



SINERGIAS RURALES



ANÁLISIS INSTITUCIONAL

*Tendiendo puentes entre políticas sociales
y de inclusión productiva*



SINERGIAS RURALES



Con el apoyo técnico de:

Con la cooperación técnica de:

Institucionalidad para la articulación entre programas de protección social y desarrollo productivo rural. Experiencias en América Latina y África

MENSAJES CLAVE

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



En contextos de crisis socioeconómica como la que atravesamos producto de la pandemia causada por el COVID-19, las respuestas de los gobiernos tienden a proteger los ingresos a través de estrategias simplificadas de subsidios y transferencias monetarias. No obstante, el entendimiento de la arquitectura institucional detrás de la implementación de esquemas más complejos de articulación, puede ser clave a la hora de diseñar estrategias de convergencia que permitan fortalecer las sinergias entre intervenciones sociales y productivas, con el potencial de impacto sobre la capacidad de resiliencia de los hogares rurales y, por ende, de contribución a un proceso de reactivación económica sostenido.



Aunque el respaldo político juega un rol clave para promover este tipo de articulaciones, éste no es suficiente si no se tienen en cuenta las resistencias e inercias institucionales, y si no existe un diseño coherente con condiciones técnicas e incentivos viables.



En las experiencias analizadas, se observa como una constante la resistencia de los ministerios a trabajar entre ellos. Mientras en África los ministerios de Agricultura están más consolidados y ocupan un espacio importante en la política pública, en América Latina son los ministerios de Desarrollo o de Protección Social quienes tienen mayor capacidad técnica y presupuestaria. Sin embargo, esto no altera las condiciones de resistencia por parte de las entidades. Además, el sector agrícola tiende a priorizar sus esfuerzos en la promoción de la agricultura de mayor

escala, considerando la atención a los pequeños productores como población objetivo del sector social.



Existe un conjunto de mecanismos técnicos que pueden contribuir a generar incentivos y promover la articulación, entre los que destacan el presupuesto, la focalización y la definición de la población objetivo. Las mesas de coordinación y otras instancias formales similares, sobre todo si involucran a una gran cantidad de actores sin poder real de decisión, son sólo efectivas para el intercambio de información, pero no para la toma de decisiones sobre aspectos sustantivos de la articulación.



Una estrategia común para sortear las dificultades que observamos en Perú, Lesoto y Malí, es generar una intervención productiva complementaria a los programas de protección social. Estos sortean las dificultades de lograr el apoyo político de otros sectores y las diferencias de prioridades en la atención a los pequeños productores. Un punto a considerar en estas estrategias es la resistencia que puede generar, entre los potenciales beneficiarios, atender a un mismo hogar con dos programas distintos en contextos de alta vulnerabilidad. La solución a esto, en los casos de Lesoto y Perú, ha sido optar por una focalización territorial, permitiendo la participación de todos los hogares interesados.



La coordinación vertical es un aspecto menos considerado, pero importante de examinar, pues muchas dificultades de diseño se resuelven en la implementación. A este nivel, cabe resaltar la capacidad y compromiso de los equipos de gestores, promotores o monitores locales de los programas, que aún sin un mandato claro, muchas veces resuelven problemas en el territorio y potencian la realización de sinergias entre programas.



ESTE DOCUMENTO PRESENTA LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL QUE SE REALIZÓ EN COLOMBIA, MÉXICO, PERÚ, ETIOPÍA, LESOTO Y MALÍ, CON EL PROPÓSITO DE ANALIZAR LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES, FORMALES E INFORMALES, QUE APORTAN A LA EFECTIVIDAD DE LA ARTICULACIÓN ENTRE PROGRAMAS Y/O COMPONENTES DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DESARROLLO PRODUCTIVO RURAL. EL DOCUMENTO DESCRIBE LOS CASOS ANALIZADOS, LOS ASPECTOS COMUNES DE ESTAS EXPERIENCIAS EN TÉRMINOS DE ARTICULACIÓN Y RECOMENDACIONES.

LOS CASOS ESTUDIADOS

Tabla síntesis: Arquitectura institucional de los casos incluidos en el análisis

País / caso		Tipo de arquitectura político-institucional	Nº de programas	Intencionalidad de la articulación
Colombia	Familias en su Tierra (FEST) y Estrategia UNIDOS	Programas diferentes, con objetivos complementarios, a cargo de una misma institución	2	No intencionado
Colombia	Programa Proyectos Productivos	Programas distintos e independientes, a cargo de distintas instituciones, que focalizan (casualmente) en la misma población	2	No intencionado
México	Programa de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO) y programas de fomento productivo	Programas diferentes, con objetivos complementarios, a cargo de instituciones distintas que se articulan entre sí	14	Intencionado
Perú	Juntos y Haku Wiñay	Programas diseñados en forma complementaria, a cargo de una misma institución, que conforman una estrategia integrada	2	Intencionado
Etiopía	Productive Safety Net Programme (PSNP) e Improved Nutrition through Integrated Basic Social Services with Social Cash Transfer (IN-SCT)	Programas diferentes, con objetivos complementarios, a cargo de instituciones distintas que se articulan entre sí	2	Intencionado
Malí	Nioro Cash+ Project	Programa único integrado	1	Intencionado
Lesoto	Child Grants Programme (CGP) y Sustainable Poverty Reduction through Income, Nutrition and Access to Government Services (SPRINGS)	Programas diseñados en forma complementaria, a cargo de una misma institución, que conforman una estrategia integrada	2	Intencionado

AMÉRICA LATINA: COLOMBIA, MÉXICO Y PERÚ

En **Colombia** se realizaron dos casos de estudio, enfocados en programas implementados a partir de 2011 para atender a familias víctimas del conflicto armado. El primero corresponde al análisis del programa Familias en su Tierra (FEST) y de la Estrategia de Acompañamiento Familiar y Comunitario (Estrategia UNIDOS), ambos a cargo de Prosperidad Social. El segundo caso, al análisis del Programa Proyectos Productivos (PPP) perteneciente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras (URT).

El análisis de la articulación entre FEST y la Estrategia UNIDOS indica un bajo nivel de intensidad, a pesar de las facilidades que genera el hecho de que sólo haya una institución a cargo de la implementación de las dos intervenciones. Entre los obstaculizadores de la articulación destacan: i) La oferta programática de la entidad responde a prioridades del gobierno, que varían con el tiempo; ii) de acuerdo con esas prioridades, los programas tienen objetivos y metas independientes que dificultan su interacción; iii) no se encuentran incentivos para la articulación entre programas o entidades.

A pesar de lo anterior se observan espacios formales e informales de coordinación. A nivel nacional, las direcciones de Prosperidad Social relacionadas con los programas generaron acuerdos formales para incluir criterios comunes de focalización. A nivel local, un mecanismo informal clave son las Mesas de Articulación Municipal (MAM), conformadas por actores con un amplio conocimiento del contexto y los procesos de participación con los beneficiarios, que aportan a la coordinación de las autoridades locales y los encargados de programas públicos. Estas interacciones entre los programas se observan en dimensiones tales como seguridad alimentaria

y capital social, así como en variables de tipo subjetivo como aspiraciones y expectativas de los beneficiarios.

Por su parte, el análisis institucional del PPP también encontró diferencias importantes entre los espacios formales e informales de coordinación y articulación.

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) provee un marco formal para orientar las acciones de cada institución involucrada en la atención integral a víctimas del conflicto armado. No obstante, éste no logra constituirse como una estrategia de articulación conceptual y operativa capaz de materializar la coordinación, pues no hay lineamientos operativos que orienten de manera específica la articulación entre instituciones y sectores.

A pesar de lo anterior, a nivel local se encontró coordinación espontánea entre el PPP y otros programas como Somos Rurales, Familias en Acción y acompañamientos específicos con las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS). Se pudo observar que esta coordinación informal tiene efectos positivos en variables como ahorro, capital social. Particularmente relevante para explicar estos resultados es la alianza entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) - Colombia y la URT, que permitió proveer servicios públicos, como vías de acceso a los predios de los hogares, construcción de acueductos y alcantarillados, y motivar la creación de asociaciones comunitarias para garantizar la comercialización de los productos agropecuarios producidos en el PPP. Este es un ejemplo de intervenciones simultáneas, que contribuyen a la sostenibilidad de la restitución, y evidencia del potencial existente para la generación de sinergias y complementariedades entre instituciones.

Los dos casos en Colombia proporcionan evidencia sobre el potencial existente de estrategias articuladas para poder avanzar en el proceso de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, normativamente liderado por la SNARIV.

Para **México** se analizó el Proyecto de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO), tanto en su articulación con PROSPERA – Programa de Inclusión Social, principal programa de transferencias monetarias condicionadas, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como con la oferta de programas de fomento productivo (PFP) existentes en distintas secretarías del ejecutivo federal.

El diseño del componente de inclusión productiva de PROSPERA, del cual formaba parte PROINPRO, tuvo como pilar operativo al Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro (STEIA), instancia que se esperaba funcionara como nodo articulador entre PROSPERA y un conjunto de PFPs. Sin embargo, este espacio concebido para la interlocución y negociación de alto nivel, perdió progresivamente su poder de convocatoria y dejó de operar con representantes con atribuciones para tomar decisiones, por lo que dejó de ser un espacio para establecer acuerdos y compromisos de política pública.

