



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Los programas de inclusión productiva como mecanismo de generación de ingreso para la población en situación de pobreza en México (2014-2018): el caso de las estrategias vinculadas a PROSPERA Programa de Inclusión Social.

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
Maestro en Economía

PRESENTA:
César Francisco Manzano Rodríguez

TUTORA:
Dra. Sara María Ochoa León
Facultad de Economía

MIEMBROS DEL JURADO:
Dra. Ximena Valentina Echenique Romero
Facultad de Economía

Dr. Clemente Ruíz Durán
Facultad de Economía

Dra. Marcela Astudillo Moya
Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC)

Dra. Iliana Yaschine Arroyo
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED)

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 01 de marzo de 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, María Guadalupe y Francisco por todo el apoyo brindado a lo largo mi vida y por enseñarme con el ejemplo que cualquier meta es alcanzable a través del esfuerzo y dedicación.

A mi directora de tesis, la Dra. Sara María Ochoa León, por todo el apoyo y el tiempo dedicado, así como sus valiosas contribuciones para mejorar este trabajo de tesis. Asimismo, agradezco todas sus enseñanzas a lo largo del tiempo que hemos trabajado juntos, las cuales sin duda me han permitido mejorar como profesional.

A los miembros del jurado, Dra. Ximena Valentina Echenique Romero, Dr. Clemente Ruíz Durán, Dra. Marcela Astudillo Moya y Dra. Iliana Yaschine Arroyo, por su tiempo y dedicación en la revisión de este trabajo de tesis y sus contribuciones a la mejora del mismo.

Un agradecimiento especial para la Dra. Iliana Yaschine Arroyo, quien como profesora en la licenciatura en economía, me motivó a interesarme por los temas relacionados con la política social y finalmente parte de ello se ven reflejado en este trabajo de tesis.

A Adriana por todo el apoyo a lo largo de este proceso, sus valiosos consejos en los momentos que más los necesitaba y por hacerme creer que no hay nada que no pueda lograr.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por darme todas las herramientas necesarias para desempeñarme como profesional y a todos los profesores del Posgrado en Economía que tuve durante mis estudios de Maestría.

Este proyecto fue realizado gracias a una beca otorgada por el CONACYT, a quien agradezco la oportunidad que me brindó para poder cursar mis estudios de Maestría y verlos culminados en este documento.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| Introducción..... | 7 |
| <u>1. De las transferencias monetarias condicionadas a los sistemas de protección social.....</u> | 16 |
| 1.1. Política social y sistemas integrales de protección social: elementos conceptuales..... | 17 |
| 1.1.1. <i>Enfoque de derechos para la política social</i> | 19 |
| 1.1.2. <i>Funciones de los sistemas integrales de protección social</i> | 21 |
| 1.1.2.1. Acceso a un ingreso básico | 21 |
| 1.1.2.2. Acceso a servicios sociales y de promoción..... | 23 |
| 1.1.2.3. Fomento al trabajo decente..... | 23 |
| 1.2. Componentes de los sistemas integrales de protección social..... | 24 |
| 1.2.1. <i>Protección Social No Contributiva</i> | 24 |
| 1.2.2. <i>Protección Social Contributiva</i> | 26 |
| 1.2.3. <i>Regulación de mercados laborales</i> | 27 |
| 1.3. Implementación de los sistemas integrales de protección social..... | 27 |
| 1.4. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas | 28 |
| 1.4.1. <i>Tipos de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas</i> | 30 |
| 1.4.2. <i>PTMC y los sistemas integrales de protección social</i> | 31 |
| 1.5. Políticas de inclusión laboral y productiva..... | 32 |
| 1.5.2. <i>Dimensiones de los programas de inclusión laboral y productiva vinculados con PTMC</i> | 36 |
| 1.5.3.1. Transferencias de ingresos | 36 |
| 1.5.3.2. Acompañamiento y capacitación..... | 37 |
| 1.5.3.3. Acceso a servicios básicos | 37 |
| 1.5.3.4. Coordinación institucional | 37 |
| <u>2. Panorama de los programas de inclusión laboral y productiva en América Latina.....</u> | 38 |
| 2.1. Criterios para la clasificación de los programas de inclusión laboral y productiva | 38 |
| 2.2. Tipología de los programas de inclusión laboral y productiva..... | 41 |
| 2.2.1. <i>Programas articuladores de oferta pública</i> | 42 |
| 2.2.1.1. Ingreso básico..... | 42 |
| 2.2.1.2. Capacitación para la inserción..... | 43 |
| 2.2.1.3. Acceso a servicios públicos..... | 44 |
| 2.2.1.4. Coordinación institucional | 45 |

| | |
|---|-----------|
| 2.2.2. <i>Programas de acompañamiento</i> | 47 |
| 2.2.2.1. Ingreso básico..... | 47 |
| 2.2.2.2. Capacitación para la inserción..... | 48 |
| 2.2.2.2. Acceso a servicios públicos..... | 50 |
| 2.2.2.2. Coordinación institucional | 50 |
| 2.2.3. <i>Programas integrales</i> | 51 |
| 2.2.3.1. Ingreso básico..... | 51 |
| 2.2.3.2. Capacitación para la inserción..... | 53 |
| 2.2.3.3. Acceso a servicios públicos..... | 55 |
| 2.2.3.4. Coordinación institucional | 57 |
| 3. Análisis de los resultados de las políticas de inclusión laboral y productiva en América Latina y el Caribe | 59 |
| 3.1. Metodología del análisis cualitativo comparativo..... | 59 |
| 3.2. Evaluaciones de los programas de inclusión laboral y productiva..... | 61 |
| 3.3. Descripción de los resultados a partir de las evaluaciones..... | 63 |
| 3.3.1. <i>Programas articuladores de oferta pública</i> | 63 |
| 3.3.2. <i>Programas de acompañamiento</i> | 64 |
| 3.3.3. <i>Programas integrales</i> | 65 |
| 3.3.4. <i>Balance de resultados</i> | 66 |
| 3.4. Estimación de los factores asociados a un impacto positivo..... | 67 |
| 3.4.1. <i>Aumento de los ingresos</i> | 68 |
| 3.4.2. <i>Reducción de la pobreza</i> | 72 |
| 3.4.3. <i>Inserción laboral</i> | 73 |
| 3.4.4. <i>Balance de resultados</i> | 74 |
| 4. Programas de inclusión laboral y productiva vinculados a Prospera. Programa de Inclusión Social (2014-2018) | 76 |
| 4.1. Progesa-Oportunidades-Prospera (POP): contexto histórico | 77 |
| 4.1.1. <i>Ampliación de cobertura: cambio de Progesa a Oportunidades</i> | 81 |
| 4.1.2. <i>Componente de Vinculación: cambio de Oportunidades a Prospera</i> | 82 |
| 4.2. De la Mano con Prospera | 85 |
| 4.2.1. <i>Ingreso básico</i> | 87 |
| 4.2.2. <i>Acompañamiento y capacitación</i> | 87 |
| 4.2.2.1. Transferencias de activos monetarios..... | 89 |
| 4.2.2.2. Promoción del ahorro | 91 |

| | |
|---|------------|
| 4.2.2.3. Capital social | 92 |
| 4.2.3. Acceso a servicios básicos | 92 |
| 4.2.4. Coordinación institucional..... | 93 |
| 4.3. Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP) | 95 |
| 4.3.1. Ingreso básico | 100 |
| 4.3.2. Acompañamiento y capacitación..... | 100 |
| 4.3.4. Acceso a servicios básicos | 101 |
| 4.3.4. Coordinación institucional..... | 102 |
| 4.4. Modelo Integral de Inclusión Productiva (MIIP) | 105 |
| 4.4.1. Objetivos y componentes del MIIP..... | 106 |
| 4.4.2. Etapas del MIIP | 107 |
| 5. De la Mano con Prospera y Programa Piloto Territorios Productivos: Análisis comparado | 109 |
| 5.1. Formulación y diseño de las estrategias | 111 |
| 5.1.1. Definición del problema | 111 |
| 5.1.2. Criterios de focalización | 113 |
| 5.1.2.1. Focalización geográfica..... | 113 |
| 5.1.2.2. Focalización de participantes | 113 |
| 5.1.3. Características de la población participante | 114 |
| 5.1.4. Componentes de las estrategias | 116 |
| 5.1.4.1. Capacitación y acompañamiento..... | 116 |
| 5.1.4.2. Acceso a servicios básicos | 118 |
| 5.1.4.3. Coordinación institucional | 119 |
| 5.2. Proceso de implementación de las estrategias..... | 123 |
| 5.2.1.1. Criterios de focalización..... | 124 |
| 5.2.1.2. Capacitación y acompañamiento..... | 125 |
| 5.2.1.3. Formulación e implementación de proyectos productivos..... | 127 |
| 5.2.2. Planeación operativa | 127 |
| 5.2.3. Coordinación institucional..... | 129 |
| 5.3. Resultados de las estrategias | 131 |
| Conclusiones | 136 |
| Bibliografía | 142 |

Índice de Tablas y Figuras

| | |
|---|-----------|
| Tabla 1. Categorías y criterios de clasificación | 39 |
| Tabla 2. Programas de Inclusión labora y productiva vinculados con un programa de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe | 41 |
| Tabla 3. Evaluaciones por tipo de programa de inclusión laboral y productiva en América Latina 62 | |
| Tabla 4. Descripción de variables explicativas | 69 |
| Tabla 5. Solución compleja de la combinación de factores asociados al aumento de los ingresos.. | 71 |
| Tabla 6. Solución compleja de la combinación de factores asociados a la reducción de la pobreza al aumento de los ingresos | 73 |
| Tabla 7. Solución compleja de la combinación de factores asociados a la inserción laboral..... | 74 |
| Tabla 8. <i>Porcentaje de usuarios que completaron el módulo de capacitación en tableta electrónica para la estrategia De la Mano con Prospera 2016-2018</i> | 88 |
| Tabla 9. <i>Variables del indicador de vulnerabilidad socioeconómica</i> | 94 |
| Tabla 10. <i>Variables del indicador de precariedad de vivienda</i> | 95 |
| Tabla 11. Ingreso per cápita y total mensual por hogar (\$USDppa) de la población participante por entidad federativa | 132 |
| Tabla 12. Consumo per cápita y total mensual por hogar (\$USDppa) de la población participante por entidad federativa..... | 133 |
| Tabla 13. Horas dedicadas a la actividad productiva por parte de la población participante por entidad federativa | 134 |
| | |
| Figura 1. Tipología de programas de inclusión productiva y laboral | 35 |
| Figura 2. Fases del método QCA | 61 |

Introducción

En las últimas décadas, los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) han representado el instrumento de política social más importante para gran parte de los países de América Latina y el Caribe (ALC), entre ellos México, en donde se implementó el programa Progres- Oportunidades- Prospera (POP)¹. Este tipo de programa responde a dos objetivos: 1) en el corto plazo se busca aumentar el consumo y con ello el bienestar de las familias en esta condición a través de la transferencia de efectivo; 2) en el largo plazo se pretende fortalecer el capital humano de los niños por medio de las condicionalidades, las cuales suelen estar enfocadas en el cumplimiento de ciertas actividades relacionadas con el mejoramiento de alimentación, salud y educación, con el cual se busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Sin embargo, distintos estudios y evaluaciones han demostrado que, si bien este tipo de programas resultan altamente efectivos para elevar el nivel de consumo de la población beneficiaria, no han tenido los resultados esperados en lo que respecta al segundo objetivo, particularmente en términos de inserción laboral (CEPAL, 2014).

En este sentido, a más de 20 años de la primera experiencia de los PTMC en América Latina, incorporar estrategias de inclusión laboral y productiva se ha convertido en una necesidad para estos programas por dos principales razones: en primer lugar se busca promover oportunidades de generación de ingreso para la población en situación de pobreza con el objetivo de aumentar su consumo y mejorar la calidad de vida presente de las familias en situación de pobreza, mientras que en segundo lugar, los niños y jóvenes que han sido beneficiados a lo largo del tiempo por los PTMC ahora están en edad adulta y con posibilidades de insertarse en el mercado laboral; sin embargo, a pesar del fortalecimiento del capital humano, las condiciones económicas de la región han dificultado su correcta inserción (CEPAL, 2014).

¹ El programa inició operaciones en 1997 bajo el nombre de Progres- Oportunidades y en 2002 cambió su nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y en 2014 volvió a cambiar de nombre a PROSPERA Programa de Inclusión Social.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han documentado que en diferentes países de la región se han implementado estrategias de inclusión laboral y productiva como complemento a los PTMC, particularmente en la última década, en la cual se ha observado un aumento de este tipo de programas.

Asimismo, las políticas de inclusión productiva forman parte de una serie de estrategias integrales que buscan vincular a la población en situación de pobreza no sólo con programas productivos, sino también con programas de acceso a crédito (inclusión financiera) y programas de acceso laboral (inclusión laboral). En conjunto, estas políticas son conocidas como políticas sociales de inclusión (CEPAL, 2015).

En este trabajo de tesis interesa analizar dichos programas debido principalmente a tres razones:

1. Los programas de inclusión laboral y productiva (PILyP) vinculados a PTMC presentan características particulares, tanto en su diseño como en su funcionamiento. En primer lugar, destaca que la población a la que están dirigidos se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema, lo cual representa un reto particular en términos de inserción laboral y/o desarrollo de proyectos productivos propios.
2. Por otro lado, este tipo de programas se presentan como un complemento necesario para alcanzar los objetivos planteados inicialmente por los PTMC, particularmente el relacionado con interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza en el largo plazo. De ahí, la pertinencia de preguntarse si este tipo de programas pueden ser entendidos como el siguiente paso que deben dar los programas de transferencias condicionadas en la región de América Latina y el Caribe.
3. Por último, el surgimiento de los PILyP en diferentes países de ALC, particularmente en la última década, es un indicador que a nivel institucional hay un interés por parte de los diferentes gobiernos por implementar programas de inclusión productiva y laboral vinculados a los PTMC como herramientas de generación de ingresos en la población en situación de pobreza.

En el caso de México, durante la administración 2012-2018 se implementaron políticas sociales de inclusión, entre las que destacaron aquellas relacionadas con la inclusión productiva, particularmente en el Plan Nacional de Desarrollo Social (PNDS) 2013-2018 se establece que:

Es menester que las personas en situación de pobreza cuenten con acceso a opciones productivas que les permitan desarrollar proyectos que generen empleos e ingresos que se puedan sostener en el largo plazo y que les permitan alcanzar un nivel de vida digno. Para lograr este cometido, se busca que, mediante esquemas de apoyo productivo, capacitación, asistencia técnica, apoyos a la comercialización y consolidación de empresas o negocios, las personas en situación de pobreza encuentren un nicho de oportunidad económica que los lleve a salir de esa situación de carencia (PNSD, 2013:54).

De ahí que en 2014, cuando sucedió el cambio de Oportunidades a Prospera, se incluyó un cuarto componente llamado Componente de Vinculación, el cual contaba con cuatro líneas de acción: inclusión productiva, laboral, financiera y social. Por su parte, el programa Prospera define a la inclusión productiva como:

El proceso a través del cual las personas y comunidades en condición de pobreza y vulnerabilidad cuentan con las capacidades y activos suficientes, así como acceso a las oportunidades para aumentar su producción, productividad e ingresos (PROSPERA, 2018: 50).

Para ello, inicialmente desde Prospera se implementaron cuatro estrategias distintas² encaminadas a la inclusión productiva: 1) De la Mano con Prospera; 2) Programa Piloto Territorios Productivos; 3) Programa de Inclusión Productiva Rural; 4) Componente de Vinculación, las cuales con excepción de “De la Mano con Prospera”³ tenían como mecanismo común la articulación de la oferta de programas productivos a nivel federal con la demanda organizada de las familias Prospera. Es importante destacar que estas estrategias, que se implementaron de 2014 a 2017, tuvieron el carácter de piloto y por lo

² En los documentos normativos no se ha encontrado una razón explícita por la cual se implementaron cuatro estrategias diferentes.

³ La cual está basada en los mecanismos de graduación BRAC.

tanto tenían el objetivo de documentar los principales hallazgos, logros, retos y experiencias de su implementación en México.

En este sentido, las preguntas iniciales que motivaron este trabajo de tesis y que se buscarán responder son:

1. ¿Cuáles son los componentes que se deben incluir en las estrategias de inclusión productiva?
2. ¿Cuáles son las características de los programas de inclusión productiva implementados en América Latina vinculados con un programa de transferencias monetarias condicionadas?
3. ¿Cómo fue el proceso de diseño e implementación de las estrategias de inclusión productiva vinculadas a Prospera durante el periodo 2014-2018?
4. ¿Las estrategias de inclusión productiva vinculadas a Prospera contaron con los componentes adecuados para incidir en, al menos, uno de los siguientes aspectos: a) incrementar los ingresos; b) contribuir a la superación de la pobreza por ingresos; c) fomentar la inserción laboral de la población participante?

En tanto, el objetivo general de este trabajo de tesis es analizar el diseño e implementación de las estrategias de inclusión productiva vinculadas a Prospera en México durante el periodo 2014-2018.

Concretamente se plantea cuatro objetivos particulares:

1. Elaborar un marco analítico que permita identificar los componentes necesarios de las estrategias de inclusión productiva para que funcionen como mecanismos de superación de la pobreza.
2. Estudiar las características de los programas de inclusión productiva vinculados con un programa de transferencias monetarias condicionadas implementados en América Latina, particularmente en la última década.

3. Analizar el proceso de diseño e implementación de las estrategias de inclusión productiva vinculadas a Prospera en México.

4. Determinar analíticamente si las estrategias de inclusión productiva vinculadas a Prospera contaron con los componentes adecuados para incidir en, al menos, uno de los siguientes aspectos: a) incrementar los ingresos; b) contribuir a la superación de la pobreza por ingresos; c) fomentar la inserción laboral de la población participante

Para ello, la hipótesis de la que parte este trabajo de tesis es que las estrategias de inclusión productiva deben contar con los siguientes elementos: 1) acompañamiento y capacitación no solo en habilidades técnicas sino también en habilidades blandas; 2) incentivar el acceso de la población a la oferta de programas públicos encaminados al incremento de la productividad; 3) coordinación inter e intrainstitucional efectiva. De tal manera que existe una relación positiva entre las estrategias de inclusión productiva que incorporan todos los elementos necesarios y los resultados favorables en términos de generación de ingreso, superación de la pobreza por ingresos y/o fomento a la inserción laboral.

Sin embargo, las estrategias de inclusión productiva vinculadas a Prospera implementadas en México, desde su diseño, no contaron con los elementos necesarios requeridos para este tipo de programas. Asimismo, no fueron pensadas como parte de una estrategia integral que permitiera articular esfuerzos y crear sinergias entre ellas.

En cuanto a la metodología utilizada, es importante resaltar que uno de los principales retos que enfrenta el estudio de las estrategias de inclusión productiva vinculadas a Prospera es la disponibilidad de información para determinar su impacto en la población participante. Como se mencionó anteriormente, las estrategias de inclusión productiva en México tuvieron el carácter de programas piloto, por lo que su cobertura fue limitada; el programa De la Mano con Prospera únicamente llegó a 400 personas, mientras que el Programa Piloto Territorios Productivos se implementó en 82 localidades repartidas en cinco estados del país: Chiapas, Guerrero, Estado de México, Puebla y Veracruz.

Asimismo, dichos programas tuvieron un período de aplicación corto: en el caso de DMP, la intervención sucedió durante un período de 24 meses (de junio de 2016 a junio de 2018), por su parte, aunque PPTP planteaba una duración mínima de cuatro años (Berdegú, et. al., 2015), fue cancelado en 2017, con únicamente dos años de implementación bajo la dirección de Prospera. En este sentido, la información disponible para medir el impacto de estos programas, ya sea en términos de generación de ingresos o superación de la pobreza, resulta insuficiente.

Tanto la cobertura limitada de estos programas como su breve periodo de duración provocaron que el uso de información estadística a nivel agregado (como la que proviene de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), por ejemplo) no fuera viable para cumplir con el cuarto objetivo planteado en este trabajo de tesis.

Ante este panorama, se buscaron otras fuentes de información que dieran cuenta de la incidencia tanto De la Mano con Prospera como del Programa Piloto Territorios Productivos. Para ello, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) se solicitó información sobre las diferentes estrategias de inclusión productiva implementadas de 2014 a 2018. La solicitud de información se envió a diferentes dependencias a nivel federal, tales como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez⁴ y la Secretaría de Bienestar. En un primer momento se solicitó información sobre las distintas evaluaciones realizadas a estas estrategias, así como documentos normativos y metodológicos que guiarán la implementación de las mismas. En total se generaron 15 solicitudes enviadas el 27 de febrero de 2019.

Posteriormente, se solicitó información sobre los beneficiarios del Programa Territorios Productivos identificados en la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH). Sin embargo, dado que no se contó con el identificador de las

⁴ Anteriormente Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social.

familias beneficiarias de Prospera que participaron en las estrategias, no fue posible dar seguimiento a los beneficiarios para observar el impacto de estos programas.

Para el caso de De la Mano con Prospera se solicitó la información sobre las características socioeconómicas de la población participante antes y después de la intervención que fue recopilada por Fundación Capital y el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE) de la Universidad Iberoamericana, como parte de un trabajo de evaluación de resultados. No obstante, no fue posible contar con esa base de datos por no ser financiada con recursos públicos. A pesar de ello se logró tener acceso al documento de evaluación de procesos elaborado con estas instituciones, donde se presentan los resultados.

Así, para cumplir con los objetivos planteados en este trabajo de tesis y en función de la disponibilidad de información, se optó por hacer un análisis de tipo cualitativo en el que se contara con un marco teórico sólido para analizar los principales elementos tanto de diseño como de implementación de las estrategias de inclusión productiva vinculadas a Prospera. Asimismo, se buscó determinar los principales factores de los programas de inclusión productiva asociados a un impacto positivo en la población participante en términos de generación de ingreso, superación de la pobreza por ingresos y/o fomento a la inserción laboral.

Además, se revisó la experiencia de distintos países de América Latina en la implementación de programas similares a los analizados en este trabajo de tesis. Esto con el objetivo de retomar los principales aprendizajes de dichas experiencias y contar con elementos adicionales para el análisis de los programas implementados en México.

Adicionalmente, para determinar los factores asociados a un impacto positivo se utilizó el método de análisis cualitativo comparativo (QCA, por sus siglas en inglés), el cual a través del álgebra booleana identifica una serie de factores asociados a la presencia de un resultado dado, como se explica con más detalle en el capítulo tres de este trabajo de tesis.

Finalmente, una vez que se estimaron los factores asociados al impacto positivo de los programas de inclusión laboral y productiva con base en la teoría y en las experiencias de programas similares implementados en América Latina, se procedió a realizar un análisis

comparativo de los programas de inclusión productiva vinculados a Prospera: De la Mano con Prospera y Programa Piloto Territorios Productivos. Es importante destacar que la estructura argumentativa de este análisis se basa en el modelo de ciclo de vida de las políticas públicas (Aguilar, 2010) que consiste en caracterizar a las políticas públicas según una serie de fases que describen un proceso lógico-causal que estas deben seguir.

Respecto a las fuentes de información, tanto para las experiencias de América Latina como para el caso de las estrategias implementadas en México, se recurrió a los documentos normativos y metodológicos oficiales sobre el funcionamiento de los programas. Asimismo, para determinar su incidencia se recurrió a las distintas evaluaciones de impacto y de resultados elaboradas por diferentes organizaciones en conjunto con los gobiernos nacionales. Actualmente las principales referencias bibliográficas sobre los mecanismos de inclusión productiva en México se componen de documentos normativos elaborados por Prospera, así como de evaluaciones de diseño y procesos sobre la implementación de estas estrategias.

En cuanto a las estrategias implementadas en México, una de las principales fuentes de información sobre su desempeño —particularmente del Programa Piloto Territorios Productivos y De la Mano con Prospera— fue el conjunto de evaluaciones (de diseño, procesos y resultados) realizadas a estos programas: si bien en ninguna de ellas se evalúa el impacto de los programas, lo cierto es que en dichos documentos se presenta información recopilada durante trabajo de campo que resulta de vital importancia para este trabajo de tesis, dado que durante su elaboración (2018-2020) los programas analizados dejaron de operar. Por tal motivo, dadas las limitaciones respecto a la disponibilidad de información, recuperar los datos de dichas evaluaciones es fundamental para acercarse al objeto de estudio,

Así pues, este trabajo de tesis se divide en cinco capítulos, una introducción y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo se presenta el marco teórico sobre el que se sustenta esta investigación. Asimismo, se define a los programas de inclusión laboral y productiva además de sus características en el marco de una política social integral, a partir de la perspectiva propuesta desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En el segundo capítulo se hace una amplia revisión de los programas de inclusión laboral y productiva implementados en América Latina, particularmente en la última década, en la cual se ha observado un incremento importante de este tipo de programas. Asimismo, se analizan las características de estos programas en torno a cuatro ejes analíticos: transferencias de ingreso, acompañamiento y capacitación, acceso a servicios básicos y coordinación institucional. Como resultado se propone una tipología que permita identificar las diferencias entre tipos de programas.

En el tercer capítulo se revisan los principales resultados de los programas de inclusión laboral y productiva implementados en América Latina, para lo cual se revisaron distintas evaluaciones de impacto, de resultados y de procesos. De igual forma, a través del método de análisis cualitativo comparativo (QCA, por sus siglas en inglés), se estiman los principales factores asociados al éxito de los programas, definido este como un impacto positivo en tres aspectos: generación de ingreso, superación de la pobreza por ingresos, y fomento a la inserción laboral.

Los últimos dos capítulos de este trabajo de tesis se enfocan directamente en el caso de estudio: los programas de inclusión laboral y productiva vinculados a Prospera. En el capítulo cuatro se hace una descripción general de las características de dichos programas, con énfasis en el Programa Piloto Territorios Productivos y De la Mano con Prospera. Se presenta el contexto en el que surgieron dichas estrategias, así como sus principales características. Mientras que en el quinto capítulo se hace un análisis comparativo de ambas estrategias en términos tanto de su diseño como del proceso de implementación y los resultados obtenidos por dichos programas. Finalmente se presentan las conclusiones de esta investigación; ahí se realiza un balance de la experiencia que dejó la implementación de programas de inclusión laboral y productiva tanto en América Latina como en México.

Esta investigación permitirá conocer, a partir de la experiencia de Prospera, cuáles son los avances y límites de la llamada política social de inclusión en el caso mexicano, particularmente de las estrategias de inclusión productiva. Lo anterior permitirá contar con argumentos sólidos para continuar la discusión sobre la pertinencia de incorporar estrategias integrales de combate a la pobreza.

Capítulo 1

De las transferencias monetarias condicionadas a los sistemas de protección social

A lo largo de las últimas décadas, distintas instituciones, organizaciones y gobiernos han realizado diversos esfuerzos para reducir el número de población en situación de pobreza y pobreza extrema. Para ello, se han implementado diferentes estrategias con el objetivo de encontrar los mecanismos adecuados que permitan disminuir el porcentaje de población en esta situación, particularmente en el sector rural.

Diversos países en vías de desarrollo, han implementado distintos programas y/o estrategias que buscan vincular a la población en situación de pobreza con proyectos productivos. Esto con el objetivo que los beneficiarios generen sus propios ingresos de forma sostenida y con ello logren salir de su condición de pobreza, para lo cual, cada región o país utiliza distintas metodologías y/o esquemas de acuerdo a su contexto socioeconómico, político y cultural.

Durante la década de los años 90 del siglo XX, una de las principales estrategias de combate a la pobreza en América Latina, como respuesta a la crisis de la deuda, fue la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas. Sin embargo, en los últimos años, distintas evidencias han demostrado que este tipo de programas han resultado poco efectivos en lograr que los beneficiarios generen ingresos propios.

En este sentido, diversas instituciones internacionales⁵ señalan la necesidad de impulsar reformas a los programas de transferencias condicionadas con el objetivo de implementar esquemas productivos que permitan la inserción de la población con menores recursos al mercado laboral, principalmente en los contextos rurales. De tal forma que existe una tendencia a nivel mundial por vincular a la población en situación de pobreza a programas de fomento productivo que les permita activar su potencial y capacidades para generar sus propios ingresos (Fernández, et. al., 2016).

⁵ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Mundial, entre otras.

En este capítulo se plantean las bases teóricas que guían el presente trabajo de tesis. Para ello, se parte de un enfoque de política social activa que tiene como objetivo garantizar las condiciones necesarias a la población para desarrollar al máximo sus capacidades, mismo que se explicará en el primer apartado. Posteriormente, en el segundo apartado se definen los programas de transferencias monetarias condicionadas y su relación con los sistemas de integrales de protección social, mientras que en el tercer y último apartado se aborda lo referente a las políticas de inclusión laboral y productiva y se propone un marco analítico con los componentes que debe incluir este tipo de programas en el marco de la implementación de un sistema de protección social.

1.1. Política social y sistemas integrales de protección social: elementos conceptuales

La política social definida como “el conjunto más o menos coherente de los principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar por la vía política” (Donati y Lucas, 1987: 58) tiene su origen a finales del siglo XIX con la implementación de las políticas de riesgo laboral en la Alemania bismarckiana.

Algunos autores⁶ señalan que a partir del *Informe de la Minoría sobre las Leyes de los Pobres y el Alivio de la Miseria* coordinado por Beatrice Web en 1905, es que comienza a establecerse la idea que la intervención del Estado es necesaria para garantizar el bienestar de la población. Sin embargo, la implementación de un Estado de bienestar es un fenómeno particular en cada país, por lo que no es posible establecer una fecha o momento único.

En este sentido, Marshall plantea que:

Política social no es un término técnico con un significado exacto [...] se refiere a la política de los gobiernos con respecto a la acción que tengan un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, brindándoles servicios o ingresos, Marshall, 1965, citado en Titmuss: 1974: 30).

⁶ Véase Kerstenetzky (2007).

Por su parte, Cecchini y Martínez (2011:125) definen a la política social como “el diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de las estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad”

De esta manera, el término de política social hace referencia al impacto que el Estado tendrá, a través de su acción, en el bienestar una sociedad determinada que responde a las necesidades y contextos históricos y sociales de un país en particular. En este sentido, es importante establecer qué se entiende por *bienestar social*. Al respecto, Midgley (2009) establece:

“Una condición o estado del bienestar humano que existe cuando las necesidades de las personas se satisfacen, los problemas se administran y se maximizan las oportunidades [para que las personas satisfagan sus objetivos de vida] (citado en Kerstenetzky, 2007: 51).

De acuerdo con Cecchini y Martínez (2011), la política social cuenta con tres componentes principales:

- **Protección Social:** Su objetivo es establecer un nivel de bienestar mínimo a todos los miembros de la sociedad, así como “un instrumento clave que se complementa con la política económica para asegurar un desarrollo equitativo y sostenible desde el punto de vista social” (OIT, 2011:3). La protección social se divide en tres grandes tipos: contributiva, no contributiva y la regulación de los mercados laborales.
- **Promoción Social:** Por su parte, la promoción social hace referencia a aquellas políticas relacionadas con el desarrollo de capacidades y fortalecimiento del capital humano. Las políticas de promoción social son: educación, capacitación, programas de intermediación laboral, fomento productivo y apoyo a microemprendimientos.
- **Políticas sectoriales:** Se refiere a políticas de educación, salud, vivienda, alimentación, entre otras, las cuales están relacionadas con el mejoramiento del bienestar social.

La articulación de estos componentes deriva en la implementación de los sistemas integrales de protección social, los cuales se definen como aquellos que “permiten articular

políticas de protección y promoción social, reservando a estas últimas – y a las políticas sectoriales – el rol de gestionar y proveer los servicios” (Cecchini y Martínez, 2011: 127).

Asimismo, desde este enfoque los sistemas integrales de protección social no son entendidos como receptores de población vulnerable, sino como políticas activas que buscan garantizar a la población el acceso a condiciones de vida adecuadas. Para ello, es necesario que la política social se vincule que con la política económica con el objetivo de fomentar la implementación de proyectos productivos, de infraestructura, así como políticas de empleo (Cecchini y Martínez, 2011).

En este sentido, se reconoce que para el combate a la pobreza, la política económica debe jugar un papel fundamental para garantizar las condiciones adecuadas que permitan a la población insertarse en el mercado laboral o bien emprender proyectos productivos por cuenta propia. Sin embargo, también es importante destacar que la política social juega un papel fundamental para proveer a la población de los elementos necesarios para garantizar un nivel de vida adecuado y estar en condiciones para desarrollar sus capacidades. Por lo que en este trabajo de tesis se parte de la idea que la tanto la política económica como la política social se complementan entre sí. Asimismo, se establece la necesidad de incorporar el enfoque de derechos a la noción de sistemas de protección social, desarrollada por la CEPAL.

1.1.1. Enfoque de derechos para la política social

El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDHA), también conocido como enfoque de derechos, es un marco conceptual que guía el proceso de desarrollo a partir del reconocimiento de los derechos humanos. Abramovic (2006:36), establece que el enfoque de derechos “puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo”, los cuales son aceptados internacionalmente. Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), establece:

El Enfoque Basado en Derechos Humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de Derechos Humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los Derechos Humanos. Su propósito es

analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el junto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (OACDH, 2006: 15).

La adopción de este enfoque dentro de las políticas sociales implica reconocer a la población, particularmente aquella en situación de pobreza, como titulares de derechos que deben ser garantizados por el Estado, y no únicamente como receptores de asistencia pública (Abramovic, 2006). Entre los derechos reconocidos, además de los derechos civiles y políticos, destacan los llamados Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), los cuales están relacionados con la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, entre ellos se encuentran: “el derecho al trabajo, a tener un nivel de vida adecuado, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la educación, a la protección social, al reconocimiento étnico y de la identidad cultural, entre otros” (Hopenhayn, 2007: 17).

De tal manera que, de acuerdo con Güendel:

La principal diferencia que hay entre el enfoque basado en los derechos y el enfoque tradicional de política social consiste en que hay un esfuerzo con construir una capacidad reflexiva orientada a desarrollar un tipo de ciudadanía distinta, más consciente y global, en el sentido de que involucra no sólo el reconocimiento político-estatal sino también el socio-cultural (Güendel, 2003:2).

El reconocimiento de los DESC es una acción que busca garantizar la igualdad de oportunidades, dado que de acuerdo con Bobbio (1995: 151), estos derechos “tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social”.

Desde la CEPAL se ha reconocido la necesidad de impulsar una política de protección social que se encuentre fundamentada en el este enfoque de derechos, la cual se ha denominado protección como garantía ciudadana. De acuerdo con Cecchini y Martínez (2011:45):

La protección social como garantía ciudadana se enfoca fundamentalmente en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y en los cuatro principios que deberán estar incorporados a nivel conceptual y operativo en los sistemas de protección social: 1) igualdad y no discriminación, 2) participación y empoderamiento, 3) rendición de cuentas, y 4) transferencia. [...] De esta manera, la titularidad de los derechos se convierte en garantía y fundamento de la ciudadanía.

En este sentido, la implementación de programas de inclusión laboral y productiva, como los analizados en este trabajo de tesis, no pueden entenderse sin incorporar el enfoque de derechos. Es decir, desde la política social se busca implementar programas de fomento productivo e inserción laboral orientados a garantizar la igualdad de oportunidades entre la población y que les otorguen las herramientas necesarias para la generación propia de ingresos, de tal manera que conciban a las personas como titulares de derechos.

1.1.2. Funciones de los sistemas integrales de protección social

La implementación de un sistema integral de protección social como mecanismo de la política social debe tener su base en un enfoque de derechos para cumplir con sus tres grandes objetivos: 1) proteger y asegurar un ingreso mínimo suficiente para garantizar un nivel de calidad de vida adecuado a toda la población; 2) garantizar el acceso a los distintos servicios sociales como educación, salud, entre otros; y 3) fomentar el trabajo decente y garantizar que la población tenga acceso a éste.

1.1.2.1. Acceso a un ingreso básico

Uno de los principales objetivos de los sistemas integrales de protección social es garantizar que la población cuente con un ingreso suficiente que les permita mantener niveles de vida adecuados para poder desarrollar sus capacidades. En este sentido, es necesario “facilitar las condiciones socioeconómicas mínimas que hagan posible garantizar derechos básicos de los individuos” (Cecchini y Martínez, 2011: 127).

Para cumplir con este primer objetivo se puede incorporar la idea de piso mínimo de protección social ampliamente desarrollada y difundida por la Organización Internacional

del Trabajo (OIT), la cual parte del hecho que todas las personas deberían estar en posibilidades de gozar de un ingreso suficiente para vivir. Al respecto, se establece:

El concepto del Piso de Protección Social se centra en particular en el empleo de las transferencias de ingresos como medio de garantizar el acceso a los servicios básicos. En muchos países esto permitirá a personas que de otro modo se hubieran visto privadas de estos servicios acceder a la educación primaria, una atención médica de mayor calidad y otros servicios que mejoran las condiciones de vida y supervivencia (OIT, 2011: 4).

De esta manera, los pisos de protección social (PPS) sirven como mecanismo detonante de una vía de salida para las personas en situación de pobreza. Es decir, el PPS permite iniciar lo que diversos autores denominan como círculo virtuoso⁷, el cual hace referencia a una serie de sinergias positivas para alcanzar un nivel de vida adecuado y lograr el aprovechamiento de las capacidades de esta población. De tal forma que:

El círculo virtuoso creado por la protección social puede transformarse en un mecanismo autopulsado capaz de consolidar medidas de promoción del desarrollo humano que son sostenibles y pueden reproducirse en otros ámbitos, lo que se traduce en un desarrollo mayor y mejor (OIT, 2011: 12).

Así pues, es importante entender a los PPS como un pilar fundamental en la construcción de un sistema integral de protección social, de tal manera que estas medidas deben entenderse como un primer paso hacia la implementación de otras políticas, tanto económicas como sociales, las cuales deben complementarse para garantizar niveles de bienestar mínimos a la población. En este sentido, el establecimiento del PPS permitirá que la sociedad esté protegida ante distintos riesgos.

Cuando el Estado no participa en dar respuesta a los problemas y riesgos emergentes hay dos resultados posibles: “o bien se producen procesos adaptativos de las familias, las comunidades y/o los mercados para absorber dichos riesgos, o bien se incrementan los riesgos no cubiertos, en cantidad y calidad, para ciertos grupos sociales” (Cecchini, et. al., 2015: 36).

⁷ Véase OIT, 2011, Abramo, Cecchini y Morales, 2019; CEPAL, 2014.

Si no se encuentra respuesta a los riesgos por parte del Estado y tampoco en modalidades adaptativas del mercado, la familia o la comunidad, entonces habrá tres problemas que afectarán el bienestar agregado y la igualdad social: Trampa intra e intergeneracional de la pobreza y eventos catastróficos, los cuales incrementan los procesos abruptos de movilidad social descendente desencadenados por riesgos no contemplados (Cecchini, et. al., 2015: 37).

1.1.2.2. Acceso a servicios sociales y de promoción

El sistema de protección social propuesto desde un enfoque de derechos debe garantizar el acceso de toda la población a los servicios sociales básicos como educación y salud, principalmente. Sin embargo, también se pueden incluir otras políticas sectoriales como vivienda, acceso a distintos servicios culturales, así como el cuidado de niños y adultos mayores. Esto, con el objetivo de dar herramientas a la población para alcanzar el pleno desarrollo de sus capacidades.

Sin embargo, garantizar el acceso a servicios sociales requiere por un lado de ampliar la oferta de servicios públicos tanto a nivel estatal y municipal, así como una coordinación institucional sólida que permita distribuir la carga administrativa de la provisión de dichos servicios sociales entre los distintos órdenes de gobierno, de acuerdo con las responsabilidades y atribuciones de cada uno.

1.1.2.3. Fomento al trabajo decente

Por último, los sistemas integrales de protección social son aquellos que buscan promover de inserción laboral con el objetivo de “contribuir a la superación del riesgo asociado al mundo laboral, velando por la realización de los derechos laborales e integrando progresivamente al mercado formal de trabajo al grueso de la población” (Cecchini y Martínez, 2011: 128).

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, se entiende como trabajo decente “la promoción de oportunidades para que hombres y mujeres puedan desarrollar un trabajo productivo y de calidad, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” (CEPAL, 2017: 93).

1.2. Componentes de los sistemas integrales de protección social

Los sistemas integrales de protección social cuentan con tres tipos de componentes para su implementación: protección social no contributiva, protección social contributiva y regulación de los mercados laborales.

1.2.1. Protección Social No Contributiva

La protección social no contributiva se define como “el conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos normalmente financiados mediante impuestos a los ingresos generales bajo el principio de solidaridad. Sus beneficios no se relacionan con la existencia de contribuciones previas” (Cecchini y Martínez, 2011: 147).

Las políticas de protección social no contributiva están dirigidas principalmente a la población en situación de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema. Tienen como objetivo no solo contribuir a mejorar los ingresos de las familias, sino también a fomentar el acceso a los servicios sociales y la incorporación al trabajo decente.

De tal forma que “estos tres elementos son clave para avanzar hacia niveles cada vez más altos de inclusión y participación en los beneficios del desarrollo y en el ejercicio de los derechos” (Abramo, Cecchini y Morales, 2019: 19). Así pues, la protección social no contributiva se conforma de tres tipos de programas: transferencias monetarias condicionadas, programas de inclusión social, financiera, laboral y productiva, así como pensiones sociales.

Este tipo de políticas tienen su auge durante los primeros años del siglo XXI. De acuerdo con Barba (2018), la política social en América Latina comienza a tener un giro hacia la izquierda en este período, es decir, se reconoce la necesidad de complementar las políticas focalizadas de carácter residual implementadas en las décadas anteriores y comienzan a surgir algunas políticas de corte universalista, particularmente en materia de salud y educación. Entre los primeros tipos de programas vinculados con este componente se encuentran las pensiones no contributivas para adultos mayores.

Así pues, entre los cambios que se pueden observar en términos de política social durante este periodo se encuentran:

La implementación de amplios programas de TMC, de políticas de salud de cuño universalista, de esquemas de aseguramiento solidario en el campo de las pensiones y por políticas de cuidado orientadas a la reducción de las desigualdades de género, que han permitido el surgimiento de una nueva concepción de ciudadanía social que se desplegado a inicios del presente siglo (Barba, 2018: 87).

De esta manera, una de las principales características de este periodo es una tendencia hacia la incorporación del enfoque de derechos y la noción de ciudadanía en las políticas sociales, en tal sentido que autores como Filgueira (2013), hablan de un acercamiento al universalismo básico, de acuerdo con Molina: (2006: 21)

Si bien apunta a promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad para todos, se propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal (Molina, 2006: 21).

No obstante, Barba (2018) establece que este tipo de políticas “exacerbaron el carácter segmentado del régimen, lo que dio lugar a un dualismo institucionalizado, en el que los pobres fueron incluidos en el esquema de protección social, pero con una ciudadanía de segunda clase” (Barba, 2018: 103).

En este sentido, es importante reconocer los avances en materia de política social en cuanto a la incorporación del enfoque de derechos y la tendencia hacia la creación de ciudadanía. Sin embargo, es fundamental profundizar en esta lógica para alcanzar políticas universales que no solo se limiten al alivio de la pobreza sino que se inscriban en una agenda más amplia y que, como parte de esta concepción, se establezcan programas específicos dirigidos a la población en situación de pobreza pero sin dejar de lado el enfoque de derechos.

1.2.2. Protección Social Contributiva

La protección social contributiva es que aquella que “incluye todos los programas orientados al aseguramiento presente y futuro de los trabajadores y sus dependientes, procurando así mantener un nivel mínimo de calidad de vida durante su etapa activa e inactiva” (Cecchini y Martínez, 2011: 151).

Este tipo de políticas fueron el componente principal de la política social en los estados de bienestar de América Latina durante las décadas de los 60 y 70 del siglo XX. Sin embargo, al estar enfocadas principalmente en trabajadores formales urbanos, principalmente varones jefes de familia, provocó la exclusión de un gran número familias, particularmente de aquellas cuyos miembros laboraban en el mercado laboral informal y/o establecido en el sector rural.

De tal manera la implementación de la políticas de protección social contributivas llevaron a distintos autores, entre ellos Filgueira (1998), a proponer tres distintos tipos de regímenes de bienestar para el caso latinoamericano, a partir de analizar la extensión de los sistemas de prestaciones sociales y su relación con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que se implementó en la región durante la década de los 60 y 70 del siglo XX (Del Valle, 2010). Los regímenes propuestos son:

- **Universalismo estratificado:** Se desarrolló principalmente en Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica. Su principal característica es que el papel del Estado es amplio en términos de políticas sociales. Asimismo, se tiende hacia la universalización de los derechos sociales como la educación, el acceso a la salud y los sistemas de seguridad social.
- **Régimen excluyente:** Se desarrolló en los países de América Central con excepción de Costa Rica. Este modelo, beneficiaba a las clases más poderosas de aquellos países a través de subsidios, medidas de protección, incentivos fiscales sin que estos beneficios se trasladaran necesariamente a la mayoría de la población y mucho menos a la población más pobre
- **Régimen dual.** Por último, países como México y Brasil tuvieron un modelo de desarrollo que se asemejaba al universalista pero únicamente para la población en zonas

urbanas e incorporadas al mercado de trabajo formal, mientras que se excluía a buena parte del sector rural.

Asimismo, diversos autores (Martínez 2005, Barrientos 2004, Gough 1999, Gough y Wood 2004), plantean la necesidad de incorporar el elemento de la informalidad al análisis de los regímenes de bienestar en América Latina. Esto debido a que este fenómeno tiene una fuerte presencia en la región, por lo que omitir esta dimensión de análisis no permite entender el fuerte grado de estratificación de las políticas sociales implementadas en la región durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado.

1.2.3. Regulación de mercados laborales

La regulación de mercados laborales se refiere a “la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y cumple un rol central en la reducción y mitigación de los riesgos asociados al desempleo y al déficit del trabajo decente” (Cecchini y Martínez, 2011: 154).

Dentro de este componente se encuentra aquellas políticas encaminadas a: formalización del trabajo; regulación de las condiciones laborales; fomentar el acceso a orientación vocacional; programas de capacitación técnica así como fomento a emprendimientos proyectos; políticas de erradicación del trabajo infantil y la explotación laboral (Cecchini y Martínez, 2011).

1.3. Implementación de los sistemas integrales de protección social

Establecer pisos integrales de protección social basadas en el enfoque de derechos requiere de acciones universales. Sin embargo, debido a la límites en términos del financiamiento que presentan este tipo de políticas, Cecchini y Martínez (2011) establecen que es posible implementar mecanismos de focalización para dar prioridad a aquella población que se encuentra en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad.

De igual forma debido a que los sistemas de protección social buscan atacar un problema complejo y multidimensional como la pobreza, es necesario contar con estrategias integrales que atiendan distintas dimensiones del problema. Para ello, es fundamental

contar con una coordinación adecuada en distintos niveles tanto al interior del gobierno federal como entre los distintos órdenes de gobierno. Es decir, es necesario “fortalecer los mecanismos de coordinación entre los sectores encargados de las diversas políticas públicas (tales como las políticas laborales, de fortalecimiento del capital humano y de desarrollo productivo), que trascienden la esfera de la protección social” (OEA/OIT, 2011: 24).

En este sentido, se reconoce que los programas de transferencias monetarias condicionadas implementados en la región hacia finales de los años noventa, dadas sus características, pueden funcionar como puerta de acceso para la implementación de pisos de protección social. En el siguiente apartado se profundizan sobre las características de este tipo de programas.

1.4. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

A finales de la década de los noventa en México surge el primer Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) a nivel nacional. Particularmente, en 1997 con la implementación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y posteriormente se crearía el programa Bolsa Familia en Brasil en 2003, con lo cual daría inicio a una *ola de transferencias condicionadas* a largo de gran parte de América Latina (Cecchini, 2014). Actualmente, de acuerdo con la base de datos de programas de protección social no contributiva (CEPAL, 2020), se implementan un total de 28 programas de transferencias monetarias condicionadas en diferentes países de la región.

En términos económicos, este tipo de programas priorizan la eficiencia y buscan corregir las fallas de mercado. Para ello, se otorgan transferencias en efectivo a la población en situación de pobreza y pobreza extrema a cambio de que éstas realicen ciertas acciones encaminadas a fortalecer su capital humano, con especial atención en los niños del hogar, tales como: asistencia a servicios de salud o enviar a los niños a la escuela, entre otros. Este tipo de estrategias busca garantizar los niveles básicos de consumo en el corto plazo, así como el fortalecimiento del capital humano en el largo plazo. Es decir:

Los programas de transferencia monetaria condicionadas emplean la asistencia material como incentivo para que las familias pobres utilicen la oferta pública de

servicios, fomentando la acumulación de capital humano y el desarrollo de capacidades y atacando las causas de la reproducción de la pobreza (Villatoro, 2007: 3).

Asimismo, de acuerdo con Cecchini (2011:13):

La estructura básica común de los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas.

Así pues, como se mencionó anteriormente, este tipo de programas responden a dos objetivos: 1) en el corto plazo se busca aumentar el consumo de la población y mejorar el bienestar de las familias a través de la transferencia de efectivo; 2) en el largo plazo se busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza bajo la premisa que el fortalecimiento del capital humano permitirá a los niños y jóvenes beneficiarios de este tipo programas tener mejores condiciones para insertarse en el mercado laboral. De tal manera que las condicionalidades referidas se enfocan en el cumplimiento de ciertas actividades relacionadas con el mejoramiento de alimentación, salud y educación.

Asimismo, es importante destacar que los PTMC no ofrecen únicamente transferencias en efectivo, sino que también en algunos países se puede otorgar transferencias en especie, tales como suplementos alimenticios o útiles escolares (Cecchini, 2011), así como capacitaciones en materia de higiene personal o buenas prácticas de alimentación.

Para cumplir con sus objetivos es necesario que los PTMC establezcan mecanismos de coordinación institucional tanto a nivel federal (interinstitucional) como entre los distintos órdenes de gobierno (intrainstitucional) con el fin de generar sinergias que permitan incrementar el alcance de estos programas (Villatoro, 2007).

Las transferencias están dirigidas a nivel del hogar, sin embargo, en la mayoría de los programas, las mujeres son las principales receptoras de dichas transferencias pues se parte del supuesto que ellas son las administradores del hogar y utilizarán los recursos de manera

adecuada para mejorar el bienestar de su familia (Cecchini, 2011). No obstante, esto ha generado diferentes puntos de vista; mientras hay quiénes establecen que esto puede contribuir al empoderamiento y fortalecer la toma de decisiones sobre su vida (Alemann, et. al., 2016), hay quienes consideran que estas acciones reproducen la idea que las acciones del cuidado del hogar sean única y exclusivamente de las mujeres (Pautassi y Zibecchi, 2010).

1.4.1. Tipos de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

En las últimas décadas, los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) han representado el instrumento de política social más importante para gran parte de los países de América Latina y el Caribe (ALC), por lo que las características de estos es tan amplia y variada como el número de países en donde se han implementado. Sin embargo, de acuerdo con Cecchini y Martínez (2011), estos programas se pueden clasificar en tres grandes tipos:

- **Programas de transferencias de ingresos con condicionalidad blanda:** Estos programas tienen como principal objetivo garantizar un nivel de consumo básico a la población beneficiaria, de tal manera que el monto de las transferencias se establece de acuerdo con el valor de la canasta básica alimentaria. En este sentido, las condicionalidades no son el componente principal de estos programas, por lo que la revisión de su cumplimiento es laxa.
- **Programas de incentivos a la demanda con condicionalidad fuerte:** Por su parte, este tipo de programas tienen como principal objetivo el fortalecimiento del capital humano. Para ello, se busca hacer llegar a la población beneficiaria distintos servicios sociales para fortalecer su desarrollo, tales como acceso a educación o salud. Las transferencias monetarias representan un mecanismo para que la población pueda acceder a dichos servicios. Asimismo, en este segundo tipo de programas el cumplimiento de las condicionales suele ser estricto por lo que de no cumplirlas puede provocar la salida del programa.
- **Sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades:** El tercer tipo de programas, de acuerdo con Cecchini y Martínez (2011: 116), “más que un PTC propiamente dicho, es una estructura de articulación que pretende asegurar o garantizar

el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos y así generar un piso de inclusión”. Es decir, estos programas parten del supuesto que la superación de la pobreza y vulnerabilidad requiere de un conjunto de acciones múltiples que involucren distintas dimensiones. Asimismo, este tipo de programas busca acercar la oferta pública a las familias, por lo que es fundamental que exista una red de servicios y programas sociales sólida que tenga la capacidad de llegar a la mayor parte de la población.

Uno de las características fundamentales de este tipo de programas es el acompañamiento psicosocial que ofrecen, en el cual un trabajador social funge como asesor de las familias beneficiarias para elaborar diagnósticos y planes de trabajo de acuerdo con las características de los participantes, con el objetivo de canalizar a estas familias con la oferta de programas y servicios públicos que respondan mejor a sus necesidades. Para ello, este tipo de programas requieren contar con una coordinación inter e intrainstitucional sólida, así como ampliar la oferta de servicios públicos en los distintos órdenes de gobierno.

1.4.2. PTMC y los sistemas integrales de protección social

En la última década se observa una reconfiguración en los PTMC en la que se cada vez más países buscan generar redes de coordinación para fortalecer el alcance y la efectividad de estos programas, de tal manera que este tipo de programas se han ido complejizando cada vez más y se les han ido incorporando distintos componentes con el objetivo de tener más herramientas para garantizar la salida de la pobreza de la población participante de estos programas.

En este sentido, Cecchini y Martínez (2011), proponen concebir estos programas como “puerta de acceso” de las familias y personas en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad a sistemas integrales de protección social, esto debido a las características con las que cuentan dichos programas, de tal manera que:

Dados su carácter multidimensional, su vinculación con los distintos sectores y programas y las exigencias que ello impone a la coherencia de las intervenciones impulsadas por la política social, los PTC representan un mecanismo concreto de

integración tanto de la demanda como de la oferta y de protección social (Cecchini y Martínez, 2011: 170)

Entre los argumentos a favor para que los PTMC puedan funcionar como puerta de acceso se encuentra el hecho que estos programas cuentan con un sistema de focalización adecuado que permite identificar a la población más vulnerable. Asimismo, este tipo de programas cuenta con experiencia en la coordinación institucional entre distintos niveles de gobierno. Por lo que los PTMC “pueden generar sinergias para el establecimiento de una base mínima desde la cual ofrecer un conjunto de intervenciones destinadas a proteger a los individuos y las familias en las distintas etapas del ciclo de vida, considerando las particularidades de sus carencias y apuntando al ejercicio de los derechos y la promoción social” (Cecchini y Martínez, 2011: 170).

Sin embargo, Yaschine (2019:63), advierte que la incorporación de distintos componentes a los PTMC pueda generar un “distanciamiento de los objetivos y modelo de intervención originales del programa, lo cual obliga a preguntarse por su pertinencia”. En la misma lógica, Cecchini y Martínez (2011), establecen que existe el riesgo que los PTMC se vuelvan más complejos hasta el punto en el que se resulte complicada su operación.

En este sentido, es fundamental destacar que estos programas forman parte de un sistema integral de protección social, por lo que no deben concebirse como el único instrumento capaz de contribuir en el combate a la pobreza, sino que es necesario buscar distintas políticas y programas que complementen el trabajo de los PTMC.

1.5 Políticas de inclusión laboral y productiva

En los últimos años los programas de transferencias monetarias condicionadas se han convertido en el principal instrumento de política social implementado en América Latina. A partir de distintas evidencias se ha demostrado que estos programas han resultado adecuados en términos de elevar el nivel de consumo de la población beneficiaria. Sin embargo, también se reconoce que en relación con su objetivo a largo plazo (romper con la pobreza intergeneracional) no han tenido el impacto esperado, particularmente en términos de inserción laboral (CEPAL, 2014: 14).

Por lo que a nivel internacional, distintos países de América Latina optaron por incorporar programas de inclusión productiva y laboral, la cual se entiende como b“el acceso y la participación en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente, de acuerdo con la definición de la OIT” (Abramo, Cecchini y Morales, 2019: 22). Por lo que lo este tipo de programas:

Se orientan a jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad a la pobreza, ofrecen capacitación y formación laboral, nivelación de estudios, generación directa e indirecta de empleo, apoyo a microemprendimientos y servicios de intermediación laboral (Abramo, Cecchini y Morales, 2019: 20).

Adicionalmente, se establece que la necesidad de contar con un constante apoyo psicosocial a los participantes de estos programas (CEPAL, 2014), el cual es definido como:

El conjunto de acciones orientadas a fortalecer habilidades, destrezas y competencias en el ámbito de la vida familiar, educativa, productiva y comunitaria. Se orienta a los individuos, la familia y la comunidad tomando en cuenta las necesidades de todos los grupos poblaciones como: niñas, niños, mujeres, hombres, jóvenes, adolescentes, adultos mayores, etc. De manera general, el acompañamiento psicosocial suele orientarse a reforzar competencias transversales y socioemocionales ya sea a través de programas sociales destinados a la atención de población socialmente vulnerable o bien, a través de programas destinados a la atención a situaciones de crisis o emergencia social (Fundación SES, 2019:5).

Asimismo, de acuerdo con Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2013), este tipo de políticas no solamente deben enfocarse en la inclusión productiva, sino también es necesaria la inclusión social, de tal manera que exista una *doble incorporación*. Es decir, por un lado la primera hace referencia al fomento del acceso al mercado laboral (inclusión productiva y laboral), mientras que la inclusión social se entiende como la expansión de servicios sociales (Ángulo y Gómez, 2014). Al respecto, estos autores establecen que:

Para explorar sistemáticamente el doble proceso de creación de empleos y expansión de servicios sociales, nos basamos en los conceptos de inclusión social e inclusión productiva. La inclusión productiva hace referencia a la participación laboral de las personas mediante relaciones monetarias, lo que implica la necesidad de una creación suficiente de empleos formales de calidad (bien remunerados) tanto privados como públicos. Por su parte, la inclusión social hace referencia al acceso a los servicios sociales básicos para garantizar un mínimo de bienestar, independiente de los ingresos de los hogares. Cualquier gobierno que tenga como objetivo mejorar el bienestar de la población del país, debe promover esta doble inclusión de manera simultánea (Martínez y Sánchez Ancochea, 2013, citado en Ángulo y Gómez, 2014: 14)

En este sentido, el concepto de doble incorporación permite ampliar la idea de los programas de inclusión productiva y laboral. De tal forma, que al sumar el concepto de inclusión social, es decir, el acceso a los servicios básicos, la política social se hace cada vez más integral y permitirá aumentar las posibilidades de obtener un resultado favorable en cuanto a la disminución del combate a la pobreza y reducción de la desigualdad, así como en el camino de construcción de ciudadanía a partir de políticas sociales basadas en el enfoque de derechos.

1.5.1. Tipos de programas de inclusión laboral y productiva

Asimismo, es importante destacar que los programas de inclusión productiva y laboral, desde este enfoque, parten de la premisa que para lograr su objetivo es necesario el crecimiento económico, no obstante, este tipo de programas pueden ser complementarios y contribuir a cerrar las brechas de desigualdad. Al respecto, se establece que:

La naturaleza de la estructura productiva y la calidad del crecimiento económico, en la medida en que logren crear suficientes oportunidades de trabajo decente, son claves para la inclusión laboral de la población de América Latina y el Caribe. Sin embargo, las políticas y los programas de inclusión laboral y productiva dirigidos a mejorar tanto la oferta como la demanda de trabajo tienen una relevante función

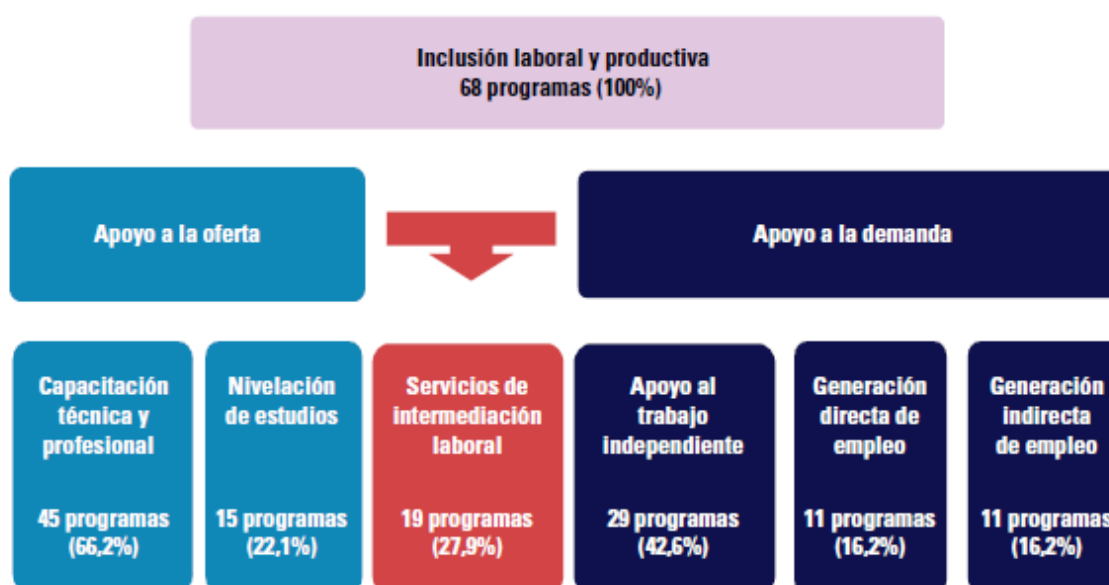
complementaria de inclusión y cierre de brechas existentes en el mercado laboral (CEPAL, 2017: 111).

De esta manera, los programas de inclusión productiva y laboral se pueden clasificar en tres grandes tipos: programas destinados a mejorar la oferta laboral por un lado, mientras que por otro, pueden ser programas cuyo objetivo sea ampliar la demanda laboral. Asimismo, un tercer tipo de programas tiene que ver con ofrecer servicios de intermediación entre ambas (oferta y demanda) (Véase figura 1).

Por el lado de los programas dirigidos a mejorar la oferta laboral, se puede subdividir en dos grandes tipos: a) aquellos dirigidos a fomentar la capacitación técnica y profesional a través de apoyos en especie, es decir, sesiones o pláticas para capacitación; b) programas de nivelación de educación dirigidos principalmente a jóvenes y adultos en situación de pobreza o vulnerabilidad (CEPAL, 2017: 113).

Por su parte, los programas de apoyo a la demanda, consisten principalmente en apoyo al trabajo independiente a través de microcréditos para el fomento de algún proyecto productivo o programas de creación directa o indirecta de empleo.

Figura 1. Tipología de programas de inclusión productiva y laboral



Fuente: CEPAL, 2017

1.5.2. Dimensiones de los programas de inclusión laboral y productiva vinculados con PTMC

A partir de los distintos conceptos expuestas en este capítulo se propone un marco analítico que englobe las distintas dimensiones que deben contener los programas de inclusión laboral y productiva vinculados a PTMC cuya población objetivo es aquella en situación de pobreza extrema para convertirse en un instrumento que permita a la población participante mejorar su calidad de vida e insertarse en el mercado laboral, ya sea como trabajador asalariado o independiente por medio del autoempleo, y con ello superar su condición de pobreza.

En este sentido, en el marco de la construcción de un sistema integral de protección social, las estrategias de inclusión laboral y productiva vinculadas a un PTMC deberán contar con las siguientes tres dimensiones: 1) Transferencias de ingresos; 2) Acompañamiento y capacitación; 3) Garantizar el acceso a servicios básicos. Asimismo, para su implementación se considerará una cuarta dimensión transversal relacionada con una sólida coordinación institucional tanto a nivel federal como entre los diferentes órdenes de gobierno.

1.5.3.1. Transferencias de ingresos

Garantizar un ingreso básico para mantener un nivel de consumo mínimo a la población en situación de pobreza extrema que participe de los programas de inclusión laboral y productiva será el detonante para transitar de un círculo vicioso a uno virtuoso, como se mencionó en el apartado 1.1 de este capítulo. Esto debido a que dicho ingreso permitirá dar cierto tipo de estabilidad a la población beneficiaria para estar en condiciones de tomar “mejores decisiones laborales respecto a su empleabilidad en condiciones dignas y equitativas, evitar la desacumulación de capital humano que se produce como consecuencia de estrategias de sobrevivencia que hipotecan estos activos (como es el caso del trabajo infantil asociada a la deserción escolar)” (CEPAL, 2014: 21).

En esta lógica, el hecho de garantizar un ingreso básico a la población beneficiaria, desde el punto de vista económico, fomenta la eficiencia dado que los participantes estarán en

condiciones de elegir un empleo o actividad de acuerdo con sus condiciones y capacidades en donde permitan desarrollar su potencial.

1.5.3.2. Acompañamiento y capacitación

Uno de los elementos esenciales para que las políticas de inclusión laboral y productiva tengan un desempeño favorable es el acompañamiento y capacitación de la población beneficiaria. Esto debido a que la población en situación de pobreza, en lo general presenta rezagos educativos importantes, por lo que es necesario contar un acompañamiento adecuado en capacitaciones técnicas, así como en el desarrollo de habilidades blandas relacionadas con el fortalecimiento del autoestima.

1.5.3.3. Acceso a servicios básicos

Para el fortalecimiento del capital humano no es suficiente con las transferencias monetarias que garanticen un ingreso básico, sino que es necesario contar con una red de servicios sociales públicos que garanticen a la población el acceso a servicios educativos de calidad, así como servicios de salud. De igual forma, es necesario contar con infraestructura adecuada en términos de vivienda digna, acceso a agua potable y alcantarillado así como servicio de energía eléctrica.

1.5.3.4. Coordinación institucional

Para la implementación de las políticas de inclusión laboral y productiva es necesario contar con una coordinación institucional sólida en los diferentes niveles de gobierno, tanto intra como intergubernamental, que permita generar sinergias positivas entre las distintas dependencias. Esto bajo la idea que la pobreza es un problema multidimensional que necesita de distintas acciones para su combate, en el marco del establecimiento de un sistema integral de protección social. Por lo que esta dimensión resulta fundamental para el cumplimiento de los objetivos.

Capítulo 2

Panorama de los programas de inclusión laboral y productiva en América Latina

Durante la última década, en América Latina y el Caribe (ALC), se observa un crecimiento importante de programas de inclusión laboral y productiva; pues mientras que en el 2010 se tenían registrados un total de 40 programas de este tipo en la región (Abramo, Cecchini y Morales, 2019: 20), en 2020 había 72 programas en operación, de acuerdo con CEPAL (2020). Es decir, en una década, estos programas se incrementaron en 75%, los cuales son heterogéneos, tanto en sus características como en su funcionamiento, así como en sus objetivos y alcances.

A partir de lo anterior, se observa que en la región existe una variedad importante de programas de inserción laboral. Sin embargo, dentro de esta amplia gama, se puede identificar un subconjunto que se encuentra vinculado a programas de transferencias monetarias condicionadas.

Este capítulo tiene como objetivo hacer una caracterización de los distintos programas de inclusión laboral y productiva vinculados a un programa de transferencias monetarias condicionadas, implementados en América Latina y el Caribe (ALC). Asimismo, se propone hacer una tipología de los mismos de acuerdo con su funcionamiento.

