

Mejorando la articulación entre protección social y desarrollo productivo rural en América Latina

María Ignacia Fernández Gatica  | RIMISP

Tatiana Aguirre  | RIMISP

Resumen | Las experiencias de articulación entre programas de transferencias monetarias y otros programas de inclusión productiva, económica o financiera, se han expandido en América Latina desde los años noventa. Este artículo explora sobre las formas institucionales necesarias para mejorar los mecanismos de articulación y, de esta forma, el resultado de los programas. Se basa en un análisis institucional realizado a programas en México, Colombia y Perú entre 2017 y 2019, que tuvo como propósito examinar los mecanismos institucionales por los cuales efectivamente los programas de protección social y desarrollo productivo rural se coordinan entre sí. Los principales aprendizajes del estudio son: i) un buen diseño se resuelve con voluntad política, pero debe atender, además, a las capacidades técnicas de los equipos y a las inercias institucionales derivadas de la cultura organizacional; ii) existen mecanismos técnicos que pueden contribuir a generar incentivos y promover la articulación, como el presupuesto, la focalización y la definición de la población objetivo; iii) cuando estos aspectos no se resuelven, pueden traducirse en problemas de implementación. No obstante, muchas dificultades de diseño se resuelven en la implementación, lo que da cuenta de la importancia de los mecanismos de articulación vertical y la incorporación de los actores locales.

Palabras clave: Protección social, Desarrollo productivo, Articulación de políticas.

Improving coordination between social protection and rural productive development in Latin America

Abstract | The experiences of coordination between cash transfer programs and other productive, economic or financial inclusion programs in Latin America have expanded since the 1990s. This article explores institutional arrangements that can improve the coordination mechanisms and, in this way, the results of the programs. It is based on an institutional analysis carried out on programs in Mexico, Colombia and Peru between 2017 and 2019, which aimed to examine the institutional mechanisms by which social protection and rural productive development programs are effectively coordinate with each other. The main lessons learned from the study are: i) a good design is solved with political will, but technical capacities of the teams and institutional inertia derived from the organizational culture must also be addressed; ii) there are technical mechanisms that can help to generate incentives and promote articulation, such as budgeting, targeting and defining the target population; iii) when these issues are not resolved, they can lead to implementation problems. However, many problems derived from design are solved in implementation, which highlights the importance of vertical coordination mechanisms and local actors' participation.

Keywords: Social protection, Productive development, Policy coordination.

*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:

María Ignacia Fernández Gatica, Rimisp

E-mail: ifernandez@rimisp.org



1. Introducción¹

EN los últimos años, distintos proyectos han levantado evidencia sobre posibles efectos sinérgicos de intervenciones que involucran programas de protección social y proyectos de desarrollo productivo en hogares rurales (Maldonado, Moreno-Sánchez, Gómez, y Jurado, 2016; FAO, 2016), planteando nuevas preguntas relacionadas con los tipos de sinergias y cómo sacar provecho de ellas, la secuencia adecuada de implementación de programas y las reformas institucionales necesarias para avanzar en complementariedad y mejorar, de esta forma, el resultado de los programas.

Este documento explora sobre estas preguntas, a partir del análisis de los resultados de un análisis institucional realizado a distintos programas en México, Colombia y Perú entre 2017 y 2019. El análisis tuvo como propósito examinar los mecanismos institucionales por los cuales efectivamente los programas y/o componentes de protección social y desarrollo productivo rural se coordinan entre sí.

2. Elementos conceptuales. La articulación entre protección social y desarrollo productivo rural

Las experiencias de articulación entre programas de transferencias monetarias y otros programas de protección social, inclusión productiva, económica o financiera, se han expandido en América Latina desde los años noventa. Si bien la investigación en esta materia aún es limitada, ya existe un cuerpo teórico y de evidencia empírica que aporta a la comprensión de los aspectos críticos en la interacción o implementación conjunta de programas de transferencias monetarias y de desarrollo productivo rural. (Trivelli y Clausen, 2015; Maldonado et al., 2016; Cortínez, Fernández, Fernández, Leyton, Macías, Molina, y Soloaga, 2016; Fernández, 2017; Leyton, Cortínez, Fernández, y Fernández, 2017; Leyton, 2018)

La premisa que sostiene el valor agregado de la articulación entre protección social y desarrollo productivo rural es que, en conjunto, estas iniciativas reúnen la capacidad de fomentar que los hogares pobres y vulnerables rompan el ciclo de desventaja y prevenir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Mientras que las transferencias monetarias proveen liquidez y seguridad para las familias rurales, lo que les permite invertir en agricultura, incrementar su participación social y tener un mejor manejo de los riesgos; las intervenciones en desarrollo agrícola promueven el incremento de la productividad de las pequeñas unidades familiares, al enfrentar el limitado acceso a recursos y activos, tales como tierra, agua, semillas, insumos agrícolas, servicios financieros, de asesoría técnica y acceso a mercados (FAO, 2016).

¹Este documento es posible gracias al proyecto “Mejorando la articulación entre intervenciones de protección social y desarrollo productivo rural en países en desarrollo: lecciones de América Latina y África”, coordinado por la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia, a través del Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) y financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El proyecto contó con la Asesoría Técnica de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Los gobiernos nacionales, así como varios organismos de cooperación internacional y ayuda al desarrollo, han invertido grandes esfuerzos en protección social para enfrentar el problema de la pobreza en América Latina. Como parte de estas estrategias, los programas de transferencia monetaria, condicionadas o no, han tenido amplia cobertura en ambas regiones y han demostrado impactos rápidos y efectivos.

En América Latina, las transferencias monetarias condicionadas (TMC) se posicionaron a partir de los años 90 y hasta bien entrada la presente década, como una estrategia central de la política de protección social. Estos programas se expandieron para proteger a las familias contra los quiebres de ingreso, y “a la fecha, todo país de la región tiene o ha tenido al menos un programa que sigue este esquema (Fiszbein y Schady, 2009), con una cobertura cercana al 21% de la población total y cerca de la mitad de la población en pobreza (Maldonado et al., 2011)” (Maldonado et al., 2016).

Además de asegurar ingresos de subsistencia a la población en situación de pobreza extrema, los programas de transferencia se basan en la hipótesis de que “las transferencias regulares y previsible en efectivo a los hogares más pobres y vulnerables, en contextos donde los mercados son inexistentes o funcionan mal, tienen el potencial de generar impactos económicos y productivos en el nivel de ingreso de los hogares y estimular la economía local a través de las redes que vinculan a los individuos, las familias, las empresas y las instituciones” (Asfaw, Shiferaw, Simtowe, y Lipper, 2012; Fernández, 2016: 466).

Sin embargo, esta estrategia tiene serias dificultades para contribuir a generar ingresos de manera autónoma y sostenida en el tiempo, ya que no se instalan habilidades de largo plazo que sean útiles para el mercado del trabajo, ni se generan incentivos para la búsqueda de empleos o fuentes de ingreso (De la Brière y Rawlings, 2006; Fernández, 2014). Por eso es que, durante la última década, la discusión ha estado centrada en las estrategias de “graduación” o “egreso” de los hogares beneficiarios, de manera tal de evitar el abrupto quiebre de ingresos provenientes de la transferencia, y propender a la autonomía económica de los hogares (Trivelli y Clausen, 2015).

Entre estas estrategias, los programas de desarrollo productivo resultan un buen aliado, pues apuntan justamente, a generar capacidades para apoyar la salida sostenida a la situación de pobreza que viven los hogares. Estos programas buscan mejorar las condiciones de ingresos autónomos suficientes y sostenidos en el tiempo, para lo que invierten tanto en activos productivos como en capacidades (capital humano, físico, social y financiero).