El fracaso del STEIA en su rol articulador pone en evidencia la necesidad de un diseño técnico viable y sencillo, que defina los incentivos adecuados. Por una parte, la falta de una partida presupuestaria asignada en el Presupuesto de Egresos de la Federación que permita coordinar y asegurar las acciones sectoriales, se tradujo en falta de incentivos para los programas de fomento productivo para sumarse a la estrategia propuesta por SEDESOL. Por otra parte, se desatendió el hecho de que cada programa productivo tenía su propia población objetivo, que muchas veces no coincidía con la población objetivo de PROSPERA. Dicho en otras palabras, la población de PROSPERA difícilmente

cumplía con los requisitos de participación y acceso a los apoyos productivos ofrecidos por estos programas.

El caso de estudio en **Perú** corresponde al Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos y su articulación con Haku Wiñay. El primero es un programa de transferencias monetarias condicionadas a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y Haku Wiñay, un programa de desarrollo productivo rural del Fondo de Cooperación de Desarrollo Social (FONCODES), también perteneciente al MIDIS.

Luego de un fallido intento de vincular Juntos con los programas de desarrollo productivo del Ministerio de Agricultura (MINAGRI), se decide diseñar Haku Wiñay como un programa complementario a Juntos, como parte de la estrategia de inclusión económica del Ministerio. El análisis concluyó que las dificultades de articulación entre MIDIS y MINAGRI se debieron a la diferencia de objetivos y prioridades entre ambos sectores, así como a la falta de incentivos presupuestarios. Mientras que MIDIS busca inclusión de pequeños productores, el foco de MINAGRI está más bien puesto en la promoción de la agroexportación. Esto, a pesar del fuerte respaldo político de MIDIS y su mandato de articular su oferta de programas sociales con los demás sectores.

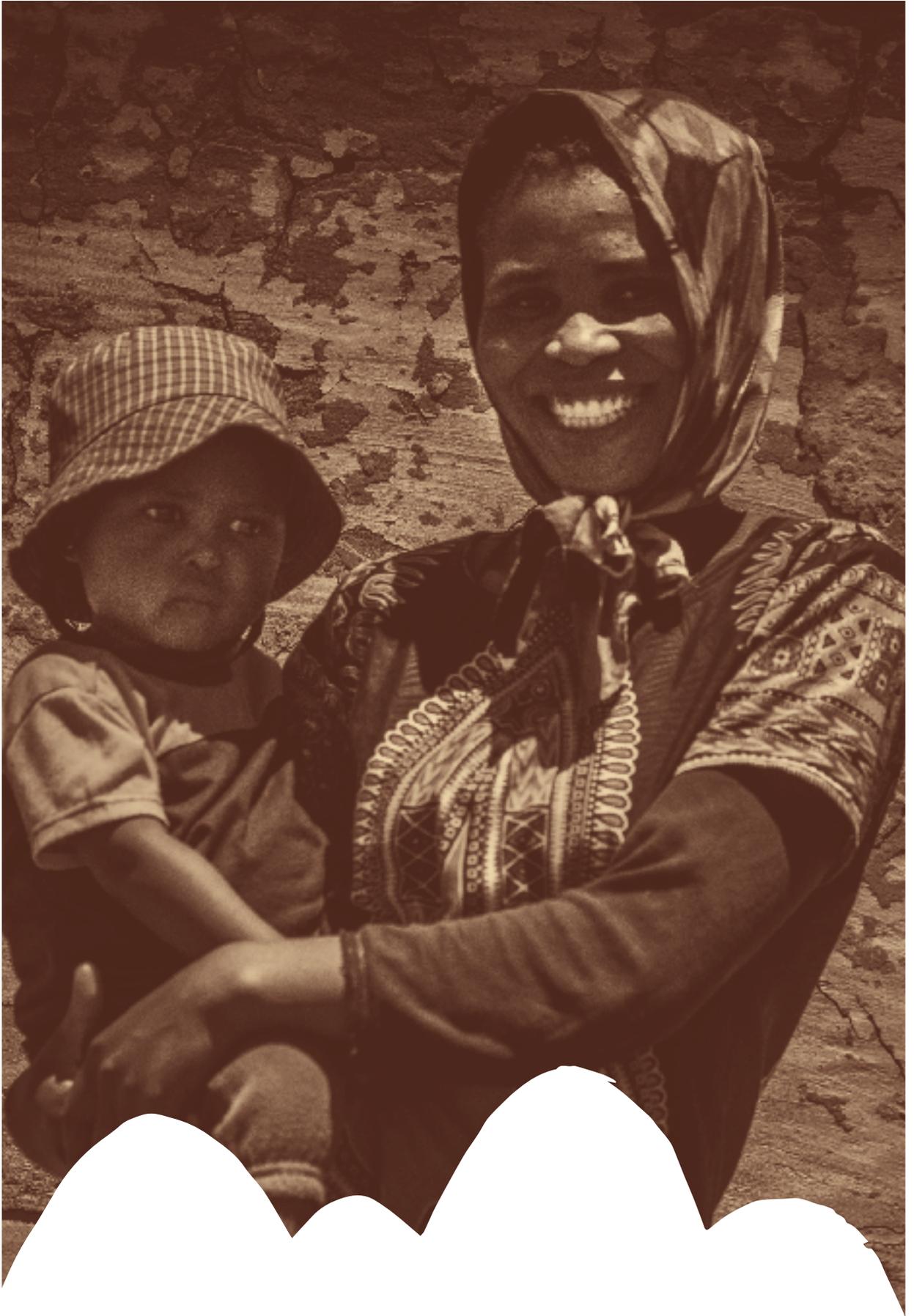
Una vez creado Haku Wiñay en el MIDIS, su articulación con Juntos se definió a partir de la focalización territorial de Haku Wiñay en comunidades con alta presencia de beneficiarios de Juntos. Cambios posteriores en los criterios de focalización de Haku Wiñay han derivado en la pérdida del requisito de articulación con Juntos.