2.1. Criterios para la clasificación de los programas de inclusión laboral y productiva

Para la selección de los PILyP, se revisó la base de datos de programas de protección social no contributiva de la CEPAL y se analizaron los 50 de programas de transferencias condicionadas, así como los 86 programas de inclusión laboral y productiva en América Latina⁸. A partir de dicha revisión se sistematizaron las experiencias que cumplían con el siguiente criterio de decisión: aquellos programas de transferencias monetarias condicionadas que incorporaran un componente de inclusión productiva y/o laboral, es

⁸ Los países que incluye esta base de datos son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, EL Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

decir, que apoyaran la inserción al mercado laboral de sus beneficiarios o que fomentaran la elaboración de proyectos productivos.

Adicionalmente, la selección de experiencias se complementó a partir de revisión bibliográfica sobre los diferentes programas y estrategias que implementados en América Latina y el Caribe (Abramo, Cecchini y Morales, 2019, CEPAL, 2017, Winder y Faret, 2019, Leyton, 2018, Cortínez. et. al., 2016, Tassara, 2015).

A partir de la revisión mencionada, se identificaron un total de 16 programas de inclusión laboral y productiva vinculados a un PTMC implementados en diferentes países de ALC. Asimismo, para hacer la tipología analítica de estos PILyP, se consideraron once criterios agrupados en cuatro categorías: ingreso básico, capacitación para la inserción laboral y productiva, acceso a servicios sociales básicos y coordinación institucional (Véase tabla 1).

Tabla 1. Categorías y criterios de clasificación

| Categoría | Indicador |
|--------------------------------|--|
| Ingreso básico | Programa parte de un PTMC Programa complemento de PTMC |
| Capacitación para la inserción | Asesoría técnica Asesoría no técnica Capacitación personalizada |
| Acceso a servicios públicos | Oferta de servicios públicos básicos Oferta de servicios de infraestructura pública |
| Coordinación | Coordinación interinstitucional Coordinación con otros entes de gobierno Coordinación con iniciativa privada |
| | Sistemas de Información para focalización |

Fuente: Elaboración propia

La categoría de ingreso básico incluye dos posibilidades: la primera es que el PILyP forme parte de un programa de transferencias monetarias condicionadas más amplio; por otro

lado, la segunda posibilidad es que el programa o estrategia en sí misma sea quién ofrezca alguna transferencia monetaria condicionada. Esta categoría resulta relevante debido a que se considera que las transferencias de ingresos es un elemento fundamental para que el garantizar un consumo básico en el corto plazo y con ello generar las condiciones necesarias para que la población beneficiaria tenga la posibilidad de insertarse en un ámbito laboral acorde a sus características o bien pueda implementar un proyecto productivo propio, con el fin de generar ingresos de forma autónoma.

En cuanto a la categoría de capacitación para la inserción laboral y productiva se valorará si esta capacitación es en habilidades técnicas, ya sea para la implementación de un negocio como habilidades contables y de administración o habilidades para mejorar los procesos productivos. Asimismo, otro criterio a considerar es la capacitación en apoyo psicosocial, esto debido a que la evidencia ha mostrado que la incorporación de capacitación en habilidades no, relacionadas con el trabajo en equipo, autoestima y/o empoderamiento resultan efectivas para la inserción laboral y elaboración de proyectos productivos (Graham, 2018). Por último, se considerará si los programas ofrecen capacitación personalizada a la población beneficiaria de los PILyP, es decir, si los gestores sociales realizan las capacitaciones con los participantes de estos programas, ya sea de manera individual o en grupos pequeños (máximo 10 personas).

Por su parte la dimensión de acceso a servicios básicos tomará en cuenta si los programas ofrecen, ya sea de forma directa o indirecta, servicios públicos básicos como salud o educación así como otro tipo de servicios que promuevan el desarrollo de infraestructura pública en las localidades donde se implementa o bien, el programa genera vínculos con otros programas que permitan garantizar a la población participante el acceso a dichos servicios públicos.

Por último, la categoría de coordinación considera cuatro aspectos: 1) si en el programa participan distintas dependencias del gobierno federal; 2) si el programa se vincula con otros entes de gobierno, particularmente los gobiernos locales; 3) si el programa se vincula con iniciativa privada o la sociedad civil a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's); 4) si se utiliza un sistema de información que permita identificar claramente a la población que beneficiaria del programa.

Así pues, estas categorías corresponden a los elementos necesarios que debe tener un PILyP cuyo objetivo sea fomentar la inserción laboral y productiva en la población en situación de pobreza o pobreza extrema que, además, forme parte de un programa de transferencias monetarias condicionadas.

2.2. Tipología de los programas de inclusión laboral y productiva

A partir de lo anterior, se identificaron 16 programas de inclusión laboral y productiva en América Latina y el Caribe tanto vinculados como que formen parte de un programa transferencias monetarias condicionadas y dirigidos a población en situación de pobreza y pobreza extrema. Estos programas se ubican en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú, República Dominicana y Trinidad Tobago (Véase Tabla 2).

Tabla 2. Programas de Inclusión labora y productiva vinculados con un programa de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe

| Programa | País | Programa | País |
|---------------------------------------|------------|--|----------------------|
| Brasil sin Miseria | Brasil | Emprendiendo una vida mejor | Honduras |
| Ingreso Ético Familiar | Chile | Steps to work | Jamaica |
| Produciendo por mi futuro | Colombia | Tenondera | Paraguay |
| RED Unidos | Colombia | Sembrando Oportunidades | Paraguay |
| Transformando mi futuro | Colombia | Familia por familia | Paraguay |
| Ruta para la superación de la pobreza | Colombia | Haku Wiñay | Perú |
| Puente al Desarrollo | Costa Rica | Progresando con solidaridad | República Dominicana |
| Centros de Inclusión Económica | Ecuador | Targeted Conditional Cash Transfer Programme | Trinidad y Tobago |

Fuente: Elaboración propia

Entre los programas de inclusión productiva y laboral vinculados a un PTMC analizados para este trabajo de tesis, se observa que éstos son diversos en cuanto a su diseño, funcionamiento, objetivos y alcances. Sin embargo, entre ellos, también presentan

características comunes, de tal manera que como parte de este trabajo de tesis se propone clasificar las distintas experiencias en tres grandes grupos de acuerdo a sus elementos: 1) programas articuladores de oferta pública; 2) programas de acompañamiento; 3) programas integrales.

2.2.1. Programas articuladores de oferta pública

Un primer grupo de PILyP son aquellos que priorizan la vinculación entre la población objetivo y la oferta de diferentes servicios y programas públicos para fomentar la inclusión productiva y laboral de su población. Este tipo de estrategias parten del supuesto que la oferta pública existente es suficiente, sin embargo no se encuentra coordinada y articulada de forma adecuada.

La principal característica de estos programas es dirigir la oferta pública hacia la población vulnerable. Para ello, tienen como objetivo generar esquemas de coordinación interinstitucional al interior del gobierno federal, así como coordinación intrainstitucional entre los distintos niveles de gobierno. De igual forma, en algunos casos, estos programas también establecen mecanismos de vinculación con instituciones privadas u organizaciones no gubernamentales (ONG's).

2.2.1.1. Ingreso básico

Este tipo de programas ofrece un ingreso básico a la población beneficiaria a través de otros programas ya existentes: ya sean programas de transferencias monetarias condicionadas dirigidos a la población más vulnerable, como es el caso de la estrategia Brasil Sin Miseria (BSM), la cual se vincula directamente con el PTMC Bolsa Familia, o como el programa *Haku Wiñay* (HW) del Perú, cuyos beneficiarios, en su mayoría, también cuentan con el programa de transferencias monetarias *Juntos* (MIDIS, 2018). En este sentido, se observa una articulación efectiva entre la población beneficiaria de algún PTMC con los programas de inclusión laboral y productiva.

No obstante, otros programas articuladores no necesariamente se vinculan con un único programa de transferencias condicionadas, sino que buscan dirigir a la población beneficiaria hacia la oferta de programas que ofrezcan algún tipo de ingreso básico, como

el caso del programa *Puente al Desarrollo* de Costa Rica, el cual vincula a la población con programas existentes del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el cual ofrece transferencias económicas para necesidades básicas (IMAS, s/f).

2.2.1.2. Capacitación para la inserción

Los programas articuladores ofrecen capacitación principalmente a través de asistencia técnica para emprender algún proyecto productivo rural o para el desarrollo capacidades profesionales. Este tipo de capacitación no suele enfocarse en el apoyo psicosocial ni desarrollo de habilidades blandas. Asimismo, las capacitaciones suelen ser grupales.

En el caso de *Brasil sin Miseria* se observa que dentro de su componente rural, se ofrece capacitaciones exclusivas para proyectos agrícolas, mientras que en el BSM Urbano, la asistencia técnica consiste en calificación profesional para la inserción laboral, tales como cursos de nivelación de estudios, entre otros (Campello, 2015).

En esta misma lógica, el programa *Haku Wiñay* ofrece asistencia técnica para incluir nuevas tecnologías en el proceso productivo del sector agrícola, Entre las mejoras tecnológicas se encuentran: sistemas de riesgo, producción de abonos orgánicos, biohuertos, cultivo de pastos asociados, crianza de animales, plantaciones forestales (Chávez, et. al., 2016).

Asimismo, el HW a través del componente “Promoción de Negocios Rurales Inclusivos”, promueve que los hogares desarrollen emprendimientos para la generación de ingresos. Quienes decidan participar, se organizan en grupos de cuatro a seis integrantes y preparan perfiles de negocio para presentarse en concurso y acceder a fondos mediante la intervención del Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR). Estos grupos son asesorados por un gestor social.

Es importante señalar que este tipo de programas no ofrece la capacitación de forma directa, sino que se vinculan con otras dependencias u organismos encargados de ofrecer dicha asistencia. En el caso de BSM Rural, se vincula con los servicios de asistencia técnica y extensión rural (ATER), mientras que el BSM Urbano, lo hace con el Ministerio de Educación (WWP, 2015), a través de los programas Plano Nacional de Qualificacao

(PNQ), PROJOVEM, y el Jovem Aprendiz. Por su parte, el programa *Puente al Desarrollo*, articula la capacitación con entidades que cuenten con programas de este tipo, en su caso se vinculan con el IMAS, el cual ofrece capacitaciones técnicas para proyectos agrícolas (IMAS, s/f).

Otra característica definitoria de los programas articuladores en términos de capacitación, tiene que ver con el nivel acompañamiento con el que cuenta la población a la que van dirigidos. Al respecto, se observa que este tipo de programas recurre a la figura de un trabajador o trabajadora social⁹ cuya función es asesorar a las familias sobre el tipo de programas con los cuales pueden vincularse. Asimismo, estos gestores sociales son los encargados de asesorar a las familias en la formulación de sus proyectos productivos, para que éstos tengan acceso a un apoyo monetario para la implementación de dicho proyecto.

Los gestores sociales son quienes tienen contacto con las familias beneficiarias y trabajan de forma directa con ellas, ya sea individual o grupalmente, para diseñar un plan de trabajo sobre los proyectos productivos que deseen implementar. Asimismo, son los gestores quienes se encargan de articular la demanda (las familias) con la oferta pública.

En el caso de HW, se contrató traductores de quechua¹⁰ para la población indígena, lo cual sin duda representa un acierto importante en términos de inclusión social. Por su parte en *Puente al Desarrollo* se crea la figura de cogestor social, la cual tiene la función de enlace entre las necesidades de las familias en pobreza extrema y la oferta institucional. Esta persona facilita la articulación en el ámbito local y brinda un acompañamiento directo y personalizado a la familia como parte integral de un plan de atención familiar.

2.2.1.3. Acceso a servicios públicos

Los programas articuladores se distinguen por fomentar y facilitar el acceso preferente a los diferentes servicios públicos que ofrece el gobierno de un país de acuerdo con las necesidades de la población beneficiaria. Sin embargo, esta vinculación no implica crear servicios públicos, ya sean básicos o de infraestructura, exclusivos para estos programas o estrategias, sino que se busca utilizar los servicios ya existentes y dar acceso preferente a la

⁹ Estos trabajadores reciben el nombre de gestor, cogestor o promotor social

¹⁰ Llamados Yachachiq

población beneficiaria. De tal manera que si la oferta de servicios públicos es limitada por falta de infraestructura, difícilmente podrá ser provisto dicho servicio.

No obstante, el programa BSM en su versión para las comunidades rurales, ofreció como un componente adicional los programas Agua y Luz para Todos, los cuales consistían en garantizar el acceso a estos servicios a la población a cargo del ministerio de Integración Nacional con el objetivo de fomentar la provisión de estos servicios para las actividades productivas (Gregol, 2014).

En el caso de BSM rural, se establece que el acceso a estos servicios de infraestructura (agua y luz) para la implementación de proyectos productivos es un pilar en la estrategia de desarrollo implementada por este programa. Por otro lado, el programa *Puente para el Desarrollo* establece como prioridad lograr el acceso universal a los servicios de salud y educación, dando preferencia a la población beneficiaria de este programa (IMAS, 2019).

Por su parte *Haku Wiñay* como parte de su segundo componente “Mejora de la Vivienda Sustentable” ofreció capacitación y asistencia técnica para la mejora de la vivienda de los usuarios. Se instalaron cocinas mejoradas, además provisión de agua segura en los hogares, adecuada disposición de los residuos y mejoramiento general del hogar. (Chávez, et. al., 2016).

2.2.1.4. Coordinación institucional

Los programas articuladores apuestan por la coordinación inter e intrainstitucional como uno de los pilares fundamentales para cumplir con los objetivos planteados por dichas estrategias. Al vincular la demanda con la oferta de servicios y programas públicos es necesario que contar con mecanismos adecuados de coordinación.

En el caso de *Puente al Desarrollo*, se vincula con distintos programas y estrategias, pertenecientes a otras dependencias del gobierno federal, a través de acuerdos institucionales para garantizar el acceso preferente de la población beneficiaria a dichos programas (IMAS, 2019). Por su parte, BSM se vincula con diferentes ministerios y programas para dirigir a la población beneficiaria hacia estas dependencias, tal como sucede en el caso de los cursos de capacitación profesional en el BSM urbano, a cargo del

Ministerio de Trabajo, o el caso de las compras a los productores agrícolas en BSM rural, la cual se hace a través de los programas el Programa de Adquisición de Alimentos y el programa Nacional de Alimentación Escolar a cargo de los Ministerios de Desarrollo Agrario (MDA).

Algunos programas articuladores no solo buscan establecer vínculos con distintas dependencias a nivel central, sino que también fomentan la participación de los gobiernos locales. En este sentido HW establece acuerdos con gobiernos municipales para participar de forma tripartita.

Sin embargo, el proceso de coordinación entre distintos actores tanto a nivel central como en otros niveles de gobierno, no ha resultado sencillo. Tal es el caso del HW, en el cual se ha observado que si bien este programa fomenta la participación de los municipios, en la práctica éstos no han contribuido conforme lo esperado;

Existen numerosas limitantes a la contribución municipal, desde la falta de voluntad política, las lógicas de inversión orientadas a obras de infraestructura, la desatención de los espacios rurales e incluso dificultades administrativas para la asignación presupuestal. En contrapartida, hay municipios que tienen vocación por el desarrollo productivo de sus distritos y se muestran interesados y dispuestos en apoyar iniciativas como la de HW (MIDIS, 2017: 29).

Asimismo, en cuanto a la coordinación interinstitucional del HW, se observó que ésta es incipiente, pues en la práctica el programa no se vincula con otros programas existentes. Incluso, se documentaron fallas en la coordinación con el programa *Juntos*, al respecto se señala:

En la práctica estos programas [Haku Wiñay y Juntos] no sólo se coordinan poco, sino que se entrecruzan, generando tensiones, dependiendo mucho la posibilidad de articular a nivel local de la voluntad, interés y calidad de la relación de los operadores de los programas (MIDIS, 2017: 31).

Así pues, a pesar de que para los programas articuladores, por sus características de diseño, la vinculación con distintas dependencias, programas y órdenes de gobierno es fundamental

para cumplir con sus objetivos, en la práctica no siempre resulta sencillo lograr una adecuada coordinación.

2.2.2. Programas de acompañamiento

Otro tipo de programas de inclusión laboral y productiva implementados en la región son aquellos que priorizan la asistencia técnica y el seguimiento a las familias. Entre los programas de acompañamiento se puede identificar, a su vez, dos subtipos: unos basados en el modelo de graduación y, por otro lado, aquellos cuya asistencia suele estar limitada únicamente al desarrollo de habilidades y capacidades técnicas. A este último esquema se denomina como programas de acompañamiento técnico.

2.2.2.1. Ingreso básico

Los programas de acompañamiento suelen estar vinculados con otros programas de transferencias monetarias condicionadas existentes en los países donde se implementan. Particularmente, destaca el caso de los programas basados en el modelo de graduación BRAC, pues Fundación Capital, como organismo encargado de la implementación de dichas estrategias en ALC (Colombia, Honduras, Paraguay y México¹¹), decidió que estos programas se vincularan con un PTMC más amplio. En este sentido, Transformando Mi Futuro y Produciendo por Mi Futuro se vinculan con el programa Más Familias en Acción de Colombia; Emprendiendo una Vida Mejor se vincula con el programa Bono de Vida Mejor en Honduras; Tenondera y S.O Familia por Familia se vincula con Tekoporá en Paraguay.

Fundación Capital, decidió vincular estos programas con un PTMC para evaluar cómo funcionaban estas estrategias con la participación activa del Estado, pues este tipo de estrategias, implementadas principalmente en Asia, habían sido operadas por fundaciones privadas sin fines de lucro y ONG's tanto nacionales como internacionales (Graham, 2018). Adicionalmente, con esta vinculación se buscó otorgar un componente de ingreso básico a

¹¹ Para el caso de México De la Mano con Prospera, se vincula con el Prospera. Programa de Inclusión Social, sin embargo, en esta sección no se considerará la experiencia de México porque se ahondará en ella en capítulo 4 de este trabajo de tesis.

la población beneficiaria, el cual estaría a cargo del programa de transferencias condicionadas en cuestión.

Otro de los argumentos para vincular los programas del modelo de graduación BRAC con los PTMC es el hecho de buscar alternativas para escalar dichas estrategias a mayor población beneficiaria. Pues las experiencias previamente realizadas¹² se habían enfocado en grupos relativamente pequeños. En este sentido, uno de las apuestas de Fundación Capital consistió en que al abrir la participación del Estado en dichos programas se podría tener mayores recursos, tanto monetarios como humanos, para escalar dichas estrategias (Graham, 2018). Por su parte, los programas de acompañamiento técnico, si bien suelen estar vinculados con PTMC, también puede existir la posibilidad que éstos ofrezcan alguna transferencia propia

2.2.2.2. Capacitación para la inserción

La principal característica de este tipo de programas consiste en hacer énfasis en la capacitación de la población beneficiaria. Aquellos basados en el modelo de graduación optan por un acompañamiento cercano y, en la medida de lo posible, individualizado, mientras que los programas de acompañamiento técnico se enfocan en la capacitación de habilidades técnicas con un acompañamiento grupal.

Los programas basados en el modelo de graduación llevan a cabo capacitaciones en cuatro sentidos: promoción del ahorro, desarrollo de habilidades blandas, educación financiera y de negocios y asistencia técnica. Estas capacitaciones se llevan a cabo a través de gestores sociales quienes realizan visitas periódicas (aproximadamente cada 15 días) a cada familia beneficiaria. Cada gestor social es encargado de capacitar entre 65 y 80 familias en promedio.

Fundación Capital impulsó un modelo de capacitación basado en el uso de una herramienta digital llamada *AppTitude*, la cual es una aplicación donde se abordan temas como promoción del ahorro, trabajo en equipo, habilidades para emprender un negocio y apoyo para elevar el autoestima (Fundación Capital, 2020). De esta manera, a través de una tableta electrónica los gestores sociales acompañan a los participantes de estos programas. El uso

¹² Para mayores referencias véase Banerjee, et. al., 2015.

de esta herramienta digital se observó en los cinco programas implementados en la región. Asimismo, es importante destacar que para el caso de Paraguay con los programas *S.O Familia por Familia* y *Tenondera*, las capacitaciones se tradujeron al guaraní, lo cual, al igual que en el programa Haku Wiñay, representa un acierto en términos de inclusión social.

Para la promoción del ahorro, los gestores sociales también realizan actividades enfocadas en fomentar esta práctica entre la población. En algunos casos se utiliza la herramienta digital *LISTA*, la cual es una aplicación desarrollada por Fundación Capital para la educación financiera. Tal es el caso de los programas *Produciendo por Mi Futuro* en Colombia y *Emprendiendo una Vida Mejor* en Honduras.

Por su parte, *Tenondera* en Paraguay formó parte de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) implementada por el gobierno de ese país, en la cual se vinculó a la población participante recibió entrenamiento sobre la importancia del ahorro, de tal manera que “las familias fueron motivadas a ahorrar tanto de manera individual como colectiva, a través de sus productos de ahorro formales y también a través de grupos de ahorro” (Fundación Capital, 2019a). Un caso similar se observa con *EVM*, el cual también se vinculó con otro programa implementado por el gobierno de Honduras dirigido a las mujeres beneficiarias del programa Bono Vida Mejor, llamado Mujeres Ahorradoras para una Vida Mejor (Fundación Capital, 2018).

En cuanto a la asistencia técnica, se observa que las estrategias son diferentes para cada programa. En algunos casos se contactó con personal capacitado para dar asesorías técnicas a la población de acuerdo con sus necesidades, tal como sucedió con *Produciendo por Mi Futuro* y *Emprendiendo una Vida Mejor*. Por su parte, *Tenondera* logró vincularse con el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) de Paraguay, en donde los beneficiarios recibieron formación técnica previo a la implementación del proyecto y hasta por un periodo de tres meses posterior a la puesta en marcha. Estos técnicos acompañaron de manera personalizada a cada emprendimiento productivo (Fundación Capital, 2019a)

Los programas de acompañamiento técnico se enfocan en capacitaciones para el desarrollo de habilidades técnicas de gestión empresarial o para la inserción laboral. Asimismo, este

tipo de capacitación se da manera grupal. En el caso de los *Centros de Inclusión Económica* en Ecuador, las capacitaciones se dan en las Escuelas de Inclusión Económica a grupos de mínimo 30 personas. Entre el tipo de capacitación que se imparte en estas son aquellas relacionadas con gestión empresarial y manejo de finanzas personales (MIDES, s/f). Por su parte, *Steps to work* y *Target Conditional Cash Transfer Programme* ofrecen capacitación para la inserción laboral, particularmente en nivelación de estudios y habilidades para búsqueda y obtención de empleo (CEPAL, 2020).

2.2.2.2. Acceso a servicios públicos

Una de las características de los programas de acompañamiento es que no se vinculan con otras dependencias para ofrecer acceso a servicios públicos, pues estos no se encuentran dentro de sus objetivos, sino que este tipo de programas, tanto los pertenecientes al modelo de graduación BRAC como los asistencia tradicional, únicamente se concentran en las capacitaciones para la inserción laboral y productiva.

2.2.2.2. Coordinación institucional

En cuanto a la coordinación institucional, se observa que los programas basados en el modelo de graduación impulsados por Fundación Capital establecen un vínculo con programas de transferencias monetarias condicionadas implementados en cada país-Asimismo, en algunos casos, este tipo de programas llegan a establecer vínculos con distintas dependencias para tener acceso a algunos programas de apoyo, como pueden ser programas de inclusión financiera, como en el caso de *Tenondera* y *Emprendiendo una Vida Mejor*, tal como se describió anteriormente.

Por su parte, el programa *S.O. Familia por Familia* incorporó un componente de coordinación, el cual tenía como objetivo establecer vínculos con diferentes instituciones como dependencias del gobierno, universidades públicas, empresas, y organización de la sociedad civil (Maldonado, et. al., 2019).

Los programas de acompañamiento técnico tampoco priorizan la coordinación intra e interinstitucional. No obstante, establecen algunos vínculos con otras dependencias principalmente en materia de capacitación técnica y laboral. En este sentido, el programa

Steps to work en Jamaica, se vincula con el Sistema de Información del Mercado Laboral (LMIS por sus siglas en inglés), particularmente con el componente Electronic Labour Exchange (ELE) que consiste en incorporar a la población beneficiaria en un empresa durante un período de tres meses para evaluar sus resultados en términos de empleabilidad (CEPAL, 2020). De esta manera, se observa que los programas de acompañamiento tradicional se apoyan también de la iniciativa privada.

Adicionalmente, este tipo de programas también se puede apoyar de instituciones educativas, como es el caso del programa *Centros de Inclusión Económica*, que se vincula con los centros de investigación de las instituciones de Educación Superior para el “desarrollo de modelos de gestión socioeconómicos basados en los principios de apropiación cultural, armonización con la naturaleza incremento de los niveles de productividad sin expulsión de trabajo” (MIDES, s/f página).

2.2.3. Programas integrales

El tercer tipo de PILyP son aquellos que llevan a cabo acciones tanto de acompañamiento y capacitación como de articulación de oferta pública, asimismo para este tipo de estrategias la focalización es un elemento fundamental, por lo que utilizan sistemas de información para apoyar la identificación de la población beneficiaria. En este sentido, se denominan programas integrales dado que conjuntan las características de los anteriores tipos de programas.

2.2.3.1. Ingreso básico

Los programas integrales, al igual que los anteriores, están dirigidos a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, por lo que uno de los sus componentes principales es otorgar transferencias monetarias condicionadas para incentivar el consumo de la población en el corto plazo. Estas transferencias pueden ser otorgadas por los mismos programas como en el caso de *Ingreso Ético Familiar (IEF)* en Chile y *Progresando con Solidaridad (Prosoli)* en República Dominicana, o bien, se pueden vincular a un PTMC más amplio como en el caso de la *Red Unidos* en Colombia, el cual se coordina con Más Familias en Acción.

Las transferencias ofrecidas por estos programas buscan el alivio de la pobreza el corto plazo y en los tres casos se observa que las condicionalidades están dirigidas al fortalecimiento del capital humano, particularmente de los niños de cada familia. En este sentido, para el caso de IEF y Prosoli, el monto de las transferencias se divide en distintos bonos de acuerdo al cumplimiento de cada corresponsabilidad.

Ingreso Ético Familiar divide las transferencias en bonos agrupados en tres pilares: dignidad, deberes y logros. Al primero de ellos corresponde una transferencia básica de protección social, por lo que no requieren que la familia realice alguna corresponsabilidad. Por su parte, el pilar deberes se relaciona con el cumplimiento de corresponsabilidades en materia de salud y educación para los niños del hogar a través del Bono Control del Niño Sano y el Bono Asistencia Escolar.

El pilar de logros corresponde a una serie de transferencias de acuerdo con la obtención de ciertos resultados planteados en el Plan Familiar, el cual se describe en el siguiente apartado. Entre los bonos correspondientes al pilar de logros se encuentran:

- **Bono Logro Escolar:** Se otorga a aquellos estudiantes pertenecientes al programa que tengan un desempeño académico sobresaliente. Este bono está dirigido a aquellos estudiantes cuya familia se encuentre entre los deciles de mayor vulnerabilidad social. Asimismo, los estudiantes deben cursar entre el quinto año de primaria y el último grado de secundaria.
- **Bono al Trabajo de la Mujer:** Esta transferencia tiene como objetivo fomentar el trabajo formal de las mujeres mediante un incentivo tanto a la beneficiaria como al empleador. Los montos del bono varían de acuerdo con el salario pagado a la trabajadora¹³.
- **Bono Formalización del Trabajo:** Es una transferencia de un solo pago, la cual tiene la condicionalidad que los beneficiarios participen en el programa de acompañamiento sociolaboral y registrar al menos cuatro cotizaciones continuas para salud y pensiones.

¹³ Para mayores referencias véase Vargas, Cuevas y Medillín, 2017

- **Bono de Graduación de Enseñanza Media:** Una transferencia de pago único para mayores de 24 años que logren obtener su licencia de enseñanza media superior (Vargas, et. al., 2017).

Las transferencias correspondientes a los pilares dignidad y deberes tienen una duración máxima de 24 meses, y en el caso de la transferencia monetaria de protección social el monto disminuye gradualmente con el paso del tiempo. Por su parte el Bono de Logro Escolar se ofrece de forma anual al igual que el Bono al Trabajo de la Mujer, el cual tiene una duración máxima de 4 años. En este sentido, destaca el hecho que este programa cuenta con un período de tiempo establecido, en el cual se asume que la población estará en condiciones de salir de su situación de pobreza.

El programa Progresando con Solidaridad ofrece transferencias monetarias condicionadas enfocadas en el fortalecimiento del capital humano, es decir en el ámbito de educación, salud y nutrición de niños y jóvenes del hogar. Por su parte, como se mencionó anteriormente, Red Unidos se vincula con Más Familias en Acción (MFA) para otorgar estas transferencias, las cuales también van dirigidas al fortalecimiento del capital humano¹⁴.

2.2.3.2. Capacitación para la inserción

En cuanto a la capacitación para la inserción se observa que los programas integrales ofrecen tanto capacitación técnica como acompañamiento psicosocial, a través de gestores sociales, los cuales realizan un diagnóstico de las familias atendidas y, en conjunto, generan un plan de trabajo enfocado en el establecimiento de metas a corto y mediano plazo. Asimismo, este diagnóstico servirá para vincular a la población con la oferta pública existente de acuerdo a sus necesidades.

Red Unidos en Colombia opera bajo dos tipos de acompañamiento: familiar y comunitario. El primero lo hace a través de un esquema de condiciones mínimas para la superación de la pobreza extrema, las cuales se espera que los beneficiarios alcancen al finalizar la

¹⁴ Para mayores referencias sobre el funcionamiento de Más Familias en Acción véase Medellín y Sánchez, 2015.

intervención del programa. Se establecen 26 logros agrupados en cinco dimensiones¹⁵, de los cuales 11 son condiciones mínimas y 15 son condiciones deseables (DPS, 2015)

Por otro lado, el acompañamiento comunitario identifica las problemáticas de la localidad mediante un proceso de diagnóstico participativo, a partir del cual se elabora un Plan Comunitario para atender las necesidades de la comunidad. Las dimensiones comunitarias son: 1) Territorio; 2) ambiente y salud; 3) desarrollo productivo; 4) educación, cultura, recreación y deportes; 5) organización, participación y cultura de paz; 6) acceso a la justicia y seguridad (DPS, 2015).

De esta manera, tanto el acompañamiento familiar como el comunitario están a cargo de un cogestor social, el cual en conjunto con los beneficiarios diseña estrategias para alcanzar los logros de superación de la pobreza a nivel del hogar y la comunidad. Una vez identificadas las necesidades y a partir de la elaboración del Plan Trabajo del Hogar y el Plan Comunitario se comienza con la gestión de oferta pública necesaria.

Por su parte, el programa IEF en Chile opera bajo un mecanismo similar, pues a partir de un gestor social se define una estrategia de trabajo con la familia y con base en ella se busca vincular a los beneficiarios con la oferta pública existente, de acuerdo a sus necesidades. Al respecto, se establece:

La selección de programas depende del diagnóstico realizado al ingresar al programa [...] que deriva en un plan de intervención. En este plan se define una estrategia para trabajar con la familia, ajustándose a sus necesidades y recursos particulares, e incluye apoyos y la vinculación a las redes de programas disponibles (Vargas, et. al., 2017: 24).

Una distinción importante del IEF es que a partir del diagnóstico se decide qué tipo de acompañamiento será más benéfico para la familia: psicosocial o sociolaboral. Sobre el primero se establece que tiene como objetivo “promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento

¹⁵ Las dimensiones son: 1) Identificación; 2) ingresos y trabajo; 3) educación y capacitación; 4) salud y nutrición; 5) habitabilidad. Para mayores referencias véase DPS, 2015

autónomo” (Gobierno de Chile, 2012: 4). Mientras que el acompañamiento sociolaboral está enfocado en incrementar la capacidad de generar ingresos autónomos a través de “la inserción laboral dependiente e independiente, mediante la generación de microemprendimientos, el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad y participación laboral” (Cecchini, Robles y Vargas, 2012: 4 citado en Vargas, 2017: 25).

Asimismo, el acompañamiento tanto psicosocial como sociolaboral tiene una duración máximo de 24 meses, en la que se incluye la realización de 19 sesiones de acompañamiento psicosocial y 17 de apoyo sociolaboral. De tal forma que el programa espera que una vez terminado el acompañamiento, las familias ya no reciben las transferencias monetarias base, ni las transferencias del pilar deberes. Sin embargo, pueden tener acceso a otros programas sociales a los que se hayan vinculado como parte de los acompañamientos (Vargas, 2017).

Por último, Prosoli también ofrece un acompañamiento personalizado a través de los enlaces familiares, los cuales visitan a las familias una vez cada dos meses. Asimismo, el objetivo de estas visitas es promover el empoderamiento de las familias en extrema pobreza, su participación en las Escuelas de Familias y la realización de planes para su desarrollo integral y bienestar (Vicepresidencia de la República Dominicana, 2018). El acompañamiento socioeducativo que se da por parte de Prosoli tiene una duración de 36 meses y cuenta con siete componentes: Salud, Educación, Alimentación y Emprendimiento, Medio Ambiente, Formación Humana y Conciencia Ciudadana, Identificación y Tecnología.

2.2.3.3. Acceso a servicios públicos

Los programas integrales tienen como característica principal buscar la vinculación de la población beneficiaria con la oferta pública existente, de acuerdo a las necesidades particulares de cada familia. En este sentido, los promotores o gestores sociales juegan un papel relevante en el funcionamiento de estos programas ya que tienen la función de ser enlaces entre la demanda y la oferta de programas.