Así, la articulación entre las políticas de protección social y las de fomento productivo se basan en la convergencia lógica que se da a nivel de objetivos, diseño, o en la población objetivo, y las metas a largo plazo (Asfaw et al., 2012; Fernández, 2016). Mientras que la protección social provee liquidez y alivia en lo inmediato en parte las condiciones de pobreza, los programas de desarrollo productivo permiten generar los medios para una salida sostenida de la pobreza.

Ahora bien, estrategias de articulación como las descritas cobran particular sentido en zonas rurales, donde se concentran la mayor cantidad de personas y hogares en condición de pobreza monetaria y donde son más escasas las oportunidades de generación de ingresos a través del acceso a empleo remunerado.

En América Latina, los niveles de pobreza y pobreza monetaria extrema, hambre y malnutrición son más altos en las zonas rurales. Al mismo tiempo, se observa un alto grado de informalidad en la tenencia de la tierra, el comercio y las actividades de generación de ingresos en general, así como baja asociatividad y organización entre los productores (International Fund for Agricultural Development, 2019). Como consecuencia, los hogares de pequeños agricultores están sujetos a riesgos e impactos por enfermedad, pestes de animales, sequía, entre otros factores, y enfrentan dificultades para acceder con sus productos a mercados, que no siempre funcionan correctamente o derechamente no existen. El resultado es que los hogares de pequeños agricultores en situación de pobreza suelen tomar estrategias de bajo riesgo y bajo retorno como medios de vida, lo que afecta su potencial de generación de ingresos y el consecuente consumo de alimentos. Esto afecta, a su vez, las decisiones respecto a la educación y salud, que pierden prioridad ante el trabajo y la alimentación, lo que suele resultar en la transmisión intergeneracional de la pobreza y vulnerabilidad (FAO, 2016).

La magnitud y severidad de los fenómenos descritos es distinto entre países, como también lo son las capacidades institucionales para el diseño e implementación de programas sociales y productivos. Veremos a continuación que, aunque estas diferencias impactan en el tipo de respuestas que ofrecen los gobiernos, en todos los casos la articulación entre ambos tipos de programas es aún un proceso en construcción, plagado de desafíos y dificultades.

Veremos también, que a las dificultades que enfrenta la coordinación interinstitucional en el contexto de estados burocráticos y centralizados, se suman las propias de la relación entre el sector social y agrícola. Adelantando algunos resultados, ya esbozados por Fernández (2016), encontramos fuertes resistencias institucionales en el sector de agricultura, de trabajar en apoyo a los pequeños productores, cuando el grueso de sus esfuerzos tiende a estar puesto en la gran escala y la agricultura de exportación.

El análisis institucional que a continuación se presenta parte del reconocimiento de estas realidades, e indaga en los mecanismos que restringen, pero también en las fuentes de oportunidad, para avanzar hacia una mayor articulación intersectorial que haga posible aprovechar el potencial de las sinergias social-productivas antes descritas.

2.1. Metodología

Esta investigación es de carácter cualitativa y combina la revisión y análisis de fuentes secundarias, con la realización de entrevistas en profundidad a un conjunto de actores involucrados en el diseño e implementación de los programas.

Para cada caso uno de los casos analizados se realizó una exhaustiva revisión del marco legal nacional que acompaña a los programas y/o componentes involucrados, así como de los documentos operativos y otra información secundaria disponible. Esta información se complementó con entrevistas en profundidad con autoridades políticas y responsables técnicos de los programas de transferencias y de desarrollo productivo, tanto a nivel nacional, como intermedio y local.

3. La arquitectura institucional de los casos analizados: características de los programas, mecanismos de articulación y principales resultados

El análisis sobre la articulación interinstitucional lleva necesariamente a la discusión respecto a la arquitectura político-institucional que lo sustenta. Los casos de programas analizados difieren entre sí en la modalidad de integrar y articular sus servicios. Dos son las principales diferencias relevantes para efectos de este análisis:

- Entre casos que corresponden a la articulación de diferentes programas en distintos organismos públicos, casos de articulación al interior de un mismo ministerio o secretarías y casos que consisten en un único programa con componentes de protección social y de fomento productivo rural en su interior.
- Entre casos que buscan intencionadamente generar articulación entre programas, proyectos o componentes, y casos donde la concurrencia se da de manera no intencionada sobre la coincidencia de atención a un mismo grupo de población.

Estas diferencias se retoman al final de este trabajo. A continuación, se presenta una breve descripción de los casos analizados en este estudio.

Para Colombia se realizaron dos casos de estudio, enfocados en programas implementados a partir de 2011 para atender la situación de las familias víctimas del conflicto armado. El primero corresponde al análisis de la Estrategia de Acompañamiento Familiar y Comunitario (Estrategia UNIDOS) y el programa Familias en su Tierra (FEST), ambas a cargo de Prosperidad Social. El segundo caso, al análisis del Programa Proyectos Productivos (PPP) perteneciente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras (URT) del Ministerio de Agricultura, y su relación con el programa de transferencias monetarias condicionadas, Familias en Acción (FeA), a cargo de Prosperidad Social.

La Estrategia UNIDOS –programa de protección social– es una iniciativa nacional e intersectorial que inicia en 2015 y busca “asegurar que los hogares más pobres y vulnerables del país puedan acceder a los bienes y servicios del Estado asegurando que los recursos e intervenciones les permitan alcanzar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas” (Prosperidad Social, 2019: 5). Constituye un puen-

Tabla 1: Arquitectura institucional de los casos estudiados

País / caso	Tipo de arquitectura político-institucional	Intencionalidad
Colombia Unidos – FEST	Programas diferentes, con objetivos complementarios, a cargo de una misma institución	No intencionado
Colombia PPP – FeA	Programas distintos e independientes, a cargo de distintas instituciones, que focalizan (casualmente) en la misma población	No intencionado
México Proinpro – PFP	Programas diferentes, con objetivos complementarios, a cargo de instituciones distintas que se articulan entre sí	Intencionado
Perú Juntos – Haku Wiñay	Programas diseñados en forma complementaria, a cargo de una misma institución, que conforman una estrategia integrada	Intencionado

Fuente: Elaboración propia.

te de articulación para acercar la oferta social del Estado a las demandas de los hogares en pobreza extrema y comunidades, promoviendo condiciones de corresponsabilidad entre entidades, hogares y comunidades. En el marco de esta estrategia, en 2016 se inicia la implementación del programa FEST –programa de desarrollo productivo rural–, por medio del acompañamiento comunitario.

Mientras que la Estrategia UNIDOS está enfocada a todos los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, y busca promover la inclusión social acercando la oferta social a las necesidades identificadas en las familias beneficiarias, FEST busca apoyar los procesos de retorno y reubicación de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, brindando herramientas de inclusión social, y especialmente productiva, a través del trabajo comunitario, de formación y apoyo a proyectos productivos, acompañados de una transferencia monetaria. La articulación de ambos programas está dada por el papel articulador de la Estrategia UNIDOS, pues permite que los hogares que pertenecen a UNIDOS puedan ser focalizados e intervenidos por FEST.

La evaluación realizada a FEST en 2019 indica que el programa parece estar generando efectos positivos y directos sobre variables de tipo productivo (Maldonado, Romero, Moreno-Sánchez, Rozo, León-Jurado, y Quesada-Jiménez, 2020a). Las posibles sinergias con UNIDOS se dan principalmente mediante el papel indirecto de UNIDOS, que permite a los beneficiarios acceder a la oferta del Estado. Entre ambas iniciativas hay, no obstante, una baja articulación, a pesar de las facilidades que genera el hecho de que sólo haya una institución (Prosperidad Social) a cargo de la implementación de las dos intervenciones. Destaca la falta de incentivos para articularse con otros programas y entidades, además de que ambos programas, a pesar de apuntar, en principio, a la misma población objetivo, responden a los objetivos y orientaciones específicos que establece cada Gobierno.

El segundo caso se centró en la intervención de desarrollo productivo rural Programa Proyectos Productivos (PPP), que se propone contribuir a la restitución de los derechos de la población víctima de despojo o abandono forzado de tierras, a quienes les hayan sido restituidos sus derechos mediante orden judicial. El programa se enmarca en la Ley de Víctimas y restitución de tierras (Ley N° 1448 de 2011), la cual provee un contexto de atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado. Tiene por objetivo contribuir a

la sostenibilidad socioeconómica de las familias beneficiarias de la Ley de Víctimas, mediante la entrega de estímulos económicos a las familias restituidas para el diseño, ejecución o fortalecimiento de Proyectos Productivos Familiares (PPF) y el acompañamiento técnico a estos proyectos.

Para garantizar los derechos de las víctimas, se creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que está constituido por el conjunto de entidades públicas encargadas de formular y ejecutar programas de atención y reparación a las víctimas. De esta forma, la población víctima de desplazamiento en Colombia puede ser intervenida por muchos tipos de programas o proyectos, entre los que se cuentan acciones de protección social como Familias en Acción y Red UNIDOS, de infraestructura pública como carreteras, de adecuación o dotación de vivienda, de servicios públicos, de emprendimientos productivos como Produciendo por mi Futuro o Familias en su Tierra, de seguridad alimentaria como la Red de Seguridad Alimentaria, ReSA, entre otras muchas intervenciones.

Para ahondar en las posibilidades de articulación entre protección social y desarrollo productivo rural, el análisis se centró en Familias en Acción (FeA), programa de transferencias monetarias condicionadas que busca contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiarias, mediante un complemento al ingreso. FeA atiende a familias en condición de pobreza y vulnerabilidad, familias víctimas del desplazamiento forzado y familias indígenas, que tengan niños, niñas o adolescentes menores de 18 años.

Ambos programas son independientes y atienden, casualmente, a la misma población, por lo que el análisis se centró en el diagnóstico de la articulación y las posibilidades para lograr intervenciones articuladas bajo el contexto de atención a víctimas.

Los resultados de una evaluación reciente (Maldonado, Romero, Moreno-Sánchez, Rozo, León-Jurado, y Quesada-Jiménez, 2020b) sugieren que el PPP está permitiendo que la población beneficiaria mejore sus condiciones de vida y su nivel de bienestar, de tal manera que la reintegración social después del desplazamiento sea posible. Se evidenció, además, la presencia de otros programas que también benefician a los hogares, como ReSA, FeA y FEST, los que pueden tener efectos sinérgicos. En cuanto a la articulación, destaca

que a pesar que existe un mecanismo de coordinación interinstitucional como el SNARIV, no hay un diseño institucional que permita una estrategia conceptual y operativa de articulación formal. Por el contrario, la articulación se ha presentado fundamentalmente en espacios informales a nivel local.

En el caso de México, se analizó el Proyecto de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO), tanto en su articulación con PROSPERA - Programa de Inclusión Social, como con la oferta de programas de fomento productivo (PFP) existentes en distintas secretarías del ejecutivo federal.

PROSPERA (2014-2019) fue el principal programa de desarrollo social del país, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. Corresponde a la tercera etapa en la evolución de los programas de transferencia condicionada en México.

A diferencia de sus antecesores -Progres y Oportunidades- PROSPERA amplió su ámbito de acción a la inclusión laboral, productiva y financiera. PROINPRO fue uno de los cuatro pilotos de esta estrategia de ampliación². Este consistió en un esquema de vinculación que buscaba brindar un acompañamiento integral, desde la formulación de proyectos grupales (de mínimo cinco personas, donde el 50% + 1 debía ser beneficiario de PROSPERA) hasta la provisión de asistencia técnica adecuada después de que el grupo hubiera recibido financiamiento. Para la obtención de financiamiento para los proyectos, PROINPRO debía articularse con un conjunto de PFPs priorizados en las Secretarías de Desarrollo Social y Agricultura. El Programa corresponde a una operación de crédito de FIDA y operó en 26 municipios de tres estados, Guerrero, Hidalgo y Zacatecas.

La Coordinación Nacional de PROSPERA estaba a cargo de la totalidad del programa, incluidos los pilotos de inclusión productiva. Pero la mayoría de los programas de fomento productivo con quienes el PROINPRO buscaba articularse pertenecían a otras secretarías. Para abordar estos desafíos de articulación, se creó el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro (STEIA), uno de los pilares de la estrategia de inclusión productiva de PROSPERA, que debía lograr que los PFP participantes tomaran medidas para priorizar a las familias beneficiarias de PROSPERA dentro de su operación.

Sin embargo, en el marco del STEIA solo se consiguieron compromisos declarativos, que no se tradujeron en una priorización efectiva de los beneficiarios de PROSPERA de parte de los PFP, ni en la consecuente disponibilización de recursos. Así, de los 17 programas con que se esperaba se articulara el PROINPRO al inicio de su operación, terminó finalmente logrando el apoyo de sólo dos. El pobre desempeño de STEIA fue uno de los argumentos para el cierre anticipado de PROINPRO en 2018.

²Los otros pilotos fueron: Modelo Tradicional, el Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP) y De la Mano con PROSPERA. A excepción de De la Mano con PROSPERA, todos los pilotos cerraron en 2017 y fueron sustituidos por el Modelo Integral de Inclusión Productiva, que no llegó a operar debido al proceso electoral a nivel federal.

El caso de estudio en Perú corresponde al Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos y su articulación con Haku Wiñay. El primero es un programa de transferencias monetarias condicionadas a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que tiene por objetivo romper la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de la generación de capital humano de los niños, niñas y adolescentes que pertenecen a hogares en situación de pobreza. Haku Wiñay busca el desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos, para incrementar y diversificar los ingresos autónomos sostenibles en los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema. Es un programa del Fondo de Cooperación de Desarrollo Social (FONCODES), también perteneciente al MIDIS.

Haku Wiñay (HW) surge en 2012, cuando FONCODES se integra al MIDIS, tras las fallidas negociaciones entre el MIDIS y el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), para articular Juntos con los programas de desarrollo productivo rural del MINAGRI. La articulación entre HW y Juntos se pensó originalmente a partir de la focalización territorial, pues HW debía operar en centros poblados donde el porcentaje de hogares beneficiarios de Juntos fuese mayor al 30% (FONCODES, 2013). Sin embargo, este criterio ha sufrido modificaciones a través del tiempo.

Los resultados de HW son positivos (Aldana, Carter, y Correa, 2020). El programa muestra un aumento en el ingreso de más de 30% para aquellos centros poblados que inicialmente fueron incorporados, frente al ingreso de los hogares en centros poblados que no fueron inicialmente asignados al programa. Se observan, también, cambios en las tecnologías utilizadas para desarrollar la actividad agropecuaria.

Por su parte, en materia de articulación el análisis indica que más allá de los esfuerzos iniciales de focalización, en la práctica opera un poderoso mecanismo de carácter informal, consistente en el trabajo realizado por los gestores locales de Juntos, que promueven entre sus beneficiarios la adopción de tecnologías de HW vinculadas a la salud y nutrición de los individuos del hogar.