No obstante, en el espacio local se encontraron mecanismos informales de coordinación gracias al rol que desempeñan las gestoras locales de Juntos.

Dado que algunas de las tecnologías que ofrece Haku Wiñay se alinean con los objetivos de Juntos, las gestoras locales promueven el desarrollo de actividades en conjunto y realizan un trabajo de reforzamiento de mensajes relevantes para ambos programas, como la importancia de la siembra de biohuertos, el fomento a la construcción de un pozo para residuos sólidos y el incentivo a la adopción de otras tecnologías promovidas por Haku Wiñay.

Figura 1. Síntesis de resultados de casos de América Latina

Colombia FEST UNIDOS	Colombia PPP	México PROINPRO PEPs	Perú Haku Wiñay Juntos
Acuerdos formales a nivel nacional para priorizar criterios de focalización	SNARIV como estrategia y arquitectura de articulación	Fuerte voluntad política	Cambios en el diseño de Haku Wiñay ha modificado la articulación
Bajo nivel de articulación	Bajo nivel de articulación, sin lograr proveer una estrategia conceptual y operativa de articulación	STEIA fracasa como nodo articulador. Falta de incentivos pertinentes y partidas presupuestarias	Diferencias de prioridades y presupuestos entre sectores
Coordinación informal a nivel local para el desarrollo de actividades de los programas	Coordinación informal a nivel local con otras instituciones y programas	Diferencias de población objetivo y requisitos de los programas	Coordinación informal a nivel local entre gestores de los programas



ÁFRICA: ETIOPÍA, LESOTO Y MALÍ

En **Etiopía** se analizó la articulación entre el Productive Safety Net Programme (PSNP), programa de protección social a cargo del Ministerio de Agricultura (MoA), y el piloto Improved Nutrition through Integrated Basic Social Services with Social Cash Transfer (IN-SCT), a cargo del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales (MoLSA).

IN-SCT se diseñó de manera complementaria a PSNP, focalizándose en su población beneficiaria más vulnerable y compartiendo presupuesto. La implementación de IN-SCT debió enfrentar las dificultades derivadas de la falta de mecanismos formales vinculantes entre los ministerios involucrados, que se tradujo en la retención del presupuesto de IN-SCT por parte de la Dirección Federal de Coordinación de Seguridad Alimentaria FSCD (que pertenece a MoA). Esto afectó a las actividades con relación a género y desarrollo social, nutrición y vinculación de servicios.

A pesar de estas dificultades, a nivel local sí se establecieron espacios formales de coordinación multiactores, que permitieron el trabajo coordinado y el permanente contacto entre los distintos actores involucrados en el programa. Este fue uno de los aspectos clave en los que IN-SCT logró un valor agregado a PSNP.

Como resultado de lo anterior, el análisis institucional evidenció importantes beneficios de la articulación entre los sectores involucrados. A partir de esta experiencia, el MoLSA ha logrado posicionarse y obtener reconocimiento de otros sectores de mayor envergadura, lo que ha permitido generar más confianza en sus capacidades. La experiencia también ha generado capacidades en los distintos actores involucrados, donde MoLSA, nuevamente, se ha visto beneficiado.

Para **Lesoto** se analizaron los programas: Child Grants Programme (CGP), que es el segundo programa de asistencia social más importante del país a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MoSD), y Sustainable Poverty Reduction through Income, Nutrition and Access to Government Services (SPRINGS), un programa de desarrollo comunitario integrado, que surge de la revisión y aprendizajes de dos intervenciones anteriores a cargo de FAO y Catholic Relief Service (CRS).

SPRINGS se diseñó como un programa complementario a CGP, a través de la focalización territorial de SPRINGS en las comunidades con alta presencia de población vulnerable y beneficiaria de protección social (no sólo de CGP). Este fue el único criterio formal de articulación entre ambos programas y no existieron mecanismos de coordinación formal entre estos.

El análisis institucional permitió conocer mecanismos informales de coordinación entre los distintos actores involucrados y niveles (central, intermedio y local). Si bien en el nivel intermedio y central la coordinación fue débil, en el espacio local esta fue más fuerte. Gracias a la realización de reuniones mensuales a nivel de consejo comunitario, que incluyeron a todas las organizaciones no gubernamentales y proveedores de servicios que trabajan dentro del consejo, cuatro actores clave trabajaron conjuntamente: trabajadores sociales auxiliares del Ministerio de Agricultura, trabajadores de extensión agrícola del Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria, el personal de las ONG ejecutoras, y el consejo elegido por la comunidad local.

El caso de **Malí** consistió en el análisis de Proyecto Niro Cash+, un único programa que incorpora componentes de protección social y desarrollo productivo rural. El programa fue un piloto diseñado e implementado por FAO entre 2015 y 2017¹. Tuvo como propósito ayudar a la seguridad alimentaria y, en el caso de uno de sus modalidades (Cash+) facilitar el acceso y disponibilidad de ganado en tiempos de falta de comida.

Niro Cash+ Project es un único programa que no consideró mecanismos de articulación con otros ministerios a nivel central. A pesar de ello, el proyecto pensó el espacio local como un lugar para lograr coordinaciones y sinergias con otras iniciativas de mayor escala, como Emergency Safety Nets projects (Jigisemejiri) y Food Insecurity and Malnutrition Programme (PLIAM). El análisis institucional indica que la función de coordinación con PLIAM la asumió el coordinador de este programa, lo que permitió, por ejemplo, que el componente de seguridad de salud de PLIAM generara estrategias para que sus beneficiarios se inscribieran en fondos mutuos de seguridad de salud, además de acuerdos con los centros de salud de las áreas de intervención para la atención de los beneficiarios de los fondos mutuos. En el marco de Cash+ se sostuvieron, además, reuniones con la Coordinación y la Unidad Técnica de Aseguradoras Mutuales de PLIAM, para entregar información y fomentar que los participantes de Cash+ se inscribieran voluntariamente. Con el programa Jigisemejiri no existió coordinación ni contacto formal, pero Cash+ pudo beneficiarse de este, utilizando los comités de focalización que creó el programa para realizar su propio proceso de focalización con participación local.

Niro Cash+ Project excluyó a los beneficiarios de este a pedido de las autoridades aldeanas, para evitar la superposición de beneficios y la exclusión de otros hogares.

Paralelamente, el análisis institucional buscó identificar las fortalezas y debilidades de la arquitectura institucional de la política nacional de protección social, y evaluar la calidad de sus vínculos con las políticas y programas agrícolas en Malí. Los resultados apuntan al fuerte compromiso político del gobierno para fortalecer las políticas articuladas, lo que no se traduce en voluntad para generar mecanismos coherentes entre ambos sectores. Si bien existen mecanismos de coordinación intersectorial en los distintos niveles de gobierno, estos enfrentan dificultades asociadas a los numerosos involucrados y la falta de coherencia de representación en instancias de coordinación, además de la falta de cumplimiento de reuniones periódicas. Tampoco se encuentran mecanismos presupuestarios claros para la articulación entre ambos sectores.