De esta manera, el acceso a servicios públicos es una condición básica para el funcionamiento de los programas integrales. En el caso de Red Unidos, el componente de

gestión de la oferta tiene como objetivo “facilitar a los hogares el acceso preferente a los servicios y programas sociales del Estado, así como motivar a las empresas privadas, organizaciones sociales y fuentes oficiales y no oficiales de la cooperación internacional a invertir en iniciativas destinadas a los hogares en situación de pobreza extrema” (DPS, 2015: 34).

Un aspecto relevante de Red Unidos es el hecho de establecer tres condiciones necesarias para la oferta pública: Suficiencia, oportunidad y pertinencia. Sobre la primera se establece que los programas y servicios vinculados deben estar en capacidad de satisfacer la demanda de los hogares en términos de cupo. La segunda condición se refiere a que la oferta pública debe estar condiciones de satisfacer las necesidades de los hogares en el momento adecuado. Por último, en cuanto a la pertinencia se establece que la oferta pública sea capaz de responder a las necesidades de las diferentes regiones del país (DPS, 2015: 35). Establecer las condiciones necesarias para la oferta pública busca garantizar que ésta sea efectiva y tenga la capacidad de incidir en el mejoramiento de las condiciones de la población a la que va dirigida la estrategia Red Unidos.

Por su parte, el IEF también se enfoca en coordinar la oferta pública con la demanda, a través de los gestores sociales del programa. Sin embargo, a diferencia de Red Unidos, el IEF clasifica la oferta pública en tres tipos: garantizada, preferente y regular. La primera se refiere a programas cuya cobertura es universal y el acceso para los participantes es seguro, por su parte, el segundo tipo hace referencia a aquellos programas cuyo cupo es limitado, pero dan preferencia a aquellos participantes del IEF. Por último, la oferta pública regular es aquella que cuenta con cupo límite y no da preferencia a los beneficiarios de este programa (Vargas, 2017).

Por su parte, el Prosoli también fomenta la vinculación con la oferta pública existente a través de distintos convenios con instituciones públicas. Además, como parte de las transferencias monetarias, otorga subsidios enfocados en el acceso a servicios públicos como agua y gas, a través de los llamados bonogas y bonoluz (Vicepresidencia de la República Dominicana, s/f).

2.2.3.4. Coordinación institucional

El pilar central de los programas integrales es la coordinación intra e interinstitucional, así como la vinculación con la iniciativa privada y distintas organizaciones no gubernamentales, así como instituciones internacionales. Por sus características, los programas integrales tienen como condición básica generar un marco de coordinación adecuado, tanto para la identificación de los beneficiarios como para la vinculación de la oferta pública existente con la demanda.

Uno de los elementos diferenciadores entre los programas integrales y los programas articuladores y de acompañamiento, es el hecho que los primeros establecen claramente acuerdos institucionales con los diferentes organismos públicos. En el caso del Prosoli, se firmaron 63 convenios con distintas instituciones tanto públicas como privadas e internacionales. Por su parte, el IEF también estableció la firma de convenios, particularmente con los gobiernos locales para la contratación de los gestores sociales encargados del acompañamiento psicosocial y sociolaboral. Mientras que Red Unidos establece convenios con los gobiernos estatales y municipales para “la identificación de potenciales beneficiarios, focalización territorial, definición de metas de atención y canalización de orientaciones al nivel territorial” (DPS, 2015: 37).

Asimismo, se observa que la gestión de la oferta pública de los programas integrales se realiza a través de una dependencia gubernamental cuyo objetivo es el coordinar acciones con otras dependencias a nivel federal y otros gobiernos a nivel estatal y municipal. En el caso de Red Unidos, esta gestión se hace a través de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza (ANSPE), el IEF lo hace a través del Comité Interministerial de Desarrollo Social (CIDS), mientras que Prosoli lo hace a través del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS).

Por último, en cuanto a la identificación de beneficiarios, se observa que para los programas integrales la focalización es un elemento fundamental para dirigir sus acciones. Por esta razón, utilizan sistemas de información que faciliten la correcta definición de la población atendida. En el caso de Red Unidos cuenta con un sistema de información (SIUNIDOS) que provee información específica que permite conocer la situación de las

comunidades, hogares y personas focalizadas, para la toma de decisiones relacionadas con la planeación, implementación y ejecución de la Estrategia (DPS, 2015).

Por su parte, IEF se apoya de la Ficha de Protección Social, la cual es un cuestionario que mide la vulnerabilidad de una familia de caer en la pobreza. A partir de la FPS se calcula un puntaje que sirve para evaluar aquellas familias que clasifican para ser beneficiarias del programa (Vargas, et. al., 2017). De igual forma el Prosoli cuenta con el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), el cual es una dependencia del gobierno federal cuyo objetivo es “identificar, caracterizar, registrar y priorizar las familias en condición de pobreza que habitan en zonas geográficas identificadas en el Mapa de la Pobreza, y en zonas fuera del mismo, que resulten de interés para los fines de las políticas públicas” (SIUBEN, 2020). Asimismo, esta dependencia busca ser un instrumento de focalización de la política social y generar información para las instituciones y organizaciones sociales.

Capítulo 3

Análisis de los resultados de las políticas de inclusión laboral y productiva en América Latina y el Caribe

La implementación de los programas de inclusión en América Latina y el Caribe en los últimos años responde a la necesidad de encaminar acciones orientadas a mejorar la generación de ingresos de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, ya sea a través de la inserción laboral o por medio del autoempleo con el desarrollo de proyectos productivos.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la incidencia por tipo de programas de inclusión laboral y productiva implementados en la región. Para ello, se recurre a las evaluaciones disponibles debido a que éstas “permiten medir el alcance de los programas, así como sus efectos y transferibilidad al resto de la sociedad” (OIT, 2016: 85). Asimismo, a través del análisis cualitativo comparativo (QCA, por sus siglas en inglés) se hace una estimación de la combinación de factores que inciden en la obtención de tres resultados positivos en las estrategias: aumento de los ingresos, reducción de la pobreza e incidencia en la inserción laboral por parte de los participantes de estos programas.

3.1. Metodología del análisis cualitativo comparativo

Dadas los objetivos planteados en este trabajo de tesis, así como la disponibilidad de información para el objeto de estudio, se utilizarán herramientas de análisis cualitativo para probar la hipótesis planteada. Particularmente, se utiliza el método de Análisis Cualitativo Comparativo (QCA, por sus siglas en inglés), el cual fue propuesto por Ragin en 1987. Entre los usos más comunes de esta técnica destaca la “posibilidad de analizar sistemáticamente el conjunto de condiciones causales que subyacen a un hecho social” (Ariza y Gandini, 2012: 498).

Este método se basa en el álgebra booleana para identificar una serie de factores asociados a la presencia de un resultado dado. Así, dicha estrategia es recomendada para hacer comparaciones con una muestra (N) pequeña pero con un cierto nivel de complejidad. El QCA cuenta con dos grandes tipos de análisis: dicotómico (crisp sets) y categorías difusas

(fuzzy sets). El primero de ellos establece las variables de forma binaria, 1 para expresar que la variable se incluye en el resultado y 0 para representar la exclusión de la variable (Escotti, 2018). Por su parte, el análisis de categorías difusas permite dar valores a las variables entre 0 y 1.

De esta manera se tienen variables independientes asociadas a una variable dependiente o de resultado con el objetivo de determinar cuáles de dichas variables independientes son factores asociados a la obtención de este resultado en particular. Para ello, es necesario construir lo que se denomina la *Tabla de Verdad*, la cual ordenará los casos de acuerdo con las combinaciones posibles en las variables independientes, de tal manera que cada combinación lógica posible de cada uno de los valores independientes representa un fila de la tabla de la verdad (Escotti, 2018). Así, la Tabla de Verdad contiene distintos niveles de análisis de acuerdo con el nivel de complejidad deseado y permite conocer las distintas combinaciones posibles que llevan a un resultado de éxito.

Asimismo, es importante precisar que esta metodología requiere una fundamentación teórica sólida para establecer las relaciones causales, debido a que “la validez del análisis no se sustenta en la variabilidad estadística, sino en la evaluación cualitativa del conjunto de condiciones y situaciones causales vinculadas con el resultado” (Ariza y Gandini, 2012: 509).

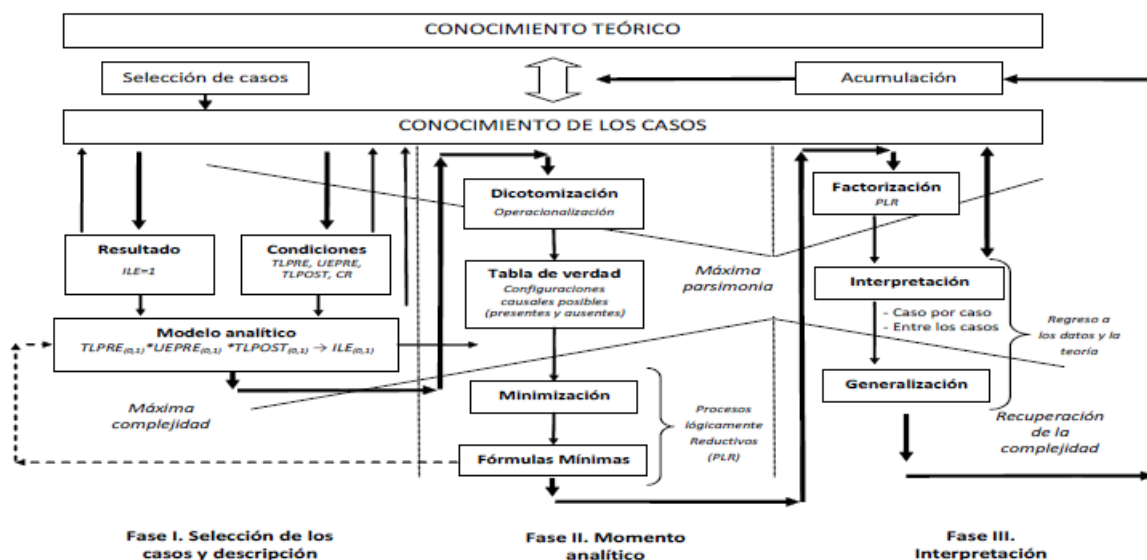
De acuerdo con Ariza y Gandini (2012), esta metodología se puede estructurar en tres grandes fases (Véase figura 2):

- 1) **Selección de casos:** A partir de un enfoque teórico sólido se seleccionan los casos a analizar, así como la propuesta del modelo analítico.
- 2) **Momento analítico:** Se procede a construir la base de datos (dicotómica o difusa) para el cálculo de la tabla de verdad y encontrar las fórmulas mínimas.
- 3) **Interpretación:** Se factorizan los resultados obtenidos y se interpretan las relaciones causales.
- 4)

Así pues, el método QCA se utilizará en este trabajo de tesis para encontrar las combinaciones posibles de elementos del diseño de las estrategias de inclusión productiva

implementadas en América Latina que hayan presentado resultados positivos en términos de: generación de ingresos, reducción de pobreza y mejora en la inserción laboral de la población participante de estos programas. Para realizar los cálculos necesarios, se utilizará el software especializado fs/QCA 3.0¹⁶, el cual ha sido desarrollado por la Universidad de California.

Figura 2. Fases del método QCA



Fuente: Ariza y Gandini, 2012

3.2. Evaluaciones de los programas de inclusión laboral y productiva

Como se observa en la Tabla 3, se encontraron un total de 12 evaluaciones para 9 programas de inclusión laboral y productiva. Esto debido a que programas como Ingreso Ético Familiar (Chile) y Haku Wiñay (Perú) contaron con más de una evaluación. Por su parte, programas como Emprendiendo una Vida Mejor (Honduras) y Ruta para la Superación de la Pobreza Extrema (Colombia) no cuentan con evaluaciones debido a que fueron implementadas recientemente, por lo que aún no hay información suficiente sobre su posible impacto. Asimismo, es importante destacar que ninguno de los programas de acompañamiento técnico cuenta con evaluaciones de impacto, lo cual posiblemente encuentre su explicación en el hecho de que desde su diseño este tipo de programas no

¹⁶ Para mayores referencias véase <http://www.socsci.uci.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml>

consideran recopilar información suficiente para determinar el impacto de estas estrategias. Por tal motivo, no se incluirá el análisis de estos programas en el presente apartado.

Tabla 3. Evaluaciones por tipo de programa de inclusión laboral y productiva en América Latina

| Programa de inclusión laboral y productiva | País | Tipo de programa | Tipo de Evaluación | Período de evaluación | Metodología |
|--|----------------------|------------------|--------------------|-----------------------|----------------------------------|
| Brasil Sin Miseria | Brasil | Articulador | Impacto | 2011-2015 | Propensity Score Matching |
| Ingreso Ético Familiar | Chile | Integral | Impacto | 2011 (8 meses) | Historia de Vida |
| | | | | 2011 (8 meses) | Propensity Score Matching |
| | | | | 2013-2015 | Análisis antes/después |
| Produciendo por mi futuro | Colombia | Acompañamiento | Impacto | 2015-2017 | Historia de Vida |
| Red UNIDOS | Colombia | Integral | Impacto | 2010-2012 | Doble Diferencias |
| Transformando mi futuro | Colombia | Acompañamiento | Impacto | 2016-208 | Historia de Vida |
| Puente al Desarrollo | Costa Rica | Articulador | Resultados | 2015-2017 | Propensity Score Matching |
| S.O. Familia por Familia | Paraguay | Acompañamiento | Impacto | 2015-2017 | Variables instrumentales |
| Haku Wiñay | Perú | Articulador | Impacto | 2013-2015 | Doble Diferencias |
| | | | Procesos | 2012-2014 | Entrevistas semi - estructuradas |
| Progresando con Solidaridad | República Dominicana | Integral | Impacto | 2016-2019 | Cuantitativa |

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la metodología utilizada en estas evaluaciones se observa la mayoría utiliza métodos cuantitativos, especialmente el *Propensity Score Matching* y análisis de Doble Diferencias (DD)¹⁷; mientras que otras se basa en metodologías de tipo cualitativo, particularmente el análisis de Historia de Vida, entrevistas semiestructuradas, así como análisis documental.

¹⁷ Para mayores referencias véase Escobal y otros, 2016

3.3. Descripción de los resultados a partir de las evaluaciones

Para comprobar la incidencia de los PILyP según su tipo, el análisis del presente apartado se centra en las siguientes variables, de acuerdo con la disponibilidad de información de cada evaluación:

- **Ingresos:** Conocer si el programa tuvo un impacto en el aumento de los ingresos de la población participante.
- **Reducción pobreza:** En cuanto a esta variable, se busca saber si el programa tuvo algún impacto en términos de reducción de la pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con la medición de cada país.
- **Inserción laboral:** Interesa determinar si el programa tuvo un impacto respecto a la tasa de desempleo de la población participante o si se presenta un incremento en la elaboración de proyectos productivos (autoempleo).

3.3.1. Programas articuladores de oferta pública

De acuerdo con las evaluaciones consultadas se observa que los programas articuladores han contribuido al incremento de los ingresos de la población beneficiaria. Tal es el caso de Brasil Sin Miseria, en donde se registró un aumento en la renta media, de las 3.8 millones familias analizadas, de 85.8 a 118.70 reales brasileños en el período 2011-2015, lo cual representa un aumento del 38% (Mello, 2018: 206). En el caso del programa Puente al Desarrollo, se observa que el ingreso promedio mensual per cápita de las familias analizadas pasó de 29,551 a 53, 585 colones, de 2015 a 2017, lo cual representa un aumento de casi el doble de los ingresos en el periodo analizado (Sánchez, 2018: 48).. Por su parte, Escobal y otros (2016:76), encuentran que para las familias beneficiarias del HW tuvieron un incremento del 7.8%. En el caso de Puente al Desarrollo y de HW, de acuerdo con sus evaluaciones, estos resultados son atribuibles al programa, mientras que el caso de BSM se reconoce las variables analizadas son capaces de explicar el 27% de los resultados en términos de aumento en el ingreso, mientras que el 73% restante se debe a otros factores. No obstante, los autores señalan que “este resultado parece bastante razonable considerando

la realidad compleja en la que se insertan las familias de bajos ingresos” (Mello, 2018: 206).

Bajo la misma lógica, estos programas presentan evidencia de un impacto positivo en términos de reducción la pobreza, el cual es atribuible al programa, pues para el caso de BSM se observa que el 78.3% de las familias encuestadas para este estudio se encontraban en una situación de pobreza extrema en 2011, mientras que para 2015 este porcentaje se redujo a 62.2% (Mello, 2018: 140). De manera similar para Puente al Desarrollo se estima que en 2015 el 90.9% de la población que participó se encontraba en situación de pobreza extrema¹⁸, mientras que para 2017, esta proporción se redujo al 46.1% (Sánchez, 2018: 47). Para el caso del Haku Wiñay, las evaluaciones consultadas no miden la incidencia del programa en términos de pobreza. Asimismo, otro aspecto en el que los programas articuladores de oferta pública han demostrado tener un impacto positivo es en el acceso a servicios básicos, como drenaje, agua entubada y mejoramiento de vivienda.

En términos de inserción laboral, para el caso de Puente al Desarrollo se establece que a pesar de que el acceso al empleo se encuentra como objetivo dentro de la estrategia, en la práctica no se han logrado concretar las vinculaciones necesarias con otras dependencias para avanzar en el cumplimiento de dicho objetivo. Por su parte, en el programa Haku Wiñay se encuentra evidencia que “sugiere que la intervención ha generado cambios en el uso de la mano de obra, privilegiando la utilización de los recursos propios y reduciendo el peso de la venta de mano de obra para tareas agropecuarias en parcelas ajenas” (Escobal y otros, 2016: 77).

3.3.2. Programas de acompañamiento

Como se mencionó anteriormente, las evaluaciones disponibles para los programas de acompañamiento se enfocan en aquellos que están basados en el modelo de graduación de BRAC, particularmente en: Produciendo por mi Futuro (Colombia), Transformando mi Futuro (Colombia) y Sembrando Oportunidades Familia por Familia (Paraguay).

¹⁸ De acuerdo con la Línea de Pobreza estimada por el Instituto Mixto de Asistencia Social (IMAS) de Costa Rica

En cuanto a la inserción laboral se observa que estos programas tienen un efecto positivo, particularmente en la implementación de proyectos productivos por cuenta propia, pues a partir de la evidencia documentada se observa que para el caso de Produciendo por mi Futuro el 64% de los participantes diversificaron sus actividades productivas (Moreno y otros, 2017). Asimismo, en el programa Transformando mi Futuro se muestra un incremento del 49% en los ingresos totales por empleo (Fundación Capital, 2019), mientras que los participantes de S.O Familia por Familia presentan un incremento del 27% (0.84 horas) en las horas trabajadas al día (Maldonado y otros, 2019: 21).

Por último, en términos de aumento en los ingresos y reducción de la pobreza, estos programas no tuvieron un impacto importante, pues en ambos casos únicamente Transformado mi Futuro y S.O Familia por Familia presentan mejoras. Respecto al ingreso, TMF reporta un aumento del 16% de los ingresos totales de los hogares mientras que para la reducción de la pobreza monetaria de las familias participantes el programa encuentra una disminución de 11 puntos porcentuales. En el caso de S.O Familia por Familia se reporta un incremento de los ingresos agrícolas en 3.4% así como una reducción del 9% de las familias participantes que se encontraban por debajo de la Línea de Pobreza de Paraguay.

3.3.3. Programas integrales

Los programas integrales, es decir, aquellos que combinan acciones tanto de articulación de la oferta pública y la demanda como acompañamiento psicosocial para la población beneficiaria, han tenido un impacto positivo en cuanto a la inserción laboral. Para el caso de Ingreso Ético Familiar se observa un incremento del 7.3% de los hogares que mencionaron contar con al menos un integrante del hogar ocupado al momento de la encuesta antes y después de la intervención. Asimismo, si se considera el subconjunto de la población egresada que participó en el componente de Acompañamiento Sociolaboral, se muestra que el total de personas desocupadas pasaron de 1,232 en 2013 a 736 en 2016, lo cual representó una disminución de personas desocupadas en 29 puntos porcentuales respecto al porcentaje registrado al inicio del programa (González, 2018: 156).

Progresando con Solidaridad presenta una mejora en la inserción laboral, particularmente en las mujeres, de tal forma que los resultados arrojan que las jefas de familia participantes del programa tienen una probabilidad entre 3.3pp y 4.1pp de haber trabajado por un sueldo en los últimos 30 días previos a la realización de la encuesta (Vicepresidencia de la República Dominicana, 2019: 7). Mientras que la evaluación de impacto de Red Unidos establece que no hay evidencia de un impacto significativo del programa en términos de mejora para la inserción laboral (ANSPE, 2012).

En términos de reducción de la pobreza únicamente IEF presenta un impacto positivo, pues las evidencias encuentran que en 2012 el 85% de los hogares (2623 hogares), se encontraban en situación de pobreza extrema, mientras que para 2016, este porcentaje disminuyó a 59.5%, (1, 803 hogares). Es decir, los hogares en pobreza extrema disminuyeron en 27% durante el período de estudio. Por su parte, no se encontró un impacto significativo por parte del programa Red Unidos en Colombia, mientras que la evaluación del Prosoli no consideró esta variable.

Un caso similar ocurre en términos de la generación de ingresos, es decir, solamente se registra evidencia de un impacto en el caso del IEF, el cual incrementó entre 2013 y 2016 los ingresos totales de los participantes en 21.2% (González, 2018: 152). Para el caso de la evaluación del Prosoli tampoco se consideró esta variable de observación, mientras que en Red Unidos no se encontró un impacto significativo (ANSPE, 2012).

3.3.4. Balance de resultados

A partir de las evaluaciones revisadas se puede concluir que los programas articuladores de oferta pública presentan un impacto positivo en términos de aumento de los ingresos de la población participante y reducción de la pobreza. Sin embargo, respecto a la inserción laboral, estos programas en su conjunto no lograron tener una incidencia considerable.

Los programas articuladores buscan atender un número amplio de familias, para el caso de Haku Wiñay, desde 2012 a 2018 ha atendido a 232mil hogares, por su parte BSM tenía como población objetivo 16 millones de familias mientras que Puente al Desarrollo ha atendido un total de 55 mil familias. Asimismo, es importante destacar que los apoyos destinados a la implementación de proyectos productivos se enfocan particularmente en

proyectos agrícolas. De tal manera que, de acuerdo con sus características, estos programas requieren de una alta coordinación inter e intrainstitucional.

Por su parte, los programas de acompañamiento basados en el modelo de graduación tienen un impacto importante en el establecimiento de proyectos productivos por parte de la población participante. De igual forma, presentan una mejora considerable en los ingresos. Sin embargo, la evidencia no presenta un impacto en términos de reducción de la pobreza. Así pues, estos programas no requieren una coordinación institucional compleja más allá de la asociación que existe con los programas de transferencias monetarias condicionadas.

En este sentido, los programas de acompañamiento tienen una duración de máximo 24 meses y una vez terminada la implementación no se les da mayor seguimiento a la población beneficiaria, lo cual podría representar un riesgo para que los beneficiarios del programa que lograron incrementar sus ingresos y nivel de consumo tengan una recaída. No obstante, las evidencias presentadas por Banerjee y otros (2015) al analizar la implementación de este tipo de programas de 2007 a 2014 establecen que el efecto del programa se mantiene en el tiempo.

Por último, los programas integrales parecen tener un impacto positivo en la inserción laboral, aumento del consumo y reducción de la pobreza. Sin embargo, la información disponible para las evaluaciones no es contundente respecto a estos resultados. Asimismo, estos programas están dirigidos a un número amplio de beneficiarios por lo que su implementación requiere una elevada coordinación institucional tanto al interior del gobierno federal como en los diferentes órdenes de gobierno. De igual forma, por su diseño, estos programas requieren un mayor tiempo de respuesta (de 3 a 4 años). Así pues, se puede concluir que los programas de inclusión laboral y productiva enfocados en la población en situación de pobreza extrema presentan resultados distintos a partir del diseño y las características propias del programa.

3.4. Estimación de los factores asociados a un impacto positivo

Como se mencionó en la sección 3.1., para determinar qué factores influyen en los resultados obtenidos por los programas de inclusión laboral y productiva, se utilizará el método QCA, específicamente su variante dicotómica (crisp sets), la cual admite dos tipos

de resultado: presencia y ausencia de alguna característica y se codifican de forma binaria con 1 para indicar presencia y 0 para ausencia.

Para este modelo se plantean tres diferentes tipos de resultados esperados de los programas de inclusión laboral y productiva: 1) mejora en los ingresos de la población participante; 2) reducción de los niveles de pobreza en la población beneficiaria; 3) mejora en la inserción laboral. Los resultados se codifican con 1 si el programa presentó un resultado positivo en el rubro, de acuerdo con las evaluaciones consultadas, y 0 en caso contrario.

En cuanto a las variables explicativas se parte del marco analítico propuesto en el apartado 1.4. de este trabajo de tesis, en el cual se consideran las siguientes variables explicativas agrupadas en cuatro dimensiones: 1) Ingresos: vinculación del programa con un PTMC; 2) Capacitación y acompañamiento: asistencia técnica, asistencia psicosocial, capacitación personalizada; 3) Acceso a servicios sociales: oferta de servicios públicos básicos y oferta de otros servicios públicos; 4) Coordinación institucional: coordinación a nivel federal, a nivel estatal y con empresas privadas (Véase Tabla 4).

Las variables explicativas se codifican de la misma manera que las variables dependientes (1 si el programa tuvo presencia de algún factor y 0 en caso contrario). Asimismo, es importante destacar que este tipo de modelos permite únicamente tener una variable dependiente, por lo que se hará el análisis de los factores explicativos para cada posible resultado.

3.4.1. Aumento de los ingresos

El primer modelo que se explicará será aquel en el que se busca estimar las posibles combinaciones de factores que hacen que los programas de inclusión laboral y productiva tengan un efecto en el aumento de los ingresos de la población participante. Para ello, la formulación del modelo es la siguiente: Aumento de los ingresos = $f(\text{PTMC}, \text{AT}, \text{AP}, \text{CP}, \text{OSP}, \text{OTG}, \text{CI}, \text{CE}, \text{CEMP})$

Tabla 4. Descripción de variables explicativas

| Dimensión | Variable | Abreviatura | Descripción |
|-------------------------------|---|-------------|--|
| Ingreso | Vinculación con un PTMC | PTMC | Que el programa se vincule con un programa de transferencias monetarias condicionadas más amplio |
| Capacitación y acompañamiento | Asesoría técnica | AT | Se ofrece capacitación para el desarrollo de habilidades técnicas relacionadas con la implementación de un proyecto productivo o en materia de inserción laboral |
| | Acompañamiento psicosocial | AP | Se ofrece acompañamiento para el desarrollo de habilidades relacionadas con el trabajo en equipo, mejora del autoestima y empoderamiento |
| | Capacitación personalizada | CP | Si el programa brinda atención de forma individualizada a través de trabajadores sociales |
| Acceso a servicios | Acceso a servicios básicos | OSP | Se vincula a la población con acceso a servicios de educación y salud |
| | Otras transferencias gubernamentales | OTG | Se vincula a la población para el acceso a otros servicios como infraestructura pública, mejoramiento de vivienda u otras transferencias de ingresos |
| Coordinación institucional | Coordinación a nivel federal | CI | Si el programa establece acuerdos de coordinación con otras dependencias a nivel federal |
| | Coordinación a nivel estatal | CE | Si el programa establece acuerdos de coordinación con otros órdenes de gobierno, ya sea a nivel estatal y/o municipal |
| | Coordinación con empresas u organizaciones no gubernamentales | CEMP | Si el programa establece acuerdos de coordinación con otros actores como empresas y/u ONG's |

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente se calcula la Tabla de Verdad, la cual representa todas las posibles combinaciones de factores existentes¹⁹. Las combinaciones arrojadas por la Tabla de Verdad se pueden clasificar en cuatro tipos de acuerdo con el coeficiente de consistencia:

¹⁹ Para conocer las posibles combinaciones de factores se usa la función exponencial 2^n , donde n representa el número de factores que utiliza el modelo

- a) Éxitos: hace referencia a que una combinación de factores está asociada con la presencia de la variable dependiente, en este caso, aumento de ingresos. Su coeficiente de consistencia es 1.
- b) Contradictoria: en este caso significa que a dicha combinación no es posible asignarle presencia o ausencia de la variable dependiente. Su coeficiente de consistencia es 0.67
- c) Empíricamente inexistentes: estas combinaciones se refieren a aquellas que son posibles teóricamente pero que no es posible identificarlas a partir de los resultados empíricos. No tienen coeficiente de consistencia.
- d) Fracasos: Por último, las combinaciones catalogadas como fracasos son aquellas que están asociadas con la ausencia de la variable dependiente. Su coeficiente de consistencia es 0.

En el caso de este modelo se observa que, al ser nueve factores, se tienen un total de 512 posibles combinaciones, de las cuales seis son éxitos, tres fracasos y el resto empíricamente inexistentes. De igual forma, es importante destacar que no se presentan combinaciones contradictorias.

Así pues, el modelo con solución compleja nos arroja seis posibles combinaciones de factores que llevan a que las políticas de inclusión laboral y productiva generen un aumento en los ingresos de la población participante. La consistencia (solution consistency) y cobertura del modelo (solution coverage) tienen valor de 1, lo cual indica la proporción de casos incluidos en el la solución que presentan el resultado de interés, en este caso es del 100% de los casos, mientras que la cobertura indica la proporción de casos con el resultado de interés que son explicados por el modelo, que en este caso también es del 100%.

En cuanto a las combinaciones se observa que la primera de ellas, compuesta por la presencia de asistencia técnica (AT), acompañamiento psicosocial (AP) y capacitación personalizada (CP), así como ausencia de los demás elementos, tiene una cobertura de 0.285, lo cual significa que el 28.5% de los casos de éxito en el modelo son explicados por esta combinación, es decir, por únicamente la dimensión de capacitación y acompañamiento.

Tabla 5. Solución compleja de la combinación de factores asociados al aumento de los ingresos

```

Model: INGRESOS = f(PTMC, AT, AP, CP, OSP, OTG, CI, CE, CEMP)
Algorithm: Quine-McCluskey

--- COMPLEX SOLUTION ---
frequency cutoff: 1
consistency cutoff: 1

              raw          unique
              coverage     coverage  consistency
-----
PTMC*AT*AP*CP*~OSP*~OTG*~CI*~CE*~CEMP  0.285714  0.285714  1
~PTMC*~AT*~AP*CP*OSP*OTG*CI*~CE*~CEMP  0.142857  0.142857  1
~PTMC*AT*AP*CP*OSP*~OTG*CI*~CE*~CEMP  0.142857  0.142857  1
PTMC*AT*~AP*CP*~OSP*OTG*~CI*CE*~CEMP  0.142857  0.142857  1
PTMC*AT*~AP*CP*OSP*OTG*CI*CE*~CEMP  0.142857  0.142857  1
~PTMC*~AT*AP*CP*OSP*OTG*CI*CE*CEMP  0.142857  0.142857  1
solution coverage: 1
solution consistency: 1

```

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del software fs/QCA 3.0

En el caso de este modelo se observa que, al ser once factores, se tienen un total de 2048 posibles combinaciones, de las cuales seis son éxitos, tres fracasos y el resto empíricamente inexistentes. De igual forma, es importante destacar que no se presentan combinaciones contradictorias.

El resto de los casos de éxito (71.5%) se explica por cinco combinaciones posibles en donde participan variables de las cuatro dimensiones de análisis, tal como se observa en la tabla 5). En este sentido, es posible hacer una interpretación por tipo de variable dentro de su respectiva dimensión. Al respecto, se observa que en el 57% de los casos de éxito, los PILyP se encuentran vinculados con un programa de transferencias monetarias condicionadas.

Dentro de la dimensión de capacitación y acompañamiento se observa que en el 72% de los casos de éxito está presente la asistencia técnica, mientras que en el 57% está presente el acompañamiento psicosocial, en cambio la capacitación personalizada está presente en todos los casos de éxito. Mientras que en el caso del acceso a servicios básicos el 57% de los casos se explica tanto por el acceso a servicios básicos, así como otras ofertas gubernamentales.

Por último, en cuanto a la dimensión de coordinación institucional, los resultados arrojan que en el 57% de los casos de éxito se presentó coordinación a nivel federal, mientras que en el 42% hubo coordinación a nivel estatal y únicamente el 14% de los casos de éxito se dio cuando hubo vinculación con las empresas.

3.4.2. Reducción de la pobreza

El segundo modelo es aquel en el que se busca estimar las combinaciones de factores asociados con la reducción de la pobreza por ingresos de la población participante. Para ello, la formulación del modelo es la siguiente: Reducción de la pobreza = $f(\text{PTMC}, \text{AT}, \text{AP}, \text{CP}, \text{OSP}, \text{OTG}, \text{CI}, \text{CE}, \text{CEMP})$. Así pues, de las 512 combinaciones posibles, este modelo arroja cinco combinaciones de éxito y cuatro fracasos, mientras que el resto son empíricamente inexistentes

Se observa que el modelo con solución compleja nos arroja cinco posibles combinaciones de factores que llevan a que las políticas de inclusión laboral y productiva generen una reducción de la pobreza en la población participante. La consistencia (solution consistency) y cobertura del modelo (solution coverage) tienen valor de 1, al igual que el primer modelo (Véase Tabla 6).

Sobre la combinación de factores se observa que el 33% de los casos de éxito se explican a partir de la dimensión de acompañamiento y la vinculación de los PILyP con un programa de transferencias monetarias condicionadas. Mientras que el 67% de los casos restantes se explica por cuatro distintas combinaciones entre las cuales se encuentra la presencia de variables de las dimensiones señaladas.

En este sentido, en el 50% de los casos de éxito los PILyP están asociados con un programa de transferencias monetarias condicionadas. Por otro lado, el 68% de los casos de éxito tiene presencia de asistencia técnica al igual que acompañamiento psicosocial, mientras que en todos los casos de éxito se encuentra la presencia de capacitación personalizada.

En cuanto a la dimensión de acceso a servicios básicos los resultados arrojan que el 64% de los casos de éxito tiene presencia de acceso a servicios básicos, mientras que 42% también tiene acceso a otro tipo de programas. Por último, sobre la coordinación institucional se

encuentra que el 64% de los casos de éxito tiene coordinación a nivel federal, 32% tienen coordinación estatal y únicamente el 16% se vincula con empresas.

Tabla 6. Solución compleja de la combinación de factores asociados a la reducción de la pobreza al aumento de los ingresos

```

Model: POBREZA = f(PTMC, AT, AP, CP, OSP, OTG, CI, CE, CEMP)
Algorithm: Quine-McCluskey

--- COMPLEX SOLUTION ---
frequency cutoff: 1
consistency cutoff: 1

              raw      unique
              coverage  coverage  consistency
-----
PTMC*AT*AP*CP*~OSP*~OTG*~CI*~CE*~CEMP  0.333333  0.333333  1
~PTMC*~AT*~AP*CP*OSP*OTG*CI*~CE*~CEMP  0.166667  0.166667  1
~PTMC*AT*AP*CP*OSP*~OTG*CI*~CE*~CEMP  0.166667  0.166667  1
PTMC*AT*~AP*CP*OSP*OTG*CI*CE*~CEMP  0.166667  0.166667  1
~PTMC*~AT*AP*CP*OSP*OTG*CI*CE*CEMP  0.166667  0.166667  1
solution coverage: 1
solution consistency: 1

```

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del software fs/QCA 3.0

3.4.3. Inserción laboral

El tercer modelo que se estima es aquel que busca las distintas combinaciones posibles de factores que tienen como resultado un impacto positivo en la inserción laboral de la población participante de estos programas. La formulación del modelo es la siguiente: Inserción laboral = $f(\text{PTMC}, \text{AT}, \text{AP}, \text{CP}, \text{OSP}, \text{OTG}, \text{CI}, \text{CE}, \text{CEMP})$. Al igual que los modelos anteriores, se tienen un total de 512 combinaciones posibles de las cuales cuatro son de éxito y cinco de fracaso, mientras que el resto son empíricamente inexistentes.

El modelo con solución compleja arroja cuatro posibles combinaciones de factores asociadas a que el programa tenga un impacto positivo en la inserción laboral de los participantes. Al igual que los modelos anteriores, se observa que tanto la consistencia (solution consistency) y cobertura del modelo (solution coverage) tienen valor de 1, lo cual es adecuado (Véase Tabla 7).

La combinación entre que el PILyP se encuentre asociado con un programa de transferencias monetarias condicionadas más el componente de capacitación y acompañamiento con ausencia de las otras dos dimensiones (acceso a servicios básicos y coordinación) explican el 40% de los casos de éxito en términos de inserción laboral.

Tabla 7. Solución compleja de la combinación de factores asociados a la inserción laboral

```

Model: INSERCIÓN = f(PTMC, AT, AP, CP, OSP, OTG, CI, CE, CEMP)
Algorithm: Quine-McCluskey

--- COMPLEX SOLUTION ---
frequency cutoff: 1
consistency cutoff: 1

              raw      unique
              coverage coverage consistency
-----
PTMC*AT*AP*CP*~OSP*~OTG*~CI*~CE*~CEMP  0.4      0.4      1
~PTMC*AT*AP*CP*OSP*~OTG*CI*~CE*~CEMP  0.2      0.2      1
PTMC*AT*~AP*CP*~OSP*OTG*~CI*CE*~CEMP  0.2      0.2      1
PTMC*AT*AP*CP*OSP*~OTG*CI*~CE*CEMP  0.2      0.2      1
solution coverage: 1
solution consistency: 1

```

Asimismo, el 80% de los casos de éxito se explica por la vinculación entre el programa de inclusión laboral y productiva con un PTMC. En cuanto a la dimensión de capacitación y acompañamiento para la inserción laboral, se observa que todos los casos de éxito se explican por la presencia de asistencia técnica y capacitación personalizada, mientras que el 80% de los casos lo hace con acompañamiento psicosocial.

Respecto a la coordinación institucional se encuentra que el 40% de los casos de éxito se explica por acceso a servicios básicos, mientras que otras ofertas gubernamentales está presente en el 20% de los casos de éxito. Por último, la coordinación a nivel federal se encuentra en el 40%, mientras la coordinación estatal y con empresas únicamente en el 20% de los casos en los que se logró un impacto positivo en términos de inserción laboral.

3.4.4. Balance de resultados

A partir del análisis cualitativo comparativo se pueden encontrar las distintas combinaciones de factores que llevan a la existencia de cierto tipo de resultado. En el caso de este trabajo de tesis se estimó el modelo para encontrar las distintas combinaciones de

once variables asociadas a tres posibles resultados independientes entre sí: aumento de los ingresos, reducción de la pobreza e inserción laboral por parte de la población beneficiaria.

En su conjunto, las combinaciones de los factores asociados a los tres posibles resultados analizados muestran que la capacitación personalizada es un elemento fundamental en el impacto positivo de los programas de inclusión laboral y productiva. Esto debido a que, en los tres resultados presentados, se observa que este factor aparece en todos los casos de éxito asociados a los programas. Otro factor relevante, es la asistencia técnica, la cual se encuentra presente la mayoría de los casos asociados a los tres tipos de resultados de éxito de los programas. En contraste, la coordinación con empresas u ONG's no representa un factor relevante asociado a un impacto positivo por parte de los programas de inclusión laboral y productiva.

En este sentido, se observa la combinación que está presente en el mayor porcentaje de casos de éxito es aquella que está compuesta por la vinculación del programa a un PTMC más la dimensión de acompañamiento en su conjunto, adicionalmente los programas pueden incluir otro tipo de transferencias y a su vez tener convenios de vinculación a nivel federal o estatal, sin embargo, estas últimas dimensiones no se presentan como un componente fundamental para el éxito de los programas.

Capítulo 4

Programas de inclusión laboral y productiva vinculados a Prospera. Programa de Inclusión Social (2014-2018)

Desde 1997, uno de los principales instrumentos de política social en México fue el programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), Progres-Oportunidades-Prospera (POP)²⁰, el cual buscaba incrementar el consumo de la población en situación de pobreza para mejorar su calidad de vida así como fortalecer el capital humano con el fin de romper con el círculo de pobreza intergeneracional (Prospera, 2018). Para ello, el programa incluyó tres componentes fundamentales: alimentación, salud y educación, tal como se detalla en el primer apartado de este capítulo.

Sin embargo, en 2014, el POP incorporó el Componente de Vinculación, el cual tenía como objetivo coordinar acciones entre Prospera y distintas dependencias a nivel federal para fomentar la inclusión productiva, laboral y financiera, en la búsqueda de una política de atención integral que permitiera a la población participante tener mejores oportunidades para generar sus propios ingresos.

Para ello, desde Prospera se implementaron cuatro estrategias distintas encaminadas a la inclusión productiva: De la Mano con Prospera (DMP), Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP), Programa de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO) y Componente Tradicional. En este trabajo de tesis se analizarán únicamente las primeras dos estrategias, debido a que PROINPRO fue cancelado antes de concluir el período de intervención, por lo que no es posible documentar hallazgos relevantes al respecto. Por su parte el Componente Tradicional consistió únicamente en dar asesorías sobre la oferta existente de programas para el desarrollo de proyectos productivos a aquellos beneficiarios de Prospera interesados en la implementación de algún negocio propio, de tal forma que este mecanismo no forma parte del objeto de estudio puesto que su atención se limita únicamente a proporcionar

²⁰ El programa inició operaciones en 1997 bajo el nombre de Progres-Oportunidades-Prospera, posteriormente en 2002 cambió su nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y en 2014 volvió a cambiar de nombre a PROSPERA Programa de Inclusión Social.

información sobre los distintos programas de fomento productivo ofertados a nivel federal a los participantes de Prospera interesados en la implementación de un proyecto productivo.

Así pues, para el caso del Programa Piloto Territorios Productivo (PPTP) y De la Mano con Prospera (DMP), se observa que ambas estrategias, por su diseño se pueden clasificar como PILyP de acuerdo con el marco analítico presentado en capítulos anteriores. Particularmente, el primero de ellos presenta características de un programa articulador, toda vez que desde la definición del problema, se planteaba la necesidad de articular la demanda con la oferta de servicios públicos. Asimismo, el programa buscó la coordinación con distintos programas de fomento productivo ofrecidos con diferentes dependencias a nivel federal. Por último, en cuanto a la dimensión de capacitación y acompañamiento, destaca el papel de los promotores sociales en la atención personalizada a la población participante. Sin embargo, la estrategia no contó con acompañamiento psicosocial.

Mientras que De la Mano con Prospera, dadas sus características, presenta elementos suficientes para ser considerada dentro de los programas de acompañamiento basados en el modelo de graduación. Esto debido a que pone énfasis en el acompañamiento psicosocial, asistencia técnica y capacitación personalizada, mientras que se vincula con Prospera para garantizar la transferencia de ingresos a la población participante. Sin embargo, el programa no ofrece el acceso a otros servicios básicos como parte de sus componentes, tal como se describirá a lo largo de este capítulo.

4.1. Progres-Oportunidades-Prospera (POP): contexto histórico

Después de la crisis de la deuda en los años ochenta y con la implementación del modelo neoliberal en la mayoría de los países de América Latina, la política social en la región sufrió una serie de reformas estructurales basadas en el Consenso de Washington, las cuales se caracterizaron principalmente por una reducción de la participación del Estado en la economía.

El nuevo paradigma de bienestar, partía de una crítica al esquema de política social implementado durante el período de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el cual se había caracterizado por estar dirigido, principalmente, a los trabajadores

formales en zonas urbanas. De tal forma que, pese a la existencia de servicios de bienestar con tendencia hacia la universalización, como el caso de la educación, aún existían altos grados de estratificación.

Se establecía que la política social tenía costos elevados, por lo que en el marco de una política fiscal restrictiva, era necesario buscar mecanismos y estrategias eficaces en el combate a la pobreza, tales como: políticas focalizadas, mayor apertura en la provisión de servicios de bienestar por parte del sector privado con subsidios a la demanda y descentralización de la política social, es decir, mayor participación de los gobiernos estatales. (Ocampo, 2008).

Durante la década de los ochenta y principios de los noventa, se dio un fuerte proceso de desregulación y privatización de servicios de bienestar. Uno de los elementos más significativos fue el fomento de sistemas de pensiones privados, así como de educación y salud. En este sentido, la focalización es un elemento clave para entender la política social en América Latina durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX.

El enfoque de la focalización, consiste en dirigir las políticas de combate a la pobreza hacia la población en situación de pobreza. De esta manera, el principal argumento a favor de este tipo de políticas es que el presupuesto con el que cuenta el gobierno de un país para atender la pobreza es limitado por lo que la focalización permitiría incrementar la eficacia de un programa incrementando el beneficio que los ciudadanos pueden obtener de un presupuesto fijo. Es decir, si solo se utiliza el presupuesto para atender a un número limitado de personas.

Para el caso de México, hacia finales de los años noventa, con la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), cuyo principal objetivo era terminar la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de apoyos directos a los hogares ubicados en zonas marginadas del medio rural que se encontraban en pobreza extrema (Ávila, 2006: 216).

De acuerdo con el decreto de creación (DOF, 08 de agosto de 1997), se establece que “[Prospera] promoverá, en el marco de una política integral, acciones intersectoriales para

la educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y proporcionar su incorporación al desarrollo”.

Los objetivos del programa consistían en:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.
- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud, la desnutrición de los niños ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.
- Procurar que los hogares dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- Incluir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de la familia en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opere, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al programa. (Prospera, 1998: 38).

Para cumplir con sus objetivos, el POP estuvo integrado por tres componentes:

1. Apoyos educativos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa. Fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela así como que los padres participen en su mejor aprovechamiento escolar. Al mismo tiempo, se proporcionarán apoyos dirigidos a fortalecer la oferta y la calidad de los servicios educativos.
2. Atención básica a la salud de todos los miembros de la familia, fomentado un cambio en la orientación y utilización de los servicios de salud, con la participación, tanto de las familias como de las instituciones proveedoras de servicios que derive

en una actitud preventiva del autocuidado de la salud y la adecuado vigilancia de la nutrición familiar

3. Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres, haciendo hincapié en que esto tiene como propósito mejorar la ingesta familiar de alimentos, principalmente de niños y niñas, así como de las mujeres, quienes por lo general son los miembros de los hogares que más sufren carencias nutricionales (Prospera, 1998: 39).

En este sentido, se observa que Progres-Oportunidades-Prospera no surgió como un programa destinado únicamente para el combate a la pobreza, sino que formaba parte de una estrategia más amplia, la cual buscaba involucrar a la población bajo un esquema de corresponsabilidades, en el que la población beneficiaria tiene que realizar ciertas acciones, como enviar a sus hijos a la escuela y asistir a revisiones médicas, a cambio de recibir una cierta cantidad de ingreso que garantizara el consumo mínimo de alimentos.

El POP se planteó como un programa focalizado a los hogares de pobreza extrema con el objetivo de fortalecer el capital humano y desarrollar sus capacidades, así como promover una inserción laboral más favorable para las siguientes generaciones (Yaschine, 2015: 53), de ahí la importancia de la atención a los niños y niñas del hogar e incluir el componente educativo. De acuerdo con Levy (2009:46), este programa “se propone romper el círculo vicioso de la pobreza en todos los hogares de México que viven en condiciones de pobreza extrema”.

En este sentido, el Progres-Oportunidades-Prospera “privilegia el papel instrumental de la educación, la salud y la alimentación para el aumento de la productividad y la consecución de objetivos económicos a nivel micro y macro” (Yaschine, 2015: 72).

Distintos autores²¹ identifican dos grandes objetivos de Prospera: en el corto plazo se busca reducir la pobreza a través de garantizar el consumo básico de alimentos; mientras que el largo plazo se busca fortalecer el capital humano de los niños y jóvenes pertenecientes a los

²¹ Levy (2009), Yaschine (2015), Villatoro (2007).

hogares beneficiarios de este programa con el objetivo de que sean ellos quienes tengan mayores oportunidades de insertarse en el mercado laboral bajo mejores condiciones.

Bajo esta lógica, Levy (2009) argumenta que

el programa no acelerará el crecimiento directamente y no erradicará la pobreza por sí solo. El programa puede contribuir al crecimiento al fomentar gradualmente el surgimiento de una fuerza laboral más saludable y ,ejor educada y al permitirles a los hogares pobres realizar más inversiones productivas con un horizonte más lejano y con mayores rendimientos esperados. Pero esto no tendrá un efecto de primer orden en la tasa de crecimiento del país (Levy, 2009:24).

Por último, otro aspecto a destacar del programa y la forma en la que cambió la concepción de política social que se tenía hasta el momento de su implementación tiene que ver con la desvinculación del proceso político, Esto debido a que se creó la Coordinación Nacional de Prospera, la cual es un órgano desconcentrado a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y cuya función principal es la de llevar a cabo la implementación del programa con el mismo nombre. Asimismo se estipuló que este programa debía estar sujeto a distintas evaluaciones con el objetivo de garantizar su correcto desempeño y justificar sus acciones.

4.1.1. Ampliación de cobertura: cambio de Progres a Oportunidades

Al inicio de operaciones de Prospera, en 1997, el programa se enfocó únicamente en localidades rurales de alta y muy alta marginación, en el que se atendieron más de 300 mil hogares distribuidos en 6, 370 localidades pertenecientes a 357 municipios. Posteriormente, para 2001, ya durante la administración de Vicente Fox (2000-2006), se extendió la cobertura a localidades semiurbanas y en 2002, con el cambio de Progres a Oportunidades, se incluyeron también localidades urbanas, para alcanzar una cobertura de 70, 520 localidades en ese año (Levy, 2009: 35).

Durante la administración de Vicente Fox, el programa prácticamente mantuvo sus mismos elementos de diseño. Los principales ajustes fueron la ampliación de cobertura geográfica, y el incremento del subsidio a tres años adicionales de escolaridad, para incluir la educación primaria, secundaria y preparatoria. Adicionalmente, se creó subprograma,

Jóvenes con Oportunidades en el que se abría una cuenta de ahorro para aquellos jóvenes destacados en el bachillerato (Moreno-Brid, J., Ros, J., 2010: 276).

Mientras que para la administración de Felipe Calderon (2006-2012), se incorporaron transferencias adicionales más enfocadas en el alivio de la pobreza de forma inmediata, tales como: transferencias para adultos mayores (2006), para apoyo al consumo de energía (2007) y de alimentos (2008), así como para familias con niños de 0 a 9 años (2010). (Yaschine, 2015: 75). Estas medidas, sin duda, se pueden atribuir a la coyuntura de la crisis económica que en esos momentos comenzaba a gestarse, particularmente la incorporación del apoyo al consumo de energía y alimentos en 2007 y 2008, respectivamente. Asimismo, en alianza con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se incorporaron mejoras a los mecanismos de evaluación del programa, así como mejoras en la transparencia y rendición de cuentas.

4.1.2. Componente de Vinculación: cambio de Oportunidades a Prospera

En el caso de México, durante la administración 2012-2018 se buscó hacer un cambio en la política social en el marco de las políticas inclusión social, laboral, financiera y productiva. Para ello, el 5 de septiembre de 2014, se emite el decreto por el que se crea Prospera Programa de Inclusión Social, el cual sustituye al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (en adelante Oportunidades).

Uno de las principales razones por las que se dio el cambio de Oportunidades a Prospera, es el hecho que este programa buscaba formar parte de una estrategia más amplia, cuyo objetivo consistió articular la política económica y social para la superación de la pobreza, “así como contribuir a la consolidación de un sistema de protección social nacional” (Triano, et. al., 2019: 535).

En este sentido, de acuerdo con el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (en adelante Decreto), se establece 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 ingreso, bienestar económico, inclusión financiera y

laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentra en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad (DOF, 05 de septiembre de 2014).

A partir de lo anterior, es importante destacar que el Decreto hace énfasis en una de las características centrales de la política social en la administración de 2012 a 2018: la constante búsqueda por fomentar la coordinación interinstitucional. Para ello, como parte de los cambios de Oportunidades a Prospera, se creó un componente adicional a los componentes tradicionales del programa (alimentación, salud, educación), llamado Componente de Vinculación.

Este componente tiene como principal objetivo el fomento productivo, laboral y financiero a través de coordinar acciones entre Prospera y otras dependencias del gobierno federal en la búsqueda de una política de atención integral de combate a la pobreza. Para ello, está conformado por cuatro líneas de acción:

1. **Inclusión laboral:** Se realizan acciones de coordinación y articulación interinstitucional con los programas existentes de inserción laboral y/o de formación para el trabajo con el apoyo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Servicio Nacional de Empleo (SNE), para facilitar la incorporación de los beneficiarios Prospera al mercado laboral.
2. **Inclusión productiva:** Se busca implementar acciones de articulación efectiva entre los principales programas destinados a incrementar la productividad y promover el crecimiento económico con los beneficiarios de Prospera, particularmente en la población joven de dichos hogares. Esto con el objetivo de que los beneficiarios sean capaces de generar ingresos por su propia cuenta y disminuyan su dependencia de las transferencias de los programas sociales.
3. **Inclusión financiera:** En conjunto con la Banca Social Mexicana, se ha diseñado un esquema de acciones financieras específicas para los beneficiarios de Prospera, con el objetivo de ofrecer herramientas adicionales que permitan reducir la brecha de inclusión financiera.
4. **Inclusión social:** Se busca complementar acciones con otros programas del gobierno federal para asegurar a las familias beneficiarias de Prospera un piso básico de

protección y acceso efectivo a sus derechos sociales que permitan mejorar sus condiciones de vida y desarrollarse en igualdad de oportunidades. (Prospera, 2016).

A partir de lo anterior, se observa un cambio en el entendimiento del programa, en el sentido que las transferencias monetarias no son suficientes para lograr los objetivos del mismo, sino que ahora se busca fomentar que los beneficiarios, particularmente los jóvenes de los hogares, sean capaces de insertarse en el mercado laboral a través de programas y acciones que fomenten el desarrollo de proyectos productivos propios

Por su parte, el programa Prospera define a la inclusión productiva como:

El proceso a través del cual las personas y comunidades en condición de pobreza y vulnerabilidad cuentan con las capacidades y activos suficientes, así como acceso a las oportunidades para aumentar su producción, productividad e ingresos (PROSPERA, 2018: 50).

Para ello, desde Prospera se implementaron cuatro estrategias distintas encaminadas a la inclusión productiva: De la Mano con Prospera (DMP), Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP), Programa de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO), Componente Tradicional. En este trabajo de tesis se analizarán únicamente las primeras dos estrategias, debido a que PROINPRO fue cancelado antes de concluir el período de intervención, por lo que no es posible documentar hallazgos relevantes al respecto. Por su parte el Componente Tradicional consistió únicamente en dar asesorías sobre la oferta existente de programas para el desarrollo de proyectos productivos a aquellos beneficiarios de Prospera interesados en la implementación de algún negocio propio, de tal forma que este mecanismo no forma parte del objeto de estudio.

Es importante destacar que estas estrategias (DMP y PPTP) se implementaron en diferentes localidades y municipios del país durante el periodo de 2014 a 2017 y tuvieron el carácter de piloto; esto con el objetivo de documentar los principales hallazgos, logros, retos y experiencias de su implementación en México. Posteriormente, en 2018 se hizo un esfuerzo por homologar los aprendizajes de dichas estrategias en un solo modelo conocido como

Modelo Integral de Inclusión Productiva (MIIP), el cual también se detalla en el último apartado de este capítulo.

4.2. De la Mano con Prospera

De la Mano con Prospera fue una estrategia de inclusión productiva basada en el modelo de graduación desarrollado por el BRAC Development Institute²², implementado en Bangladesh en 2002. Posteriormente, en 2006, el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) junto con Fundación Ford, implementaron una iniciativa basada en este modelo (en adelante modelo de graduación) en seis países diferentes (Etiopía, Ghana, Honduras, India, Pakistán y Perú), con el objetivo de observar los resultados en diferentes contextos.

Para el caso de México, en 2015 Fundación Capital²³ propuso aplicar esta metodología de graduación a la población beneficiaria de Prospera, en el marco de la creación del componente de vinculación, a través de “acciones de inclusión productiva, fortalecidas con contenidos básicos de inclusión financiera e inclusión social” (CISS, 2017: 4).

En este sentido, es importante destacar que de acuerdo con Teruel, Morales y Peters (2017), el modelo de graduación en otros países había sido liderado por organizaciones de la sociedad civil, de tal forma que para la estrategia De la Mano con Prospera fue necesario realizar ajustes, puesto que el modelo no fue pensado como política pública en su concepción inicial.

Así, la estrategia De la Mano con Prospera tuvo un carácter de programa piloto e inició operaciones en septiembre de 2016 en los municipios de Amealco de Bonfil, Querétaro y Coyuca de Benítez en el estado de Guerrero. Esta estrategia tuvo una duración de 24 meses, concluyendo actividades en julio de 2018.

La estrategia se implementó en seis localidades (tres por cada municipio), con una población atendida de un total de 400 familias beneficiarias pertenecientes a Prospera. Asimismo, es importante destacar que el 99% de los beneficiarios son mujeres, lo cual se

²² Este modelo es conocido como modelo de graduación BRAC.

²³ Fundación Capital es una empresa social cuyo objetivo es fomentar inclusión social y financiera de las personas viviendo en situación de vulnerabilidad social alrededor del mundo. Para mayores referencias véase <https://www.fundacioncapital.org/home>

debe a que el programa va dirigido al miembro de la familia que funge como titular en Prospera.

DMP benefició a un total de 400 personas, número que fue definido con base en la disponibilidad presupuestaria. De acuerdo con Teurel, Morales y Peters (2017), Prospera asignó un total de 10.2 millones de pesos a esta estrategia, la cual se repartió entre gastos operativos y apoyos a los beneficiarios. Por su parte, la focalización se realizó en conjunto por parte de la Coordinación Nacional de Prospera y Fundación Capital. Se consideraron dos aspectos: focalización geográfica y focalización de participantes.

Asimismo, esta estrategia estuvo dirigida a población en situación de pobreza extrema ubicada en localidades rurales, por lo que su principal objetivo es:

Ayudar a los hogares beneficiarios de PROSPERA en situación de pobreza extrema en zonas rurales, a superar la línea de bienestar mínimo de manera sostenible, fortalecer su inclusión productiva, reducir el número de carencias sociales que enfrentan y empoderarlas de manera que valoren sus propias capacidades y mejoren su bienestar (SEDESOL, 2018: 3),

En cuanto a los objetivos específicos, se enlistan los siguientes:

- Superar la línea de bienestar mínimo de manera sostenible
- Reducir el número de carencias sociales
- Empoderar a las mujeres de manera que valoren sus propias capacidades y mejoren su bienestar (Fundación Capital, 2019: 2).

Para ello, DMP cuenta con seis componentes secuenciales: apoyo al consumo básico, acompañamiento y capacitación, transferencias de activos monetarios, promoción del ahorro, mejoramiento de vivienda y capital social, los cuales se describen las siguientes secciones.

4.2.1. Ingreso básico

De la Mano con Prospera es una estrategia vinculada con un programa de transferencias monetarias condicionadas más amplio, por lo que las beneficiarias contaron un el apoyo tradicional de Prospera bimestralmente de acuerdo con sus corresponsabilidades.

4.2.2. Acompañamiento y capacitación

El componente de acompañamiento y capacitación se puede dividir en dos tipos: 1) consistió en una capacitación individual a cada beneficiaria a través de un tableta electrónica; y 2) asistencia técnica para la implementación de la actividad productiva por parte de la Universidad Autónoma de Chapingo y el Instituto Tecnológico de Monterrey campus Querétaro (Teruel, Morales y Peters, 2017: 45).

En cuanto a la capacitación individual, se observa que uno de los elementos distintivos de esta estrategia es el hecho que las beneficiarias recibieron visitas a su hogar cada 15 días con una duración aproximada de 30 minutos (Teruel, Morales y Peters, 2017: 46), por parte de gestores locales, los cuales dieron asesoría a las familias en el desarrollo de un plan de negocios para la implementación de un proyecto productivo.

Asimismo, se dio capacitación en el desarrollo de habilidades no cognitivas relacionadas con el desarrollo humano. Las capacitaciones se realizaban a través de una tableta electrónica por medio de la aplicación *AppTitude*, la cual fue desarrollada específicamente para este programa (Fundación Capital, 2019).

Esta capacitación estaba conformada por un total de 16 módulos, en los cuales se revisaron temas de desarrollo de habilidades de emprendimiento, gestión financiera, promoción del ahorro, trabajo en equipo, así como el desarrollo de autoestima y empoderamiento (Véase Tabla 8).

Sin embargo, a partir del módulo 5, se decidió que algunas titulares podían revisar los módulos en la tableta por sí solas, es decir, sin el acompañamiento del gestor individual. Por lo que se presentó un esquema de rotación de la tableta entre grupos de beneficiarias.

Esto con el objetivo de dedicarle mayor atención, por parte de los gestores, a aquella población que presentaba mayores rezagos (CISS, 2017: 64)

Tabla 8. Porcentaje de usuarios que completaron el módulo de capacitación en tableta electrónica para la estrategia De la Mano con Prospera 2016-2018

| Módulo | % de usuarios que han completado el módulo |
|---|--|
| 0: Tutorial | 99%* |
| 1: Soy un ser especial, único y capaz | 99% |
| 2: ¿Para qué tener mi negocio? | 97% |
| 3: ¿A quién vendo mi producto o servicio? | 96% |
| 4: ¿Cómo calculo mis costos y ganancias? | 94.75% |
| 5: La responsabilidad de salir adelante, está en nuestras manos | 87.75% |
| 6: Ahorro y Buen Vivir | 87.75% |
| 7: Deudas Sanas | 87.75% |
| 8: Comunico lo que pienso | 87.25% |
| 9: Si llegamos a acuerdos vivimos mejor | 87% |
| 10: La clave de negociar es que todos ganemos | 85.50% |
| 11: Unidos nos va mejor | 83% |
| 12: Las dificultades son oportunidades | 81,75% |
| 13: Cómo manejar los riesgos en mi negocio | 78.75% |
| 14: Las cuentas claras nos ayudan a salir adelante | 77.75% |
| 15: Con calidad y buen servicio mi negocio será mejor | 76.75% |
| 16: Con ganas alcanzo mis metas | 75.75% |

* No se logró el 100% habida cuenta de que algunas titulares se dieron de baja del programa (el % se calcula sobre las 400 titulares inicialmente vinculadas, y no sobre el número de titulares activas a la fecha).

Fuente: CISS, 2017: 66

Por último, es importante mencionar que con el objetivo de identificar a aquellas beneficiarias que podían revisar los módulos por cuenta propia y aquellas que no, al momento de presentar el proyecto se levantó una encuesta en la que se clasificaba a las beneficiarias de acuerdo a su actitud frente a un proceso de emprendimiento. En este cuestionario se evaluaban aspectos con su “actitud frente a la vida” y “visión del futuro”. De acuerdo con los resultados obtenidos, se clasificaron en tres tipos de perfiles:

- Emprendedora por vocación: aquella que desarrolla proyectos productivos por iniciativa propia. Tiene clara una actividad económica que le gustaría desarrollar o que actualmente desarrolla.

- Emprendedora por adaptación: Este tipo de beneficiaria emprende más por subsistencia económica que por una vocación.
- Emprendedora por supervivencia: Prefiere los trabajos estables antes que una actividad emprendedora. No tiene una proyección clara sobre su futuro. Asimismo, tiende a no valorar sus propias capacidades y a ser escéptica en cuanto a sus probabilidades de salir adelante (CISS, 2017: 26).

En cuanto al porcentaje de población de acuerdo a cada tipo de emprendedora, se observa que el 37% de las 400 beneficiarias son emprendedoras por vocación, mientras que el 52% lo son por adaptación y únicamente el 11% son por supervivencia (CISS, 2017: 26). El hecho de conocer qué tipo de emprendedoras son beneficiarias del programa es importante debido a que se parte de la idea que no toda la población tiene que tener vocación para la realización de un proyecto productivo. En este sentido, conocer el perfil de cada beneficiaria es útil para desarrollar estrategias de capacitación diferenciadas.

Ahora bien, respecto a la asistencia técnica, ésta consistió en talleres por parte de estudiantes de la Universidad Autónoma de Chapingo para el estado de Guerrero y del Instituto Tecnológico de Monterrey campus Querétaro para los proyectos de dicho estado. La mayor parte de los talleristas lo hicieron como parte de su servicio social, por lo que dedicaron un total de 480 horas en seis meses.

En Guerrero se realizaron un total de 26 talleres, mientras que el Querétaro se realizaron 39. Entre los temas vistos destacan: cuidado de animales, registro de venta y compra, inocuidad, puntos críticos de control de alimentos, abono orgánico, pesticidas orgánicos, elaboración de alimentos y desarrollo de nuevos productos (CISS, 76).

4.2.2.1. Transferencias de activos monetarios

La estrategia De la Mano con Prospera daba un apoyo monetario de \$12, 000 pesos mexicanos para que la población beneficiaria pudiera realizar la implementación de un

actividad productiva²⁴ de acuerdo a sus preferencias. Para ello, una vez concluido en módulo 4 de la capacitación por medio de la tableta electrónica, cada beneficiaria en conjunto con su gestor comenzaba a elaborar un plan de negocio. Esta actividad se realizaba en talles grupales con otras beneficiarias de la localidad.

En el plan de negocio se identificaba alguna actividad productiva de interés, la cual podía ser individual o en asociación con otras beneficiarias. Estas actividades podían estar relacionadas tanto con la producción de bienes como de servicios, excluyendo la venta de bebidas alcohólicas y juegos de azar (CISS, 2017: 33).

Entre las actividades productivas que se desarrollaron en el estado de Guerrero, se encuentran: actividades agrícolas (5.1%), actividades pecuarias (14%), servicios (9%), venta de alimentos y bebidas (23.6%), venta de productos manufacturados (30.3%), otros²⁵ (18%). Por su parte, las actividades productivas para Querétaro se distribuyeron de la siguiente manera: actividades agrícolas (1.2%), actividades pecuarias (53.5%), servicios (1.2%), venta de alimentos y bebidas (2.9%), venta de productos manufacturados (29.7%), otros²⁶ (11.6%) (CISS, 2017: 35).

Al respecto, destaca el hecho que las actividades primarias (agrícolas y pecuarias) representaron un porcentaje relativamente bajo respecto a otras actividades si se considera que la población a la que va dirigido el proyecto pertenece a localidades rurales. Asimismo, es importante mencionar que un porcentaje alto se destina a actividades relacionadas con la venta y compra de productos, lo cual podría provocar una saturación del mercado.

Una vez elaborado el plan de negocio, éste fue presentado en una *feria empresarial*, ante un jurado de gestores empresariales quienes hicieron recomendaciones a los proyectos y posteriormente aprobaron los proyectos. En cada feria participaron máximo 30 beneficiarias.

²⁴ De acuerdo con De la Mano con Prospera una actividad productiva se define como: cualquier emprendimiento, nuevo o existente, individual o colectivo, de bienes o servicios, formal o informal, que permita a las titulares generar ingresos de forma sostenible (CISS, 2017: 43).

²⁵ Entre las actividades “otros” para el estado de Guerrero se encuentran: tienda de abarrotes, arreglos para eventos sociales, reciclaje, molino, novedades y venta de comida.

²⁶ Entre las actividades “otros” para el estado Querétaro se encuentran tienda de abarrotes y venta de semillas.

De acuerdo con Teruel, Morales y Peters (2017: 52) las ferias empresariales tenían como objetivo:

1. Generar control social para incentivar el buen uso de los recursos por parte de las beneficiarias.
2. Apoyar al coordinador local y al gestor empresarial en la validación de los planes de negocio con la asistencia de expertos en el tema; ellos revisaron, validaron e hicieron recomendaciones a los proyectos productivos.
3. Que las beneficiarias reconocieran el aprendizaje y el desarrollo de habilidades adquiridos al presentar su plan de negocio en la feria empresarial.

Entre los proyectos presentados (350), se obtuvo que el 65% fueron directamente aprobados, el 25% fueron aprobados con cambios, y el 10% se solicitó que fueran modificados completamente. Así, un total de 346 proyectos fueron aprobados finalmente (168 en Querétaro y 178 en Guerrero) (CISS, 2017: 40).

Una vez aprobados los proyectos, se realizó la entrega de los apoyos a través de un depósito bancario en BANSEFI, en donde se depositó en un primer momento, el 80% del monto total (\$9, 600 pesos mexicanos), mientras que el resto (\$2, 400 pesos mexicanos) se depositó en una segunda fase, para la cual fue necesario que las beneficiarias comprobaran que los gastos se habían realizado correctamente.

4.2.2.2. Promoción del ahorro

Otros de los componentes relevantes de esta estrategia tienen que ver con el hecho de fomentar la cultura del ahorro. Para ello, además de la capacitación que se dio en la tableta electrónica como parte de algunos módulos, se celebraron talleres donde se dio capacitación en torno a la importancia de ahorrar, así como la creación de grupos de ahorro.

Los grupos de ahorro son un mecanismo en el cual un grupo de personas se reúne para hacer aportaciones voluntarias a la caja de ahorro. Al finalizar el ciclo de ahorro, los miembros recuperan su dinero. Es un mecanismo similar a una tanda, sin embargo, el dinero no se entrega sino hasta el final del ciclo.

Sin embargo, la actividad de grupos de ahorro, no tuvo el impacto esperado, particularmente en Querétaro, en donde se conformó únicamente un grupo de ahorro, mientras que en el estado de Guerrero se conformaron siete grupos de entre seis y dieciséis participantes en cada uno (CISS, 2017: 64).

4.2.2.3. Capital social

Otro componente de la estrategia tiene que ver con el hecho de fomentar el trabajo en equipo por parte de las beneficiarias. Para ello, se realizaron siete talleres grupales en Guerrero y ocho en Querétaro, con aproximadamente 20 participantes por taller, en los cuales se realizaron actividades lúdicas para demostrar que el trabajo en equipo es necesario para lograr ciertos objetivos. (CISS, 2017: 93).

Asimismo, se formaron Grupos de Apoyo Mutuo, los cuales consisten en asociaciones entre beneficiarias por línea productiva, con el objetivo que se ayuden en el manejo de sus actividades productivas. En total de conformaron 44 Grupos de Apoyo Mutuo: 28 en Guerrero y 16 en Querétaro. Entre las metas que se propusieron los grupos, se encuentran: organizarse para el abastecimiento de mercancía; estandarizar precios; ubicar estratégicamente los negocios; compartir proveedores; compartir información; entre otras (CISS, 2017: 98).

4.2.3. Acceso a servicios básicos

La estrategia De la Mano con Prospera no contempla la vinculación del programa con otros servicios públicos como educación, salud o mejoramiento de la infraestructura pública. Sin embargo, uno de los componentes que estaban previstos en el diseño era el referente al mejoramiento de la vivienda esto debido a que los indicadores de vivienda contribuyen a reducir la pobreza (Teruel, Morales y Peters, 2017: 27).

Se pidió a las beneficiarias que desarrollaran un plan de mejoramiento para su vivienda, a partir de la identificación de elementos que desearan mejorar en su hogar. Cada beneficiaria tenía derecho a un máximo de tres acciones de mejora, los cuales deberían plasmar lo más

detalladamente posible en el Plan de Mejoramiento de Vivienda, el cual fue elaborado con ayuda de su gestor empresarial.

Sin embargo, Prospera no logró un acuerdo con programas de mejoramiento de vivienda pertenecientes a otras secretarías, tal como el caso de SEDATU, por lo que no fue posible llevar a cabo dicho mejoramiento. No obstante, “ya que los equipos localidades habían enfatizado el vínculo entre el Plan de Mejoramiento de Vivienda y las metas de ahorro, varias participantes realizaron mejoras de vivienda por su cuenta” (CISS, 2017: 90). Al respecto, es importante destacar que no es adecuado para la estrategia generar falsas expectativas sobre algún beneficio futuro. En este sentido, es importante generar acuerdos concretos con otras dependencias previamente.

4.2.4. Coordinación institucional

Respecto a la coordinación institucional se observa que la estrategia DMP en su diseño planteó la necesidad de vincularse con programas de otras dependencias, tal es el caso de la vinculación que promovió con SEDATU para el mejoramiento de vivienda de la población participante. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, dichos mecanismos de vinculación en la práctica no lograron concretarse.

A nivel estatal y/o municipal no se tiene documentado que haya existido estrategias de vinculación para fomentar la oferta de servicios o programas públicos provistos por estos niveles de gobierno. Asimismo, en cuanto a la vinculación con otros actores se observa que lograron vincularse con instituciones académicas para llevar a cabo capacitaciones técnicas como se mencionó en el apartado 4.1.2, sin embargo, no se establecieron vínculos con empresas u ONG's.

Por último, respecto a los sistemas de información para la focalización se diseñó un cuestionario con 19 preguntas, de las cuales 13 fueron respondidas directamente por las potenciales beneficiarias, mientras que 6 fueron respondidas por los encuestadores a partir de la observación directa. En total se registraron 443 potenciales participantes en Querétaro y 442 en Guerrero, de las cuales se seleccionaron a las 200 beneficiarias más vulnerables por cada estado con base en dos indicadores: índice de vulnerabilidad socioeconómica e

índice de precariedad habitacional (Véase tabla 9 y 10) (Teruel, Morales y Peters, 2017: 32).

Finalmente, se sumaron los puntajes obtenidos tanto de índice de vulnerabilidad económica como del índice de precariedad habitacional, los cuales tenían una ponderación del 50% cada uno. Una vez obtenidos los puntajes de cada potencial participantes, se ordenaron de mayor a menor y se seleccionaron las 200 beneficiarias con los puntajes más altos en cada estado.

Tabla 9. Variables del indicador de vulnerabilidad socioeconómica

| Variables | Respuestas | Puntuaje |
|---|----------------------------------|-----------------|
| Número de menores de edad/número de adultos en el hogar | Guerrero: Indicador entre 0 y 6 | 2/3*Indicador+1 |
| | Querétaro: Indicador entre 0 y 4 | Indicador+1 |
| Grado aprobado por la titular | Ninguno | 5 |
| | Primaria | 4 |
| | Secundaria | 3 |
| | Prepa/Bachillerato | 2 |
| | Carrera técnica o profesional | 1 |
| Analfabetismo funcional ¹ | Sí | 1 |
| | No | 5 |
| Algún miembro del hogar tiene un trabajo fijo ² | Sí | 1 |
| | No | 5 |
| Seguridad alimentaria - Número de comidas al día- | 1 | 5 |
| | 2 | 3.6 |
| | 3 | 2.3 |
| | 4 | 1 |
| Seguridad alimentaria -A veces, por falta de dinero, la titular o sus hijos se quedan con hambre. | Sí | 5 |
| | No | 1 |
| La titular ha sido beneficiaria de algún otro programa social además de PROSPERA | Sí | 1 |
| | No | 5 |
| Autoestima ³ | Ojos del entrevistador | 1 |
| | Depende | 3 |
| | Piso | 5 |

Fuente: Teruel, Morales y Peters, 2017: 33

(1) Sabe leer y escribir un recado

(2) Trabajo fijo, de base, planta o tiempo indefinido

(3) ¿Dónde mira la titular cuando usted le habla?

Tabla 10. Variables del indicador de precariedad de vivienda

| Carencia social | Indicador | Respuestas | Puntaje |
|---|---------------------------------|---|---------|
| Calidad y espacios de la vivienda | Material principal del piso | Tierra | 5 |
| | | Firme o con recubrimiento | 1 |
| | Material principal del techo | Lámina de cartón o desechos | 5 |
| | | Losa de concreto, vigueras con bovedilla, madera, terrado con viguería, lámina metálica, de asbesto, palma o teja | 1 |
| | Material principal de los muros | Embarro o bajareque, carrizo, bambú o palma. Lámina de cartón, metálica o de asbesto o material de desecho | 5 |
| | | Tabique, ladrillo, block, piedra, concreto, madera o adobe | 1 |
| | Hacinamiento | No. de personas por cuarto menor a 2.5 | 1 |
| | | No. de personas por cuarto mayor a 2.5 | 5 |
| Acceso a los servicios básicos en la vivienda | Agua | Pozo, río, largo, arroyo, pipa, acarreo de otra vivienda, llave pública o hidrante | 5 |
| | | Garrafón | 3 |
| | | Tubería en casa | 1 |
| | Drenaje | Sí | 1 |
| | | No | 5 |
| | Electricidad | Sí | 1 |
| | | Intermitente | 3 |
| | | No | 5 |
| | Combustible | Solo leña | 5 |
| | | Gas y leña | 3 |
| Solo gas o electricidad | | 1 | |

Fuente: Teruel, Morales y Peters, 2017: 34

En conclusión, se observa que la estrategia De la Mano con Prospera busca englobar diferentes aspectos, que van desde el apoyo del consumo básico a través del apoyo tradicional de Prospera, hasta el fomento de la participación comunitaria en grupos de ahorro y apoyo mutuo entre las beneficiarias. Sin embargo, también se detectaron algunos elementos de mejora a partir de la revisión teórica y de experiencias internacionales, los cuales se analizarán con mayor detalle en el siguiente capítulo.

4.3. Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP)

La estrategia de inclusión productiva vinculada a Prospera conocida como Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP) fue elaborada conceptualmente por Rimisp Centro de Latinoamericano para el Desarrollo Social (en adelante Rimisp) e implementada por la

Coordinación Nacional de Prospera (CNP) de 2015 a 2017. Sin embargo, es importante mencionar que en 2014 Rimisp implementó un piloto de este programa en conjunto con la Unidad de Productividad Económica (UPE) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016).

De acuerdo con Berdegué, et. al. (2015), el PPTP busca atender tres problemas que se refuerzan mutuamente: 1) Lenta reducción de la pobreza rural por ingresos: 2) Lento crecimiento de la productividad de la sector agrícola mexicano, particularmente los pequeños productores; y 3) baja calidad del gasto público en materia enfocado en los pequeños productores y campesinos.

Sobre la baja calidad en el gasto, se señala que la oferta de programas públicos enfocados en el desarrollo productivo no está coordinada con los programas de desarrollo social. De tal manera que resulta paradójico que a pesar de contar con una amplia oferta de programas sociales y productivos, éstos carezcan de “programas eje que articulen un servicio público en un ámbito determinado” (Berdegué, et. al., 2015: 9).

Así pues, el programa tiene como fin “contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza extrema, por la vía de aumentar su productividad, producción e ingresos autónomos” (Berdegué, et. al., 2015: 10), mientras que su propósito 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 se disponen; accedan efectivamente a las políticas y programas públicos para los cuales califican (Berdegué, et. al., 2015: 11).

El PPTP está enfocado en incrementar la productividad de aquella población que habita en localidades rurales, lo cual permitirá, a su vez, que esta población incremente sus ingresos. Asimismo, se hace énfasis en el aprovechamiento de la oferta de programas públicos dirigidos a pequeños productores del sector rural.

Para llevar a cabo sus objetivos, el PPTP cuenta con tres componentes: 1) participación y organización social; 2) potencializar la capacidad productiva de la población atendida; 3) articulación de los programas productivos gubernamentales (Berdegué, et. al., 2015: 23).

La estrategia del PPTP, busca cumplir con sus objetivos a través de dos líneas de acción complementarias entre sí:

1) Mejorar los incentivos que tienen los productores mediante inversiones y acciones que dinamicen los principales ejes productivos del territorio, y 2) desarrollar las capacidades de los productores en condición de pobreza para participar en esa economía territorial algo más dinámica (Berdegué, et. al., 2015: 19)

Para ello, esta estrategia propone cinco grandes acciones:

- El uso de las transferencias monetarias de Prospera como un piso base para que los beneficiarios emprendan nuevas actividades productivas.
- Invertir en la creación y fortalecimiento de organizaciones sociales orientadas a actividades económicas en diferentes niveles de agregación.
- Invertir en la producción de bienes públicos que contribuyan a disminuir las restricciones que enfrentan las organizaciones productivas.
- Articular un conjunto de servicios públicos de apoyo al desarrollo productivo, particularmente aquellos que están orientados a impulsar las capacidades individuales y colectivas en temas tecnológicos, comerciales, organizacionales, de liderazgo e innovación social.
- Articular territorialmente a los beneficiarios de tal manera que se invierta en la vinculación de localidades rurales con centros urbanos (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016: 12).

En cuanto su funcionamiento, el PPTP se divide en cuatro etapas o subprocesos:

1) Elaboración de los Planes Comunitarios de Desarrollo: Este subproceso inicia con una convocatoria a la población beneficiaria de Prospera a la cual asisten los operadores del programa así como algunas autoridades de la localidad o el municipio. Esto con dos

principales objetivos: 1) presentar la estrategia a los posibles beneficiarios; 2) elaborar un diagnóstico conjunto de la localidad, en el que se identifica la vocación económica del territorio y con ello el tipo de proyectos productivos que se pueden implementar. Como resultado de este diagnóstico, se elabora el Plan de Desarrollo Comunitario (PDC) para cada localidad, el cual “describe las características físicas, demográficas, sociales, económicas y la situación productiva y alimentaria de la localidad; identifica los actores sociales, políticos y productivos con los que el PPTP podrá vincularse, y define el plan de acción que se llevará a cabo” (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016: 188). Asimismo, en estas reuniones se conforman en diferentes grupos aquellas personas interesadas en participar en esta estrategia, de tal forma que se pueden presentar como una Organización Económica (OE), las cuales deben estar conformadas en su mayoría por beneficiarios Prospera o que pertenezcan a una familia beneficiaria Prospera.

2) Conformación y formalización de los grupos de trabajo territorial: Dentro de la población beneficiaria interesada en participar de la estrategia organizada en OE, se selecciona un representante de cada localidad para conformar el Grupo de Trabajo Territorial (GTT) correspondiente a cada territorio funcional. El GTT será el encargado de definir el plan de trabajo a nivel de territorios funcionales, de acuerdo con las necesidades de la región. Es importante mencionar que en todo momento, estos GTT son acompañados tanto por los promotores del PPTP.

3) Formulación de los proyectos territoriales: Posteriormente, una vez definidos los PDC, las OE, y el GTT, se busca escalar los planes de las localidades hacia un plan general de acuerdo a cada territorio funcional, lo cual se ve reflejado en el Plan Territorial de Desarrollo (PTD), que consiste en identificar los ejes económicos de la región y encontrar cadenas de valor a las cuales se puedan incorporar los proyectos territoriales, los cuales “son iniciativas identificadas y formuladas participativamente con el fin de contribuir al desarrollo territorial mediante el fomento de un eje productivo” (Berdegué, et. al., 2016: 25). Una definidos los PDT, se procede a la implementación de los proyectos territoriales y la búsqueda de financiamiento a través de la oferta de otros programas públicos federales de apoyo a proyectos productivos. En esta etapa, el personal operativo del PPTP realiza los

expedientes de las solicitudes y da asesoría a los grupos de trabajo para ingresar sus proyectos en las convocatorias que se consideren pertinentes.

Sin embargo, de acuerdo con los aprendizajes documentados por parte de RIMISP a un año de la implementación del PPTP, se reconoce que hasta 2016, “el programa no formuló los proyectos territoriales integrales que estaban considerados en el diseño, ni tampoco realizó acciones significativas de desarrollo organizacional como estaba presupuestado” (Berdegué, et. al., 2016b: 9).

4) Elaboración de casos de negocio: En lugar de implementar proyectos territoriales como estaba previsto, los operadores en campo junto con las familias beneficiarias elaboraron proyectos productivos por cada OE a nivel de localidad. Se buscó que éstos estuvieran formulados de acuerdo a la vocación económica de la región, no obstante, no en todos los casos fue posible. Al respecto, se establece:

Impulsado por la urgencia de lograr que las familias accediera a apoyos productivos, el programa hizo suya la modalidad convencional de elaboración y presentación en ventanilla de gran cantidad de pequeños proyectos familiares orientados a conseguir un apoyo puntual. [...] Ello copó la energía del programa durante buena parte de 2015, en un afán por generar el mayor número de proyectos familiares que fuera posible” (Berdegué, et. al., 2016b: 8).

Así pues, pese a que en el diseño se tenía contemplado el desarrollo de proyectos territoriales basados en la vocación económica de la región y la identificación de ejes productivos para la inserción de una cadena de valor, lo cierto es que la práctica esta situación no se realizó debido a problemas en la planeación y diseño del PPTP. Berdegué, et al. (2016b) atribuyen este resultado a la falta de coordinación interinstitucional que propició que los programas de fomento productivo de otras dependencias del gobierno federal no destinaran recursos exclusivos para esta estrategia.

De tal manera que los operadores en campo de dicha estrategia se dedicaron a la elaboración de proyectos para ser ingresados en diferentes convocatorias de programas de

fomento de productivo a nivel federal con el objetivo que las familias beneficiarias pudieran tener acceso a algún apoyo económico.

4.3.1. Ingreso básico

El PPTP es un componente dentro de un programa de transferencias monetarias condicionadas más amplio, por lo que los participantes de esta estrategia reciben el ingreso básico por parte de Prospera, de acuerdo con la mecánica de operación tradicional del programa. De esta manera, el PPTP se apoya de Prospera para garantizar el acceso a un ingreso básico.

4.3.2. Acompañamiento y capacitación

Uno de los mecanismos que plantea el PPTP para aumentar la productividad de la población participante es a través de la capacitación en habilidades técnicas. Para ello, utiliza la figura de promotores comunitarios, la cual tiene como objetivo, además de la participación en la elaboración de los planes de trabajo comunitario, “asesorar a las organizaciones económicas comunitarias y a las comunidades del territorio funcional y promover su capacitación” (Berdegué, et. al., 2016: 13).

En este sentido, los promotores comunitarios acompañaban a las familias participantes agrupadas en las Organizaciones Económicas para asesorarlos en lo referente a las gestiones de programas destinados al desarrollo de proyectos productivos en los que los beneficiarios pudieran participar. Por su parte, la capacitación técnica era gestionada con la existente por parte de otros programas de distintas dependencias, de acuerdo con las necesidades de cada OE. Al respecto se establece:

El equipo técnico del PPTP, conforme al Plan de Trabajo y el Programa de Acompañamiento, deberá realizar los convenios y/o alianzas con diversas instituciones expertas en la materia que resulten necesarias para la realización del proyecto (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016: 155)

Por último, es importante destacar que el PPTP no contemplaba el acompañamiento psicosocial como parte del diseño de la estrategia.

4.3.4. Acceso a servicios básicos

Entre los principales problemas que busca resolver el PPTP es la escasa articulación entre la oferta pública existente y la demanda, lo cual, desde su perspectiva, tiene un impacto directo en la productividad de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, De tal forma que esta estrategia se caracterizó por buscar articular los programas de desarrollo productivo de distintas dependencias y la población beneficiaria de Prospera.

En cuanto a la provisión de bienes públicos y las acciones de desarrollo de habilidades de la población beneficiaria, el documento de diseño establece que éstos serían provistos a través de la coordinación con programas ya existentes en dos sentidos: 1) de abajo hacia arriba, es decir, a través del apoyo de organizaciones locales en sus postulaciones con otros programas; 2) de arriba hacia abajo, esto es, a través de la coordinación interinstitucional con otras dependencias tanto a nivel federal como estatal y municipal (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016: 63).

Desde el diseño de la estrategia se identificaron 15 programas, pertenecientes a siete dependencias federales, encaminados al fomento de proyectos productivos, a los cuales los participantes tendrán la posibilidad de acceder por medio de la articulación entre las dependencias. Esto con el objetivo 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 su objetivos de desarrollo, y, luego, usarlos de forma eficaz (Berdegué, et. al., 2015: 21).

Es decir, el PPTP funcionaba como un articulador entre la oferta de programas a nivel federal y la población beneficiaria. De esta manera, se pretendía celebrar acuerdos de

vinculación con distintas dependencias para garantizar que la participación de los programas existentes en dicha estrategia.

Sin embargo, en la práctica se reconoció que durante el primero año de implementación del programa (2015), no se logró una adecuada coordinación con estos programas. De tal forma que “solo tres de los 15 programas productivos vinculados al programa ajustaron sus rutinas administrativas para proporcionar de manera prioritaria bienes y servicios de fomento productivo a familias Prospera” (Berdegué, et. al., 2016: 6).

4.3.4. Coordinación institucional

Uno de los objetivos principales del PPTP es articular la oferta pública de servicios con la demanda. Para ello, la coordinación a entre distintas dependencias del gobierno federal, así como a entre los distintos órdenes de gobierno es considerado un elemento fundamental en la teoría de cambio de este programa.

Para garantizar la coordinación a nivel federal, es decir, la coordinación interinstitucional, la Coordinación Nacional de Prospera creó el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro (STEIA), la cual estaba conformada por representantes de SEDESOL, SEDATU, STPS, SEMARNAT, SAGARPA, así como directores de Prospera. Entre los objetivos del STEIA se encontraban:

- 1) Apoyar al Comité Técnico de la CNP en el análisis y atención de los temas relativos a la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, ingreso y ahorro de las familias en situación de pobreza extrema; 2) acordar estrategias y canales que permitan aprovechar la oferta de los distintos PFP, generación de ingreso e inclusión laboral para las familias; 3) dar seguimiento a los asuntos relacionados con la coordinación y articulación interinstitucional para la inclusión productiva y laboral de las familias de Prospera; y 4) establecer los mecanismos que faciliten la vinculación de las familias beneficiarias para fortalecer sus conocimientos y habilidades, que favorezcan su acceso al desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia (Prospera, 2014 recuperado de Hernández, Yaschine y Dávila, 2016: 101).

En cuanto a la coordinación a nivel estatal los encargados de establecer la vinculación con los programas sociales implementados por ese nivel de gobierno fueron los Delegados Estatales de Prospera y de la SEDESOL. Asimismo, a nivel municipal el PPTP propuso la creación de un Comité de Seguimiento en el que participaron los Delegados Estatales de Prospera y de SEDESOL junto con las autoridades municipales (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016: 101).

Por último, en cuanto a los sistemas de información para identificar a la población beneficiaria esta estrategia, se observa que de acuerdo con su documento conceptual, se define a la población potencial como “Hogares rurales en condición de pobreza en localidades y territorios en que los pequeños productores y campesinos tienen un peso social y económico preponderante” (Berdegué, et. al., 2016: 8). Mientras que la población objetivo se define como “hogares rurales beneficiarios de Prospera en localidades y territorios seleccionados en que los pequeños productores y campesinos tienen un peso social económico y preponderante” (Berdegué, et. al., 2016: 8).

Para la cuantificación de la población potencial y objetivo, se propuso utilizar los datos del Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal (2007), así como información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) respecto a la situación de pobreza a nivel municipal.

La selección de entidades, territorios y localidades para la implementación del PPTP, de acuerdo con su documento conceptual siguió tres pasos:

- 1) **Selección de entidad federativa:** A partir de la información tanto del censo agropecuario como el censo de población, se seleccionaron los municipios que tuvieran una relación entre el número de unidades de producción agropecuaria, con una superficie igual o menor a 20 hectáreas, y el número de hogares superior a 24%. Así, se ordenaron las entidades federativas de mayor a menor, según el tamaño de la población potencial y la población objetivo. Se consideró dar prioridad a cinco entidades federativas: Chiapas, Puebla, Veracruz, Estado de México y Oaxaca.

- 2) **Selección de territorios funcionales:** Una vez definidas las entidades prioritarias, se ordenan de mayor a menor aquellos Territorios Funcionales, cuyos municipios registren actividad agrícola importante y su cabecera municipal tenga menos de 250,000 habitantes, que presenten el mayor número de familias beneficiarias de Prospera.
- 3) **Selección de localidades:** Aquellas localidades candidatas a participar en la PPTP tenían que tener al menos 100 familias beneficiarias de Prospera, tener un mínimo de actividad agrícola y estar dentro de un radio máximo de 10 kilómetros de distancia de la cabecera municipal e interconectadas por rutas transitables a la misma. (Berdegú, 2016: 10).

Es importante señalar que de acuerdo con Hernández, Yaschine y Dávila (2016), la cuantificación de la población objetivo fue de 5.4 millones de personas, lo cual representa el número de personas atendidas por Prospera en 2014. Al respecto, se observa una inconsistencia en cuanto a la definición de la población objetivo, toda vez que no toda la población beneficiaria de Prospera podría representar a la población que va dirigida la estrategia, ya se omite el hecho que el PPTP va dirigido a los hogares del sector rural, mientras que existe población beneficiaria de Prospera en el sector urbano.

En este sentido, Hernández, Yaschine y Dávila (2016:87) encontraron que “un poco más de la tercera parte (35.4%) de las localidades son semi-urbanas e incluso hay una localidad urbana (1.2%), lo cual resulta contradictorio dado que el modelo fue diseñado para el contexto rural”

Adicionalmente, se establece que

la Coordinación Nacional de Territorios Productivos no cuenta con las bases de datos que sirvieron a RIMISP para la cuantificación de la población potencial y población objetivo, ni para la selección definitiva de los territorios y localidades a ser atendidas por el PPTP en el arranque de su implementación (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016: 60).

Lo anterior resulta un problema debido a que en la práctica no se tiene claridad respecto al proceso que definición de la población objetivo. Asimismo, en una estrategia como la del PPTP, es indispensable contar con una base de datos que permita detectar claramente las condiciones de la población beneficiaria al momento de iniciar el programa.

Respecto a la focalización de la población beneficiaria únicamente se establece que serán todas aquellas personas con al menos 18 años de edad que formen parte de las familias beneficiarias de Prospera a través de un proceso de autofocalización. Es decir, aquellas personas interesadas en participar en el PPTP que sean mayores de edad y pertenezcan a una familia beneficiaria de Prospera en las localidades seleccionadas puede integrarse a esta estrategia.

4.4. Modelo Integral de Inclusión Productiva (MIIP)

A finales de 2017 y principios de 2018, Prospera hizo un esfuerzo por establecer un solo modelo de inclusión productiva a partir de la experiencia arrojada de las cuatro estrategias mencionadas anteriormente. Este modelo, denominado como Modelo Integral de Inclusión Productiva (MIIP) incluye tres modalidades operativas con una oferta de tipo caja de herramientas²⁷, y métodos adaptables.

Dentro del documento conceptual (PROSPERA, 2018) se establece que el MIIP debe ser implementado como un proceso gradual, en el que retoman diferentes aprendizajes de las estrategias De la Mano con Prospera, PPTP y PROINPRO. Para ello, se definen tres modalidades:

- 1) **Iniciando con Prospera:** Retoma los aprendizajes del piloto De la Mano con Prospera y tiene como objetivo desarrollar la actitud emprendedora de los beneficiarios de Prospera más pobres, para que cuenten con herramientas y capacidades que les permitan promover sus iniciativas productivas.

²⁷ El enfoque tipo caja de herramientas se refiere a un conjunto de instrumentos y herramientas metodológicas puesto a disposición de los operadores que pueden ser utilizadas en orden y prioridad distintos, dependiendo del tipo de problema identificado por el operador. (PROSPERA, 2018: 61)

- 2) Creciendo con Prospera: Esta modalidad consiste en desarrollar y consolidar las iniciativas con un enfoque microempresarial impulsadas por integrantes de las familias Prospera.
- 3) Escalando con Prospera: A partir de la experiencia del PPTP, el objetivo de esta modalidad es desarrollar grupos económicos con enfoque empresarial, incorporando o mejorando su participación en cadenas de valor vinculadas a mercados regionales, nacionales e internacionales para fortalecer las capacidades de la población beneficiaria y generar mayores ingresos (Prospera, 2018: 60).

4.4.1. Objetivos y componentes del MIIP

El modelo MIIP cuenta con seis objetivos específicos:

- Desarrollar las capacidades y habilidades de las personas para que emprendan actividades productivas generadoras de ingresos.
- Fortalecer la cohesión social y formas autónomas de representación en las comunidades para que sean actores de su desarrollo y se organicen en agrupaciones económicas.
- Fortalecer el nivel de activos de los pequeños productores y microemprendedores de tal forma que mejoren su productividad.
- Promover la inserción justa y sostenible de los pequeños productores y microemprendedores en los mercados.
- Habilitar entornos económicos para el desarrollo de ejes productivos que detonen dinámicas de crecimiento sustentable en los territorios.
- Asegurar la articulación efectiva de las políticas relacionadas con la Inclusión Productiva para conformar una oferta pública integral que cubra las necesidades de la población objetivo. (PROSPERA, 2018: 62).

A su vez, estos objetivos se insertan dentro de tres grandes componentes: 1) Desarrollo de capacidades y habilidades; 2) Fomento organizativo y participación social; 3) Implementación de iniciativas de desarrollo territorial, que lleven a la ejecución de proyectos estratégicos.

Adicionalmente, se agrega un componente transversal que está relacionado con la gobernanza del modelo y se vincula directamente con el último objetivo específico sobre la articulación de las políticas públicas relacionadas con la Inclusión Productiva a nivel federal.

Al respecto, se observa que los planteamientos de este modelo retoman principalmente la experiencia del PPTP, toda vez que también se parte de la idea de territorios funcionales y la necesidad de establecer proyectos productivos territoriales que se estén insertos en una lógica de cadena de valor regional. Asimismo, se retoma la idea de coordinar la oferta de programas públicos destinados al fomento de proyectos productivos.

4.4.2. Etapas del MIIP

Por último, se establece que el MIIP contará con tres etapas de implementación, las cuales están tienen un carácter secuencial:

- 1) **Caracterización del territorio y formación de grupos:** En esta etapa se realizará el acercamiento con las OE con las que se trabajará. Aunque no se especifica cuáles serán los criterios de conformación del grupo, sí se establece que se trabajará con éstos para fomentar el desarrollo de habilidades de trabajo en equipo, así como el desarrollo de una planeación territorial con base en la vocación económica del territorio donde se implemente. De igual forma, en esta etapa se desarrollaran las capacidades individuales básicas de la población beneficiaria.
- 2) **Definición de proyectos estratégicos:** Una vez formadas las OE, se hará el plan de innovación del eje productivo y se dará asistencia técnica la población beneficiaria.
- 3) **Implementación del proyecto estratégico:** Finalmente, en la última etapa, se hace la formalización de los planes de acción de las OE , se gestionan los apoyos a partir de la oferta de programas públicos de financiamiento al desarrollo productivo y se establecen los mecanismos de seguimiento y monitoreo de los recursos. (PROSPERA, 2018: 66).

Sin embargo, a partir de la entrada del nuevo gobierno (2018-2024), el MIIP quedó suspendido y no fue posible su implementación en campo. Por tal motivo, para este trabajo de tesis no será considerado para un análisis detallado.

Capítulo 5

De la Mano con Prospera y Programa Piloto Territorios Productivos: Análisis comparado

Las estrategias de inclusión productiva vinculadas a Prospera analizadas en este trabajo de tesis presentaron características particulares tanto en su diseño como en su implementación. Sin embargo, ambas tenían como objetivo común ser un espacio de aprendizaje para determinar los aciertos y áreas de oportunidad de este tipo de programas aplicados al caso mexicano.

En el presente capítulo se hace un análisis comparativo de ambas estrategias. Para ello, se utiliza el modelo de análisis por etapas, el cual permite estructurar los distintos procesos que sigue una política pública, por lo que representa una guía analítica para identificar elementos y momentos clave.

Este enfoque ha sido ampliamente utilizado en el análisis de políticas públicas debido a “su capacidad para facilitar el estudio de fenómenos complejos como las políticas públicas, mediante la simplificación a través de estimas que permitan discriminar y clasificar mejor los fenómenos a analizar” (Jaime, et. al., 2013: 86).

Bajo esta lógica, el capítulo se divide en tres grandes apartados de acuerdo con las etapas del ciclo de las políticas públicas: 1) formulación y diseño de las estrategias; 2) proceso de implementación; y 3) resultados de las estrategias. La primera corresponde a aquellas actividades principalmente vinculadas con el proceso de planeación de la política.

La implementación de las políticas públicas se refiere al “conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables” (Jaime, et. al., 2013: 102). De tal manera que es un proceso complejo en el que se ponen en marcha las acciones definidas en durante la formulación y diseño de las políticas públicas.

La importancia de la implementación radica en el hecho que “allí se produce la confrontación de inevitables tensiones, ambigüedades y conflictos que hacen que el desarrollo efectivo de las acciones siga senderos muchos veces alejados de las previsiones contenidas en el diseño de las políticas” (Jaime, et. al., 2013: 104).

La última etapa del ciclo de las políticas públicas tiene que ver con la evaluación y los resultados obtenidos por las mismas, los cuales “dan una fotografía de la política en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que nos ofrecen también elementos informativos sobre lo que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación” (Aguilar, 2010: 51).

Por último, es importante destacar que para el análisis del proceso de implementación del Programa Piloto Territorios Productivos, se recurre como principal fuente de información al *Estudio Sobre el Programa Piloto Territorios Productivos 2016* (Hernández, Dávila y Yaschine, 2016), debido a que se realizaron entrevistas tanto a beneficiarias como a los actores claves encargados del diseño e implementación en campo del programa. Asimismo, este estudio representó uno de los primeros esfuerzos por documentar las acciones y procesos que siguió esta estrategia. De tal manera que dicho estudio recopila información clave sobre el funcionamiento del PPTP a partir del trabajo de campo y dado que al momento de elaborar esta tesis (2018-2020), el programa no se encontraba en funcionamiento, resultó imposible realizar trabajo de campo por cuenta propia²⁸ para recopilar la información necesaria.

Para la estrategia De la Mano con Prospera se recurre como principal fuente de información a la *Evaluación de Resultados del proyecto “De la Mano con Prospera”*²⁹ (Teruel, Morales y Peters, 2019) realizado por el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE) de la Universidad Iberoamericana. Esto debido a que en la evaluación se recopiló información sobre las características socioeconómicas de la población participante,

²⁸ Es importante destacar que el autor de este trabajo de tesis tuvo la oportunidad de participar como investigador de campo en el estudio realizado por Hernández, Dávila y Yaschine (2016). Sin embargo, la información presentada en este apartado proviene exclusivamente de los resultados plasmados en el documento final, el cual fue solicitado a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

²⁹ El estudio fue realizado en el marco de la Plataforma de Evaluación y Aprendizaje de los Programas de Graduación en América latina a cargo del centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes

tanto antes como después de la implementación, con el objetivo de observar los cambios ocasionados a partir de la intervención del programa. En este sentido, dado que Prospera no cuenta con información socioeconómica de las beneficiarias que participaron de esta estrategia, los resultados recopilados en esta evaluación son un elemento clave para acercarse a los resultados de esta estrategia.

Adicionalmente, tanto para el PPTP como para DMP se recurre a otras evaluaciones y estudios realizados durante el momento de su implementación, así como documentos de diseño y metodológicos generados desde la Coordinación Nacional de Prospera, con el objetivo de dar un mayor sustento al análisis presentado en este apartado.

5.1. Formulación y diseño de las estrategias

En el siguiente apartado, se revisan algunos elementos de planeación correspondientes a las estrategias De la Mano con Prospera y el Programa Piloto Territorios Productivos. Particularmente, se abordan aspectos relacionados con la definición del problema, criterios de focalización utilizados y las características de la población participante.

5.1.1. Definición del problema

Tanto De la Mano con Prospera como el Programa Piloto Territorios Productivos partieron del mismo problema central, la generación de ingresos propios por parte de la población participante de Prospera. Sin embargo, cada estrategia puso énfasis en distintos problemas. El PPTP parte de la identificación de tres problemas centrales: 1) lenta reducción de la pobreza rural por ingresos; 2) lento crecimiento de la productividad de la agricultura mexicana; y 3) baja calidad del gasto público que se invierte con el objetivo de contribuir al desarrollo de los pequeños productores y campesinos (Berdegué y otros, 2015).

Por su parte DMP se enfoca en el acompañamiento psicosocial y el desarrollo de habilidades no cognitivas para la población en situación de pobreza extrema. Esta estrategia, basada en el modelo de graduación BRAC, busca contribuir a que la población logre graduarse de la pobreza extrema a través del acceso a programas de desarrollo social

que mejoren sus condiciones y establecer una mejora sustentable de su nivel vida (SEDESOL, 2018).

Ambas estrategias buscan implementar mecanismos adecuados para que la población en situación de pobreza extrema tenga la capacidad de generar sus propios ingresos. Sin embargo, también es importante destacar que el planteamiento del problema del que parten tanto PPTP como DMP presenta diferencias entre sí,

En primer lugar, el Programa Piloto Territorios Productivos hace énfasis explícitamente en el fomento de los microemprendimientos productivos relacionados con el sector primario, mientras que De la Mano con Prospera no se centra exclusivamente en algún tipo de actividad económica específica, no obstante que está dirigido a la población en situación de pobreza extrema del sector rural.

Adicionalmente, el PPTP identifica como uno de los principales problemas la falta de vinculación entre la oferta de servicios públicos, particularmente los programas destinados al fomento de proyectos productivos, y su demanda. Esta estrategia parte del supuesto que existe suficiente oferta de programas públicos pero no llega a la población que más la necesita. En contraste, De la Mano con Prospera no plantea esta situación como un problema a resolver.

En este sentido, el planteamiento del problema del Programa Piloto Territorios Productivos se asemeja más a la teoría de cambio que motivó la creación de Prospera, mientras que DMP es una estrategia que si bien busca fomentar la productividad de la población en situación de pobreza extrema, parte del supuesto que el acompañamiento psicosocial junto con el desarrollo de habilidades no cognitivas es un elemento clave para el desarrollo productivo de este tipo de población.

De tal manera que esta última estrategia es concebida como limitada para alcanzar la inclusión productiva, pues se establece que “sus fines de graduación son acotados, con lo cual constituye una respuesta parcial a la problemática compleja de la Inclusión Productiva” (Prospera, 2018: 38).

5.1.2. Criterios de focalización

Un segundo elemento dentro del diseño de cualquier política pública tiene que ver con establecer los criterios que permitan definir a la población que será atendida por dicho programa. En el caso de las estrategias de inclusión productiva analizadas en este trabajo de tesis, se observa que ambas hacen una focalización en dos niveles: geográfico y de participantes.

5.1.2.1. Focalización geográfica

Estas estrategias presentan semejanzas en los criterios para la focalización geográfica, toda vez que ambas están dirigidas a localidades rurales pero con un cierto nivel de accesibilidad y cercanía a algún centro urbano o cabecera municipal, Sin embargo, el PPTP enfatiza aquellas localidades que tengan una cota mínima de actividad agrícola, mientras que para DMP esto no es algo fundamental.

5.1.2.2. Focalización de participantes

Para la focalización de la población participante en De la Mano con Prospera se diseñó un cuestionario con 19 preguntas, de las cuales 13 fueron respondidas directamente por las potenciales beneficiarias, mientras que seis fueron respondidas por los encuestadores a partir de la observación directa, tal como se detalla en el apartado 4.2.4. En total se registraron 443 potenciales participantes en Querétaro y 442 en Guerrero, de las cuales se seleccionaron a las 200 beneficiarias más vulnerables por cada estado.

En contraste, el PPTP únicamente estableció que la población participante serán todas aquellas personas con al menos 18 años de edad que formen parte de las familias beneficiarias de Prospera a través de un proceso de autofocalización. Es decir, aquellas personas interesadas en participar en el PPTP que sean mayores de edad y pertenezcan a una familia beneficiaria de Prospera en las localidades seleccionadas pueden integrarse a esta estrategia.

5.1.3. Características de la población participante

La estrategia De la Mano con Prospera levantó una encuesta de línea base al momento de iniciar su operación así como una encuesta al finalizar la intervención (línea final). Esto con el objetivo de contar con información suficiente para medir el impacto de la estrategia. En este sentido, es posible conocer algunas de las características socioeconómicas de la población participante.

De acuerdo con información de la línea base, el 99% de la población participante son mujeres, las cuales tenían un promedio de edad 43.2 años al momento de iniciar la estrategia, asimismo, 24.1% son jefas de hogar. En cuanto a su nivel de educación, el 77.1% no concluyó la primaria y el 40.3% era analfabeta, mientras que el número de años de estudio promedio fue de 1.6, lo que equivale a poco más de primer año de primaria. (Teruel, Morales y Peters, 2019: 21).

Respecto a las actividades económicas, el 99% de las participantes pertenecen a la población económicamente activa y el 43.6% de ellas se identificaron como auto empleadas. En este sentido, el 36.7% se dedicaba a una actividad productiva, entre las que destacan la elaboración de artesanías (43.9%) y la venta de productivos varios (13.02%). (Teruel, Morales y Peters, 2019: 23).

Asimismo, es importante destacar que como parte del diagnóstico inicial se clasificó a las participantes de acuerdo al tipo de emprendedoras que representaban, según su actitud frente a los emprendimientos. Entre los tipos posibles se encuentran: emprendedora por vocación³⁰, por adaptación³¹ y por supervivencia³². Así pues, de acuerdo con los resultados obtenidos se observa que el 11% son emprendedoras por supervivencia, 37% por vocación y el 52% por adaptación (CISS, 2017: 21).

Es importante destacar que dado el perfil de la población participante en DMP, el acompañamiento tanto en capacitación técnica como psicosocial es un elemento

³⁰ Aquella que desarrolla proyectos productivos por iniciativa propia, teniendo una actividad económica clara que desarrolla individualmente o con su núcleo familiar.

³¹ Aquella que emprende más por su subsistencia económica que por una vocación u oficio.

³² Desarrolla su economía únicamente por su sobrevivencia por lo que prefiere los trabajos estables antes que una actividad emprendedora.

fundamental para que el programa logre sus objetivos. Esto debido a que un error común entre los programas de inclusión productiva es que parten del supuesto que toda la población tiene la capacidad y la actitud necesaria para emprender un proyecto productivo. Sin embargo, como se observa en este caso, poco más de un tercio de la población tiene las actitudes necesarias para los emprendimientos, mientras que la gran mayoría carece de ellas.

Por su parte, el PPTP utiliza el criterio de auto focalización de la población participante, como se mencionó en el apartado anterior. En este sentido, esta estrategia no cuenta con información socioeconómica de la población participante al momento de iniciar la intervención, debido a que no se levantó un padrón de beneficiarios. Sin embargo, Hernández, Yaschine y Dávila (2016), presenta información estimada sobre las características de la población participante a partir de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), así como información, como parte del estudio, de las participantes.

Entre la información destacada se encuentra que el 83.4% de los hogares participantes en el PPTP estaban en situación de pobreza extrema, de igual forma, el 28.7% de los hogares presentaba carencia por acceso a alimentación de acuerdo con la definición de CONEVAL (2016). El 68% manifestó interés en emprender un proyecto productivo y el 40% cuenta con animales de consumo (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016).

En cuanto a la información de la población participante, se observa que el 74% son mujeres con una edad promedio de 40.5 años y una escolaridad promedio de 6.4 años, es decir, poco más de sexto de primaria. Asimismo, el 63% habla alguna lengua indígena y el 62% cuenta con un terreno o local propio para realizar las actividades productivas (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016).

A partir de la información socioeconómica de la población participante en ambas estrategias se observa que si bien, tanto PPTP como DMP, atienden a población en situación de pobreza extrema, también es cierto que se presentan algunas diferencias importantes: por un lado, las participantes de DMP presentan menores niveles de educativos respecto a las participantes del PPTP, asimismo, estas últimas cuentan con

mejores condiciones para la implementación de proyectos productivos respecto a quiénes participan en De la Mano con Prospera, toda vez que un porcentaje importante de la primeras manifestó interés en el emprendimiento de proyectos productivos, mientras que en el segundo caso, la mayoría es considerada emprendedora por adaptación.

Por otro lado, en cuanto al tipo de emprendimientos productivos, las participantes del PPTP están más enfocadas en proyectos rurales, mientras que en DMP, el principal tipo de actividad productiva está relacionado con la venta de diferentes productos y la fabricación de artesanías. En este sentido, ambos programas manifiestan congruencia entre las características de la población participante y el tipo de programa que se implementa.

5.1.4. Componentes de las estrategias

En cuanto a los componentes de las estrategias de inclusión productiva se pueden clasificar en cuatro grandes tipos (ingreso básico; capacitación y acompañamiento; acceso a servicios básicos; coordinación institucional) como se mencionó en el capítulo 4. En este apartado, se hará una comparación entre los componentes de cada estrategia, con excepción del primero. Esto debido a que en ambos casos, las estrategias ofrecían transferencias de ingreso como parte del funcionamiento habitual de Prospera.

5.1.4.1. Capacitación y acompañamiento

Como se detalló en el capítulo anterior de este trabajo de tesis, ambas estrategias incluían capacitación y acompañamiento para la población participante. Sin embargo, presentan algunas diferencias importantes en sus características. De la Mano con Prospera se enfoca en el acompañamiento psicosocial y atención personalizada, a través de un curso por medio de una tableta electrónica en el que se abordan distintos temas relacionados con el autoestima, trabajo en equipo y administración de micronegocios. Por su parte, en el PPTP la atención a través de los promotores está relacionada con asesorías para la inscripción a los programas de apoyo productivo a los que podrían acceder los grupos organizados. Asimismo, el PPTP busca vincular la asesoría técnica por parte de asesores externos a la población participante, de acuerdo con sus necesidades.

Así pues, mientras la capacitación y acompañamiento en DMP está diseñada e implementada a través de un curso elaborado por Fundación Capital, en el PPTP dicha asesoría está en función de las necesidades de la población participante así como la disponibilidad de recursos técnicos y asesores externos pertenecientes a distintos programas de fomento productivo de otras dependencias con los que se pueda establecer algún convenio de participación.

Asimismo, es importante mencionar que DMP también ofrece capacitación técnica a la población participante, la cual estuvo a cargo de la Universidad Autónoma de Chapingo para las localidades de Guerrero y del Instituto Tecnológico de Monterrey campus Querétaro para el caso de las localidades de este estado. Sin embargo, es importante destacar que dichas capacitaciones no necesariamente estuvieron en función de las necesidades de la población participante, toda vez que la planeación de los cursos se hizo con base en los conocimientos de los asesores quienes eran estudiantes de los últimos semestres y las capacitaciones formaron parte de su servicio social.

A partir de la revisión de experiencias internacionales se observa que la capacitación personalizada es un elemento fundamental que permite a las estrategias de inclusión productiva acercarse a resultados positivos en términos de reducción de la pobreza y generación de ingresos. En este sentido, es importante recuperar las experiencias del programa Haku Wiñay en Perú y el S.O Familia por Familia en Paraguay, en las cuales las capacitaciones y el acompañamiento se otorgaban a través de promotores bilingües la población hablante de lengua indígena (quechúa y guaraní, respectivamente).

En el caso del PPTP se documentó la existencia de promotores funcionales bilingües, particularmente hablantes de la lengua náhuatl. Sin embargo, para el caso de DMP, no se consideró una estrategia similar, lo cual reconocieron como una limitante en la estrategia de comunicación. Al establecer que:

En Querétaro la alta proporción de titulares analfabetas y/o que no manejan bien el español hizo que el equipo local dedicara tiempo y esfuerzo adicional para poder auxiliar a todas las participantes que lo necesitaban (CISS, 2017: 29).

El hecho de lograr una comunicación directa con la población participante de estas estrategias en su lengua materna es un elemento fundamental para lograr un entendimiento mutuo de la estrategia y las necesidades de la población atendida por el programa. De igual manera, es importante desarrollar recursos pedagógicos para aquella población que no sabe leer y escribir, toda vez que su condición no se convierta en una barrera de acceso a la información y entendimiento del programa.

5.1.4.2. Acceso a servicios básicos

Entre los elementos de diseño de las políticas de inclusión productiva se encuentra la vinculación entre oferta de servicios públicos y la población participante de dichas estrategias. Para el caso De la Mano con Prospera, como se mencionó en el capítulo 4 de este trabajo de tesis, la estrategia no incorporó dentro de sus objetivos la vinculación con otros servicios públicos. Sin embargo, se tiene documentado que al principio de la intervención se buscó vincular a la población beneficiaria con un programa de mejoramiento de vivienda a cargo de la SEDATU. No obstante, por problemas de coordinación entre las dependencias no fue posible concretar dicha vinculación. Por su parte, el PPTP tampoco fomentó explícitamente la provisión de servicios básicos para la población participante. Su principal objetivo fue la vinculación con programas de fomento productivo existentes en la oferta pública a nivel federal.

A partir de la evidencia internacional, se observa que el acceso a los servicios básicos no fue un elemento decisivo para el éxito de los programas de inclusión productiva y laboral implementados en América Latina. Dado que esta dimensión estuvo presente en aproximadamente el 20% de los casos de éxito.

Sin embargo, es importante reconocer que el acceso a servicios básicos como salud y educación es un elemento fundamental para el fortalecimiento del capital humano y con ello, la generación de ingresos de la población en situación de pobreza. Asimismo, la provisión de infraestructura física como acceso a agua potable y energía eléctrica es necesaria para aprovechar el potencial de la población participante en el desarrollo de proyectos productivos.

5.1.4.3. Coordinación institucional

El proceso de coordinación institucional es un elemento importante en el funcionamiento de las estrategias de inclusión laboral y productiva, particularmente en los programas articuladores como es el caso del PPTP, toda vez que uno de los principales problemas que busca resolver es, precisamente, la articulación entre la oferta pública y la demanda. No obstante, los programas de acompañamiento, como el caso de DMP también requieren contar con una coordinación adecuada para llevar a cabo su funcionamiento.

En el caso del programa De la Mano con Prospera, de acuerdo con sus documentos de diseño, se buscó la coordinación con la SEDATU para ofrecer mejoramiento de vivienda a la población. No obstante, como se mencionó en el apartado anterior, no se llegó a un acuerdo. Asimismo, tampoco se establecieron acuerdos de vinculación ni con otras dependencias a nivel federal ni con distintos órdenes de gobierno (estatal y/o municipal).

Por su parte, el PPTP, por sus características de diseño, necesita una coordinación institucional sólida para cumplir con sus objetivos. Sin embargo, la evidencia demuestra que desde su formulación, esta estrategia no contó con los mecanismos adecuados para lograr una coordinación adecuada tanto con otras dependencias a nivel federal como con los gobiernos estatales y municipales.

En el modelo operativo del PPTP (Berdegué, et. al, 2015) se establece que la estrategia buscará la vinculación con 15 programas federales de fomento productivo pertenecientes a siete dependencias federales, a través de “acuerdos explícitos de articulación y compromisos de atención especiales con los programas elegidos” (Berdegué, et. al, 2015: 22). No obstante, después del primer año de implementación de la estrategia, únicamente tres de los quince programas se vincularon activamente con el PPTP (Berdegué, et. al, 2016: 7).

En Hernández, Yaschine y Dávila (2016), se destaca que una de las principales razones por las que no se logró la vinculación adecuada entre el PPTP con los otros programas de fomento productivo fue debido a que no se identificó con detalle el funcionamiento de los programas productivos con los que pretendía vincularse ni se establecieron canales de

comunicación recíprocos entre los operadores de cada programa. Particularmente se señala que:

No haber involucrado desde la etapa de diseño a los programas de fomento productivo identificados inicialmente para ser incluidos. Este involucramiento podría haber contribuido a la apropiación del PPTP por parte de los programas productivos y en su percepción como socios estratégicos en el mismo, y no meramente como actores instrumentales de los objetivos de Prospera (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016: 79)

Adicionalmente, se señala

La selección original de los programas participantes no fue la más idónea, toda vez que se identificaron programas como PROAGRO Productivo que no podía participar por tener un padrón de beneficiarios cerrado, o programas que no eran aplicables para la población objetivo del PPTP. [...] No hay un reconocimiento explícito y/o no parece haberse considerado la experiencia, aprendizajes y conocimiento sobre lo que sí ha funcionado e los programas de fomento existentes (Hernández, Yaschine y Dávila 2016: 79).

Por su parte, los encargados del diseño y la implementación del PPTP reconocen que el modelo de vinculación no funcionó. Sin embargo, argumentan que la falta de coordinación responde a un problema estructural que afectó distintas políticas implementadas durante el sexenio 2012-2018 y no a la falta de mecanismos adecuados para vincular a los programas que pretendían que participaran. Entre los factores que impidieron la coordinación se establecen los siguientes:

La larga tradición histórica de gasto sectorizado; la poca flexibilidad de las reglas de los programas; el enorme peso en las dependencias responsables del desarrollo productivo rural; de la idea de que las personas en situación de pobreza que viven en zonas rurales no tienen potencial productivo; la concentración del gasto público sectorial agropecuario en los territorios y estados de menor pobreza relativa y/o en empresas y productores que no están en situación de pobreza; además, la captura

clientelar de muchos programas productivos dirigidos a las personas en situación de pobreza y a poblaciones vulnerables o marginadas (Berdegué, et. al., 2016: 10).

Asimismo, se reconoce que estos factores estaban bien identificados en el diagnóstico de la estrategia. Sin embargo, los encargados de la formulación y diseño del programa consideraron que estas problemáticas podrían ser solventadas por tres razones:

- Durante la administración (2012-2018) se mandaron fuertes señales políticas, al más alto nivel del Estado, de que se quería instalar una política social de nueva generación.
- “Se pensó que al organizar la demanda y formular participativamente proyectos territoriales integrales, podría contribuir – como en otros países de América Latina – a incentivar la articulación de la oferta” (Berdegué, et. al., 2016: 10).
- Los recursos que se esperaba demandar representaban una fracción pequeña de la vertiente de competitividad del Programa Especial Concurrente. “Se supuso que, ante la señal de prioridad política, las dependencias a cargo de los programas productivos no tendrían voluntad, o capacidad, de resistir una reasignación mínima de sus recursos” (Berdegué, et. al., 2016: 10).

Es decir, el éxito de la coordinación institucional estaba fundamentado en que por mandato del más alto nivel los programas aceptarían destinar una parte de sus recursos para los proyectos productivos formulados por parte de la población participante del PPTP. Esto apoyado por el hecho que la estrategia no demandaba una gran cantidad de recursos.

Sin embargo, este supuesto refleja una falta de entendimiento sobre el funcionamiento de los programas productivos pertenecientes a distintas dependencias, así como de la normatividad que rige a los programas presupuestarios, pues al estar sujetos a Reglas de Operación, no cuentan con la capacidad de destinar recursos a proyectos fuera de lo especificado en dichas reglas.

Otra falla en el diseño del programa fue asumir que la existencia de una demanda articulada incentivaría la oferta pública de programas productivos, pues la evidencia de programas de inclusión laboral y productiva en América Latina y el Caribe señala que un elemento

fundamental para una adecuada coordinación es el establecimiento de convenios formales entre ambas partes. Particularmente, la existencia de un órgano coordinador con la capacidad de gestionar acuerdos entre el programa de inclusión productiva y la oferta pública existente fue un elemento clave en aquellas experiencias con una adecuada coordinación institucional. Tal es el caso del Progresando con Solidaridad en República Dominicana a través del Gabinete de Coordinación de las Políticas Sociales

De igual forma, entre la experiencia de programas articuladores en América Latina se encuentra el caso del programa Brasil sin Miseria, en el que se creó la Secretaría Extraordinaria de Superación de la Pobreza (SESEP), la cual fue la instancia encargada de coordinar las acciones entre el programa, 22 ministerios federales y más de 25 socios estratégicos tanto del sector privado como de la sociedad civil (Campello, 2015). Por su parte, Puente al Desarrollo en Costa Rica recurrió a la Presidencia de la República y el Consejo de Gobierno para la coordinación de las acciones entre el programa y la oferta pública existente (IMAS, 2019)

De esta manera, a partir de la revisión de las experiencias internacionales se observa que los programas de inclusión laboral y productiva en algunos países de América Latina realizaron distintas acciones en materia de coordinación, más allá de la organización de la demanda en proyectos productivos.

En el caso del PPTP se creó el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro (STEIA), el cual tenía entre sus funciones establecer la coordinación entre los programas productivos y el PPTP. Sin embargo, este Subcomité comenzó a funcionar de manera simultánea a la implementación del programa en 2015, por lo no se realizó ningún proceso de acercamiento entre el PPTP y los programas productivos participantes en conjunto con el STEIA previo a la implementación de esta estrategia.

Un año después de iniciar operaciones, los formuladores del programa reconocieron la necesidad de comenzar a trabajar en conjunto con los programas productivos a nivel federal bajo la coordinación del STEIA. Al respecto, mencionan lo siguiente:

Es posible seguir trabajando en allanar el camino para que los programas productivos del gobierno federal destinen una proporción significativa de sus presupuestos a

atender a habitantes rurales en condición de pobreza [...] Algunas opciones que destacamos en esta dirección, todas ellas al amparo del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro son: a) establecer mesas de planeación interprogramas donde el PPTP pueda presentar proyectos territoriales y para comprometer en tiempo y forma los presupuestos y procesos de convocatoria; b) acordar y en su momento homologar metodologías, criterios y requerimientos entre programas. [...]; c) la definición e incorporación, en reglas de operación, de indicadores de seguimiento conjuntos (Berdegué, et. al., 2016: 12)

Se considera un acierto por parte del programa el reconocimiento de la necesidad de contar con mejores mecanismos de coordinación y vinculación. No obstante, si bien el PPTP fue una estrategia implementada como un programa piloto y, de acuerdo con los formuladores del programa fue pensado como un “espacio de aprendizaje” (Berdegué, et. al., 2015), también es importante destacar que el coordinación es un elemento del diseño fundamental para cualquier programa, particularmente aquellos que buscan articular la oferta pública, por lo que no contar una planeación adecuada provocó el incumplimiento de uno de sus objetivos, así como sinergias negativas en la relación entre los programas productivos y el PPTP.

5.2. Proceso de implementación de las estrategias

En este apartado se analizará el proceso de implementación para el caso de las estrategias De la Mano con Prospera y el Programa Piloto Territorios Productivos. Se considerarán tres categorías de análisis: 1) coherencia con el diseño; 2) planeación operativa; 3) coordinación entre los actores responsables de la implementación.

5.2.1. Coherencia con los lineamientos de diseño

El diseño de cualquier política pública es un elemento fundamental que ofrece a los encargados de llevar a cabo la implementación una directriz clara y coherente sobre hacia a dónde se deben encaminar las acciones de la política o programa para conseguir los objetivos planteados. En este sentido, se establece que el diseño será una guía para la implementación de la política pública.

Sin embargo, si una política o programa no cuenta con lineamientos de diseño claros y coherentes con el problema que busca resolver, la implementación se verá condicionada. Así pues, esta dimensión analítica considera la vinculación entre aquellos elementos de diseño (focalización y componentes de los programas) y el momento de la implementación de la política. Es decir, en qué medida lo establecido desde la etapa del diseño se llevó a cabo durante la implementación.

5.2.1.1. Criterios de focalización

Respecto a los criterios de focalización, en el caso del PPTP se observan inconsistencias entre lo planteado en los documentos normativos y/o de diseño y la puesta en práctica, toda vez que se establece que la estrategia está dirigida a los hogares rurales en pobreza extrema. Sin embargo, Hernández, Yaschine y Dávila (2016:87) encontraron que el 35.4% de las localidades donde operaba el PPTP son semiurbanas e incluso hay una localidad que es urbana.

En cuanto a la focalización a nivel individual la mayor parte de la población autofocalizada, es decir, quiénes decidieron participar en la estrategia fueron mujeres, particularmente aquellas que estaban registradas como titulares del programa Prospera. Sin embargo, la estrategia planteaba que podían participar todas aquellas personas mayores de 18 años que formaran parte de una familia beneficiaria de Prospera y no únicamente las titulares del programa.

En contraste, De la Mano con Prospera focalizó a nivel de hogar a partir de las características socioeconómicas de la población beneficiaria de Prospera que habitaba en las localidades seleccionadas. Esta situación se reconoce como un acierto por parte de la estrategia debido a que permite tener un mayor control sobre quiénes tienen la posibilidad de participar. No obstante, también es importante destacar que seleccionar únicamente a las 200 familias, de acuerdo con el puntaje obtenido a partir de sus condiciones en cada entidad, podría generar un conflicto entre la población beneficiaria de Prospera que fue seleccionada y aquella que con condiciones similares no lo fue. Por lo que en este escenario, el criterio de autofocalización resulta adecuado siempre y cuando se definan bien los criterios de participación.

5.2.1.2. Capacitación y acompañamiento

Una de las principales características de las estrategias de inclusión productiva vinculadas a Prospera fue la capacitación y acompañamiento que ofrecían a la población participante. Mientras que en el caso DMP se enfocó en el desarrollo de habilidades blandas y gestión de micronegocios, el PPTP buscó vincular a la población con asistencia técnica especializada, particularmente en materia agrícola y pecuaria.

Sin embargo, se observan algunas inconsistencias respecto lo planteado en los documentos de diseño. Al respecto, en el caso DMP se detectó que a partir del quinto módulo de la capacitación, en un grupo en Querétaro y cinco en Guerrero, se inició un esquema de rotación de tabletas. Esto es, se conformaron grupos “con aproximadamente 10 titulares que mostraron mayor habilidad en el uso de la tableta y en su nivel de aprendizaje, por ello se decidió que podían revisar los módulos por sí solas, rotando la tableta entre ellas para la realización de los módulos sin el acompañamiento individual del gestor” (CISS, 2017: 64).

Lo anterior se hizo bajo la idea que los gestores dedicaran más tiempo a aquellas personas que presentaran mayores rezagos. Asimismo, se estableció que los grupos de rotación sirvieron “para ver el funcionamiento de la rotación para un posible escalamiento del proyecto, debido a que esta forma de impartir los módulos eficiente el tiempo de los gestores y les permite a las participantes administrar mejor su tiempo” (CISS, 2017: 65).

Sin embargo, el acompañamiento y capacitación personalizada es un elemento clave de los programas basados en el modelo de graduación, como es el caso de la estrategia De la Mano con Prospera. De tal manera que el esquema de rotación, si bien busca hacer más eficiente el uso del tiempo tanto de los gestores como de los participantes, lo cierto es que en términos de aprendizaje se tendría un mayor impacto con un acompañamiento personalizado.

Asimismo, los grupos de rotación de tabletas contradicen los supuestos de los que parte este tipo de programas, pues establecen que por sus condiciones, la población en situación de pobreza, requiere de un proceso de capacitación personalizado. En este sentido, esta práctica implementada como mecanismo para ahorrar tiempo interfiere con uno de los

objetivos principales del programa como es el de “empoderar a las mujeres de manera que valoren sus propias capacidades y mejoren su bienestar (Fundación Capital, 2019: 2).

Respecto a la capacitación técnica se establece que no existe una relación directa entre las necesidades de la población y el contenido temático de los talleres. Esta situación, representa un problema en la implementación, toda vez que el objetivo de la asistencia técnica es justamente capacitar a la población participante en habilidades que les permita llevar a cabo de mejor manera su proyecto productivo. En este sentido, es necesario que los talleres se den en función de los intereses y necesidades de la población.

Por su parte, el proceso de acompañamiento y capacitación en el PPTP se caracterizó por no contar con lineamientos claros sobre las actividades que debían realizar tanto los promotores funcionales como los capacitadores externos. Al respecto, Hernández, Yashine y Dávila (2016:184) documentaron que:

En su mayor parte, las actividades que se realizan se basan en la iniciativa y conocimientos del equipo técnico del PPTP, más las gestiones realizadas con la red de contactos que puedan tener con organizaciones, instituciones, asociaciones o personas para capacitar a las OE en una variedad de conocimientos y habilidades que van desde talleres de superación y autoestima, talleres de trabajo en equipo y fomento al ahorro, hasta capacitaciones técnicas específicas relacionadas con sus proyectos.

Es importante destacar que el equipo técnico del PPTP ofreció capacitaciones en materia de autoestima, fomento al ahorro y trabajo en equipo, las cuales no estaban contempladas en el diseño del programa. Sin embargo, este elemento representó un acierto en la implementación de la estrategia, pues las participantes valoran como un activo importante este tipo de acompañamiento.

En cuanto a la capacitación técnica se observa que al no existir una planeación adecuada de las actividades, no hay un momento específico en el que se realice dicha actividad. De tal manera que algunas capacitaciones se dan antes de la implementación del proyecto, mientras que otras se ofrecen después de la aprobación de los recursos.

5.2.1.3. Formulación e implementación de proyectos productivos

El principal componente de las estrategias de inclusión productiva fue la formulación e implementación de proyectos productivos por parte de la población participante. Esto con el objetivo que pudieran generar sus propios ingresos y con ello salir de la situación de pobreza extrema.

En el caso del PPTP, se estableció que dicha formulación de proyectos tendría que contar un enfoque territorial, es decir, estar vinculada con la vocación productiva de la región con el objetivo de generar cadenas de valor locales que permitieran aprovechar las economías de escala (Berdergué, et. al, 2015). Sin embargo, estos planteamientos no lograron materializarse conforme a lo planeado.

Uno de los principales retos a los que se enfrentó el PPTP durante el proceso de implementación fue lograr que los programas de fomento productivo aceptaran financiar los proyectos propuestos por la población participante. Una de las razones que explica esta situación es la falta de coordinación existente entre la estrategia y las distintas dependencias, lo cual se revisa con profundidad el apartado 5.1.4.3.

De tal manera que durante su primer año de implementación, la estrategia se concentró en la formulación de proyectos productivos, lo cual provocó que se “formularan proyectos que pudieran ser elegibles por los programas presupuestarios participantes, sin importar que el tipo de proyecto no estuviera alineado con los ejes productivos establecidos en los Planes Comunitarios de Desarrollo, ni correspondieran con las prioridades iniciales reconocidas en dicho plan” (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016: 169).

Así pues, el componente territorial en la mayoría de los casos no fue considerado para la formulación del proyecto, lo cual sin duda limita los posibles alcances de la estrategia, pues en la práctica no se logró materializar el establecimiento de cadenas de valor de acuerdo con la vocación productiva de la región.

5.2.2. Planeación operativa

La planeación hace referencia a la capacidad de los actores responsables de llevar a cabo la implementación de la política pública de gestionar y organizar las acciones necesarias para

que el proceso se lleve a cabo conforme a la planeación establecida. En el caso del PPTP, a partir del trabajo de Hernández, Yaschine y Dávila (2016), se observa que esta estrategia estuvo caracterizada por una serie de irregularidades.

Al respecto, llama la atención el hecho que durante la implementación de esta estrategia no existió un proceso de planeación operativa homogéneo entre las localidades donde operaba el PPTP, sino que las acciones llevadas a cabo dependían de los conocimientos, habilidades y formas de organización del coordinador estatal, lo cual provocó que la implementación y sus avances, fueran diferentes en cada entidad.

Al no haber una planeación operativa durante la primera etapa, los equipos de trabajo del PPTP liderados por el Coordinador Estatal [...] establecieron sus propios mecanismos de seguimiento y control de actividades, de tal manera que su nivel de efectividad dependía básicamente de las habilidades de los equipos o de las iniciativas de los Coordinadores Estatales y/o Promotores Funcionales, haciendo evidente la falta de institucionalización de los procesos operativos (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016: 96).

Es importante destacar que desde su diseño y formulación el PPTP se estableció como una estrategia con el carácter de piloto, es decir, se definió como un espacio de aprendizaje, por lo que el hecho de no contar con lineamientos claros sobre las diferentes acciones durante el proceso de implementación limita los aprendizajes de la estrategia. Esto debido a que no es posible determinar si una línea de acción funcionó adecuadamente.

La falta de lineamientos en la operación del programa tuvo como consecuencia una heterogeneidad en el proceso de formulación del plan territorial así como proyectos productivos individuales. Asimismo, no se tenían claros los criterios para conformar las Organizaciones Económicas, es decir, los grupos de trabajo para la implementación de proyectos productivos. Al respecto, se señala que:

En cuanto a los criterios para determinar el número de personas que deben conformar una OE, éstos no parecen estar homogenizados ni claros para el equipo técnico del PPTP. En la mayoría de las ocasiones, éstas se han conformado de acuerdo con el

tamaño requerido por el PFP [programa presupuestario] al que se ingresará la solicitud (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016; 158).

Otra consecuencia de la falta de planeación operativa fue que los proyectos productivos se formularon sin el suficiente tiempo de preparación, lo cual ocasionaba que se cometieran distintos errores y fueran rechazados por parte del programa presupuestario al que aspiraban ingresar.

Por último, es importante destacar que una de las distinciones de esta estrategia fue el enfoque territorial que pretendía establecer. Sin embargo, al priorizar el funcionamiento de proyectos productivos, se dejó de lado el enfoque territorial, pues hasta agosto de 2016, es decir, a más de un año de la implementación del PPTP, se definió una guía sobre cómo formular los proyectos territoriales.

En contraste, la estrategia DMP contó con una planeación operativa claramente definida, lo cual se puede explicar por el hecho que este tipo de programas ha sido implementado en distintos países de América Latina, por parte de Fundación Capital, lo cual implica que exista una definición clara de los diferentes procesos y etapas de la estrategia.

5.2.3. Coordinación institucional

Como se estableció desde el proceso de diseño la coordinación institucional es una de las principales debilidades de ambas estrategias, lo cual también se vio reflejado la etapa de la implementación tanto DMP como del PPTP.

En el caso del PPTP la falta de coordinación previa con los programas de desarrollo productivo con los que se pretendía vincular tuvo un impacto negativo durante el proceso de implementación, toda vez que las solicitudes de apoyo que ingresó la población participante no tuvieron la respuesta esperada. Al respecto, los formuladores del programa reconocen que:

Impulsado por la urgencia de lograr que las familias accedieran a apoyos productivos, el Programa hizo suya la modalidad convencional de elaboración y presentación en ventanilla de gran cantidad de pequeños proyectos familiares orientados a conseguir

un apoyo puntual. Es entendible que las autoridades – ante la evidencia de que los programas productivos no iban a abrir ventallas para convocatorias especiales, como se había comprometido – orientaran a los equipos de promotores a trabajar con las familias en la preparación de proyectos tradicionales, que es lo que tenían a la mano (Berdegué, et al, 2016: 11).

No obstante, es importante destacar que esta situación se originó debido a la falta de establecimiento de convenios formales entre la oferta de programas públicos y la estrategia del PPTP. En este sentido, otro de los problemas provocados por esta falta de coordinación, fue el hecho que algunas localidades no eran susceptibles de atención por parte de los programas de fomento productivo elegidos, esto debido a limitaciones propias de las reglas de operación de cada programa (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016).

Así pues, los formuladores del programa señalan que la falta de coordinación entre el PPTP y los programas productivos provocó que no se pudieran cumplir los objetivos planteados por esta estrategia. Particularmente establecen:

Como no se logró la concurrencia de los programas productivos, por definición tampoco se logró el objetivo intermedio de articular en cada territorio una canasta integral de los bienes y servicios complementarios, que fueran suficientes para sustentar proyectos integrales con mayor potencial de impacto. Los apoyos conseguidos son puntuales y dispersos: en la mayoría de los proyectos se les otorgaron activos productivos, pero no se les proporcionó asistencia técnica; menos aún se le capacita o se les da asesoría para acceder al mercado. Así es casi imposible incrementar en forma sostenida y significativa los ingresos monetarios (Berdegué, et. al., 2016: 10)

El principal elemento clave para conseguir los objetivos planteados por el PPTP era la coordinación institucional, por lo que desde el diseño del programa se debieron establecer los mecanismos necesarios para garantizar que se cumpliera con este aspecto. Sin embargo, como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, una de las principales debilidades de la estrategia fue justamente la coordinación

Por su parte, la estrategia DMP generó falsas expectativas a la población participante al informarles que como parte de los apoyos ofrecidos por esta estrategia se encontraba participar en un programa de mejoramiento de vivienda por parte de la SEDATU. Sin embargo, este componente no se materializó por no llegar a un convenio entre esta dependencia y el programa. En este sentido, es importante generar acuerdos concretos con otras dependencias previamente.

5.3. Resultados de las estrategias

En el PPTP no es posible observar resultados asociados con sus objetivos debido a que esta estrategia desde su diseño no estableció los mecanismos adecuados para dar seguimiento a las acciones implementadas. Por un lado, no se contó con un padrón de beneficiarios ni con el levantamiento de una encuesta con las características socioeconómicas de la población participante (línea base) que permitiera observar los cambios en aquellos que decidieran participar en el PPTP.

Por otro lado, tampoco se diseñaron mecanismos homogéneos de seguimiento, al menos durante el primer año de implementación del programa, puesto que Hernández, Yaschine y Dávila (2016: 204), encontraron que “de acuerdo con lo revisado en campo, el proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo del uso de los apoyos que reciben, en el caso del PPTP está en fase de construcción y, por tanto, es aún heterogéneo”

En contraste, en el caso de DMP, En el documento *Evaluación de Resultados del Proyecto “De la Mano con Prospera”* (Teruel, Morales y Peters, 2019), se presenta el análisis de los resultados de esta estrategia en nueve dimensiones: actividad productiva, ingreso, ahorro, consumo, tiempo de dedicación a la actividad productiva, activos del hogar, acceso a servicios básicos de la vivienda, inseguridad alimentaria y aspiraciones y expectativas.

Para ello, se levantó una encuesta con las características socioeconómicas de la población participante antes y después de la implementación de la estrategia, por lo que es posible comparar la situación de la población participante en ambos momentos. Sin embargo, es importante reconocer que los efectos observados no pueden ser atribuibles en su totalidad a

la estrategia, pues para ello es necesario otro tipo de análisis como pueden ser las evaluaciones de impacto.

En este apartado se hará una revisión de los principales resultados de DMP, particularmente de las variables incluidas en el capítulo 3 de este trabajo de tesis, las cuales son: generación de ingresos, reducción de la pobreza por ingresos y fomento a la inserción laboral.

Respecto al incremento en los ingresos, los resultados muestran que el ingreso promedio per cápita mensual incrementó en un 64%, al pasar de 107.76 USDppa a 177.14 USDppa. Por su parte, el ingreso promedio mensual pasó de 448.3 USDppa a 693.5 USDppa, lo que representó un aumento del 55%. (Teruel, Morales y Peters, 2019) (Véase Tabla 11)

Tabla 11. Ingreso per cápita y total mensual por hogar (\$USDppa) de la población participante por entidad federativa

| Indicador | Total | | | Guerrero | | | Querétaro | | |
|----------------------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|
| | Línea base | Línea final | Diferencia | Línea base | Línea final | Diferencia | Línea base | Línea final | Diferencia |
| Ingreso per cápita mensual | 107.76 | 177.14 | 69.38 | 125.15 | 181.07 | 55.92 | 85.06 | 172.01 | 86.95 |
| Ingreso mensual | 448.3 | 693.57 | 245.27 | 450.37 | 608.71 | 158.34 | 445.59 | 804.44 | 358.85 |

Fuente: Teruel, Morales y Peters, 2019

A nivel de entidad federativa se observa que Querétaro tuvo el mayor incremento del ingreso mensual per cápita, al pasar de 85.06 a 172.01 USDppa, es decir, prácticamente se duplicó este ingreso. Sin embargo, también es importante destacar que esta diferencia se explica por el hecho que el ingreso de la línea base es menor en comparación con Guerrero, donde el ingreso per cápita mensual inicial fue de 125.15 USDppa. De tal manera que en términos absolutos, Guerrero fue el estado que tuvo un mayor ingreso per cápita mensual en la línea final, con 181.07 USDppa.

Respecto al incremento del consumo, la estrategia tuvo un impacto significativo en la población participante, pues se observa un incremento del gasto en el hogar del 38%, al pasar de 268.96USDppa a 371.01USDppa. A nivel de entidad federativa, en Querétaro el

consumo per cápita mensual se incrementó en cerca del 60%, al pasar de 50.60USDppa a 80.91USDppa; en Guerrero este aumento fue de 40.7%, al pasar de 82.38 USDppa a 115.89 USDppa (Véase Tabla 12)

Tabla 12. Consumo per cápita y total mensual por hogar (\$USDppa) de la población participante por entidad federativa

| Indicador | Total | | | Guerrero | | | Querétaro | | |
|--------------------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|
| | Línea base | Línea final | Diferencia | Línea base | Línea final | Diferencia | Línea base | Línea final | Diferencia |
| Gasto per cápita mensual | 68.84 | 100.98 | 32.14 | 82.38 | 115.89 | 33.51 | 50.6 | 80.91 | 30.31 |
| Gasto mensual | 268.96 | 371.01 | 102.05 | 287.65 | 381.89 | 94.24 | 248.43 | 359.04 | 110.61 |

Fuente: Teruel, Morales y Peters, 2019

Sobre la reducción de la pobreza no es posible observar efectos de la estrategia, pues en las evaluaciones realizadas no se consideró dicha variable. Por su parte, respecto a la inclusión laboral se observa al inicio de la estrategia únicamente el 36.75% de participantes se dedicaban a alguna actividad productiva, mientras que al finalizar este porcentaje se incrementó al 90%.

Asimismo, se observa un aumento en 40% del número de horas dedicadas a trabajar al día por parte de las participantes, al pasar de un promedio de 5.52 a 7.75 horas al día. Respecto a las horas trabajadas a la semana, el aumento fue de 44%, al pasar de 28.14 a 40.46 horas. Por su parte, Guerrero fue la entidad con el mayor incremento de horas trabajadas al día, al pasar de 5.18 a 8.36, mientras que en horas trabajadas a la semana, Querétaro pasó de 28.64 a 42.38 (Véase Tabla 13).

Un reto de este tipo de políticas es lograr que los efectos sean duraderos al menos en el mediano plazo, de tal forma que sería importante hacer un seguimiento continuo de la población participante en esta estrategia para observar si esos efectos son sostenibles en el tiempo. No obstante, es importante reconocer que en el corto plazo esta estrategia presentó resultados positivos, particularmente en materia de generación de ingresos de la población participante, así como un aumento tanto en su consumo como en el número de horas

dedicadas a trabajar. De igual forma, un porcentaje significativo de las participantes tuvo la posibilidad de emprender un negocio productivo a partir de la implementación de esta estrategia.

Tabla 13. Horas dedicadas a la actividad productiva por parte de la población participante por entidad federativa

| Indicador | Total | | | Guerrero | | | Querétaro | | |
|--------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|
| | Línea base | Línea final | Diferencia | Línea base | Línea final | Diferencia | Línea base | Línea final | Diferencia |
| Horas día | 5.52 | 7.75 | 2.23 | 5.18 | 8.36 | 3.18 | 5.87 | 7.11 | 1.24 |
| Horas semana | 28.14 | 40.46 | 12.32 | 27.7 | 38.75 | 11.05 | 28.64 | 42.38 | 13.74 |

Fuente: Teruel, Morales y Peters, 2019

En síntesis, las estrategias de inclusión productiva vinculadas a Prospera analizadas en este trabajo de tesis presentaron procesos y resultados distintos entre sí. Por un lado, DMP fue un programa de bajo alcance en términos de cobertura³³ y con objetivos específicos, lo cual le permitió mayor control al momento de su implementación. Asimismo, en términos generales DMP contó con un proceso de planeación adecuado; esto se debe a que formó parte de una estrategia más amplia promovida por Fundación Capital, en la que se llevaron a cabo programas similares en distintos países de América Latina. Así, el hecho de retomar experiencias de otros países les permitió contar con un amplio conocimiento previo sobre la implementación de estos programas.

A pesar de que DMP presentó algunas inconsistencias desde su diseño hasta su implementación —particularmente en materia de coordinación institucional— los objetivos centrales del programa lograron cumplirse, específicamente el de incrementar el ingreso de la población participante a partir del desarrollo de un proyecto productivo.

En contraste, el PPTP buscaba asemejarse a un programa articulador de oferta pública, con una cobertura mayor respecto a DMP y con objetivos más amplios. Sin embargo, presentó inconsistencias desde la planeación hasta la implementación de la misma que se atribuyen

³³ Este programa atendió a 400 beneficiarias de seis localidades rurales en dos Estados

principalmente a la premura de materializar lo antes posible esta estrategia. Esto último se debe a que la política social de la administración 2012-2018 se caracterizó, entre otras cosas, por el impulso de programas que coordinaran esfuerzos de distintas dependencias, tal es el caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre. En este sentido, el PPTP fue una apuesta de dicha administración que no se culminó exitosamente.

Una de las principales inconsistencias del PPTP fue no establecer, desde su diseño, los mecanismos adecuados para dar seguimiento a los resultados. Al respecto se observa que inició operaciones incluso antes de contar con los elementos necesarios para ello. La razón de esto es que los formuladores del programa concibieron esta estrategia como un espacio de aprendizaje (Berdegué, et. al., 2015) en el que se corregirían sobre la marcha los posibles errores. No obstante, si bien, el programa fue pensado como piloto, desde la teoría de las políticas públicas se establece que no es posible implementar cualquier programa sin los elementos esenciales en el diseño, tales como los mecanismos de seguimiento o los indicadores para resultados.

En términos conceptuales, a partir de la revisión de experiencias internacionales, el PPTP fue una estrategia adecuada que contaba con potencial importante para dar continuidad a los objetivos de las transferencias monetarias condicionadas, en este caso del programa Prospera. Sin embargo, en la práctica no contó con los elementos adecuados para alcanzar los resultados esperados. Por su parte, si bien DMP se puede concebir como una estrategia limitada en cuanto a sus alcances, resultó más efectiva en términos de resultados.

Conclusiones

La presente investigación se planteó entre sus objetivos analizar el diseño y la implementación de las estrategias de inclusión productiva vinculadas a Prospera, particularmente los programas De la Mano con Prospera y el Programa Piloto Territorios Productivos. Asimismo se elaboró un marco analítico que permitió identificar las características de los programas de inclusión laboral y productiva en relación con sus resultados. Además, se propuso una tipología de los distintos tipos de programas de acuerdo con sus características de diseño.

Para ello, el marco teórico que sustenta este trabajo de tesis parte de entender a la política social como una política activa, conformada por tres componentes principales (protección social, promoción social y políticas sectoriales), los cuales se articulan en un sistema de protección social. Desde este enfoque los sistemas integrales de protección social no son entendidos como receptores de población vulnerable, sino como políticas que buscan garantizar a la población el acceso a condiciones de vida adecuadas. En este sentido, los programas de inclusión productiva representan un ejemplo de cómo vincular a la población con un emprendimiento productivo u otorgar apoyo para la inserción al mercado laboral.

Este tipo de programas tuvo su auge durante la última década, pues mientras que en el 2010 se registraron un total de 40 programas de este tipo en la región (Abramo, Cecchini y Morales, 2019: 20), en 2020 hubo 72 programas en operación, de acuerdo con CEPAL (2020); es decir, en una década se incrementaron en 75%. Asimismo, como se mostró en el segundo capítulo de este trabajo de tesis, los programas de inclusión productiva y laboral implementados en la región son heterogéneos en sus características, funcionamiento, así como en sus objetivos y alcances.

En esta investigación se propuso una tipología para clasificar a los programas de inclusión laboral y productiva vinculados a programas de transferencias monetarias condicionadas, de acuerdo con sus características. La clasificación consistió en agruparlos en tres grandes tipos:

- **Programas articuladores de oferta pública:** aquellos programas que priorizan la vinculación entre la población objetivo y la oferta de diferentes servicios y programas públicos para fomentar la inclusión productiva y laboral de su población
- **Programas de acompañamiento:** priorizan la asistencia técnica y el seguimiento a las familias. Entre los programas de acompañamiento se identifican dos subtipos: los programas basados en el modelo de graduación y, por otro lado, aquellos cuya asistencia suele estar limitada únicamente al desarrollo de habilidades y capacidades técnicas (acompañamiento técnico).
- **Programas integrales:** llevan a cabo acciones tanto de acompañamiento y capacitación como de articulación de oferta pública, asimismo para este tipo de estrategias la focalización es un elemento fundamental.

Esta clasificación permitió relacionar el tipo de programa con los resultados obtenidos, principalmente en términos de generación de ingreso, reducción de la pobreza y fomento a la inserción laboral a partir de la información disponible en las evaluaciones de dichos programas.

Sin embargo, los resultados observados no permitieron corroborar una de las hipótesis de las que partió esta investigación. Dicha hipótesis argumenta que aquellos programas de inclusión laboral y productiva que contaran con todos los elementos analíticos de diseño (es decir, transferencias de ingresos, acompañamiento psicosocial y asistencia técnica), permitieran el acceso a servicios básicos, y efectuaran una adecuada coordinación inter e intrainstitucional tendrían más posibilidades de cumplir con sus objetivos.

Al respecto, aquellos programas que cuentan con la mayor cantidad de factores —como son los programas integrales— no necesariamente son los que presentan los mejores resultados en términos de aumento del ingreso, pues si bien éstos tuvieron una incidencia positiva en cuanto a la reducción de la pobreza y fomento a la inserción laboral, no hay evidencias de un aumento directo en los ingresos de la población beneficiaria.

Por otro lado, los programas articuladores presentaron impactos en la mejora de los ingresos y reducción de la pobreza por ingresos, mientras que los programas de

acompañamiento basados en el modelo de graduación también tuvieron un efecto positivo en el incremento de los ingresos de la población.

Esto se explica por diferentes razones; una de ellas es que estos programas están dirigidos a grandes grupos de población, lo que dificulta la implementación. Asimismo, a partir de la revisión de las experiencias de este tipo de programas en América Latina, se observa que una constante es que sus objetivos se dirigen líneas de acción distintas entre sí, lo cual ocasiona que la atención se disperse, evitando así que se solucionen problemas particulares.

En cuanto al análisis de las combinaciones de factores se observa que la dimensión de capacitación y acompañamiento es la que tiene la mayor probabilidad asociada a la consecución de los objetivos de cada programa. Particularmente, la capacitación personalizada es el factor que estuvo presente en un porcentaje importante de casos de éxito.

Con base en los resultados obtenidos, se reconoce que los programas de inclusión laboral y productiva dirigidos a la población en situación de pobreza requieren de un acompañamiento constante y personalizado, en la medida de lo posible. Asimismo, el acompañamiento técnico resultó fundamental para lograr que los programas cumplieran con sus objetivos. Por su parte, el acompañamiento psicosocial también tuvo una incidencia importante, pero menor en comparación con los otros factores de esta dimensión.

En síntesis, a partir de la experiencia de los programas de inclusión laboral y productiva implementados en América Latina se concluye que existen al menos tres elementos centrales para que estos programas tengan incidencia en la población participante en términos de generación de ingresos, superación de la pobreza y/o fomento a la inserción laboral: 1) que se otorgue un acompañamiento personalizado a la población participante, tanto en términos de capacitación técnica como de apoyo psicosocial; 2) que los programas cuenten con objetivos claros y acotados con el fin de evitar dispersión en las líneas de acción; 3) que se disponga de una estructura operativa bien definida y que esta se coordine adecuadamente con otras dependencias de gobierno a distintos niveles.

En el caso de México, las estrategias de inclusión laboral y productiva analizadas en este trabajo de tesis presentan características diferentes entre sí, lo cual permite agruparlas en distintos tipos de acuerdo con la clasificación propuesta: el Programa Piloto Territorios Productivos tiene similitudes con los programas articuladores de oferta pública, mientras que De la Mano con Prospera presenta características asociadas con los programas de acompañamiento, particularmente aquellos basados en el modelo de graduación.

El principal argumento para justificar la implementación de estrategias de inclusión productiva con características diferentes de diseño, fue el hecho de observar el funcionamiento para analizar cuál era la opción más viable. Por tal motivo, tanto PPTP como DMP tuvieron un carácter de programa piloto. Sin embargo, PPTP se canceló un año antes de lo que estaba previsto (2017), mientras que a De la Mano con Prospera no se le dio continuidad una vez terminados los 24 meses de duración del proyecto, ni se buscó implementar una estrategia similar en otras localidades.

En este trabajo se realizó un análisis sobre el diseño e implementación de dichas estrategias a partir del enfoque de políticas comparadas. Como resultado se observó que ambas estrategias presentaron dificultades desde su diseño, particularmente en el caso de la coordinación institucional: en ningún caso se establecieron acuerdos formales con otras dependencias de gobierno —tanto a nivel federal como estatal o municipal— para lograr generar sinergias que facilitaran la consecución de los objetivos, a pesar de que ambas estrategias tenían contemplado vincular a la población participante con distintos programas y servicios que ofrecían otras dependencias.

En el caso del PPTP, el principal problema fue que una parte importante de sus lineamientos se definieron conforme se iba implementando la estrategia, a partir de lo observado en campo. Esta situación provocó que los operadores del programa no tuvieran claramente definidas cuáles eran sus funciones, lo que derivó en que gran parte del funcionamiento del programa recayera en las habilidades de los distintos funcionarios encargados de su implementación en campo.

A pesar de las dificultades y retos que presentaron los programas de inclusión laboral y productiva en México, la estrategia De la Mano con Prospera presentó resultados positivos

principalmente en términos de generación de ingreso, aumento del consumo e incremento de horas dedicadas a una actividad productiva, tal como se detalla en el capítulo cinco de este trabajo de tesis. En el caso del PPTP una falla importante fue que no se establecieron los mecanismos suficientes para dar seguimiento a los resultados del programa.

Sin embargo, a partir de la revisión de las estrategias en México y con base en el estudio de las experiencias de programas similares en América Latina, se concluye que los programas de inclusión laboral y productiva dirigidos a población en situación de pobreza, particularmente vinculados a los programas de transferencias monetarias condicionadas, dadas sus características, cuentan con un potencial importante para contribuir a la generación de ingresos y fomentar la inserción laboral en la población participante. Esto debido a que proponen una capacitación personalizada tanto en aspectos técnicos como en el desarrollo de habilidades blandas, además de ofrecer transferencias de ingreso a la población para el consumo en el corto plazo. Estos dos elementos principales otorgan herramientas necesarias para el emprendimiento de proyectos productivos.

Adicionalmente, algunos programas buscan articular esfuerzos para acercar a la población participante con otros servicios básicos como educación, salud o infraestructura, lo cual representa un complemento fundamental para el éxito de los emprendimientos productivos que fomentan la generación propia de ingresos o bien, dan las herramientas necesarias para que los participantes puedan insertarse en el mercado laboral.

Una de las principales limitaciones de los programas de inclusión laboral y productiva es el hecho de que no deben dirigirse a toda la población en situación de pobreza, pues es importante reconocer que algunas personas no cuentan con la vocación para emprender proyectos productivos, independientemente de sus condiciones socioeconómicas. Es decir, estos programas funcionarían de manera más adecuada si se focalizaran en aquella población que cuenta con un perfil más apto o mayor vocación para emprender, mientras que para otro tipo de población se diseñen diferentes estrategias que respondan de manera más adecuada a sus intereses.

Otra limitación de los PILyP para lograr sus objetivos es su fuerte dependencia del ciclo económico de un país o una región, pues mientras no se presenten las condiciones

adecuadas para el crecimiento, la implementación de diferentes proyectos productivos no logrará consolidarse en el mediano y largo plazo. Es decir, mientras no exista un mercado tanto interno como externo suficientemente amplio para garantizar que los productos y servicios generados por los distintos proyectos se puedan comercializar, difícilmente se podrá mantener una generación de ingresos sostenible en el tiempo.

De tal manera que en el marco de la discusión sobre la continuidad de los PTMC, los programas de inclusión laboral y productiva representan una solución a las limitaciones de los primeros, particularmente respecto a la consecución de objetivo a largo plazo: romper con el círculo intergeneracional de la pobreza.

Asimismo, los PILyP se pueden entender como una continuidad lógica de los programas de transferencias monetarias condicionadas: permiten aprovechar el capital humano de los jóvenes que fueron beneficiarios dichos programas durante su infancia y, una vez que son adultos y buscan insertarse en el mercado laboral, estas estrategias otorgan las herramientas necesarias ya sea para fomentar la generación propia de ingresos a través del establecimiento de proyectos productivos o para lograr insertarse en el mercado laboral.

El presente trabajo de tesis representó un esfuerzo por analizar el diseño e implementación de los programas de inclusión laboral y productiva implementados en México. Sin embargo, debido a la disponibilidad de información, por razones expresadas anteriormente, no fue posible determinar cuál fue su impacto, lo cual sin duda representa un límite importante. Asimismo, debido a que estos programas tuvieron un periodo de implementación limitado, no es posible evaluar los efectos de la continuidad de este tipo de estrategias.

Así pues, a pesar de la cancelación del Prospera Programa de Inclusión Social, se observa que los programas sociales prioritarios de la presente administración federal (2018-2024) están encaminados con la misma lógica de los programas de inclusión laboral y productiva analizados en este trabajo de tesis, particularmente el caso del Programa Microcréditos para el Bienestar. En este sentido, se abren distintas líneas de investigación para continuar estudiando tanto la pertinencia como la importancia de los programas de inclusión laboral y productiva en el marco de la discusión sobre hacia a dónde debe ir la política social.

Bibliografía

- Abramo, L., Cecchini, S., Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Abramovic, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista de la CEPAL No. 88*, pp. 36-50
- Aguilar, Luis (2010) “Introducción”, en L. Aguilar (Comp.) *Política Pública*, México.: Siglo XXI, pp. 17-60.
- Ángulo, R., Gómez, N. (2014). *Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción. Estudio de caso de Colombia*. Guatemala: CEPAL.
- Barba, C. (2018). “Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina” en Midaglia, C., Ordoñez, G., Valencia, E. (coord.). *Políticas sociales en América Latina en los inicios del Siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos*. Buenos Aires: El Colegio de la Frontera Norte, CLACSO.
- Berdegú, J., Franco, G., Gordillo, G., Robles, H., Scott, J., Soloaga, I., Toledo, C., Yúnez-Naude, A. (2015). *Territorios Productos. Un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos*. Santiago de Chile: Serie de Documentos de Trabajo No. 121, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP.
- Berdegú, J., Franco, G., Molina, C., Robles, H. (2016). *Programa Piloto Territorios Productivos. Modo Operativo*. Santiago de Chile: Serie de Documentos de Trabajo No. 209, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP.
- Berdegú, J., Franco, G., Gordillo, G., Molina, C., Robles, H., Soloaga, I., Yúnez-Naude, A. (2016b). *Inclusión Productiva Rural. Aprendizajes de un año del Programa Piloto Territorios Productivos*. Santiago de Chile: Serie de Documentos de Trabajo No. 208, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP.

- Berdegúe, J., Franco, G., Gordillo, G., Molina, C., Robles, H., Soloaga, I., Yúnez-Naude, A. (2016b). *Inclusión Productiva Rural. Aprendizajes de un año del Programa Piloto Territorios Productivos*. Santiago de Chile: Serie de Documentos de Trabajo No. 208, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Robles, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini, S., Martínez, R., (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini, S., Vargas, L. (2014). “Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina”. En *Revista de Economía Crítica*, No. 18, pp. 113-136
- Chávez, J., Pinzas, T., Tumi, A., Valle, R., Córdor, P. (2016). *Estudio de sistematización de la experiencia de ejecución de proyectos “Haku Wiñay/Noa Jayatai”*. Lima: MIDIS-FONCODES.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Base de datos de programas de protección social no contributiva*. Disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/> (Consultado en mayo de 2020).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*. Santiago de Chile: CEPAL y OIT
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). (2017). *De la Mano con PROSPERA 2017. Informe Final*. México: CISS.
- Cortínez, V.; Fernández, I.; Fernández, J.; Leyton, C.; Macías, D.; Molina, C.; Soloaga, I. (2016). *Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas*. Santiago de Chile; Serie documentos de trabajo N° 210, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Piloto Territorios Productivos. Rimisp.
- Departamento para la Prosperidad Social (DPS). (2015). *Manual operativo de la estrategia Red UNIDOS. Nueva Operación*. Bogotá: ANSPE.

- Departamento para la Prosperidad Social. (2019). *Manual Operativo Estrategia UNIDOS*. Bogotá: Prosperidad Social.
- Filgueira, C., Filgueira F. (2005): “Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability”, en E. Huber (ed.) *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*. University Park: Pennsylvania, pp. 127 -157.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fundación Capital. (2020). *Appitude*. Disponible en: <https://www.fundacioncapital.org/app/31> (Consultado el 01 de junio de 2020).
- Fundación Capital. (2019). *¿En qué consiste el programa de graduación “De la Mano con PROSPERA”?* Disponible en: <https://api.web.fundak.io/public/2019-10/document/De%20la%20Mano%20con%20PROSPERA%20-%20Case%20Learnings%20es.pdf> (Consultado el 17 de enero de 2020).
- Fundación Capital. (2019a). *Programa de Graduación en Paraguay. Case learnings*. Disponible en <https://www.fundacioncapital.org/> (Consultado el 20 de mayo de 2020)
- Fundación Capital. (2019b). *Produciendo por Mi Futuro. Case learnings* Disponible en <https://www.fundacioncapital.org/> (Consultado el 20 de mayo de 2020)
- Fundación Capital. (2019c). *Transformando Mi Futuro. Case learnings* Disponible en <https://www.fundacioncapital.org/> (Consultado el 20 de mayo de 2020)
- Fundación Capital. (2018). *Emprendiendo una Vida Mejor. Case learnings*. Disponible en <https://www.fundacioncapital.org/> (Consultado el 25 de mayo de 2020).
- Hashemi, S., De Mostesquiou, A. (2011). “Llegar a los más pobres: Enseñanzas derivadas del modelo de graduación”. En *Enfoques* No. 69, pp. 1-20. Disponible en: <https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/mfg-es-documento-llegar-a-los-mas-pobres-enseanzas-derivadas-del-modelo-de-graduacion-3-2011.pdf>
- Hernández, C., Dávila, L., Yaschine, I. (2016). *Estudio sobre el Programa Piloto Territorios Productivos 2016*. México: CONEVAL.
- Hopenhayn, M. (2007). “Derechos sociales, deudas pendientes y necesidades de un nuevo pacto social” en *Notas de Población* No. 85. pp. 15-36

- Leyton, C. (2018). *Mecanismos institucionales de articulación para programas de combate a la pobreza rural*. Lima: Documento de Trabajo 248, Estudios sobre Desarrollo, Instituto de Estudios Peruanos.
- Martínez, J. (2008) *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- Martínez, J. (2014) “La política social en Centroamérica: tímidos cambios y tercas continuidades” en *Revista Mesoamérica* 56. pp. 140-165
- Martínez, J., Sánchez-Ancochea, D. (2017), “¿Cómo alcanzó Costa Rica la incorporación social y laboral? En *Revista de la CEPAL* 121. pp. 130-147
- Medellin, N., Sánchez, F. (2015). *¿Cómo funciona Más Familias en Acción?* Washington, D.C; Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Molina, C. (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Ros, Jaime, (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México: Fondo de Cultura Económica
- Midgley, J. (1995) “Introduction” y "A definition of social development”, en *Social development. The development perspective in social welfare*. Londres: Sage, pp. 1-36.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Ginebra: OACDH.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. Ginebra: OIT
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSO.
- Prospera, Programa de Inclusión Social, (2016), *Componente Prospera Vinculación*. Disponible en: <https://www.gob.mx/prospera/documentos/componente-prospera-vinculacion> (Consultado el 25 de noviembre de 2018).
- Prospera. Programa de Inclusión Social. (2018). *Modelo Integral de Inclusión Productiva de Prospera (MIIP). Documento conceptual*. México: PROSPERA-SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2018). *De la Mano con Prospera*. Disponible en: <https://trickleup.org/wp-content/uploads/2018/05/Mexico-Perspective-Carlos-Pi%C3%B1ero-Meneses.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2020).

Tassara, C., Ibarra, A., Vargas, L. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid; Eurosical Programa para la Cohesión Social en América Latina.

Teruel, G., Morales, R., Peters, M. (2017). *Evaluación de Procesos del Proyecto “De la Mano con PROSPERA*. México: Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE), Universidad Iberoamericana A.C y Plataforma de Evaluación y Aprendizaje del Programa de Graduación en América Latina.

Teruel, G., Morales, R., Peters, M. (2019). *Evaluación de Procesos del Proyecto “De la Mano con PROSPERA*. México: Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE), Universidad Iberoamericana A.C y Plataforma de Evaluación y Aprendizaje del Programa de Graduación en América Latina.

Triano, M., Steta, M., Isik-Dikmelik, A., Ávila, C. (2019). “La experiencia de Prospera con el proceso de inclusión productiva, laboral, financiera y social de hogares pobres en México. Aprendizajes en el contexto de cambio de la administración federal 2018.” En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. México: CONEVAL.

Villatoro, Pablo, (2007), *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*. Santiago de Chile: CEPAL.

Winder, N., Faret, P. (2019). *Garantías mínimas de protección social para el desarrollo incluyente de la economía rural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO

Yaschine, Iliana (2019). “Progreso-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia”. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. México: CONEVAL.