4. Aspectos político-estratégicos: cuando la voluntad no es suficiente para asegurar la articulación interinstitucional

Un aspecto que juega un rol fundamental a la hora de promover esfuerzos de articulación es el respaldo político de las autoridades de gobierno (Fernández, 2016; Leyton, 2018). La articulación interinstitucional, así como la entrega de servicios integrados, conlleva necesariamente negociaciones entre los actores que inciden o pretenden incidir sobre las políticas y programas, lo que puede traducirse en una redistribución del poder y de las reglas que estructuran la relación entre ministerios y organismos públicos. Por lo mismo, suelen aparecer resistencias políticas e institucionales a la articulación, que son propias de las diferencias y celos institucionales presentes en la administración pública.

Acuña y Repetto (2006) distinguen tres formas en que los actores estatales expresan sus capacidades, siendo una de ellas la capacidad política, entendida como la capacidad de ser autoridad para liderar procesos y coordinar acciones, y de instalar formas y concepciones que definen objetivos, recursos, estrategias y acciones, al ejercer la responsabilidad de gobernar y coordinar un sistema de políticas y programas. Por lo mismo, contar con respaldo político es clave para lograr posicionar la importancia de la articulación entre programas y sortear algunas de las resistencias institucionales propias de burocracias que operan en compartimentos estancos.

Aun así, a pesar de la importancia que tiene contar con respaldo político de alto nivel, la evidencia indica que este no es suficiente por sí mismo para lograr que los distintos sectores y sus instituciones trabajen de manera articulada y logren generar acuerdos comunes de cooperación, como queda de manifiesto en algunos de los casos analizados.

En Colombia, por ejemplo, la alta prioridad y atención política que tuvo durante muchos años la atención de víctimas, se materializó en una Ley de Víctimas, la creación de un conjunto de instituciones para su atención y la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, encargado de articular el conjunto de la política pública destinada a apoyar el proceso de restitución, e inclusión social y económica de las víctimas del conflicto armado. Pero a pesar de esta serie de lineamientos de alto nivel, respaldados en leyes y estructura formales, los dos casos analizados muestran articulaciones de baja intensidad, que exhiben importantes dificultades para avanzar más allá de acuerdos formales, hacia una coordinación efectiva.

En México, el componente de inclusión productiva, laboral y financiera de PROSPERA, en que se inserta el PROINPRO, tiene a su base un marco estratégico de alto nivel político, como fue la Estrategia Nacional de Inclusión Productiva (ENIP), que otorgaba un marco operativo basado en mecanismos de colaboración y coordinación entre las diferentes dependencias y entidades. Se contaba, explícitamente, con el respaldo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que preside el STEIA, a cargo de asegurar la articulación.

No obstante, esta instancia perdió progresivamente su poder de convocatoria y dejó de operar con representantes de alto nivel (secretarios y/o subsecretarios) con atribuciones para tomar decisiones, por lo que dejó de ser un espacio para establecer acuerdos y compromisos de política pública. Los funcionarios designados por las dependencias participantes que llevaban la representación no tenían la capacidad ni el poder político para comprometer recursos de los programas. En este escenario, el STEIA se limitó a ser un espacio de comunicación que generó expectativas para los operadores de PROSPERA, pero cuyos acuerdos no contaron con la anuencia de los responsables de la operación de los PFP, de tal suerte que se volvieron inoperantes. Cabe señalar que estos acuerdos no involucraron ningún compromiso para asignar un presupuesto especial para la atención de la población PROSPERA. El fracaso del STEIA pone en evidencia la necesi-

dad de complementar el respaldo político con un diseño técnico viable y oportuno, aspectos de los que careció la estrategia de inclusión productiva de PROSPERA, afectando la capacidad de acción del PROINPRO y de los otros pilotos. Estos aspectos se revisan más detalladamente en la próxima sección de este documento.

Los aprendizajes de la experiencia mexicana son indicativos, además, de otro aspecto que se repite en varios de los casos analizados: el de la falta de disposición de los ministerios de agricultura para adaptar sus instrumentos de apoyo productivo a los grupos más vulnerables de la población rural.

Así se explica, por ejemplo, el surgimiento de Haku Wiñay, en Perú. El programa surge amparado por una expresa voluntad política de fortalecer la política social a través de una estrategia integral y colaborativa. Para orientar estos esfuerzos, el entonces naciente Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) propuso la estrategia "Incluir para Crecer", que proveía los lineamientos para una intervención articulada de los programas orientados hacia una mayor inclusión social. La estrategia se estructura en cinco ejes estratégicos en base al ciclo de vida individual (nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo integral de la niñez y adolescencia, inclusión económica y protección al adulto mayor).

No obstante estos lineamientos, los primeros esfuerzos de articulación en el eje de inclusión económica se vieron frustrados, justamente, por problemas de voluntad política, pues la prioridad puesta por el MIDIS a la búsqueda de mecanismos para promover la salida sostenida de la pobreza a través de la generación de ingresos, no encontró respaldo en el Ministerio de Agricultura. Así, se tomó la decisión de crear un programa al interior del MIDIS –Haku Wiñay– que pudiera articularse con el programa Juntos de transferencias condicionadas, para cumplir con este propósito. A lo largo del tiempo, nuevos cambios y énfasis de prioridades políticas han significado modificaciones a los criterios de focalización de HW, que se traducen en un menor grado de articulación entre ambos programas.

En síntesis, observamos que la voluntad política (en el sentido definido por [Acuña y Repetto, 2006](#)), expresada en prioridad estratégica para el diseño e implementación de programas sociales y productivos articulados, es condición necesaria, pero no suficiente, para asegurar una coordinación efectiva y conducente al logro de los resultados propuestos. Veremos a continuación que un diseño técnico adecuado, que incluya incentivos y mecanismos viables y eficaces son también condiciones críticas, lo que nos lleva directamente a considerar la capacidad técnica y financiera de las instituciones involucradas.

5. Mecanismos formales de articulación: restricciones y oportunidades derivadas del diseño de los programas

En ocasiones, cuando se hace referencia a restricciones de carácter técnico, parece como si un buen diseño fuese suficiente para resolver cuestiones que, muchas veces, están tan arraigadas en la cultura organi-

zacional, que no es posible enfrentar invirtiendo solo en más y mejores capacidades y recursos. Entender (y estar dispuesto a invertir en modificar) la cultura interna de las organizaciones, puede ser un paso crítico necesario para avanzar en materia de articulación. Ello implica partir por reconocer las distintas formas de resistencias al trabajo intersectorial, para desarrollar estrategias acordes a los contextos para promover la colaboración. Alerta, además, contra la tendencia de producir la intersectorialidad a través de enfoques exclusivamente formales –como el STEIA, en México–.

Revisamos, a continuación, un conjunto de aspectos técnico-operativos que resultan críticos para explicar el éxito o fracaso de los esfuerzos de articulación.

5.1. Incentivos y restricciones presupuestarias

Los aspectos presupuestarios suelen jugar un rol decisivo en los procesos de articulación y coordinación de las políticas y programas, especialmente cuando los involucrados sostienen visiones distintas sobre el quehacer institucional y la articulación se ve como un costo antes que un beneficio.

Para analizar el marco institucional en el que se generan las articulaciones, coordinaciones e incentivos, resulta útil apelar a la teoría de la agencia sobre los vínculos contractuales desde la perspectiva de la relación principal-agente (Leyton, 2018). Desde esta perspectiva hay un “mandante” (principal) y un “mandatado” (agente), y se indaga en los medios que utiliza el primero para que el segundo efectivamente haga lo que desea que suceda. El modelo principal-agente indaga en la existencia de incentivos y las características de estos (qué ofrece y a cambio de qué); así como en los mecanismos de control y las características de dichos mecanismos definidos en los arreglos institucionales que enmarcan la articulación, por ejemplo, reportes a una autoridad, dar cuenta de las actividades o gastos, entre otras actividades (Leyton et al., 2017).

Un factor crítico que permite al principal asegurar que el agente actúe de acuerdo al mandato recibido es el presupuesto. Por eso, al momento de diseñar estrategias de articulación y coordinación es importante considerar las capacidades presupuestales de las distintas reparticiones públicas involucradas. Entendemos la capacidad presupuestal como la relación entre la dotación de recursos financieros que el Ministerio u área obtiene en la distribución del presupuesto a fin de llevar adelante sus tareas y los problemas sociales que deberá enfrentar con esos recursos (Acuña y Repetto, 2006).

Según como se aborden, las cuestiones presupuestarias pueden ser un incentivo o un obstáculo para la articulación. El análisis de los sistemas de planificación presupuestaria de un estudio previo en la materia (Cortínez et al., 2016), muestra algunas experiencias donde los incentivos monetarios, los convenios de transferencias de recursos o el pago por resultado, han sido mecanismos relevantes para generar articulaciones virtuosas. Sin embargo, las desiguales capacidades presupuestales de los actores involucrados, así como la lógica sectorial del presupuesto, constituyen importantes fuentes de resistencia al trabajo intersectorial

cuando no son adecuadamente abordadas como parte del diseño de los mecanismos de articulación.

La experiencia de PROSPERA en México es un buen ejemplo de ambas caras de la moneda. Como en muchos programas de transferencia condicionada de ingresos en América Latina, los componentes de educación y salud del programa sí contaban con una partida presupuestaria asignada en el Presupuesto de Egresos de la Federación y coordinaban sus acciones uno a uno con las respectivas secretarías, lo que permitía asegurar las prestaciones de salud y educación asociadas al paquete de transferencias. Pero no se optó por el mismo diseño cuando se incorporó al programa el nuevo componente de inclusión productiva, con la consecuente falta de incentivos para los programas de fomento productivo para sumarse a la estrategia propuesta por SEDESOL. En varios casos analizados los incentivos presupuestarios están ausentes para los agentes y/o no hay partidas presupuestales asignadas para financiar las acciones de coordinación.

En el caso de Perú, las diferencias de presupuesto nacional influyeron en la fallida articulación entre MIDIS y MINAGRI previo a la creación de Haku Wiñay, pero en un sentido opuesto al de los casos antes mencionados, pues el MIDIS maneja, comparativamente, más recursos que MINAGRI. Así, cuando MINAGRI se negó a la articulación con MIDIS argumentando que no tenían programas orientados a su población objetivo, MIDIS desistió de insistir en los intentos de articulación, en parte, debido a los pocos incentivos financieros que MIDIS encuentra en una posible articulación con MINAGRI.

En efecto, excluyendo los proyectos de endeudamiento externo, y AGRORURAL –programa de atención al pequeño productor de subsistencia, con el que se esperaba poder articular– MINAGRI cuenta con muy poco presupuesto de recursos nacionales para la inversión en capacitación y asistencia técnica (40 millones de soles), mientras que los proyectos de endeudamiento externo tienen un tiempo limitado de vida (por lo general no mayor de 5 años). A modo de comparación, el presupuesto de Haku Wiñay durante el año 2017, fue de 178 millones de soles (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019). Al considerar los beneficios y costos que suponía insistir en una posible articulación con MINAGRI, MIDIS decidió crear Haku Wiñay.

5.2. Articulación por medio de la focalización

Al describir la arquitectura institucional de los programas hemos visto que uno de los principales mecanismos a través de los cuales se realiza la articulación entre programas de protección social y desarrollo productivo rural es por medio de la focalización. Así, tanto en Perú como en Colombia observamos la emergencia de programas (o componentes) productivos que se diseñan de manera complementaria y focalizan en la misma población que un programa de protección social que ya se encuentra relativamente consolidado. Esta coordinación es posible, porque ambos programas están bajo la responsabilidad de un único ministerio. Como contraejemplo, observamos que, en México, el STEIA no logró que los programas de fomento

productivo modificaran sus criterios de focalización y atendieran a la población beneficiaria de PROSPERA.

Luego de un momento de diseño inicial de focalización común, cambios en los criterios de implementación significaron cambios en los criterios de focalización del programa productivo en Perú. Haku Wiñay se ideó en un primer momento como una estrategia de egreso de los hogares beneficiarios de Juntos, por lo que debía focalizarse en los hogares que estuvieran por dejar de recibir la transferencia monetaria condicionada. Para evaluar los componentes de esta estrategia se realizó un piloto en dos distritos, tras el cual se modificó el diseño de la focalización de Haku Wiñay, determinando que en adelante el programa se focalizaría en zonas en que un alto porcentaje de la población fuera beneficiaria de Juntos, pero todos los hogares de la zona podrían participar.

Esta modificación tuvo dos razones. Por un lado, el piloto dio cuenta de la alta dispersión de los hogares “egresables”, lo que hacía altamente complejo trabajar únicamente con ellos. Por otro lado, se presentaron un gran número de quejas por parte de los pobladores, pues los hogares que no eran beneficiarios de Juntos, se percibían igualmente pobres e injustamente excluidos de Haku Wiñay. Así, finalmente se definió que la focalización sería territorial, estipulando que Haku Wiñay debía operar en los centros poblados donde el porcentaje de hogares beneficiarios de Juntos fuese mayor al 30%, pero que podrían participar todos los hogares interesados en hacerlo.

Aunque para cumplir con los objetivos de los programas puede suponer una restricción no poder focalizar sobre los mismos hogares, es necesario tener en cuenta los contextos nacionales para entender las resistencias expresadas por la comunidad. Mientras que el 42% de la población rural en Perú (INEL, 2019) vive en condiciones de pobreza, los programas de protección social son capaces de cubrir solo a un 6% de la población. En este contexto, sumar un programa complementario que atiende exclusivamente a los mismos hogares, inevitablemente encontrará resistencias en la comunidad, pues termina por excluir a un número importante de otros potenciales beneficiarios, en equivalente situación de vulnerabilidad. Aunque hay espacio para mejorar la focalización, hay límites dados por el contexto.

En un contexto en que el programa muestra resultados de impacto positivos, cabe valorar la combinación de criterios de focalización individual y territorial como los que finalmente se utilizaron, por su potencial contribución a dinamizar la economía local, mejorando las cadenas de producción y distribución de pequeños productores.

Finalmente, y con el afán puesto en mejorar la articulación entre mecanismos de focalización de distintos programas, cabe destacar también otros elementos fundamentales, tales como el uso de base de datos e indicadores en común, el seguimiento y monitoreo, entre otros.

5.3. Diferencias en la población objetivo

En directa relación con los criterios de focalización, otra dificultad que enfrenta la articulación entre programas de protección social y desarrollo productivo rural radica en que la población objetivo que atienden no suele ser la misma. Mientras que los programas de transferencias monetarias se enfocan en atender a la población en situación de pobreza extrema, los programas de desarrollo productivo rural exigen un mínimo de activos y capacidades en los beneficiarios, de manera que puedan participar en las actividades de asistencia técnica, comercialización o acceso a crédito, requisitos que generalmente no se encuentran presentes en la población extremadamente pobre (Fernández, 2016).

Una forma de sortear esta diferencia es que las entidades encargadas de protección social elaboren programas específicos que buscan ser complementarios a sus programas y beneficiarios, incluyendo en ellos acciones de apoyo para nivelar las capacidades básicas de los beneficiarios. Este es el caso de Haku Wiñay en Perú y de PROSPERA-PROINPRO en México (pero no así de su articulación con los programas de fomento productivo).

Haku Wiñay ofrece servicios similares a los previstos por el programa AGRORURAL del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, a pesar que AGRORURAL se encuentra formalmente dirigido a productores pequeños, MINAGRI negó la disposición a apostar por un programa dirigido a los hogares de Juntos. Esta negativa se puede entender a partir de las entrevistas con funcionarios que señalan que la Alta Dirección tiene como objetivo principal promover la agricultura dirigida al mercado externo y los agricultores de menores recursos no son considerados parte de su población objetivo. Así, existe evidencia cualitativa que indica que AGRORURAL no trabaja con los productores de subsistencia (Espinoza y Wiggins, 2016), sino con organizaciones con un alto nivel de actividad y de fácil acceso geográfico.

México es también ilustrativo respecto de las restricciones que supone para la articulación las diferencias de población objetivo de los programas. En este sentido, aun cuando los programas de fomento productivo priorizados en la estrategia incorporaron un párrafo en sus reglas de operación que buscaba dar prioridad en atención a las familias de PROSPERA, esto no se tradujo en modificaciones en su diseño que facilitaran el acceso de los beneficiarios de PROSPERA-PROINPRO, por lo que estos debieron atender a las respectivas convocatorias como cualquier otro beneficiario. Los distintos programas de fomento productivo tenían cada uno su propia población objetivo, que muchas veces no coincidía con la población objetivo de PROSPERA. Dicho en otras palabras, la población PROSPERA difícilmente cumplía con los requisitos de participación y acceso a los apoyos productivos ofrecidos por estos programas.

Aunque no directamente vinculado a las dificultades de aunar poblaciones objetivo entre los sectores social y agrícola, las dificultades de interacción entre la estrategia Unidos y el programa FEST, en Colombia, también se explican parcialmente por dificultades pa-

ra identificar una población objetivo común. Ambos programas buscan contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en pobreza y pobreza extrema, así como a la estabilización socioeconómica de los hogares restituidos, pero ocurre que de los hogares que pertenecen a FEST, el 83% son pobres por IPM (pobreza multidimensional) y 62% lo son por la línea de pobreza, lo cual indica que un 17% y un 38% los hogares restituidos y reubicados no necesariamente están en condiciones de pobreza multidimensional y monetaria, respectivamente, pero son atendidos en su calidad de víctimas.

5.4. Espacios formales de coordinación y actores involucrados

El análisis multinivel considera las actividades de gobierno como formas que dependen de su posición en una extensa red de relaciones político-sociales, lo que implica poner la atención no sólo en el diseño institucional, sino también en la interacción entre las instituciones. Esto es, centrarse en las relaciones de gobierno tanto horizontales —entre distintos sectores de gobierno— como verticales —entre los actores de las políticas ubicados en distintos niveles de gobierno (Leyton, 2018).

En este sentido, y apelando a la propuesta analítica de Corbett y Noyes (2008) sobre niveles de coordinación intersectorial, en esta sección indagamos en los mecanismos de coordinación formal establecidos por los programas estudiados, para tomar decisiones conjuntas sobre focalización, población objetivo, implementación, o simplemente para intercambiar información sobre las actividades de los distintos programas, que pueden estar teniendo efectos cruzados, deseados y no deseados. Veremos que en el funcionamiento de estas instancias es fundamental el rol que desempeñan los actores participantes, tanto en lo que respecta a la cantidad de actores involucrados, su poder real para tomar decisiones en nombre del ministerio o servicio que representan, como a su capacidad de gestión política, conducción y liderazgo, y los posibles celos institucionales y la consecuente disposición a la coordinación, entre otros factores claves a través de los cuales las personas se vuelven determinantes para explicar el desempeño de los programas.

Ya hemos visto como PROSPERA-PROINPRO en México, descansaban en la capacidad de conducción y liderazgo del STEIA para asegurar la coordinación con los Programas de Fomento Productivo que debían concurrir en la atención a los beneficios. Varias lecciones se extraen de esta experiencia fallida, entre las que destacan la complejidad asociada a la gran cantidad de actores involucrados en el funcionamiento del comité y la incapacidad efectiva para tomar decisiones de las personas participantes, de tercer o cuarto nivel jerárquico al interior de sus respectivas secretarías. Pero todas estas justificaciones prácticas responden a un problema anterior y mayor, cual es la de delegar en un mecanismo institucional formal, el diseño y puesta en marcha de un conjunto de decisiones de carácter estratégico.

Similar es, en este sentido, el aprendizaje que se extrae del Análisis Institucional del PPP en Colombia. Este encuentra que los espacios para la articulación formal están definidos, “pero no son suficientes para proveer un marco de acción claro sobre las acciones de cada institución en particular. Aunque hay espacios de articulación dentro de los programas, entendidos como acciones prácticas (reuniones, comités, visitas comunitarias y charlas), cada uno está pensado en función de los objetivos propios de cada entidad. De igual forma, el diseño institucional del SNARIV no permite tener una estrategia de articulación conceptual y operativa, que permita generar efectos sinérgicos o complementarios en la población beneficiaria del PPP y de los demás programas, materializando así las necesidades de coordinación para la atención integral a las víctimas del conflicto armado. Es decir, no hay lineamientos que orienten de manera específica la articulación entre instituciones y sectores” (Maldonado et al., 2020b: 36). Una vez más, estamos en presencia de un conjunto de mecanismos formales para la coordinación, sin que existan lineamientos estratégicos ni incentivos adecuados para asegurar su efectividad.

En síntesis, estas experiencias refuerzan la importancia de considerar mecanismos adecuados de articulación formal desde el momento del diseño (o adecuación) de los programas y definir los incentivos que permitan asegurar la concurrencia de los organismos y actores cuya participación se considera indispensable para el éxito de una estrategia.

El control presupuestario es, sin lugar a dudas, uno de los mejores incentivos, como ha demostrado ampliamente la experiencia de programas de transferencia condicionada en América Latina, en la figura de convenios de transferencia de recursos que éstos establecen con los sectores de educación y salud para asegurar el cumplimiento de las condicionalidades. Cabe preguntarse porque este esquema, probado y validado entre organismos del sector social, no se aplica también entre reparticiones públicas de distintos sectores, como el social y el productivo (agricultura).

Indagando en posibles respuestas a esta pregunta, la evidencia de varios de los casos acá estudiados es clara en mostrar el recelo que expresan los ministerios de agricultura, para aliarse estratégicamente con programas sociales y apoyar la atención de sus beneficiarios. Se requeriría, en consecuencia, de mucha voluntad política para “obligar” a la articulación por la vía presupuestaria. Aun en este escenario, ¿serían suficientes los incentivos presupuestarios para romper este tipo de resistencias? Una vez más, a modo de hipótesis, es muy probable que se requieran, además, cambios en la cultura organizacional, de modo tal de romper con estructuras burocráticas y resistencias fuertemente arraigadas.

6. El rol del nivel local y los mecanismos informales de coordinación

La implementación de las políticas y programas se desarrolla en distintos niveles de gobierno (articulación vertical) y por medio de procesos y espacios que no están considerados en el diseño, pero que adquie-

ren tanta o más relevancia que los mecanismos formales, cuando los procesos se implementan a escala local. Por ello, para lograr pertinencia y eficacia de las estrategias de superación de la pobreza, es fundamental involucrar y contar con la activa participación de los distintos niveles de gobierno –especialmente de los niveles intermedios y locales– en las distintas fases del ciclo de la política (Cortínez et al., 2016).

Hasta ahora, hemos abordado las restricciones y oportunidades formales y horizontales de la articulación interinstitucional. Sin embargo, a veces el desempeño de las políticas varía y depende de diversos otros factores, entre los cuales destacan las condiciones de implementación, en las que aparecen fallas producto de que no se identifican las características y condiciones institucionales. El proceso de implementación de una política es complejo y múltiple, pues hay un continuo acto de interpretación y reinterpretación que depende de los actores, de su número, del grado de abstracción de la norma y del grado de estabilidad del contexto (Leyton, 2018).

Al respecto, los casos analizados en este proyecto refuerzan hallazgos previos (Fernández, 2016) respecto de que gran parte de las posibilidades efectivas de coordinación están relacionadas con los espacios locales de implementación de los programas y del rol que se le atribuye a ese nivel micro en la gestión de programas.

A nivel local se registran experiencias de articulación informal, que contribuyen a resolver dificultades de coordinación nacional y asegurar la correcta entrega de los bienes y servicios previstos por los programas.

El análisis institucional realizado en Perú destaca justamente este aspecto. Así, Haku Wiñay otorga en su diseño un rol central a los gobiernos locales para su implementación y, sin embargo, la coordinación informal y más efectiva surge desde las mujeres que ejercen como gestoras locales de Juntos. Ellas son las operadoras de campo del programa y realizan un conjunto de actividades, entre ellas las de afiliación y mantenimiento del padrón de usuarios, realización de visitas domiciliarias y de talleres grupales, verificación de corresponsabilidades y la coordinación del pago de la transferencia. Como parte de las visitas domiciliarias y los talleres grupales, las gestoras locales de Juntos otorgan un conjunto de mensajes a las usuarias de programa, los que están asociados al cumplimiento de las corresponsabilidades y a buenas prácticas de salud. Durante las entrevistas a funcionarios de Juntos y Haku Wiñay, se hizo evidente que las gestoras locales de Juntos están introduciendo mensajes que aportan a los objetivos de Haku Wiñay, como son el reforzamiento sobre la importancia de la siembra de biohuertos, el fomento a la construcción de un pozo para residuos sólidos y el incentivo a la adopción de otras tecnologías promovidas por Haku Wiñay. Esto, porque las tecnologías que promueve HW se encuentran alineadas con los objetivos de Juntos, que busca consolidar el capital humano de la próxima generación. Las entrevistas realizadas en el marco de la evaluación muestran, también, que los operadores de campo de ambos progra-

mas se han coordinado para promover la educación financiera y el ahorro bancario de los hogares.

Pero estas coordinaciones son todas de carácter informal. Aunque las gestoras locales de Juntos, como parte de sus responsabilidades, deben articularse con otros actores presentes en el territorio para satisfacer las demandas y necesidades de servicios de los usuarios del programa (Juntos, 2016), no tienen la obligación de hacerlo con Haku Wiñay. Formalmente, solo existe una recomendación para que las Unidades Territoriales de Juntos colaboren en la presentación de Haku Wiñay en los centros poblados.

A pesar que dentro de MIDIS, como de todos los ministerios peruanos, existen oficinas de enlace que tienen el rol de articular a nivel territorial, y que las gestoras locales de Juntos también tienen ese mandato, a nivel central no se observan espacios de intercambio continuo entre los directores de los programas. Aunque son indicaciones ambiguas, es probable que este mandato de articulación que siguen las gestoras locales de Juntos haya contribuido a la articulación observada en terreno.

Por último, en ambos casos de Colombia se evidencia la importancia de la coordinación en el espacio local, con predominio de las lógicas informales.

La articulación entre la Estrategia UNIDOS y FEST evidencia el apoyo informal que los encargados del programa FEST solicitan a los co-gestores o funcionarios de otros programas, así como a otros actores en el territorio, para realizar actividades tales como la localización y vinculación de beneficiarios potenciales, tarea en la que se cuenta con el apoyo de los co-gestores de UNIDOS en territorio. FEST también realizan acciones de coordinación formales en el territorio, tales como la celebración de convenios con la empresa privada para la compra o para el apoyo a la comercialización de los productos de los beneficiarios.

También de carácter informal, ocurren interacciones entre los programas que se generan por el carácter de puente que tiene UNIDOS, al ser un primer paso en la vinculación del hogar a FEST. Aunque UNIDOS no entrega bienes directamente a los hogares, las charlas de los cogestores en hábitos saludables, el trabajo con encuentros comunitarios y formación de organizaciones sociales, además del diseño de un Plan de hogar, permiten potenciar los resultados de FEST en sus distintos componentes: en términos de Seguridad Alimentaria, con una mejor implementación de la Huerta Casera; de Capital Social, al abonar el terreno para la implementación del Proyecto Comunitario; y de Aspiraciones y Expectativas, al influenciar la capacidad de agencia de los hogares atendidos.

Por su parte, el análisis institucional del otro programa estudiado en Colombia, el programa Proyectos Productivos (PPP), encontró que algunos efectos del PPP pueden ser explicados por la existencia de espacios informales de articulación a nivel local, tales como la conformación de grupos de ahorro, para lo que se contó con la coordinación espontánea de otros programas como “Somos Rurales” o instituciones como el Instituto Mayor Campesino. En la misma dirección, se encuentra que, en el proceso de implementación del

PPP, los hogares reciben acompañamiento de distintas instituciones para apoyar su inclusión social y productiva, lo que contribuye al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias para avanzar hacia la restitución.

Otros procesos de coordinación informal se generan entre los funcionarios de las UMATA (Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria) y los enlaces municipales del programa Familias en Acción. Estos últimos apoyan la identificación de los hogares que podrían ser beneficiarios del PPP e intentan establecer canales de articulación entre las madres líderes de Familias en Acción y los titulares de Proyectos Productivos, con el fin de impulsar la creación de espacios para la comercialización de los productos generados en el proyecto productivo, que contribuyen a la sostenibilidad de la nueva actividad productiva, y, por tanto, del proceso de restitución de tierra.

Observamos, en consecuencia, que las múltiples relaciones e interacciones que se establecen en la gestión en terreno de los programas terminan en muchas ocasiones, resolviendo en los hechos las carencias de la articulación a nivel de diseño. Este hallazgo, que refuerza lo ya encontrado en Fernández (2016), invita a relevar la importancia del nivel local y sus actores en el éxito de las intervenciones.

7. Conclusiones

Aunque los esfuerzos de articulación analizados están plagados de problemas, errores y desaciertos, sobre todo a nivel de diseño, cabe relevar que en varios de los casos estudiados, a pesar de estas dificultades, se obtienen resultados e impactos significativos, indicativos de la capacidad de las entidades a cargo de la implementación de los programas, de sortear los problemas de diseño al momento de la implementación.

Reducir la distancia entre diseño e implementación, que se relaciona directamente con la coordinación entre el nivel central/nacional, a cargo del diseño, y el nivel local, a cargo de la implementación, así como con las diferencias entre mecanismos formales informales, es el principal aspecto que deben atender los gobiernos, para mejorar la eficacia y efectividad de sus esfuerzos de articulación de programas.

La afirmación anterior encierra un conjunto de aspectos que conviene revisar por separado. Respecto del diseño, los principales aprendizajes derivados de los casos estudiados son: i) que un buen diseño no se resuelve sólo con voluntad política, sino se atiende además a las capacidades técnicas de los equipos y, sobre todo, a las inercias institucionales derivadas de la cultura organizacional; ii) que existen un conjunto de mecanismos técnicos que pueden contribuir a generar incentivos y promover la articulación, entre los que destacan el presupuesto, la focalización y la definición de la población objetivo; iii) que las mesas de coordinación y otras instancias formales similares, sobre todo si involucran a una gran cantidad de actores sin poder real de decisión, son sólo efectivas para el intercambio de información, pero no para la toma de decisiones sobre aspectos sustantivos de la articulación.

Cuando estos aspectos no se resuelven adecuadamente a nivel de diseño, se traducen en problemas al momento de la implementación. Así lo demuestra, por ejemplo, la experiencia de México, donde PROINPRO no consigue atender a sus beneficiarios como planificado por la no concurrencia de los programas supuestamente vinculados.

No obstante, hemos visto también que muchas dificultades de diseño se resuelven en la implementación. A este nivel, cabe relevar la capacidad y compromiso de los equipos de gestores, promotores o monitores locales de los programas, que aun sin un mandato claro, muchas veces resuelven problemas en los hechos. Además, tan importante como lo anterior, juegan un rol fundamental en el fortalecimiento de las capacidades blandas de los beneficiarios, como vimos en el caso de Perú, a través de la promoción de hábitos de higiene y consumo saludables, promoviendo el uso de determinadas tecnologías, capacitando sobre estrategias de asociación y ahorro, entre otros factores críticos. A este respecto, cabe recordar que hemos visto que, en muchas ocasiones, los beneficiarios de programas de protección social no califican como población objetivo de programas productivos, en parte porque no han desarrollado estas habilidades que les permitan aprovechar adecuadamente la oferta de bienes y servicios que estos programas ofrecen. Incluir desde el diseño de los programas este proceso de habilitación, que muchas veces ocurre en los hechos, puede ser una contribución al éxito de las sinergias.

Ahora bien, cuando indagamos en la búsqueda de diferencias entre tipos de arquitectura institucional, es posible extraer aprendizajes adicionales sobre el peso relativo de algunos de los elementos antes mencionados, pero que en lo fundamental no modifican la validez general de estos hallazgos para el conjunto de casos estudiados.

Como es de esperar, aquellos casos donde la articulación no es intencionada (como en Colombia), registran peores resultados en materia de coordinación que aquellos donde hay un diseño explícito tendiente a articular programas de protección social y fomento productivo. Hay también diferencias importantes entre programas a cargo de instituciones distintas o a cargo de la misma institución.

Cuando en Fernández (2016) propusimos distinguir entre casos de programas diferentes con objetivos complementarios a cargo de distintas instituciones y casos de programas diseñados en forma complementaria, a cargo de una misma institución, que conforman una estrategia integrada, teníamos a la vista fundamentalmente ejemplos de programas cuya superposición ocurría de forma no intencionada, que encontraban importantes dificultades para romper las inercias institucionales y los prejuicios recíprocos entre los encargados de la gestión social y los ministerios de agricultura. No obstante, comenzábamos a observar en América Latina los primeros esfuerzos, como Haku Wiñay en Perú, por evitar esas dificultades a través del diseño de programas enteramente gestionados desde el área social y esperábamos que éstos, aun sin contar con la expertise técnica de los extensionistas y promotores agrícolas, pudieran sortear con éxito pro-

blemas de cobertura, acceso a bienes, servicios y recursos, que sí observábamos de los fallidos esfuerzos de articulación interinstitucional.

Este supuesto tiende a comprobarse en este estudio, donde se observan claramente mejores resultados en programas articulados al interior de un mismo ministerio.

Ante las observadas dificultades, recomendamos, en consecuencia, promover el diseño de programas multidimensionales, que integren en un único diseño y a cargo de una única repartición, la dimensión social y productiva. Una recomendación adicional es intentar situar estos programas en los ministerios de agricultura, y no en los de desarrollo social, para evitar que celos interinstitucionales y diferencias presupuestarias como las descritas en este documento, atenten contra la visibilidad y potencial prioridad asignada al programa.

A lo anterior cabe agregar la recomendación de prestar especial atención, desde el diseño, al rol que se espera desempeñe el nivel local en la implementación de los programas, partiendo para ello, de un adecuado y exhaustivo conocimiento de las capacidades, los actores y las resistencias que pueden operar a nivel local, de manera tal de potenciar sus fortalezas y mitigar posibles riesgos derivados de la inadecuada consideración del rol clave que todas las experiencias analizadas muestran que desempeña el nivel local.

Para avanzar en esta dirección en América Latina, serán necesarios importantes esfuerzos por entender y transformar culturas institucionales arraigadas como las de los sectores social y agro-productivo que, como hemos descrito y analizado a lo largo de este estudio, se resisten al trabajo colaborativo.

Referencias

- Acuña, C. y Repetto, F. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina*. BID.
- Aldana, U., Carter, M., y Correa, J. S. (2020). Haku Wiñay: evaluando el efecto del programa y de la inclusión de un componente de habilidades blandas. *Instituto de Estudios Peruanos / University of California*.
- Asfaw, S., Shiferaw, B., Simtowe, F., y Lipper, L. (2012). Impact of modern agricultural technologies on smallholder welfare: Evidence from Tanzania and Ethiopia. *Food policy*, 37(3):283–295.
- Corbett, T. y Noyes, J. (2008). *Human services systems integration: a conceptual framework*. DOI: 5622484.
- Cortínez, V., Fernández, I., Fernández, J., Leyton, C., Macías, D., Molina, C., y Soloaga, I. (2016). *Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas*. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. RIMISP.
- De la Brière, B. y Rawlings, L. B. (2006). *Examining conditional cash transfer programs: a role for increased social inclusion?* World Bank, Washington, DC.
- Espinoza, A. y Wiggins, S. (2016). *La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en Perú*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO (2016). *Strengthening coherence between agriculture and social protection to combat poverty and hunger in Africa: Framework for Analysis and Action*. FAO.
- Fernández, I. (2014). *Nuevas estrategias de inclusión económica. Innovando en las políticas contra la vulnerabilidad y la exclusión social*. Tendencias en foco - RedEtis-IIPE-UNESCO.
- Fernández, I. (2016). Oportunidades y restricciones para la articulación de programas. La arena institucional de las sinergias. En *Protección, Producción, Promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina*, pp. 463–488. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Fernández, I. (2017). Dinámicas de innovación institucional para la inclusión productiva. En *FAO Sistemas de Innovación para el Desarrollo Rural Sostenible*.
- FONCODES (2013). *Rediseño institucional de FONCODES*.
- International Fund for Agricultural Development (2019). *Pobreza monetaria disminuyó en 1,2 puntos porcentuales durante el año 2018*.
- Juntos (2016). *Procedimiento para la Programación del Proceso de Acompañamiento Familiar*. Resolución de Dirección Ejecutiva No 219-2013 PNADP-DE.
- Leyton, C. (2018). *Mecanismos institucionales de articulación para programas de combate a la pobreza rural*. Estudios sobre Desarrollo. Instituto de Estudios Peruanos.
- Leyton, C., Cortínez, V., Fernández, I., y Fernández, J. (2017). *Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas Propuesta conceptual*. Grupo de trabajo: Inclusión social y desarrollo. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Maldonado, J., Moreno-Sánchez, R., Gómez, J., y Jurado, V. (eds.) (2016). *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Maldonado, J., Romero, A., Moreno-Sánchez, R., Roza, C., León-Jurado, V., y Quesada-Jiménez, C. (2020a). *Evaluación de programas para la estabilización socioeconómica de las víctimas del conflicto armado en Colombia: Familias En Su Tierra y UNIDOS*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Maldonado, J., Romero, A., Moreno-Sánchez, R., Roza, C., León-Jurado, V., y Quesada-Jiménez, C.

(2020b). *La Restitución de Tierras y la estabilización socioeconómica de los Hogares Desplazados en Colombia: posibilidades desde la articulación*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Ministerio de Economía y Finanzas (2019). *Seguimiento de la Ejecución Presupuestal*. En línea: [enlace](#).

Prosperidad Social (2019). *Manual Operativo de la Estrategia – UNIDOS*.

Trivelli, C. y Clausen, J. (2015). *De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿Qué necesitamos para iniciar este tránsito?* Serie de Política 10. Instituto de Estudios Peruanos.