipios agregados posteriormente a la Cruzada, estas entidades probablemente tendrán población potencial y objetivo susceptible de participar en el programa.

<b>Entidad</b>	<b>Población Potencial</b>	<b>Población Objetivo</b>
Chiapas	629,735	194,516
Guerrero	465,526	160,665
México	174,952	101,572
Oaxaca	192,133	67,041
Veracruz de Ignacio de la Llave	205,377	51,178
Tabasco	41,560	34,769
San Luis Potosí	84,453	25,367
Puebla	38,804	14,945
Chihuahua	33,773	14,628
Guanajuato	34,481	13,796
Michoacán de Ocampo	13,667	10,846
Nayarit	15,044	8,867
Hidalgo	48,760	8,193
Durango	10,564	6,601
Zacatecas	13,409	4,637
Jalisco	4,054	3,784
Tlaxcala	4,853	3,088
Sinaloa	14,049	2,466
Yucatán	978	661
<b>TOTALES</b>	<b>2,026,171</b>	<b>727,620</b>

Con base en el análisis realizado, el programa se inicia con 10,000 hogares, seleccionados en cinco estados (aproximadamente 2,000 por cada entidad) de entre las entidades listadas en el cuadro 2. Los Estados seleccionados son: Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Puebla y Veracruz (dicha cobertura podría expandirse para incluir a Guerrero). Dentro de estos estados se identificaron 14 territorios funcionales, que incluyen 22 municipios de la CNCH, y, dentro de ellos, se seleccionaron 91 localidades que cumplen con los criterios expuestos de focalización. En esas localidades se levantó una encuesta cuyo principal objetivo fue validar y precisar los datos obtenidos a partir de fuentes secundarias oficiales y de conocer la existencia de organizaciones locales o el potencial para crearlas; finalmente, se mantuvieron 82 localidades.

Respecto de la Población a Atender y como se ilustra en el recuadro sobre San Felipe del Progreso, se espera que el programa genere beneficios tangibles para un número mayor de personas vinculadas a los principales ejes productivos de cada localidad y territorio<sup>16</sup>,

---

<sup>16</sup> Para fines de este documento el concepto de territorio o, más precisamente, territorio funcional, corresponde a espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus unidades productivas y empresas. Un territorio funcional rural o rural-urbano incluye desde localidades rurales aisladas hasta pequeñas y medianas ciudades de hasta 50,000 habitantes. En México se han identificado 1,081 territorios funcionales rurales y rural-urbanos, que agrupan a 1,750 municipios donde viven 30 millones de personas (Soloaga, Isidro y Yúnez, Antonio, 2013. "Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en los territorios funcionales: 2005-2010". Documento de Trabajo N°25. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile).

debido a que el programa promueve servicios e inversiones que generan “bienes públicos locales”, que tienen efectos multiplicativos importantes.

**San Felipe del Progreso – un ejemplo ilustrativo de una estrategia de focalización con lógica de bienes públicos para dinamizar la economía territorial**

En el municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México, la producción de maíz es uno de los principales ejes productivos. Se trata de una producción tradicional, con bajos y declinantes niveles de productividad. Hace años que los productores no tienen asistencia técnica; antes usaban fertilizantes pero ahora son incosteables; los pequeños embalses para el riego se han ido perdiendo, y el producto se debe vender a precios bajos en mercados locales que todos califican como opacos y capturados por unos pocos comerciantes. Mirando el valle desde sus partes altas, uno se percata de miles de hectáreas en una condición de lamentable deterioro.

En San Felipe hay veinte localidades que califican para participar en el programa de acuerdo con los criterios técnicos de focalización. En esas localidades hay 7,521 personas beneficiarias de PROSPERA/PAL (alrededor de 1700 hogares). Además, hay alrededor de 6,900 unidades productivas agrícolas de menos de 20 hectáreas. Es decir, hay unos 5,200 hogares de productores que no podrían ser considerados población a atender por el programa debido a que no son beneficiarios de PROSPERA/PAL.

Lo tradicional sería concentrarse en los 1700 hogares de PROSPERA/PAL y, utilizando el léxico de la aplicación de programas públicos en México, “bajarles apoyos” en la forma de transferencias de bienes privados, tales como fertilizantes o semillas. Sin embargo, si el programa prioriza un eje productivo como el maíz, y además enfatiza el acceso a bienes y servicios que constituyan bienes públicos orientados a dinamizar ese eje productivo, se podría tener una nueva forma de determinar quiénes son los potenciales beneficiarios y cuáles son los efectos sobre la pobreza.

Por ejemplo, si se establece un servicio territorial de asistencia técnica y capacitación en producción, almacenamiento y comercialización de maíz, y además se promueve el acceso organizado a mejores mercados para la venta de la comercialización y para la compra de insumos, el programa tendría un efecto directo en los hogares de PROSPERA/PAL que estén ligados a la producción de maíz (casi todos), pero, además, es probable que muchas de las restantes 5,200 unidades productivas también adquieran conocimientos y capacidades por la simple vía de los procesos de difusión de tecnología de productor a productor, o se beneficien de los mejores precios o mejores condiciones de venta porque hay una mayor competencia en el mercado local de maíz.

La activación de esas otras 5,200 unidades productivas puede ayudar a generar empleo, traer recursos que se puedan gastar en el comercio local, e incentivar el interés de más comerciantes y prestadores de servicios. Este cambio conceptual en la política pública no es fácil de lograr, por supuesto, pero si es algo diferente a lo habitual, y lo habitual está cuestionado por los campesinos de San Felipe del Progreso.

El proceso de identificación y selección de la población objetivo y de la población a atender se basó en información de varias fuentes de datos oficiales para los municipios de la CNCH y de sus localidades; a saber: del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a partir del Censo de Población y Vivienda 2010; del Consejo Nacional de



Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), del Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 2007 (CAGR) y del Sistema de Integración Territorial o ITER.

Con base en estos datos, se propone un modelo a partir de cuatro criterios para la focalización de las localidades en los municipios de la CNCH: (1) identificación de las localidades en las cuales opera el programa PROSPERA y donde la relación entre las unidades de producción (UP) con menos de 20 has y el número de hogares de la localidad sea superior al 24%; (2) identificación de los territorios funcionales dentro de cada entidad, ordenados de manera decreciente en función del número total de familias atendidas por PROSPERA en localidades en las que la relación UP/hogares sea superior a 24% y que cuenten con más de 400 habitantes; (3) haciendo centro en las cabeceras de los municipios que conforman el territorio funcional, se identifican las localidades con la relación UP/familias superior al 24% que se encuentran en un radio menor a 10 km desde la cabecera, y que cuentan con un número mayor a 35 familias atendidas por PROSPERA; (4) se seleccionan las localidades que satisfagan (3) en función decreciente del número de familias atendidas por PROSPERA hasta cubrir el cupo correspondiente al territorio funcional y a la entidad. En caso de que la dispersión geográfica de las localidades a incluir fuera muy grande, se procede a analizar al siguiente territorio funcional dentro de la entidad o, en su caso, a la siguiente entidad siguiendo el listado del cuadro 2. Siguiendo este ordenamiento, el procedimiento resultó en la selección de las siguientes entidades: Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Veracruz y Puebla.<sup>17</sup>

Si bien las cotas indicadas para la selección de localidades fueron arbitrarias, éstas obedecen a la lógica de que para atender a las poblaciones muy pequeñas el instrumento más eficiente puede ser el de centrar la atención en localidades en las cuales exista una masa crítica de agentes y servicios, y luego, como parte del funcionamiento del programa, determinar el área de influencia de estas localidades sobre otras vecinas que son muy pequeñas y cercanas. Esto es posible por el enfoque territorial del PTP, que permite trabajar a partir de las relaciones entre localidades en un espacio determinado, aprovechando los vínculos sociales, comerciales, laborales, etc, entre ellas.

Con el uso de los cuatro criterios y datos se considera a las localidades rurales en municipios con alta incidencia de pobreza y se atiende el propósito de la CNCH de contribuir a la seguridad alimentaria.

Un ejercicio con los datos del estado de México identificó 84 localidades elegibles en nueve municipios. Se seleccionaron las localidades donde la relación UP/Familias fuera superior al 24%, de entre las localidades con más de 1,000 habitantes y con al menos 30 familias beneficiarias de PROSPERA. Es decir, estos tres criterios permiten obtener un

---

<sup>17</sup> Mientras que el estado de Guerrero no fue incluido con base en otras consideraciones, las localidades potenciales en Tabasco y San Luis Potosí resultaron estar muy alejadas y dispersas entre sí (fuera de un radio de 10km desde la cabecera municipal de los respectivos territorios funcionales), por lo que Puebla resultó ser el quinto estado.

listado de localidades rurales con orientación agropecuaria y forestal y con una mínima presencia de la población objetivo del programa. Esta clasificación de localidades no entra en conflicto con otras características de las mismas, relevantes a los propósitos del programa, como por ejemplo, el nivel de marginalidad de las localidades seleccionadas.

Sin embargo, estas 84 localidades del estado de México superan en población objetivo las capacidades del programa (suman en total 8,536 hogares los que comprenden a 38,414 beneficiarios de PROSPERA) y se hace necesario elegir entre ellas. Una revisión de estas localidades con base en un estudio previo de territorios funcionales señala que estas se ordenan en siete territorios, y que hay un territorio funcional, el de Atlacomulco, que contiene tres municipios contiguos (San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca y Jiquipilco), con 41 localidades en las cuales la agricultura es una actividad importante, la población es de al menos 1000 personas y con al menos 30 familias recibiendo PROSPERA. En estas 41 localidades hay alrededor de 20,000 UPs y 21,500 beneficiarios de PROSPERA (alrededor de 4,750 familias) (Soloaga y Yúnez, 2013). El programa podría concentrar en ese territorio funcional la población atendida que corresponde al estado de México, con potencial de tener un efecto multiplicador sobre hasta 20,000 UPs. De esta forma se tendría suficiente masa crítica para ayudar a dinamizar las economías locales al punto de que se produzca un proceso de desarrollo crecientemente auto-sustentado, que es lo que se necesita para realmente impactar sobre la pobreza.

## **5. LA OFERTA PÚBLICA EXISTENTE Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO PROGRAMA**

Una pregunta importante que se puede hacer es ¿por qué no emplear alguno de los programas existentes para responder a la necesidad de contar con un servicio público para el desarrollo productivo de los beneficiarios de los programas sociales? Existen dos razones principales.

La primera es que muchos programas productivos implícita o explícitamente deciden no trabajar con sectores en condición de pobreza, con poco acceso a recursos productivos, y en localidades relativamente aisladas. Esto es así porque está fuertemente instalada en ciertos sectores la idea de que las personas en situación de pobreza carecen de potencial de respuesta a estímulos de orden productivo y que, por lo tanto, la superación de su condición de pobreza debe lograrse por la vía de políticas sociales. Esta fórmula reproduce y casi garantiza la disociación de la política de desarrollo productivo y de la política de desarrollo social. En contraste, el PTP hace uso de la evidencia en México y en muchos otros países (incluso algunos con menor nivel de desarrollo), para sostener que con adecuados diseños de política e instrumentos apropiados, los habitantes rurales en condición de pobreza, pueden realizar su potencial de incrementar su productividad, su producción y/o su vinculación a trabajos de mejor calidad, y de esta forma incrementar

sus ingresos por cuenta propio y/o laborales. Además, la experiencia internacional permite sostener que estos programas pueden ser rentables socialmente.<sup>18</sup>

En segundo lugar, la mayoría de los programas productivos existentes, tienen un conjunto de características que limitan su eficacia. En un documento producido en el 2013 por los autores de esta propuesta, se identificaron las siguientes fallas sistémicas: (a) no existen actualmente programas de fomento productivo enfocados a pequeños productores y que tengan una escala y cobertura relevante al tamaño de esta población; (b) su regresividad, es decir, la concentración del gasto en estados, municipios, localidades y productores con mejores condiciones productivas y económicas y, por tanto, marcada sub-atención de los productores en condición de pobreza; (c) la desconexión de muchos programas de los objetivos actuales de la política pública, pues muchos de ellos son herencia de políticas antiguas que han perdido vigencia y relevancia; (d) disociación respecto de las políticas sociales y sus instrumentos; (e) la casi completa descoordinación entre los programas e incluso entre componentes de un mismo programa; (f) como consecuencia de lo anterior, la casi completa dispersión de servicios que es esencial que estén presentes en forma más o menos simultánea (ejemplo: desarrollo organizacional para la acción colectiva económica; asistencia técnica y capacitación para la innovación y la producción; asistencia técnica y servicios facilitadores del acceso a mercados y a la comercialización; acceso a financiamiento; entre otros.) para que las iniciativas productivas de los pobres puedan tener éxito y sean sostenibles; (g) la baja participación de los gobiernos estatales y municipales en la gestión local de los programas, y; (h) la ausencia de evaluaciones de impacto rigurosas que nos permitan saber cuáles programas si son efectivos.

Como se resume en el cuadro 3, el PTP propone un conjunto importante de innovaciones en la forma de promover y apoyar el desarrollo productivo de los habitantes rurales en condición de pobreza.

Sin desmedro de lo anterior, resulta evidente que el programa propuesto, por sí solo, no podrá resolver los enormes déficits de política pública en apoyo al desarrollo productivo de los pequeños agricultores y campesinos, especialmente de aquellos en condición de

---

<sup>18</sup> Destacan programas con poblaciones rurales en condición de pobreza, como los de Agrorural y los del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) de Perú; los programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario, de Chile; los programas del Ministerio de Desarrollo Agrario y los del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil; las iniciativas de Banrural en Guatemala; los proyectos con enfoque territorial del FIDA en países como Perú, Colombia o Brasil; o los programas del tipo “Alianzas Productivas” del Banco Mundial en varios países de la región aunque estos últimos suelen trabajar con poblaciones que no se encuentran entre las más pobres del medio rural. En México hay experiencias innovadoras y exitosas en distintas dimensiones, de las que se pueden extraer valiosas lecciones, por ejemplo: el programa Guerrero sin Hambre, el trabajo de la Unión de Cooperativas Tosepan en la Sierra Nororiental de Puebla; varias de las organizaciones de campesinos minifundistas indígenas en Oaxaca y Chiapas dedicadas a la producción y comercialización de café de calidad; diversos proyectos de generación de ingresos autónomos promovidos por CONAFOR, CONABIO y organizaciones de la sociedad civil sobre la base de la producción de servicios ambientales, algunas de las experiencias de desarrollo tecnológico promovidas por MasAgro, etc.

pobreza. Hace falta en el país una reforma muy profunda de la política hacia estos sectores. Esa es una tarea que debe iniciarse lo antes posible, pues requerirá de varios años para consolidar sus resultados. El programa propuesto es una respuesta inmediata a una demanda política que se busca resolver en el corto plazo: ofrecer salidas productivas a los beneficiarios de los programas sociales.

## 6. DOS ESPACIOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA: APRENDIZAJE Y EXPANSIÓN

Las innovaciones propuestas no son fáciles de implementar y no se cuenta con una fórmula probada que garantice el éxito. Esto es, el programa necesita un espacio para experimentar soluciones en pequeña escala, ajustarlas de acuerdo con los resultados para luego extender su aplicación en un número mayor de localidades, municipios y territorios con el fin de lograr un impacto en los indicadores nacionales de desarrollo social y económico.

Por ello se propone contar con dos “espacios” estrechamente articulados entre sí: uno de ellos de generación de soluciones, y otro más de masificación de soluciones. La propuesta radica en que el espacio de aprendizaje se mantenga durante todo el período 2015-2018, en un número limitado de personas y hogares, localidades, municipios, territorios y estados. Este será el espacio en el que probarán estrategias, métodos e instrumentos, y donde se mantendrá un dispositivo de seguimiento y aprendizaje sistemático. En este espacio, el programa continúa regulándose por lineamientos operativos que entreguen la flexibilidad que se perdería si se entrara una lógica de Reglas de Operación.

**Cuadro 3. Innovaciones del programa**

<b>Programas productivos existentes</b>	<b>Programa Territorios Productivos</b>
Desvinculación de políticas sociales y productivas	Articulación de políticas sociales y productivas como punto de entrada
Acceso por ventanilla con opacidad en la selección de beneficiarios	Acceso por criterios objetivos de cobertura y focalización y por condiciones que dan derecho de acceso; padrón de beneficiarios potenciales como sub-conjunto del padrón de PROSPERA.
Organización instrumental de beneficiarios	Organización de ciudadanos con poder de decisión y de administración directa de los recursos, en su condición de agentes económicos con capacidad para tomar decisiones racionales.
Programas descoordinados	Articulación inter-programas como objetivo exigido y evaluable, en tres niveles: local, municipal, inter-programas federales
“Bajar apoyos” (transferencias a individuos)	Producir bienes públicos y fortalecer capacidades individuales y colectivas
Cada programa baja un solo tipo o un número limitado de bienes o de servicios	Articular un conjunto mínimo de servicios requeridos para catalizar y viabilizar procesos económicos y productivos sostenibles en el tiempo
Enfoque sectorial	Enfoque territorial
Despliegue en comunidades dispersas, debido a acceso por ventanilla	Despliegue en territorios funcionales como sistemas socioeconómicos de localidades rurales y de

	ciudades pequeñas y medianas
Micro-proyectos uni- o multi-familiares aislados uno de otro	Proyectos familiares y comunitarios vinculados a ejes económicos prioritarios del territorio
Foco en un solo tipo de actividad económica (agricultura, turismo...) o una fuente de ingreso (auto-empleo, empleo asalariado)	Reconocimiento de la condición multifuncional de la inmensa mayoría de los hogares rurales; opción de apoyar cualquier fuente de ingreso según las características de la economía local, y las relaciones entre ellas
Auto-empleo	Auto-empleo y empleo asalariado
Deberes y derechos por Reglas de Operación	Deberes y derechos por convenios de concertación, entendidos como contratos de derecho público
Asesores técnicos son intermediarios con poder de decisión	Asesores técnicos son empleados de los participantes organizados, y sus relaciones están normadas por contratos que crean incentivos adecuados para evitar captura del programa por los asesores
Sin evaluación de impacto	Con evaluación rigurosa de impacto
Anual	Pluri-anual
\$22,000/participante-año (promedio de 12 programas y componentes orientados a pequeños productores, campesinos y sectores marginales)	\$15,000/participante-año <sup>19</sup>

Paralelamente, aquellas soluciones que se vayan validando durante la aplicación, se extenderán a un número gradualmente creciente de localidades, municipios, territorios y estados. En este punto, el programa tiene una función de **masificación de soluciones**, para impactar en las condiciones de pobreza y de baja productividad que busca ayudar a superar en el país. La decisión de expandir el programa será adoptada en función de los resultados parciales que sean informados por el sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje, así como de los espacios presupuestales anuales.

De esta forma, no se sigue la lógica tradicional de un programa piloto, por la cual el programa se aplica durante un lapso determinado y, en case de haber resultado exitoso, se convierte en un programa masivo. De acuerdo con la presente propuesta, el espacio de aprendizaje, generador de soluciones, se mantiene al menos por cuatro años (hasta fines del 2018), y de manera deseable, por más tiempo, debido a la posibilidad de probar en distintos momentos respuestas eficaces a nuevos desafíos conforme el programa resuelve los problemas anteriores. El proceso de aprendizaje no tiene un punto de finalización.

Simultáneamente, esta organización de la expansión del programa permitiría iniciar el incremento en la cobertura a los pocos meses de haber iniciado el trabajo. Es importante que la expansión del programa permita incorporar las lecciones aprendidas en los territorios de aprendizaje.

Con base en esta estrategia de dos espacios complementarios, se propone una ruta de expansión donde en cada momento en que haya que aumentar cobertura suceden

<sup>19</sup> El presupuesto finalmente aprobado para el año 2015, fue de \$ 10,300/participante.

simultáneamente tres procesos, los que van desde el más sencillo al más complejo de implementar:

1. Expansión a otras localidades elegibles de los mismos municipios: un tercio del aumento de cobertura.
2. Expansión a otros municipios de los mismos estados donde el programa ya está presente: un tercio del aumento de cobertura.
3. Expansión a otros estados: un tercio del aumento de cobertura.

El cuadro 4 contiene la propuesta detallada, con una meta a alcanzar de 360,000 personas en el 2018.

**Cuadro 4. Propuesta de ruta de expansión, número de beneficiarios directos**

Año	Territorios de aprendizaje	Total de crecimiento	Cobertura total	% de la población objetivo <sup>1</sup>
2015	10,000	0	10,000	1.4
2016	10,000	50,000	60,000	8.2
2017	10,000	100,000	160,000	22
2018	10,000	200,000	360,000	50

<sup>1</sup> Estimada con base en los 400 municipios iniciales de la CNCH y como proporción de la población objetivo

## 7. DISEÑO DEL PROGRAMA

Esta sección del documento presenta la propuesta sobre cómo se lograrán los objetivos del programa. El diseño apunta a atacar el problema desde dos ángulos complementarios: (a) mejorar los *incentivos* que tienen los productores mediante inversiones y acciones que dinamicen los principales ejes productivos del territorio, y (b) desarrollar las *capacidades* de los productores en condición de pobreza para participar en esa economía territorial algo más dinámica.

El diseño operacional del programa está definido en función de algunas ideas principales:

1. La estrategia central consiste en estimular y apoyar procesos económicos territoriales crecientemente auto-sostenidos, que incorporen a miembros de los hogares rurales pobres como productores por cuenta propia y/o como trabajadores asalariados. Ello supone:
  - a. Basarse en los ejes productivos (agrícolas y no agrícolas) realmente existentes en cada territorio, siempre y cuando tengan un potencial razonable de expansión.
  - b. Realizar acciones e inversiones que modifiquen las principales restricciones que afectan al conjunto de un eje productivo principal, y que, por lo tanto, pueden considerarse una especie de “bien público” territorial. En estas acciones

posiblemente tendrán cabida y participación personas que no son parte de la población objetivo, pero que cumplen funciones decisivas para poder remover las restricciones que afectan al conjunto.

- c. Desarrollar las capacidades individuales y colectivas y sumar una masa crítica de emprendimientos y actividades productivas, familiares, multi-familiares y comunitarias, *ligadas a los ejes productivos principales*, en vez de apoyar micro-proyectos aislados y dispersos.
2. La organización social para el desarrollo es, en sí misma, un resultado principal que el programa promueve en forma activa, ya que sin capital social no existe posibilidad alguna de que las personas en situación de pobreza que habitan en zonas rurales tengan una mayor participación en la economía del país. Se trata de superar la formación de “organizaciones” subordinadas a las necesidades y lógicas de proyectos o programas particulares, invirtiendo en cambio en desarrollar o fortalecer organizaciones realmente autónomas, democráticas, y crecientemente auto-sustentables. Es necesario distinguir al menos tres niveles de organización: a nivel de familia o familias, a nivel de comunidad o localidad y a nivel de un territorio más amplio que la localidad (articulador de ejes productivos); cada nivel de organización requiere procesos diferenciados aunque deseablemente convergentes.
  3. El enfoque del programa es territorial y no sectorial. Ello implica:
    - a. Potenciar las ventajas comparativas de cada territorio en materia de desarrollo económico y productivo; no se tiene preferencia sobre algún tipo particular de actividad económica. A nivel de hogar, se traduce en que puede apoyar por igual actividades de generación de empleo e ingresos agrícolas y no agrícolas, y la amplia gama en cualquiera de esas categorías. Independientemente de esta “neutralidad de origen”, es altamente probable que una buena parte de las acciones del programa se relacionen directa e indirectamente con la agricultura y la ganadería, simplemente por su participación en las economías rurales de las regiones pobres del país.
    - b. Promover vínculos intersectoriales (entre las actividades primarias, incluyendo la agricultura, la manufactura incluyendo el procesamiento de productos agrícolas, y los servicios), porque de dichas relaciones pueden surgir importantes multiplicadores de la actividad económica territorial.
    - c. Promover vínculos entre las comunidades rurales y los centros urbanos pequeños y medianos. Sin tales relaciones, es muy difícil lograr procesos económicos crecientemente auto-sostenidos que involucren a las comunidades rurales.
  4. El programa debe ser capaz de articular una oferta integral de los bienes y servicios que son necesarios y suficientes para el desarrollo económico en zonas rurales. En distinto grado y forma en cada territorio, estos “ingredientes básicos” de una oferta pública integral para el desarrollo productivo incluyen:

- a. desarrollo y fortalecimiento organizacional.
- b. servicios de asistencia técnica y capacitación para la innovación productiva.
- c. servicios de asistencia técnica y capacitación y otros apoyos para mejorar la comercialización y al mejor/mayor acceso a mercados.
- d. acceso a equipos e insumos.
- e. acceso a servicios financieros.
- f. acceso a infraestructura de mayor costo y complejidad (destacándose los caminos rurales, el riego cuando sea factible, y el almacenamiento de productos).

**Cuadro 5. Programas productivos priorizados para articularse con las familias de Territorios Productivos**

<b>Dependencia</b>	<b>Programa o Componente de Programa</b>
SAGARPA	1. Productividad y Competitividad Agroalimentaria / Componente para el Desarrollo Integral de Cadenas de Valor
	2. Integral de Desarrollo Rural / Componente de Agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio
	3. Fomento a la Agricultura / Componente de PROAGRO Productivo
	4. Componente Acceso al Financiamiento Productivo y Competitivo
	5. Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos de Núcleos Agrarios
	6. Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora
SEDATU	7. Programa de Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales
SEDESOL	8. Programa Oportunidades
	9. Programa Opciones Productivas
	10. Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
CDI	11. Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena
SE	12. Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
	13. Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales
INAES	14. Programa de Fomento a la Economía Social
FINRURAL	15. Programas de Financiamiento: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito,</li> <li>• Programa Constitución de Garantías Líquidas</li> <li>• Programa Reducción de Costos de Acceso al Crédito</li> </ul>

5. Los participantes accederán a los servicios indicados en el párrafo anterior, fundamentalmente a través de la articulación con programas gubernamentales ya existentes. Es decir, se trata de fortalecer la capacidad de demanda de los beneficiarios, dotando a cada localidad y territorios de la capacidad organizacional y técnica y de un marco mínimo de planeación, que le permita acceder a los recursos de aquellos programas federales o estatales que le sean más pertinentes dados sus objetivos de desarrollo, y, luego, usarlos de forma eficaz. Se identificaron 57 programas ejecutados por diez dependencias del gobierno federal, los cuales ilustran



la oferta pública disponible que el programa busca movilizar en favor de sus participantes. De entre estos programas, se decidió priorizar 15, ejecutados por siete dependencias, para poner en marcha el PTP (cuadro 5).<sup>20</sup>

6. La articulación con la oferta pública se busca “de abajo hacia arriba” (vía el apoyo a las organizaciones locales en sus postulaciones a otros programas) así como “de arriba hacia abajo” (vía el dialogo político de las dependencias que dirigen el programa con las dependencias que son responsables de programas que son considerados prioritarios, para lograr modalidades de trabajo que faciliten la participación de hogares en condición de pobreza y, específicamente, de aquellos que participan en Territorios Productivos). Los servicios se contratan preferentemente en los mercados locales y regionales, y lo mismo sucede con la adquisición de bienes.
7. La superación de la condición de pobreza y, con mayor razón, de pobreza extrema en zonas rurales, requiere mejorar la productividad, la producción y los ingresos de todos los miembros del hogar en edad económicamente activa. Esto implica elevar la tasa de ocupación de las mujeres rurales en el empleo remunerado (por cuenta propia y asalariado). Dada la división del trabajo por género en las zonas rurales, es necesario que las líneas de trabajo y actividades de fomento productivo no se dirijan sólo al hogar o a la familia como un todo indistinto, sino que también puedan individualizar a mujeres y hombres en edad económicamente activa. La equidad de género en este caso es una condición para el desarrollo económico, y no sólo un imperativo ético.

### *7.1 Ciclos del programa*

El programa se desarrolla en un ciclo trianual, renovable según los resultados efectivamente obtenidos (de acuerdo con una evaluación externa), por una sola vez, por un segundo período de *hasta* tres años. El primer ciclo trianual se divide en dos fases. La primera es una fase de instalación del programa, la que, dependiendo de las circunstancias locales llevará en general algunas semanas de duración, y que incluye diversas actividades preparatorias y culmina con la firma de contratos de derecho público entre el Estado (a través del programa) y las organizaciones representativas de cada localidad participante<sup>21</sup>. La segunda fase del primer ciclo tri-anual, es la implementación en tres años del programa, y se organiza en torno a una agenda que enfatiza:

---

<sup>20</sup> La priorización de estos programas no implica que los participantes en Territorios Productivos no pueden buscar acceder, cuando lo necesiten y deseen, a cualquier otro programa público para el cual cumplan con las condiciones y exigencias reglamentarias. Esta priorización sólo significa que PROSPERA buscará acuerdos explícitos de articulación y compromisos de atención especiales, con los programas elegidos. Con base en los resultados y lecciones que se vayan adquiriendo, la lista de programas priorizados podrá irse modificando en años sucesivos.

<sup>21</sup> Se trata de documentos que explicitan los objetivos y metas que en forma conjunta se proponen el programa y los beneficiarios organizados, y los derechos y obligaciones de cada una de las partes para el logro de dichos objetivos y metas.

- El fortalecimiento de la capacidad de agencia de la población rural en condición de pobreza, por la vía de desarrollar y fortalecer verdaderas organizaciones sociales para el desarrollo.
- La construcción progresiva de “bienes públicos”<sup>22</sup> que resuelvan o al menos mitiguen las principales restricciones que afectan a los ejes productivos de mayor potencial en que se emplean la mayoría de los hogares rurales pobres del territorio.
- El escalamiento progresivo de objetivos, acciones y redes y relaciones, iniciando desde lo local-comunitario, avanzando en el tiempo hacia lo municipal y hacia la escala de territorios funcionales, a partir de la convicción de que la economía de los pobres no logrará desarrollarse en forma suficiente para derrotar la pobreza, en los estrechos confines de pequeñas localidades donde la mayoría son pobres. Vincular el espacio local y la actividad económica local, con motores mayores, es un desafío complejo pero, también, decisivo.
- La equidad de género, se argumenta no sólo como imperativo ético, sino que a partir de la constatación de que la superación de condiciones de pobreza como las que afectan a estos hogares, va a requerir facilitar y potenciar la capacidad productiva de todos los adultos, hombres y mujeres. El hecho de que el programa tenga una base extremadamente importante en las organizaciones comunitarias promovidas por PROSPERA, asegura una fuerte presencia de la voz y la voluntad de las mujeres rurales organizadas. Si se parte por restar a la mitad de la población, se pierde la mitad de las posibilidades.

## 7.2. Componentes del programa

El programa tiene tres componentes:

1. Participación y organización social como condiciones irremplazables
2. Potenciar la capacidad productiva de la población atendida
3. Articulación de los programas productivos gubernamentales

### 7.2.1 Componente 1: Participación y organización social

Desde el punto de vista de las comunidades, el programa debe contribuir a fortalecer la cohesión social y el fortalecimiento de formas autónomas de representación.

El punto de partida es *reconocer*:

- que en el trabajo en una comunidad no se parte de cero. Existen mecanismos formales e informales de participación y acción colectiva. Pueden favorecer o no la más amplia participación ciudadana o estar sesgados hacia algún sector de la comunidad.

---

<sup>22</sup> En algunos casos el uso del término puede tornarse abusivo, pero sirve para diferenciar de una agenda ordenada en función de producir una gran cantidad de micro-proyectos aislados a partir de transferencias privadas, que es lo hasta ahora convencional en muchos de los programas productivos y que es, a juicio de los autores, una de las razones centrales del bajo impacto.

- que las experiencias pasadas en relación con intervenciones públicas, particularmente aquellas que han sido insatisfactorias, generan un bloqueo en las percepciones de la gente respecto a nuevas propuestas. No se debe subestimar este factor como una barrera efectiva que conduce a respuestas negativas bajo la forma de rechazo a la participación u oportunismo.
- las intervenciones de diversos programas del actual gobierno, incluyendo de manera destacada la propia intervención de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.
- las formas actuales de representación de la comunidad hayan sido promovidas por intervenciones públicas de ámbito federal, estatal o municipal; o sean producto de instancias más permanentes de representación –como los comisariados ejidales o los delegados municipales. De forma preponderante, se reconocen las formas de organización comunitaria promovidas por el programa PROSPERA. Éstas serán un punto de partida esencial.

Se usa a propósito el término “reconocer”, es decir, dar cuenta de la existencia de estas expresiones independientemente del juicio que nos merezcan. Estos reconocimientos son el punto de partida para avanzar con la participación de la comunidad en dos direcciones: a) el diagnóstico de los principales problemas de la comunidad y de los obstáculos para superarlos; b) el plan de desarrollo de la comunidad a tres años y el plan de trabajo del año 1, teniendo como base –en caso de existir- el plan de trabajo previo de la CNCH.

Promulgar participación en el ejercicio público supone dispositivos institucionales - reglas y normas- capaces de adaptarse frente a la heterogeneidad de lo productivo y el pluralismo social. Lo importante es incorporar las diversas formas de estrategias diferenciadas y actores sociales, en una deliberación más amplia que traiga como resultado la inclusión. Se está entrando pues en el terreno de la acción colectiva, es decir, de los dilemas sociales cuya superación requiere una particular combinación de reputación y reciprocidad capaz de construir suficiente confianza para superarlos.

El dilema central que enfrenta la participación ciudadana en el marco de políticas públicas específicas se puede formular de la siguiente manera: se trata de una participación ciudadana para cumplir con los objetivos planteados por la política pública, o se trata de una política pública que somete sus objetivos en la fase de implementación a la crítica y rectificación a partir de la participación ciudadana.

En el primer caso, el tradicional, se trata en efecto de políticas públicas compuestas de programas que generan “beneficiarios”. Aquí, la categoría de beneficiarios dura mientras duran los programas y las políticas con las que están asociados. El tipo de organización que se genera así es en general una forma asociativa temporal y basada en el código –Reglas de Operación- del programa y de las políticas públicas mismas. Ejemplo de esta lógica instrumental de la

organización social, es la gran mayoría de las miles de agrupaciones reportadas por los programas productivos analizados durante la preparación de esta propuesta, las que se constituyen única y exclusivamente para cumplir con los requisitos de las Reglas de Operación, pero que después no realizan ninguna acción colectiva en beneficio de sus socios: son simples organizaciones de papel.

En el segundo caso, la participación ciudadana es en sí misma el elemento central de una política pública que además se desdobla en diversos programas. En este caso el propósito de la política pública y sus programas es contribuir a la construcción (o reconstrucción) de organizaciones ciudadanas. Aquí el tipo de organización trasciende a las políticas públicas y programas de acuerdo con el grado de autonomía que logren desarrollar.

Esta segunda opción plantea un reto de representaciones. ¿Cómo lograr representación de las comunidades cuando frecuentemente están fragmentadas o desarticuladas? ¿Cómo evitar clientelismo y manipulación política? ¿Cómo enfrentar sobre todo las distintas formas de intermediación que también están fragmentadas, y multiplicadas tanto por razones político-electorales como por las expresiones más determinantes del pluralismo social en los ámbitos rurales? En este ámbito la capacitación y el adiestramiento tanto a promotores como a los propios ciudadanos participantes reviste una importancia decisiva en coadyuvar al impulso de formas autónomas de representación ciudadana.

El **primer eje** de la participación ciudadana debiera ser la elaboración e implementación y seguimiento del plan de desarrollo. En el diseño de ese plan deberían acompañar las instancias gubernamentales que las propias comunidades hayan señalado como cruciales para cumplir con los objetivos del plan. El reconocimiento del plan de desarrollo se traduce en que es la base de un contrato de derecho público entre los integrantes de la comunidad y las instancias gubernamentales específicas que estarían participando en su implementación. Aunque se da por sentado, es necesario insistir en los diferentes planos organizativos: entre familias, en la comunidad y en el territorio mayor que comparte ejes productivos. Particularmente en el caso de la comunidad es muy importante promover el buen funcionamiento de la asamblea comunitaria, aunque ello genera importantes retos de representatividad.

El **segundo eje** de la participación ciudadana es la inversión en el fortalecimiento y desarrollo de al menos una verdadera organización social en cada localidad, que pueda coordinar de manera efectiva la acción colectiva local para el desarrollo económico. El adjetivo de “verdadera” hace referencia a la condición de que no sea una organización instrumental, creada por el programa, para el programa; sino que sea una organización que se pueda constituir en un activo del lugar, que pueda operar en este u otros programas o en cualquier otra ámbito de la vida social en

que sus integrantes requieran de la acción colectiva. Esto supone un grado creciente de autonomía, democracia interna, liderazgos capacitados, capacidad de gestión, etc., atributos que no surgen espontáneamente sino que se obtienen como resultados de acciones intencionadas, donde la voluntad y la decisión de los socios son esenciales.

Desde la perspectiva operacional de un programa, entender a la organización de esta forma significa: (a) tratarla en la práctica como contraparte de hecho y de derecho del Estado, y; (b) reconocerle y transferirle poder de decisión en aspectos claves, incluyendo la gestión de los recursos financieros y humanos facilitados por el programa, aún a costa de asumir riesgos que se pueden evitar si el Estado ejerce el control directo sobre tales recursos. En síntesis, se trata del reconocimiento de las representaciones de los productores y pobladores rurales en el ámbito comunitario – comenzando con aquellas promovidas por PROSPERA- como entidades de interés público con derechos y responsabilidades en el manejo y diseño de las políticas públicas.

El **tercer eje** de la participación ciudadana se desprende de los otros dos, y es que los equipos técnicos<sup>23</sup> no son consultores dependientes del Estado a través del programa para que den servicios a la población atendida, sino que son consultores empleados y pagados por la población atendida a través de su organización social, empleando para ello los recursos del programa. El significado de este eje es tratar de evitar, o al menos reducir, las estructuras de intermediación, clientelismo y captura de recursos en los eslabones intermedios, que son característicos de muchos programas de desarrollo. Este esquema, aunado a los puntos anteriores, permite avanzar en construir una relación directa entre el Estado y los ciudadanos en su papel de actores de su propio desarrollo económico y productivo.

Lo que sería tremendamente dañino para la credibilidad del programa y en general para la confianza de los ciudadanos en que vale la pena su participación en la implementación de políticas públicas, es que se generen expectativas que después no se cumplen. Las expectativas exageradas no necesariamente provienen del gobierno federal; a veces se generan desde los gobiernos locales mismos o por medio de agentes políticos y sociales que buscan montarse en esas expectativas para obtener beneficios personales. De ahí la enorme importancia de una estructura permanente de comunicación y retroalimentación entre autoridades, comunidades y ciudadanos.

---

<sup>23</sup> En resumen, son grupos de promotores comunitarios y técnicos que se constituyen como *agentes* de las organizaciones (que son el actor *principal*) para el logro de los objetivos del programa. Más adelante en el documento se explica más detalladamente en qué consisten estos equipos técnicos.

### **7.2.2. Componente 2: Potenciar la capacidad productiva de la población atendida**

Como se ha expuesto, el programa se desarrolla en un ciclo de tres años de duración, renovable según los resultados efectivamente obtenidos (de acuerdo con una evaluación externa), por una sola vez, por un segundo período de *hasta* tres años. El primer ciclo trianual se divide en dos fases. La primera es una fase de instalación del programa y la segunda es la fase propiamente de implementación.

#### Fase 1 – Instalación

El objetivo específico de la fase 1 es crear las condiciones iniciales para la implementación exitosa del programa, a través de los siguientes resultados:

1. La identificación y selección rigurosa y transparente de la población atendida, de acuerdo con procedimientos y criterios de elegibilidad previamente publicados y verificables objetivamente.
2. La libre expresión de la voluntad de participar de los gobiernos municipales y de la población atendida, previos procesos de información, consulta y deliberación.
3. La formalización de las instancias de participación organizada y de representación de la población atendida.
4. La preparación y aprobación de planes de desarrollo y de planes anuales de trabajo.
5. La formalización de los planes de desarrollo y planes anuales de trabajo locales a través de convenios de programación, que establezcan derechos y obligaciones de las partes.
6. La selección, capacitación e instalación en terreno de los equipos técnicos del programa.

La fase 1 se divide en tres etapas y en diez tareas:

- Etapa 1 – Selección de población objetivo y de población atendida
  - Tarea 1. Análisis de información secundaria y pre-selección de territorios funcionales, municipios y localidades.
  - Tarea 2. Validación con gobiernos municipales.
  - Tarea 3. Diálogo con población atendida
- Etapa 2 – Selección de coordinadores y de promotores
  - Tarea 4. Concurso público
  - Tarea 5. Taller de selección
  - Tarea 6. Contratación
- Etapa 3 – Planes de trabajo y contratos de derecho público
  - Tarea 7. Diagnóstico rural rápido
  - Tarea 8. Inicio de la formación o fortalecimiento de la organización social local
  - Tarea 9. Planes de desarrollo y anual de trabajo
  - Tarea 10. Contratos de derecho público

Los siguientes aspectos merecen ser resaltados:

1. En cada municipio o en cada territorio funcional cuando esté integrado por varios municipios (como en el ejemplo de Atlacomulco, con tres municipios contiguos) el programa selecciona<sup>24</sup> en forma rigurosa, y capacita, un equipo técnico. Este equipo técnico se integra por un coordinador, algunos promotores técnicos y algunos promotores comunitarios (los que podrían ser personas jóvenes del lugar). El tamaño del equipo depende de la población atendida en cada localidad, municipio o territorio funcional, según estándares internacionales; en principio se considera (aproximadamente) por cada 1,000 participantes: cuatro promotores comunitarios, dos promotores técnicos, y un coordinador técnico.
2. Se emite una convocatoria en cada estado para elegir al doble del número de integrantes del equipo técnico, para que participen en un curso propedéutico (parcialmente a distancia pero con una parte presencial). El curso propedéutico tiene el propósito de que los participantes elaboren y discutan con una comunidad determinada un programa de desarrollo. Para tal efecto el curso propedéutico estaría organizado alrededor de cuatro temas: a) métodos de participación ciudadana, b) metodologías para la elaboración de programas de desarrollo local, c) los principios jurídicos e históricos del municipio en México, d) las políticas que inspiran el programa. Se plantea la duración del curso en dos meses (con sesiones en línea equivalentes a 40 horas y un período presencial de cinco días, de los cuales dos serían para presentar el programa a la comunidad). La calificación final estará vinculada con la propuesta de un programa de desarrollo en una comunidad determinada y su discusión en esa misma comunidad. El comité de selección propondrá la selección de promotores comunitarios y de promotores técnicos bajo dictamen inapelable.
3. Con base en su formación y experiencia previa y en los resultados alcanzados en el curso propedéutico, se seleccionarán a los integrantes de los equipos técnicos en cada estado. En cada uno de ellos habrá un comité de selección formado por académicos de universidades y centros educativos y/o ONGs preferentemente de la entidad en cuestión, con experiencia y prestigio en procesos de asistencia técnica, capacitación y desarrollo territorial; este mismo comité seleccionará a los participantes al curso propedéutico y colaborar en: a) la elaboración del contenido didáctico del curso propedéutico, a partir de lineamientos específicos elaborados por el grupo de expertos; b) el desarrollo del marco conceptual de la estrategia conforme a la región de trabajo; c) el diseño de la propuesta de capacitación y del soporte técnico que eventualmente se otorgará a los promotores conforme a necesidades locales y

---

<sup>24</sup> La participación activa y con poder de decisión de las comunidades en la selección del equipo técnico, es un aspecto operacional muy importante, aunque complejo. En determinado momento será muy importante definir dos o tres posibles modalidades de participación de la comunidad en este proceso.

- regionales; d) implementación de la capacitación de los promotores, y e) el análisis y seguimiento, con el fin de generar informes de avances y resultados.
4. Los gobernadores y los presidentes municipales será consultados y se hará un esfuerzo para comprometerlos con el programa. Entre otros muchos motivos, lograr una buena articulación con el FAIS (Fondo de Apoyo en Infraestructura Social) es algo muy importante para poder hacer inversiones de dinamización de los ejes productivos.
  5. La preparación de un plan de desarrollo de alcance territorial y de planes anuales de trabajo en cada localidad, es una actividad de enorme importancia. Se apoyará con las mejores metodologías posibles para tener procesos participativos bien estructurados y facilitados.
  6. Se inicia el trabajo de fortalecimiento organizacional, buscando alcanzar algunas condiciones mínimas que permitan materializar los tres puntos siguientes (7, 8 y 9) de esta lista de elementos destacados.
  7. Una vez que el plan de desarrollo y los planes anuales de trabajo sean aprobados por las comunidades y por el programa, se firmarán convenios de concertación con cada organización comunitaria: El plan de desarrollo y el plan anual de trabajo, serán anexos técnicos del convenio.
  8. El equipo técnico es contratado y pagado por las organizaciones locales, con recursos del programa.
  9. El presupuesto que corresponda de acuerdo con la población atendida, es transferido (en pagos parciales, contra rendiciones documentadas) a las organizaciones locales, para ser usado en los términos definidos en el contrato de derecho público. En el programa se ponen a prueba varias modalidades: (a) 100% del recurso se entrega en efectivo (en pagos parciales, contra avances y rendiciones) a la organización; (b) el recurso se entrega a la organización pero 25% está destinado a ser transferido a los hogares participantes contra propuestas simples de proyectos productivos los cuales podrían estar o no ligados a los ejes productivos; (c) como control, el programa paga directamente a los proveedores de bienes y servicios indicados por la organización, con respaldo de cotizaciones. Adicionalmente, podría generarse una comparación de los resultados de entregar el recurso en efectivo y entregarlo como *vouchers*, esto es, vales etiquetados para la compra de determinados servicios).

La propuesta de basar la relación entre el programa y los participantes en convenios de concertación (contratos de derecho público), merece una explicación más detallada. Los convenios de concertación han sido utilizados en todos los sexenios desde el gobierno de De la Madrid en adelante. En el sexenio de Salinas, el proceso de convenios de concertación se sustentó en las organizaciones de productores rurales, sobre todo en el ámbito local. El proceso de concertación social comenzaba con una propuesta de proyecto presentada por la organización a través de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que formaban parte del territorio que abarcaba el Distrito de Desarrollo Rural. Esta organización territorial



era parte integrante de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. La propuesta tenía como ingrediente fundamental un acta de la asamblea de la organización donde los socios planteaban ese proyecto y autorizaban a realizar las gestiones necesarias. Una vez autorizados los convenios de concertación, cada organización en asamblea debían elegir de entre los miembros a un cierto número de personas que formarían la comisión de seguimiento y regulación del convenio para supervisar la implantación del proyecto, el uso de los recursos y la evaluación del proyecto.

Jurídicamente, la posibilidad de suscribir estos convenios de concertación con las organizaciones locales, se basa en: (a) el artículo 25 constitucional (“corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional [...] la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”); (b) el artículo 26 constitucional (“la ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”), y; (c) la Ley de Planeación, particularmente el artículo 32 (“...la ejecución del plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares”); el artículo 37 (“...El ejecutivo federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados. El ejecutivo federal podrá signar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas, en todos aquellos asuntos que se consideren pertinentes y de conformidad con lo establecido en las leyes que rijan en la materia de que se trate.”),(párrafo adicionado DOF 13-06-2003); el artículo 38 (“...La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma), y, finalmente, el artículo 39 (“Los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de derecho público. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltos por los tribunales federales”).

## Fase 2 – Implementación

El objetivo específico de la fase 2 es implementar el plan de desarrollo, a través de los siguientes resultados:

1. La realización de los planes de trabajo de los años 1, 2 y 3.
2. La evaluación participativa de los procesos y resultados tanto los de de cada año como aquellos resultados acumulados.
3. La reflexión crítica sobre los cambios que se deben hacer al plan de desarrollo, con base en los resultados del último año.
4. La evaluación externa y de cada organización local del proceso completo al término del ciclo de tres años.
5. La decisión (comités locales y gobierno federal) sobre la continuidad del programa en el municipio por un segundo ciclo de hasta tres años. Los convenios de concertación establecen que el compromiso y las obligaciones del programa finalizan al término de los primeros tres años y que la opción de una extensión por hasta tres años más es una decisión independiente, sujeta estrictamente a la evaluación de logro de los objetivos y metas de los primeros tres años.

La fase 2 se divide en tres etapas y en seis tareas:

- Etapa 4 – Año 1 de implementación
  - Tarea 11. Ejecución del plan de trabajo, año 1
  - Tarea 12. Evaluación participativa del año 1 y ajustes para el año 2.
- Etapa 5 – Año 2 de implementación
  - Tarea 13. Ejecución del plan de trabajo, año 2, y
  - Tarea 14. Evaluación participativa del año 2 y ajustes para el año 3.
- Etapa 6 – Año 3 de implementación
  - Tarea 15. Ejecución del plan de trabajo, año 3
  - Tarea 16. Evaluación externa y evaluación participativa final del ciclo anual

Los siguientes son algunos puntos de la Fase 2 que merecen ser resaltados:

1. Cada año de la fase de implementación culmina con un proceso de evaluación participativa, conducido con metodología apropiada y en forma facilitada. El resultado es un ajuste (o confirmación) del plan de desarrollo y del plan anual para el siguiente año.
2. Se pretende que año con año se avance en la complejidad y la ambición de los objetivos y se amplíen las actividades que implican la relación entre localidades a escala municipal y entre localidades a escala de territorio funcional.
3. Al término de la fase 2 se realiza la evaluación externa del programa y, en cada localidad, la evaluación participativa del proceso completo. Como resultado de las dos evaluaciones (la externa y la participativa), y a propuesta de las

organizaciones del territorio, es posible considerar la renovación del programa por un segundo ciclo, el cual debe tener un énfasis en objetivos un tanto más complejos y exigentes, y una mayor densidad de acciones a escala municipal y de territorio funcional. No debe haber un segundo ciclo si la propuesta es básicamente de continuidad sin mayores aspiraciones de objetivos más demandantes.

### **7.2.3. Componente 3: Articulación de los programas productivos gubernamentales**

Existen al menos 57 programas y componentes en diez secretarías y dependencias<sup>25</sup> que, en diferente grado y forma, atienden o pueden atender a la población objetivo del programa. Estos programas y componentes varían considerablemente en la forma en que definen:

- Su población objetivo
- Sus objetivos
- Sus criterios de focalización
- Sus procedimientos de acceso
- Sus estrategias y métodos de trabajo
- Sus presupuestos totales y sus presupuestos por beneficiario

El presupuesto total de estos programas y componentes en el 2014 fue de \$72,000 millones. Dos tercios de ese presupuesto se asignó a programas cuya población objetivo incluye a pequeños productores y campesinos. Sin embargo, si bien los incluye no se limita a atender a este tipo de productores y menos aún a aquellos en condición de pobreza<sup>26</sup>. Hay 12 de estos programas y componentes que están directamente dirigidos a pequeños productores y campesinos y/o a “sectores marginales”, y cuentan con \$12,704 millones para atender a aproximadamente 574,000 personas, lo que en principio arroja un presupuesto de \$22,000/beneficiario-año. Al efecto de dimensionar este presupuesto por beneficiario, cabe señalar que el mismo es 44% superior al que el Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil (MDA) destina a sus beneficiarios, y similar al estimado para el Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP), país donde el universo total de pequeños productores es de apenas 250,000 hogares.

Esta cantidad de recursos puede tener un impacto considerable en la productividad, la producción y los ingresos, así como en la pobreza rural, si fuera el presupuesto real de un conjunto articulado de programas públicos, como si sucede en mayor medida en otros países.

---

<sup>25</sup> CDI, CONAFOR, FND, INAES, SAGARPA, SCT, SECON, SEDATU, SEDESOL y SEMARNAT.

<sup>26</sup> Algunos de estos programas han modificado sus Reglas de Operación para dar prioridad a la atención a los beneficiarios de PROSPERA.

Empero, los análisis indican que la articulación es muy débil entre todos estos programas y componentes, pese a que cada uno de ellos busca aportar al desarrollo productivo. La articulación supone *al menos* tres aspectos básicos: (a) la concurrencia de los programas en un mismo lugar y en las mismas poblaciones objetivo; (b) la coordinación de los objetivos buscados; (c) la coordinación de los bienes y servicios ofrecidos. A ello se pueden agregar otras condiciones más complejas y difíciles de lograr, tales como las que implican compatibilizar estrategias y metodologías de trabajo, alinear los incentivos y compartir agentes técnicos, entre otras. Más allá de lo que se pueda avanzar en el PTP, es muy importante que el gobierno promueva un esfuerzo para mejorar la efectividad de la gran cantidad de los programas productivos existentes, que es donde está y seguirá concentrada la mayor parte del presupuesto nacional para estos objetivos.

El nivel más elemental de articulación es la concurrencia de los diferentes programas en un mismo lugar. Con datos del 2011 -que son los más recientes a los que se tiene acceso-, se concluye que aún en esta condición inicial existe una situación muy desfavorable: de un total de 83 programas analizados a nivel municipal, se encontró que sólo en 11 de los 400 municipios de la CNCH concurrieron más de la mitad de los programas, en tanto que en el 60% de los municipios concurrieron menos del 30% de los programas y, peor aún, que en uno de cada tres municipios concurrieron menos del 20% de los programas<sup>27</sup>.

Peor aún, solo 12 de los 43 programas y componentes analizados tienen una presencia en 35% o más de los municipios de la CNCH y, además, muy pocos atienden *en promedio* a más de 100 personas por cada uno de los 400 municipios de la CNCH.<sup>28</sup>

El bajo grado de concurrencia geográfica a nivel municipal, en realidad, otorga una imagen demasiado *optimista*. Finalmente, la localidad, más que el municipio, es la unidad necesaria de concurrencia geográfica para que exista un potencial de articulación efectiva entre programas, y en México existen 160 mil localidades rurales (64 por municipio, en promedio). Ante la ausencia de incentivos y sistemas para la articulación, la probabilidad de que varios programas se encuentren en una misma localidad es muy baja, sin mencionar la expectativa de que dichos programas se complementen entre sí en sus beneficiarios, objetivos, estrategias y métodos y oferta de bienes y servicios.

---

<sup>27</sup> Es importante destacar que en el 2014 las Reglas de Operación de 33 de los 49 programas y componentes analizados definieron explícitamente que darían prioridad a la atención a los 400 municipios de la CNCH, lo que genera expectativas, aún por analizar, de mayores niveles de concurrencia.

<sup>28</sup> Si el análisis se hace a nivel de localidades, se traduce en un promedio *aritmético* de aproximadamente menos de dos beneficiarios por localidad de la CNCH. Por supuesto, el promedio *real* debe ser mayor, pero si fuera de 20 personas por localidad, significa que sólo el 10% de las localidades estarían siendo atendidas.

Todo lo anterior diluye el impacto de los recursos de fomento productivo destinados a pequeños productores y campesinos o a poblaciones marginadas. El programa busca contribuir a una mayor y mejor articulación actuando en tres niveles:

- a) *A nivel de las localidades, municipios y territorios.* Como se argumenta en la sección 7.2.2, los equipos técnicos y las organizaciones locales buscan de manera activa acceder a los programas públicos más pertinentes para el logro de los objetivos de los planes de desarrollo y de los planes anuales de trabajo. Este es un resultado esperado, exigible y evaluable del programa, el que puede medirse a través de indicadores tales como el número de proyectos realizados con financiamiento de otros programas, el presupuesto involucrado, el porcentaje de la población atendida que se ha logrado vincular a otros programas, etc.

En este primer nivel, el componente de articulación del programa es responsable de:

- Entregar información y orientación completa y oportuna a los equipos técnicos y a las organizaciones locales, sobre las convocatorias u otras oportunidades para acceder a programas relevantes. Esto implica el establecimiento de una base de datos con los objetivos, actividades y requerimientos de bienes y servicios *de cada unidad operativa*, para orientarla eficientemente a aquellos programas y componentes que sean más pertinentes, evitando tanto la pérdida de oportunidades como el uso de recursos y tiempo en buscar articulaciones no prioritarias y útiles.
  - Brindar apoyo para la preparación de buenas propuestas y proyectos, reforzando las capacidades de los equipos técnicos de las unidades operativas con consultores temporales.
- b) *A nivel de los gobiernos municipales.* Lograr una buena articulación con el FAIS es crucial. Hay inversiones para dinamizar los ejes productivos que, por su costo y complejidad, no se pueden realizar con los recursos del programa: caminos, sistemas de riego de escala local, sistemas de almacenamiento de productos, electrificación, etc. Para la articulación con el municipio es necesario que colaboren tanto las organizaciones locales y sus equipos técnicos, como la coordinación general del programa. Establecer y formalizar la articulación con el FAIS, es un elemento a lograr en la fase de instalación.
- c) *A nivel de los tomadores de decisiones en el gobierno federal.* En último término, este es el nivel de acción más importante de este componente, al menos en un sentido estratégico. Se trata de que el programa promueva

activamente espacios de diálogo político con los tomadores de decisiones de las dependencias responsables de los 49 programas y componentes, para visibilizar y buscar soluciones a fallas de coordinación. Ello requiere:

- Capacidad para reunir información de terreno *a escala de localidades* y para analizarla de forma tal de identificar regularidades y patrones que expliquen las causas, dimensiones y consecuencias de las fallas de coordinación.
- Promover espacios adecuados de diálogo político que permitan el análisis de los problemas y de opciones de soluciones, con una metodología que permita escapar a la lógica de las tensiones y lucha por espacios entre dependencias. En esta línea de acción se puede buscar la colaboración de alguna universidad de alto prestigio que auspicie y hospede un espacio de diálogo político orientado a construir acuerdos para reducir las fallas de coordinación entre la política social y de fomento productivo.

## **8. ACTORES, GOBERNANZA Y GESTIÓN DEL PROGRAMA**

El programa es ejecutado por el programa PROSPERA, en estrecha coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La decisión de que el programa este basado y sea ejecutado por la responsabilidad de PROSPERA, se basa en tres argumentos principales:

1. La población objetivo del programa son, en su totalidad, hogares de beneficiarios de PROSPERA, pues de esta forma se materializa la orientación básica de ofrecer salidas productivas y laborales a los beneficiarios del principal instrumento de la política social del país.
2. El programa debe poder articular una amplia oferta de programas relevantes para el desarrollo productivo, ejecutados por distintas dependencias, incluyendo CDI, CONAFOR, FINRURAL, INAES, SAGARPA, SCT, SECON, SEDATU, SEDESOL y SEMARNAT.
3. El programa promueve el ingreso proveniente tanto del empleo agrícola como del no agrícola, con base en actividades por cuenta propia y asalariadas.

La experiencia más reciente de países como Brasil, Perú y Chile, entre otros, apunta a una nueva tendencia de entregar a las entidades responsables de los programas de transferencias condicionadas, una responsabilidad directiva en la articulación con los programas productivos. Posiblemente esta responsabilidad directiva de la articulación está influenciada por el hecho de que los intentos de inducir a los programas productivos a acercarse a beneficiarios de los programas sociales por lo general no hayan sido exitosos.

La ejecución del PTP será responsabilidad de una Unidad Operativa, la cual debe asegurar la vinculación del programa con las estrategias generales del gobierno, particularmente la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el Programa para Democratizar la Productividad.

Durante los primeros tres años, cuando menos, existirá una Comisión de Seguimiento integrada por el titular de PROSPERA y por representantes de la SHCP y SEDESOL. La Comisión de Seguimiento tiene la función de recibir y discutir la información y análisis proporcionados por la Unidad Operativa y por el sistema de seguimiento y evaluación sobre los procesos y resultados de diseño e implementación, especialmente en los territorios que forman parte del espacio de experimentación y aprendizaje. De esta forma se irá formando un juicio evaluativo y podrá tomar decisiones para mejorar el desempeño del programa especialmente en los territorios de expansión.

A nivel estatal, las delegaciones del programa PROSPERA y las de SEDESOL tienen la responsabilidad de dar seguimiento y de enlazar al PTP con las estrategias y programas productivos federales y estatales en el estado.

A nivel municipal (o de territorio funcional cuando este incluya dos o más municipios) existirá un Comité de Seguimiento, con los respectivos Presidentes Municipales o sus representantes, el Delegado Estatal de SEDESOL (o su representante) y el coordinador de la Unidad Operativa del Municipio o del Territorio y representantes de las organizaciones sociales locales que integran el programa.

## **9. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

Contar con un tamaño adecuado del programa y una estrategia clara de monitoreo y evaluación (M&E) incorporada desde la propuesta misma del programa es indispensable para asegurar un diseño e impacto efectivo. Se incorpora al sistema de evaluación y monitoreo un componente de aprendizaje que permita conocer a tiempo los elementos críticos que obstaculizan o mejoran el proceso operativo propuesto y los efectos esperados del programa.

Este sistema de aprendizaje, monitoreo y evaluación es especialmente importante dada la multiplicidad y complejidad de las intervenciones propuestas. Esto requiere de métodos innovadores de evaluación descritos a continuación, además de los instrumentos de evaluación más tradicionales. Una estrategia básica de M&E también es requerida por la normatividad vigente para la incorporación de nuevos programas al proceso presupuestal.

### **9.1. Estrategia y horizonte del Sistema de M&E del programa**

Esta sección presenta la estrategia de M&E propuesta para el programa en el corto (primer año) y mediano plazo (multianual). Esta evaluación se enmarca en la evaluación más amplia de la CNCH al referirse a uno de los objetivos específicos de esta estrategia. En este contexto, un elemento innovador que se adopta en la estrategia de evaluación de

CONEVAL de la CNCH (en concordancia con las necesidades expresadas por las autoridades responsables de esta estrategia), es una evaluación diseñada para informar sobre los resultados del programa en forma continua de modo tal que facilite el ajuste y mejora oportuna del programa.

El horizonte de monitoreo y evaluación que se propone se muestra en la Gráfica 1. En la **primera fase**, antes del PEF, se presenta el *diagnóstico inicial que justifica el programa*, la *propuesta de diseño* (PP y PO, componentes, actores, presupuesto, estrategia de evaluación), y la *propuesta de MIR* correspondiente, a partir de la información y recursos disponibles. Esta es la contribución de la segunda fase de la asistencia técnica.

En la **segunda fase**, una vez aprobado el programa pero antes del inicio de su implementación, se deben generarlos *Lineamientos operativos*, y la *MIR* correspondiente a este diseño. En esta segunda fase se proponen tres elementos adicionales que servirán tanto para informar el diseño operativo, como para sentar las bases de evaluación para los periodos subsecuentes. El primer elemento es el **diseño de una evaluación de impacto, con metodologías tanto cualitativas como cuantitativas**. Dada la complejidad y multiplicidad de intervenciones del programa, así como el compromiso de una evaluación continua, este no puede limitarse a un diseño cuantitativo (experimental o cuasi-experimental) tradicional de impactos finales de mediano y largo plazo, sino que debe incluir adicionalmente: a) métodos cualitativos que permitan un enfoque más rico y detallado sobre las problemáticas y respuestas de los beneficiarios, y b) un enfoque que permita identificar los procesos y canales que explican los impactos medidos. Esto es necesario para poder aplicar los resultados de la evaluación para mejorar el diseño operativo del programa en forma relevante y oportuna.

Un segundo elemento es el levantamiento de una **línea basal** representativa de la PO del programa. Para ello se aprovecha la *encuesta a pequeños productores rurales* levantada como parte de la evaluación de la CNCH de CONEVAL al final del 2013. Pudiendo complementar esta información con diversas bases disponibles antes de la operación del programa, incluyendo las *ENIGH-MCS 2014*. Además de ser indispensables para la evaluación de impacto cuantitativa, estas bases son insumos necesarios para el tercer componente propuesto para esta fase, que es la utilización de métodos de **evaluación ex ante** a partir de micro-simulaciones. Estos métodos permiten simular los efectos de posibles variantes en el diseño de un programa sobre las condiciones objetivas, comportamiento y bienestar de la población beneficiaria (directa e indirectamente). La ventaja principal de estos métodos es que permiten estimar resultados esperados del diseño del programa, junto con diversas variantes posibles, en forma rigurosa y robusta (ya que pueden incluir todo tipo de análisis de sensibilidad a variantes en supuestos) en el corto plazo. Las evaluaciones de impacto tradicionales requieren horizontes de varios años para poder medir efectos, y la inclusión de experimentos para múltiples diseños alternativos no resulta en general viable económicamente, legalmente, logísticamente, políticamente o aun éticamente.



Las fases subsecuentes en la estrategia de M&E propuesta incluyen:

- 1) Revisión y mejora continúa de la MIR del programa: Se busca que la MIR se adapte a los cambios operativos que se presenten, conservando su orientación a resultados.
- 2) Evaluación de diseño (primer año): Es una evaluación obligatoria en el primer año de ejecución, la cual debe dar cuenta del adecuado diseño del programa.
- 3) Evaluaciones de funcionamiento de la operación y procesos del programa, durante los dos primeros años, permitirá mejorar la eficiencia operativa (paralela y coordinada con evaluación de impacto).
- 4) Evaluaciones de consistencia y resultados: Permite mejorar los vínculos entre operación y resultados esperados.
- 5) Evaluación multianual de Impacto con métodos cuali/cuanti: Deberá mostrar evidencia rigurosa de los efectos de la intervención. Su realización requiere compromisos operativos muy importantes para no interferir con el protocolo de evaluación.
- 6) Evaluación de la calidad y satisfacción de los bienes y servicios: A diferencia de la evaluación de procesos, esta evaluación no considera las actividades del programa, sino la pertinencia y calidad de los bienes y servicios que oferta, así como la percepción que tienen los beneficiarios de ellos.

Esta estrategia de evaluación se coordinará estrechamente con la estrategia de evaluación que ha desarrollado CONEVAL para la CNCH en su conjunto.

## 9.2. Sistema de aprendizaje

Esta sección presenta el contenido general del sistema de aprendizaje el cual permite valorar, desde un punto de vista cualitativo, cada uno de los puntos críticos que pueden obstaculizar o mejorar el proceso operativo y los efectos esperados del programa. El sistema de aprendizaje permitirá corregir deficiencias operativas en el corto plazo, y homologar las mejores prácticas detectadas, de forma bimestral.

**Cuadro 6. Procesos críticos del sistema de aprendizaje**

Procesos críticos	Seguimiento y Aprendizaje
1. Selección PA: territorios (municipios), localidades, personas	¿Se aplican los criterios de selección? ¿Se valida con los gobiernos municipales y la población de las localidades?
2. Selección coordinadores, promotores	¿Se implementa un proceso de selección público, transparente y competitivo? ¿Se logra seleccionar personal suficientemente calificado para las funciones requeridas?
3. Formulación planes desarrollo y trabajo (PDT)	¿Se generan y aplican DDR adecuados en las formulaciones de los PDT? ¿Se producen PDTs coherentes y factibles? ¿Existe una representación y participación adecuada de las comunidades en las OL? ¿Cuentan con acceso a asesoría técnica?
4. Asignación de recursos a beneficiarios (OL, hogares, o	¿Llegan los recursos en forma oportuna, directa y transparente a los beneficiarios?

proveedores).	
5. Aplicación productiva de recursos por parte de los beneficiarios (OL, hogares).	¿Se aplican los recursos en forma oportuna y congruente con los PDT? ¿Se aplican mecanismos adecuados de rendición de cuentas?
6. Articulación de recursos con programas públicos	¿Se coordina efectivamente la asignación y aplicación territorial de los recursos del programa con los programas públicos existentes o demandados para cumplir con los PDT? ¿Responde adecuadamente la oferta de programas federales, estatales y municipales a estas demandas acordadas en los PDT?
7. Articulación con mercados y desarrollo territorial.	¿Se aprovechan las oportunidades que ofrecen los mercados locales existentes para insertarse y potenciar procesos de desarrollo territorial? ¿Se generan los bienes públicos requeridos para generar estos procesos?
8. Aprendizaje a partir de evaluación participativa intra-e inter-OL, municipal	¿Se llevan a cabo evaluaciones participativas útiles para la identificación de oportunidades de mejora de la operación del programa en las localidades?

Se trata de un sistema que parte de la identificación de puntos críticos operativos, los cuales son monitoreados en una muestra de unidades operativas (representativa o a juicio) por personal externo, con experiencia en el trabajo de campo y con una visión crítica de la implementación. Dichos observadores participan en cada una de las actividades críticas y realizan un análisis FODA de los hallazgos. El grupo de observadores se reúne de forma bimestral para elaborar un reporte conjunto que se presenta a la gerencia del programa. Del análisis interno, es decir, de las fortalezas y debilidades encontradas, se presenta un informe con propuestas de mejora, con las cuales la gerencia toma decisiones de modificaciones operativas que se implementen de forma rápida y homogénea. Por su parte, el análisis externo, es decir las oportunidades y amenazas, debe permitir ajustar los criterios de focalización para determinar las características territoriales y los espacios en donde los efectos del programa pueden ser potenciados.

Este sistema se aplicará junto con los procesos de evaluación participativa y aprendizaje que se implementarán cada año del ciclo trianual del programa y serán definitivos de la extensión del programa para un segundo ciclo de implementación por tres años más. Por un lado la implementación de estos procesos será uno de los puntos críticos a evaluar. Por el otro, los informes generados por estos procesos participativos se usarán como insumos del sistema de aprendizaje del programa.

Los puntos críticos operativos que serán monitoreados se refieren a las tareas de instalación e implementación del programas por parte tanto de las autoridades gubernamentales responsables del mismo, como por parte de las organizaciones locales (OL) responsables de la implementación final de los recursos (ver cuadro 6).

El sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje, además prestará una especial atención al seguimiento y análisis sistemático de algunos riesgos implícitos en el diseño propuesto en este documento. Estos riesgos y sus mitigantes se resumen en el cuadro 7.

**Cuadro 7. Riesgos del programa y sus mitigantes**

Riesgo	Mitigante
<p>Vulnerabilidad al eslabón más débil. El programa depende de la confluencia articulada de múltiples capacidades locales y recursos a una escala suficiente para detonar desarrollo territorial auto-sustentable: a mayor número de condiciones necesarias que deben satisfacerse para lograr esto, mayor probabilidad de que una no se cumpla.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar que los proyectos de desarrollo sean congruentes con las capacidades locales y oferta pública.</li> <li>• Flexibilizar la complejidad de los proyectos (entendida como la dependencia de una articulación amplia de insumos críticos) en función de las condiciones locales y capacidad de oferta pública.</li> </ul>
<p>Incapacidad de atraer coordinadores y asesores técnicos con las capacidades requeridas por escases de recursos humanos calificados en territorios rurales con altas tasas de pobreza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación de instituciones de enseñanza superior de los estados</li> <li>• Estructura salarial flexible, a ser determinada en forma particular en cada convenio de concertación</li> </ul>
<p>Problemas de coordinación al interior de las organizaciones sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El desarrollo organizacional es un resultado explícitamente buscado y evaluado por el programa.</li> <li>• Aplicación de métodos de desarrollo organizacional basados en las mejores prácticas nacionales e internacionales.</li> </ul>
<p>Captura de las organizaciones sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El desarrollo organizacional es un resultado explícitamente buscado y evaluado por el programa.</li> <li>• Obligaciones y derechos de las organizaciones, sus dirigentes y sus socios, establecidas expresamente en los convenios de concertación.</li> <li>• Aplicación de métodos de desarrollo organizacional basados en las mejores prácticas nacionales e internacionales.</li> </ul>
<p>Uso ilegal o inadecuado de los recursos transferidos por el programa a las organizaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los convenios de concertación establecerán mecanismos transparentes para la administración de los fondos, para la rendición de cuentas a la comunidad, a los socios y al programa, y para la revisión de las cuentas y la contabilidad de las organizaciones.</li> <li>• Se experimentarán diversas modalidades de transferencia de recursos, las que variarán en el grado de este riesgo; con base en los resultados, se incorporarán ajustes a los convenios de concertación.</li> </ul>
<p>Programas públicos poco efectivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión y evaluación paralela de los programas productivos</li> </ul>

Falta de alineación de los incentivos de coordinadores y asesores con los intereses de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experimentación de distintos tipos de contratos entre las organizaciones comunitarias y los promotores y técnicos, sobre el principio de que en dicha relación, el principal es la organización y los técnicos son agentes de la misma.</li> </ul>
Bajos incentivos de participación de otras dependencias	Compromiso político del más alto nivel

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

*DOF, 2014.* “Decreto por el cual se crea la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social”. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014)

*Fox, Jonathan y Libby Haight, 2010. "Síntesis de hallazgos: tendencias en la política de subsidios agrícolas". En Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo (CIDE).*

*Gordillo, Gustavo, 2012. "Una política alimentaria para tiempos de crisis", en El Trimestre económico, FCE. Julio, México.*

*IICA-INCA Rural. 2010. Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. IICA. México. ISBN 13:978-92-9248-312-8 INEGI, 2007. Censo Agrícola y Ganadero.*

*Kagin, J., J. E. Taylor y A. Yunez-Naude. En prensa. "Inverse Productivity or Inverse Efficiency? Evidence from Mexico", Journal of Development Studies.*

*Robles Berlanga, Héctor, 2013. "Presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural y su comportamiento histórico 2003-2013". Disponible en: [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx)*

*Robles Berlanga Héctor. 2012. Ejercicio del presupuesto de SAGARPA por programa y entidad federativa. [subsidiosalCampo.org.mx](http://subsidiosalCampo.org.mx). México.*

*Scott, John, 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. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo (CIDE).*

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