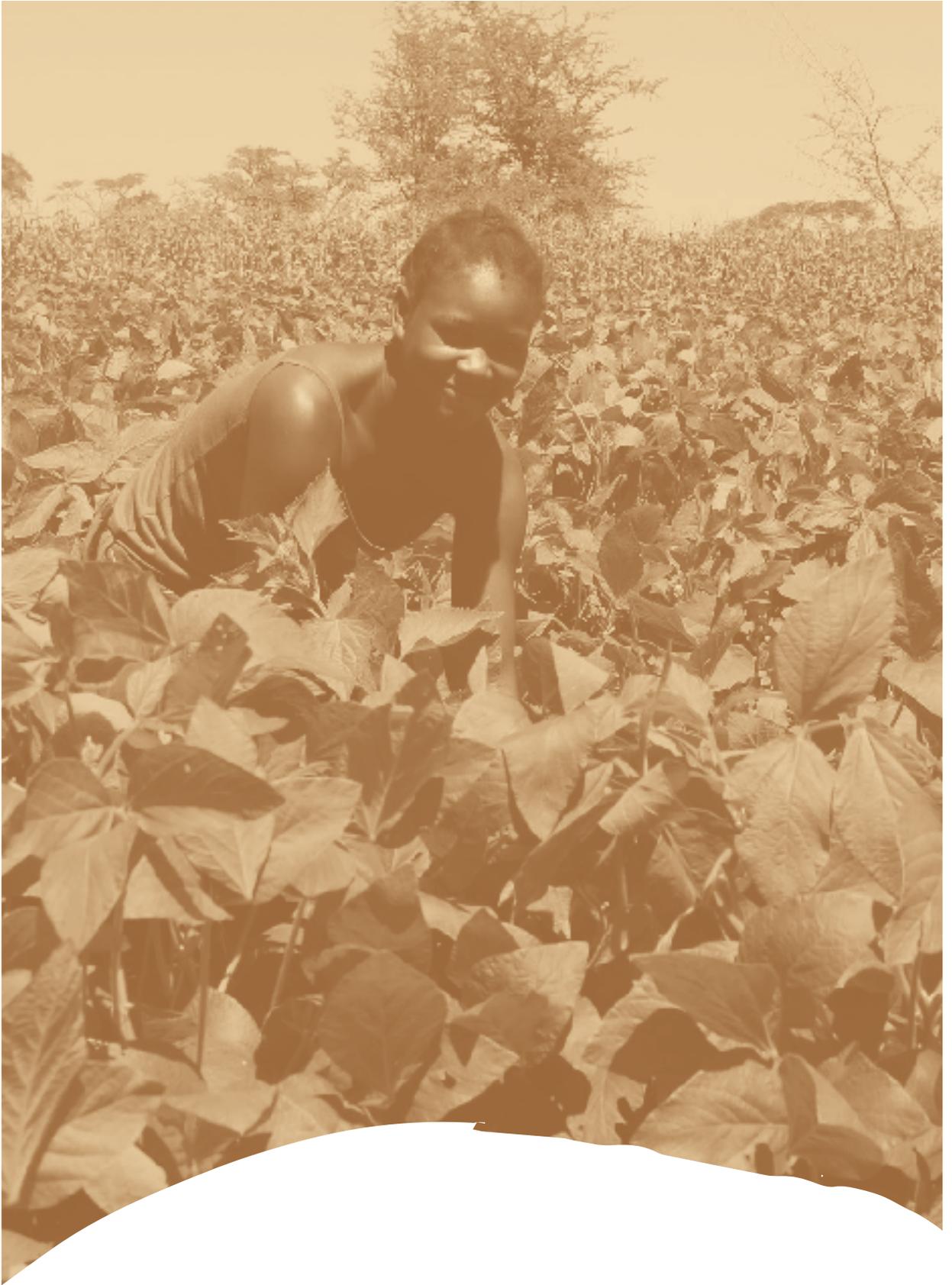


Figura 2. Síntesis de resultados de los casos de África

Etiopía PSNP IN-SCT	Lesoto CGP SPRINGS	Mali Nioro Cash+ Project
<p>Articulación por medio de la focalización de beneficiarios</p> <p>Falta de mecanismos formales vinculantes de articulación entre los ministerios involucrados</p> <p>Coordinación formal a nivel local permitió el contacto permanente con actores</p>	<p>Articulación por medio de la focalización territorial con beneficiarios de protección social</p> <p>No existieron otros mecanismos formales de articulación entre ambos programas</p> <p>Coordinación informal en los distintos niveles. A nivel local permitió el trabajo coordinado de actores clave</p>	<p>No consideró articulación formal a nivel nacional</p> <p>Coordinación informal con algunos programas a nivel local</p> <p>El programa focalizó hogares no beneficiarios de otras iniciativas existentes</p>



¹ El piloto se implementó en Malí y Mauritania.



VOLUNTAD POLÍTICA, INCENTIVOS PARA LA COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN A NIVEL LOCAL: LECCIONES CLAVE DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL

Un aspecto que juega un rol fundamental a la hora de promover esfuerzos de articulación es el **respaldo político** de las autoridades de gobierno. Aun así, la evidencia indica que esta **es necesaria, pero no suficiente por sí misma** para lograr que los distintos sectores y sus instituciones trabajen de manera articulada y logren generar acuerdos comunes de cooperación.

Es necesario complementar voluntad política con **condiciones técnicas adecuadas** que hagan posible la articulación. En este sentido, los aspectos presupuestarios juegan un rol decisivo en los procesos de articulación y coordinación de las políticas y programas, especialmente cuando los involucrados sostienen visiones distintas sobre el quehacer institucional y la articulación se ve como un costo antes que un beneficio.

A este respecto cabe tener en cuenta una diferencia fundamental entre África y América Latina, cual es la del distinto peso relativo de los sectores social y agrícola en el aparato público, en general, y el presupuesto, en particular. Mientras que en América Latina los ministerios de desarrollo social tienen más peso político y recursos que los de agricultura, en África la relación se invierte, siendo los ministerios sociales relativamente nuevos y los programas de protección social todavía poco consolidados.

Otros aspectos críticos para un diseño que promueva la coordinación son la focalización y la definición de la población objetivo. En las experiencias analizadas se repite la falta de disposición de adaptar los instrumentos de apoyo productivo a los grupos más vulnerables de la población rural.

Cuando estos aspectos no se resuelven adecuadamente a nivel de diseño, se traducen en problemas al momento de la implementación. No obstante, las múltiples relaciones e interacciones que se establecen en la gestión en terreno de los programas, terminan, en la mayoría de los casos analizados, resolviendo en los hechos las carencias de la articulación a nivel de diseño. Este hallazgo invita a **resaltar la importancia del nivel local y sus actores en el éxito de las intervenciones.**

A este nivel, cabe resaltar la capacidad y compromiso de los equipos de gestores, promotores o monitores locales de los programas, que aún sin un mandato claro, muchas veces resuelven problemas en los hechos. Además, y tan importante como lo anterior, juegan un rol fundamental en el fortalecimiento de las capacidades blandas de los beneficiarios -como se observa en los casos de Malí o Perú-, a través de la promoción de hábitos de higiene y consumo saludable, promoviendo el uso de determinadas tecnologías, capacitando sobre estrategias de asociación y ahorro, entre otros factores críticos. Además de estos y otros mecanismos de tipo informal, en ocasiones también los mecanismos formales operan mejor a nivel regional/local que nacional, como lo muestra el funcionamiento de los Woreda IN-SCT Steering Committee y los Kebel FSTS, que permiten articular las actividades del Proyecto Nioro Cash+ en Malí, con programas como PLIAM y Jigisemejiri.

RECOMENDACIONES

Del análisis institucional se desprenden importantes recomendaciones, tanto para organismos de cooperación y ayuda al desarrollo, como para los gobiernos interesados en promover mecanismos de articulación entre sus programas de protección social y desarrollo productivo, de cara a la superación de la pobreza rural. Según se ha visto, arquitecturas institucionales simples y con los incentivos adecuados, pueden tener un enorme potencial para promover las sinergias y su consecuente contribución a incrementar los ingresos y la capacidad de resiliencia de los hogares, de cara a la recuperación socioeconómica tras la crisis producto de la irrupción del COVID-19.

Algunas de estas recomendaciones son generales y otras invitan a adoptar estrategias diferenciadas para apoyar estos procesos en África y en América Latina. Ello, porque los resultados del análisis reafirman las diferencias institucionales entre países de ingreso medio/medio alto e ingreso bajo/medio bajo.

Ante el fuerte peso de las inercias institucionales arraigadas en la cultura organizacional latinoamericana, se recomienda **promover el diseño de programas multidimensionales, que integren en un único diseño y a cargo de un único sector, la dimensión social y productiva**. La cobertura de los programas de transferencias condicionadas es extendida en la región, y se está complementando con mecanismos de transferencias directas para dar respuesta a la crisis producto de la pandemia. Incluso, el tema de la renta mínima ha entrado en el debate. En este contexto, la dimensión social de los programas integrados debería poner el foco en dotar a la población beneficiaria de capacidades iniciales para un mejor aprovechamiento de las opciones productivas que les ofrecería el programa único, y vincularlos con la oferta pública de programas y servicios sociales existentes en cada país.

Una recomendación adicional para América Latina **es intentar situar estos programas en los ministerios de agricultura y no en los de desarrollo social**, para evitar que celos interinstitucionales y diferencias presupuestarias, como las descritas en este

documento, atenten contra la visibilidad y potencial prioridad asignada al programa. Para ello, es necesario fortalecer la prioridad asignada por los ministerios de agricultura al desarrollo rural, tarea que lamentablemente, tiende a ser de menor importancia que el apoyo a la gran agricultura de exportación. Organismos como FIDA pueden realizar una contribución relevante en este sentido y tienen una tarea en la cual trabajar en los próximos años.

Por su parte, en países de ingreso bajo y medio bajo, como los de África, resulta del todo pertinente seguir apostando a una estrategia de apoyo financiero y técnico, a través de organismos de cooperación y ONGs internacionales, para **aportar al fortalecimiento de los ministerios y servicios públicos, incluyendo en ese fortalecimiento el diseño de mecanismos de articulación formal que generen incentivos adecuados a la coordinación**. La mayor debilidad institucional puede ser, en este contexto, una oportunidad para incorporar desde etapas tempranas arreglos de cooperación y articulación que hemos visto que resulta muy difícil promover en contextos de mayor fortaleza, pero también de mayor rigidez institucional.

A lo anterior cabe agregar, para ambos casos, la recomendación **de prestar especial atención, desde el diseño, al rol que se espera desempeñe el nivel local en la implementación de los programas**, partiendo para ello, de un adecuado y exhaustivo conocimiento de las capacidades, los actores y las resistencias que pueden operar a ese nivel, de manera tal de potenciar sus fortalezas y mitigar posibles riesgos derivados de la inadecuada consideración del rol clave que todas las experiencias analizadas muestran que desempeña este nivel. Fortalecer la capacidad de respuesta del nivel local está siendo particularmente importante en el contexto de la crisis socioeconómica derivada de la emergencia sanitaria por el COVID-19, pues distintos territorios enfrentan con distintos grados de severidad los impactos de la pandemia y, consecuentemente, requieren distintas estrategias de reactivación.



FICHA TÉCNICA

El proyecto

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

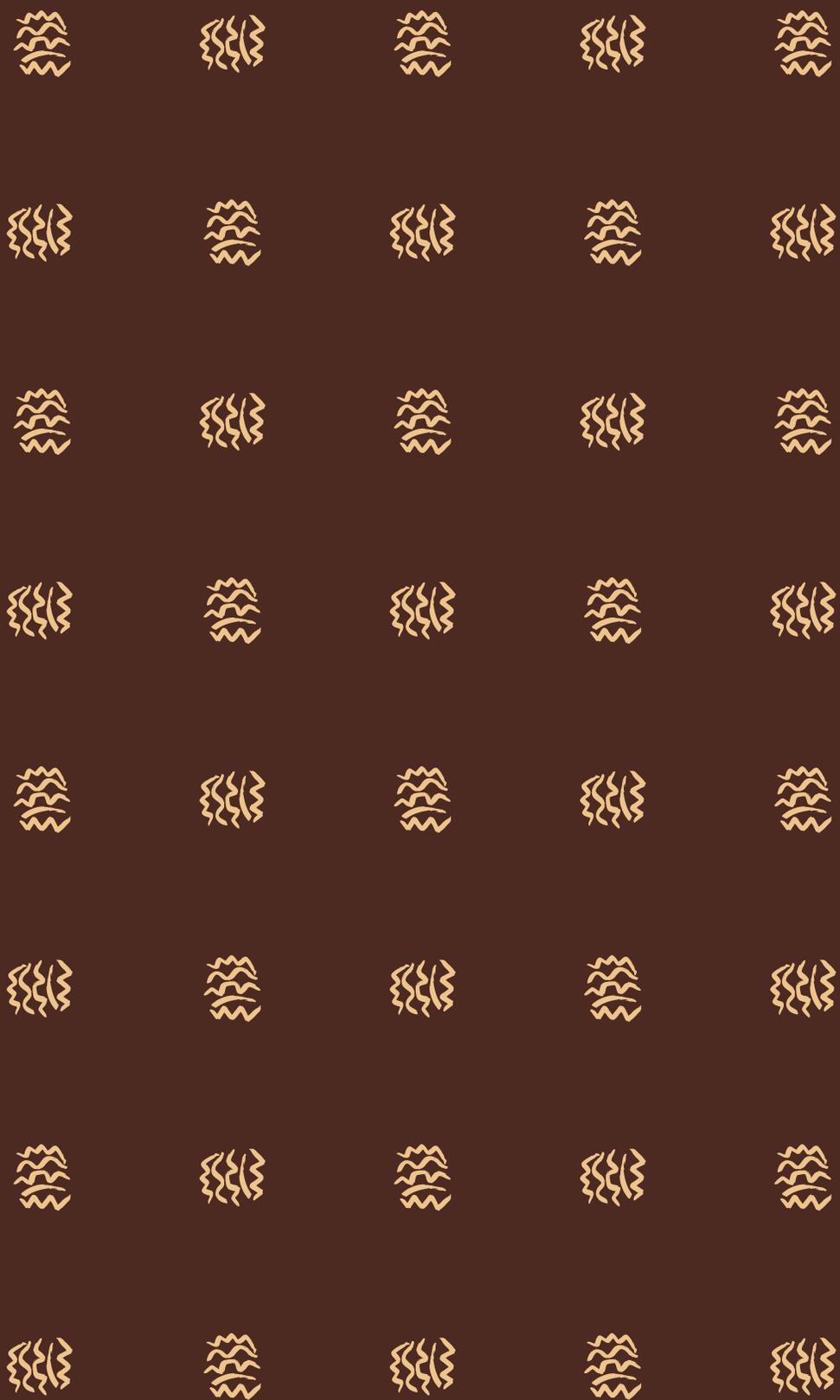
Para dar respuesta a algunas de estas preguntas, el proyecto “Mejorando la articulación entre intervenciones de protección social y desarrollo productivo rural en países en desarrollo: lecciones de América Latina y África” -coordinado por la Universidad de Los Andes (UNIANDES) a través del Centro de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

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

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

La evaluación realizada

Se desarrolló una misma metodología para cada uno de los casos de estudio, la que fue adaptada a las condiciones nacionales de cada caso. La metodología utilizada consistió en una exhaustiva revisión del marco legal nacional que acompaña a los programas, así como de los documentos operativos y otra información secundaria disponible. Esta información se complementó con entrevistas en profundidad con autoridades políticas y responsables técnicos de los programas, tanto a nivel nacional como subnacional.



Diseño: www.disenohumano.cl
Fotografía: página 2, World Bank, Charlotte Kesl
páginas 2, 8 y 12, FAO
página 11, CIAT, Neil Palmer
página 15, Rimisp

ANÁLISIS INSTITUCIONAL



SINERGIAS RURALES

*Tendiendo puentes entre políticas sociales
y de inclusión productiva*



sinergiasrurales.info

Para más información sobre el proyecto Sinergias Rurales contáctese con:

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

Para más información sobre el análisis institucional contáctese con:

- **Ignacia Fernández**
ifernandez@rimisp.org
- **Tatiana Aguirre**
taguirre@rimisp.org

Con el apoyo técnico de:

Con la cooperación técnica de: