

Inclusión Productiva Rural

Julio A. Berdegú

Con ideas desarrolladas con

**Gerardo Franco, Gustavo Gordillo, Héctor Robles, Tomás Rosada,
John Scott, Isidro Soloaga, Carolina Trivelli y Antonio Yunez**

Taller Internacional "**Estrategia de monitoreo y evaluación de los componentes de inclusión productiva de PROSPERA**",
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social y PROSPERA-Programa de Inclusión Social, 20-21 de agosto
2015, México DF



RIMISP

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Contenidos

1. ¿Para qué una estrategia de inclusión productiva rural en México?
2. ¿Es posible?
3. Territorios Productivos: un caso para pensar en los desafíos



¿Para qué una estrategia de inclusión productiva rural?



Definición

- ▶ Inclusión productiva rural - la condición en la cual las personas y comunidades rurales en condición de pobreza y vulnerabilidad tienen **acceso a las oportunidades** para trabajar más productivamente, y cuentan con las **capacidades y activos suficientes** para ello



Desigualdad e inclusión productiva

- ▶ La exclusión productiva es una característica marcada de sociedades tremendamente desiguales como la mexicana y las demás de América Latina
- ▶ En el caso de poblaciones rurales se superponen
 - ▶ Desigualdad económica
 - ▶ Desigualdad de género
 - ▶ Desigualdad étnica
 - ▶ Desigualdad territorial
- ▶ En todas estas dimensiones se reducen o limitan las oportunidades, activos y capacidades



Estrategia convencional desde 1990s

1. Los habitantes rurales en condición de pobreza y especialmente aquellos en condición de extrema pobreza, *carecen de potencial productivo* en sus lugares y ocupaciones habituales
2. Se les reconoce como personas objeto de políticas sociales orientadas a mitigar la profundidad de sus carencias y a estimular su transición a otros lugares y ocupaciones
3. La estrategia, políticas y recursos de desarrollo productivo se orientan a aquellas personas, empresas y lugares con ventajas comparativas en una economía de mercado



Consecuencias en México

1. Estancamiento de la reducción de la pobreza rural
2. Estancamiento de la productividad
3. Captura de la política pública de desarrollo productivo por regiones y agentes económicos económicamente más poderosos y administración corporativa y clientelar de la fracción orientada a los productores y territorios pobres



Razones para una estrategia de inclusión productiva rural

- ▶ Acelerar significativamente la reducción de la pobreza rural
- ▶ Pero en México además es indispensable reivindicar que no es solo una estrategia de desarrollo social; también es una estrategia de desarrollo económico



Programa para Democratizar la Productividad

- ▶ “La principal causa detrás de la modesta expansión de nuestra economía es la baja productividad”
- ▶ “No sólo es necesario elevar la productividad, sino que, además, es primordial hacerlo de manera incluyente.”
- ▶ “Un sector que amerita especial atención, al estar íntimamente ligado con los niveles de bienestar de la población rural, es el sector primario... A pesar de que México destina cuantiosos recursos al sector, los resultados en términos de producción y en las condiciones de vida de la población rural son insatisfactorios.... observamos una estrecha relación entre baja productividad, en este caso en la agricultura, y la incidencia de la pobreza”
- ▶ “Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales...”



¿Es posible?



Más fácil de decir que de hacer

- ▶ En México, una larga historia con éxitos notables pero con demasiados fracasos
- ▶ La sociedad rural mexicana ha cambiado profundamente
- ▶ Desempolvar las viejas estrategias es un boleto directo al despeñadero
- ▶ México tiene que crear, más que recuperar, su estrategia de inclusión productiva rural



Mecanismos

▶ **Nivel individual**

- ▶ Construir y proteger capital humano y activos productivos
- ▶ Habilitar a las personas en condición de pobreza para invertir y para adoptar estrategias con mayor rentabilidad y riesgo

▶ **Efectos en el desarrollo económico local y territorial**

- ▶ Fortalecimiento de activos comunitarios y territoriales (infraestructura, organización social y acción colectiva, etc)
- ▶ Efectos positivos de los beneficiarios a los no beneficiarios

(Basado en **Alderman y Yemtsov 2012**)



Ejemplos con resultados evaluados

- ▶ A partir de transferencias monetarias
 - ▶ Brasil, Bolsa Familia (Landim 2009)
 - ▶ Colombia, Familias en Acción (Econométrica 2006)
 - ▶ Nicaragua, Atención a Crisis y Red de Protección Social (Mancour et al 2011; Barham et al 2013)
 - ▶ México, Progresos/Oportunidades (Bando y López-Calva, 2005; de Janvry et al 2001; Gertler et al. 2006; Debowitz y Golan, 2013)
 - ▶ Perú, Juntos (Perova y Vakis, 2009; Del Pozo y Guzmán, 2010)

- ▶ A partir de programas de desarrollo de agricultura campesina
 - ▶ Brasil, Estrategia de agricultura familiar del Min de Desarrollo Agrario
 - ▶ Chile, Instituto de Desarrollo Agropecuario (Berdegú et al 2001, 2002, 2014)
 - ▶ México, PESA-Guerrero (Yunez et al., 2009)

- ▶ A partir de programas de desarrollo territorial rural
 - ▶ Perú, Corredor Puno-Cusco (FIDA, 2013)
 - ▶ Brasil, Territorios de Identidad (Favareto, 2015; Valencia et al., 2015)



La última generación

- ▶ Programas basados en articular transferencias monetarias e intervenciones de fomento productivo
 - ▶ Brasil, Plan Brasil Sem Miséria / Inclusão Produtiva Rural
 - ▶ Colombia, Produciendo por Mi Futuro
 - ▶ Perú, Haku Wiñay
 - ▶ México, Programa Piloto Territorios Productivos
 - ▶ Varios en África y Asia
- ▶ Modelo de Graduación BRAC
 - ▶ Abhijit Banerjee, et al. 2015. A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries. Science 348



Elementos claves

1. Estrategias nacionales de mediano a largo plazo
2. Reconocer las condicionantes impuestas al desarrollo productivo por la nueva realidad de la sociedad rural
3. Articulación, coordinación
 - ▶ Políticas sociales con políticas productivas
 - ▶ Conjuntos coherentes de bienes y servicios
 - ▶ Agentes públicos y privados que son indispensables dado el carácter multi-dimensional del problema
4. Inversiones sustantivas para permitir movimiento de salida de trampa de pobreza
5. Empoderamiento **real** de las personas en condición de pobreza y de sus diversas comunidades y organizaciones



Territorios Productivos: un espacio de aprendizaje



Espacio político y actores

- ▶ Tres políticas públicas convergentes
 - ▶ Cruzada Nacional Contra el Hambre
 - ▶ Programa para Democratizar la Productividad
 - ▶ Nueva estrategia de inclusión productiva y PROSPERA

- ▶ Trabajo conjunto de
 - ▶ Secretaría de Desarrollo Social
 - ▶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - ▶ PROSPERA
 - ▶ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
 - ▶ International Development Research Centre (IDRC)
 - ▶ Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
 - ▶ 15 programas federales de siete dependencias



¿Por qué el programa?

- ▶ Pobreza rural no cede
- ▶ Productividad sectorial estancada
- ▶ Casi nulo acceso de familias PROSPERA a programas productivos
- ▶ Doble desarticulación de la oferta pública:
 - ▶ Política social vs política de fomento productivo
 - ▶ Entre programas productivos que ofrecen distintos bienes y servicios de fomento productivo



Objetivo

- ▶ Que los hogares que forman parte de la población objetivo:
 - ▶ Aumenten la **productividad** de los factores de producción de que disponen
 - ▶ Aumenten sus **ingresos**
 - ▶ Aumenten su producción de **alimentos**
 - ▶ **Accedan** efectivamente a las políticas y programas públicos de fomento productivo para los cuales califican



Población objetivo

- ▶ Los hogares beneficiarios de PROSPERA que habitan en municipios de la CNCH en los que la pequeña agricultura es una actividad importante. La población objetivo es estimada en 727 mil personas.
- ▶ Focalización territorial (entidades federativas, territorios funcionales, municipios y localidades) - priorizadas con base en indicadores objetivos de pobreza y de importancia en ellas de la pequeña agricultura
- ▶ En las localidades atendidas, todas las personas mayores de 18 años de familias PROSPERA



Características principales según el diseño

1. Programa de aprendizaje
2. Fortalecer la capacidad de las familias PROSPERA de acceder y usar eficazmente los programas productivos existentes
3. Coordinación de la oferta pública desde abajo
4. Enfoque territorial (efectos micro y meso de inclusión productiva)
5. Inversiones concentradas en ejes de economía territorial prioritarios para las participantes
6. Recursos financieros y equipos técnicos gestionados directamente por los participantes a través de sus organizaciones



Ejecutores

- ▶ PROSPERA
- ▶ Un equipo de tres personas en la Coordinación Nacional
- ▶ Un coordinador por estado (5)
- ▶ 14 promotores territoriales
- ▶ 43 promotores comunitarios

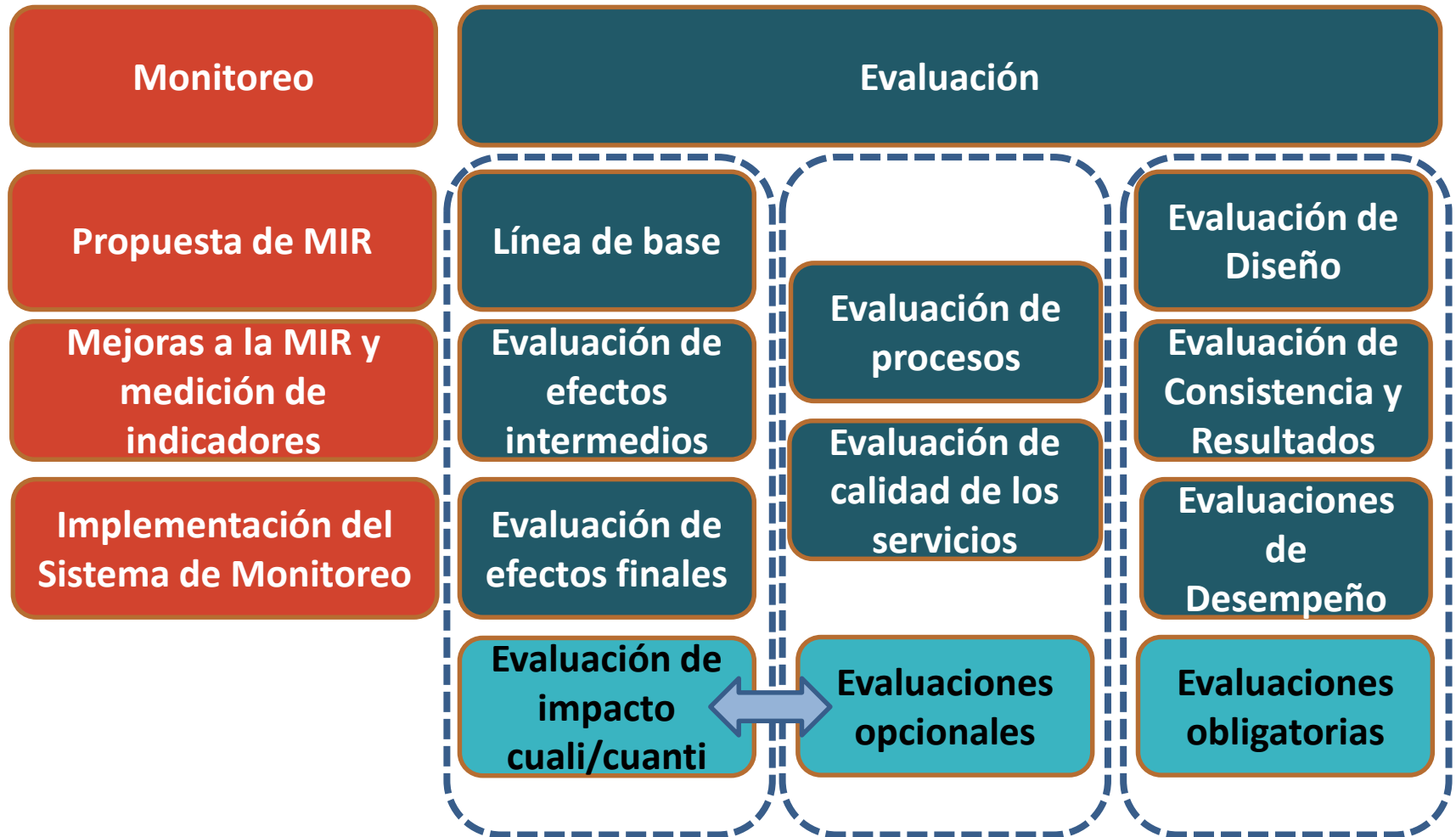
- ▶ Personal de 15 programas federales de siete dependencias con compromisos de responder a la demanda



Presupuesto 2015

- ▶ PROSPERA, \$103 millones (USD 6.4 millones)
- ▶ A julio 2015, demanda generada desde los territorios hacia los programas federales concurrentes, \$ 235 millones (USD 14.7 millones)

Estrategia de monitoreo y evaluación





Estrategia de monitoreo y evaluación

- ▶ Con apoyo del FIDA e IDRC, seguimiento y sistematización de procesos críticos
- ▶ Muestra de territorios y localidades
- ▶ En el año 1 (2015)
 1. Selección e incorporación de la población atendida
 2. Selección y capacitación de promotores territoriales y comunitarios
 3. Formulación de planes comunitarios de desarrollo
 4. Diseño de proyectos productivos y de desarrollo organizacional y acceso a los programas productivos concurrentes
 5. Desarrollo de las organizaciones comunitarias
 6. Avances en la implementación de proyectos productivos



El (duro) aterrizaje del diseño en la realidad

- ▶ Implementación se inicia el 1 de abril 2015


- ▶ En cuatro meses de implementación emergen preguntas que se pueden responder mediante el monitoreo y la evaluación
 1. ¿Sujetos de procesos de desarrollo o beneficiarios de “apoyos”?
 2. ¿Lógica individual o disposición a y capacidad para la acción colectiva?
 3. ¿Intermediarios cuyos verdaderos clientes son las dependencias federales o prestadores de servicios empleados por las participantes?
 4. ¿Capacidades de las instituciones del estado para la inclusión productiva?



¿Sujetos de procesos de desarrollo o beneficiarios de “apoyos”?

- ▶ Durante 17 años, solo subsidios monetarios.
- ▶ La inversión en capital humano no parece haber generado desarrollo local o territorial
- ▶ Personas acostumbradas a que “les bajen apoyos”
- ▶ Horizonte temporal de cortísimo plazo

- ▶ **¿Qué actitudes, capacidades y activos tienen o pueden desarrollar en el corto plazo las familias PROSPERA, que sean conducentes a su involucramiento activo y convencido en procesos de desarrollo productivo? ¿Cómo?**



¿Lógica individual o disposición a y capacidad para la acción colectiva?

- ▶ Durante 17 años, relación del estado es con familias individuales
- ▶ Desarrollo productivo requiere algún grado de acción colectiva pues requiere modificar las condiciones del entorno y las relaciones de las familias con agentes externos (incluyendo prominentemente agentes de mercados)
- ▶ **¿Qué disposición y capacidades tienen o pueden desarrollar las familias PROSPERA para involucrarse activa y convencidamente en procesos de acción colectiva a escala local y territorial? ¿Cómo?**



¿Intermediarios vs prestadores de servicios?

- ▶ Durante 20 años se ha desarrollado un “mercado” de agentes que intermedian entre los programas productivos y los beneficiarios
- ▶ “Ventanilleros”
- ▶ Aunque hay agentes capaces y honestos, también hay mucha corrupción y clientelismo

- ▶ **¿Qué actitudes y qué capacidades tienen o pueden fortalecer las agencias de desarrollo y los profesionistas individuales, para ser prestadores de servicios cuyos clientes efectivos sean las familias participantes y sus organizaciones? ¿Cómo?**



¿Capacidades de las instituciones del estado para la inclusión productiva?

- ▶ PROSPERA - capacidades, tecnologías, cultura y reglas para diseñar y gestionar transferencias monetarias
- ▶ Dependencias de desarrollo productivo - “bajar apoyos” a través de operadores, con sistema de “ventanilla”
- ▶ Ninguna dependencia ha generado una cultura y una práctica de articularse con las demás para prestar servicios complementarios
- ▶ **¿Qué actitudes y qué capacidades tienen los funcionarios públicos y las organizaciones gubernamentales a todos los niveles, para implementar la estrategia de inclusión productiva? ¿Cómo?**



Conclusiones

1. La inclusión productiva rural es necesaria para acelerar significativamente la reducción de la pobreza y el desarrollo económico rural
2. Las tres políticas son perfectamente convergentes y ofrecen una ventana de oportunidad que no había existido en al menos 20 años
3. Es perfectamente posible hacerlo
4. El desafío principal es desactivar las inercias de la estrategia precedente en las dependencias del gobierno, los agentes de desarrollo y las propias familias rurales en condición de pobreza
5. El monitoreo y evaluación deben tener un objetivo prioritario de apoyar el aprendizaje del país en su camino de construir

Gracias

jberdegue@rimisp.org



RIMISP

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural