



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos al Financiamiento de Actividades Productivas y de Servicios 2012-2013

Lo que se mide se puede mejorar

www.coneval.gob.mx



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

Colaboradores

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete
Manuel Triano Enríquez
Alice Zahí Martínez Treviño
Manuel Francisco Lemas Valencia

Consultores externos

María Antonieta Gallart del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección General de Evaluación y Control de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Dirección de Política Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Territorial y Agrario y de la Dirección de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Economía en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales Dirigidos al Financiamiento de Actividades Productivas y de Servicios, 2012-2013.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales Dirigidos al Financiamiento de Actividades Productivas y de Servicios, 2012-2013*, México, DF. CONEVAL, 2014.

Contenido

GLOSARIO.....	5
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO TEMÁTICO	12
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA	18
CAPÍTULO 3. LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS	29
CAPÍTULO 4. RETOS Y RECOMENDACIONES.....	30
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS	35
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37
ANEXO.....	40

Glosario

Comunero	Persona que forma parte de una comunidad agraria y tiene derecho a las tierras del repartimiento y a disfrutar de los bienes de uso común. La calidad de comunero se adquiere legalmente por ser miembro de un núcleo de población campesina, que de hecho o por derecho guarda el estado comunal.
Complementariedad	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.
Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Ejidatario	Hombres y mujeres titulares de derechos ejidales.
Ejido	Núcleo de población conformado por las tierras ejidales y por los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales.
Evaluación	Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Línea de Bienestar	Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

Línea de Bienestar Mínimo	Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.
Microfinanciamiento	Préstamos económicos de pequeña cuantía destinados a prestatarios con bajos recursos
Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Monitoreo	Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.
Núcleo agrario	Ejido o comunidad constituido legalmente mediante resolución agraria administrativa, resolución jurisdiccional o acuerdo de voluntades, de conformidad con lo establecido en los artículos 90 y 91 de la Ley Agraria.
Padrón de beneficiarios	Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.
Población atendida	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, está por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Pobreza moderada	Una persona se encuentra en situación de pobreza moderada cuando, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
Programa social	Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas

identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.

- Reglas de operación** Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
- Retos** Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.
- Vulnerabilidad social** Situación en la que grupos de población y personas enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida.

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veintidós temáticas sociales.

La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática al interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de diez programas federales y acciones dirigidos al financiamiento de actividades productivas y de servicios en 2012;¹ fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013² realizadas por la maestra María Antonieta Gallart del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y otras fuentes externas de información pertinentes.

La evaluación está organizada en cinco capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas analizados buscan solucionar o contribuir a ello.

¹ El periodo evaluado es 2012, por lo cual algunos de los retos citados pueden haber sido atendidos o estar en proceso de ello. De conformidad con el numeral 22 de los Mecanismos para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus páginas de internet los avances existentes en la materia; por ello, para saber el estado en que se encuentran los retos mencionados deberá consultarse la página institucional de cada una de éstas.

² Las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 cuentan con opiniones de las dependencias cuyos programas fueron evaluados. Dichas opiniones institucionales pueden clarificar algunos aspectos presentados en esta evaluación y están disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas en relación con los problemas que buscan solventar, y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.
- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan subsanar.
- Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas derivadas de evaluaciones externas que sean factibles para atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas.

Los programas analizados están a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Economía (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales dirigidos al financiamiento de actividades productivas y de servicios, México, 2012-2013

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2014
S181	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	POPMI	CDI	
S185	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad Indígena	PROCAPI	CDI	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena
S184	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	PTAZI	CDI	
S180	Programa Fondos Regionales Indígenas	PFRI	CDI	
S088	Programa de la Mujer en el Sector Agrario	PROMUSAG	SEDATU	Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora / Reubicado en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)
S089	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios	FAPPA	SEDATU	Reubicado en la Sagarpa
S203	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	JERFT	SEDATU	Programa de Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales
S054	Programa de Opciones Productivas	POP	Sedesol	Sin cambios
S057	Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	FONART	Sedesol	Sin cambios
S017	Fondo Nacional de Apoyos para Empresa en Solidaridad	FONAES	Secretaría de Economía	Programa de Fomento a la Economía Social (INAES)

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

Capítulo 1. Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

Las áreas rurales³ están inmersas en un proceso de cambio caracterizado por la pérdida de importancia de las actividades agrícolas y el surgimiento, al mismo tiempo, de actividades de otro tipo. Así, la vida rural ha perdido uno de sus rasgos más destacados: la agricultura como ocupación principal; otras actividades económicas reciben ahora el tiempo y el dinero que antaño se dedicaban a la producción agropecuaria. A esta transformación se le ha denominado “nueva ruralidad” (CIESAS, 2014).

Las labores diferentes a la agricultura son: el comercio local, la artesanía, la extracción de materiales, el ecoturismo, los servicios ambientales o el trabajo asalariado en diversas ocupaciones, entre otras. Estas actividades adquieren cada vez mayor relevancia en el empleo y el ingreso de la población rural, aunque no excluyen a la agricultura (FAO, 2009).

CONTEXTO RURAL

La población rural presenta indicadores de pobreza mayores en comparación con el ámbito urbano. En 2010, había en el país 188,596 localidades rurales, donde habitaban poco más de 26 millones de personas: 13.1 millones de mujeres y 12.9 millones de hombres, que representaban 23.5 y 22.8 por ciento de la población nacional, respectivamente (INEGI, 2010).

En 2010, 64.9 por ciento de la población rural estaba en situación de pobreza y 26.5, en pobreza extrema. En 2012, 61.6 por ciento de personas que vivían en el ambiente rural eran pobres y 21.5 se encontraban en pobreza extrema (CONEVAL, 2012a).

³ Se entiende como área rural las poblaciones con 2,500 o menos habitantes.

En los indicadores que miden el ingreso a partir de una línea de bienestar se puede observar que, de 2010 a 2012, hubo un aumento en el porcentaje de las personas que se encontraban por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo, al pasar de 19.4 a 20 por ciento. En el caso de las personas con ingresos inferiores a la Línea de Bienestar, el nivel de su incidencia tuvo una disminución de 0.4 por ciento de 2010 a 2012 (ver cuadro 2).

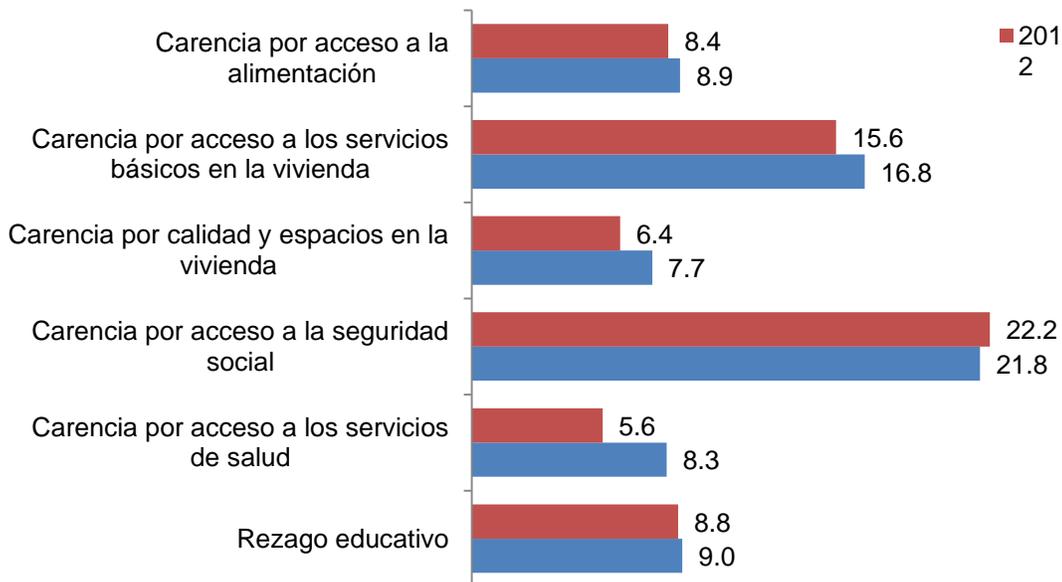
Cuadro 2. Indicadores de la Línea de Bienestar, México, 2010-2012

Indicador de Línea de Bienestar	Porcentaje		Millones de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	19.4	20.0	22.2	23.5
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	52.0	51.6	59.6	60.6

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2012.

En materia de carencias sociales, 21.8 millones de personas sufrían carencia de acceso a la seguridad social; 16.8, de acceso a los servicios básicos en la vivienda; 9 millones tenían rezago educativo; 8.9 millones carecían de acceso a la alimentación; 8.3, de acceso a los servicios de salud; y 7.7, de calidad y espacios en la vivienda (CONEVAL, 2012a) (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Incidencia de carencias en el ámbito rural (millones de personas), México, 2010- 2012



Fuente: Elaboración propia con base en la medición de la pobreza 2012 (CONEVAL, 2012a).

Algunas de las causas que explican la pobreza de las familias rurales son: bajos ingresos y bajo desarrollo de capital humano, lo cual, a la larga, ha generado un círculo vicioso. Por lo tanto, se requiere impulsar programas y proyectos que estimulen las capacidades productivas y creativas de la población rural (Sagarpa, 2013).

UNIDADES DE PRODUCCIÓN Y NÚCLEOS AGRARIOS

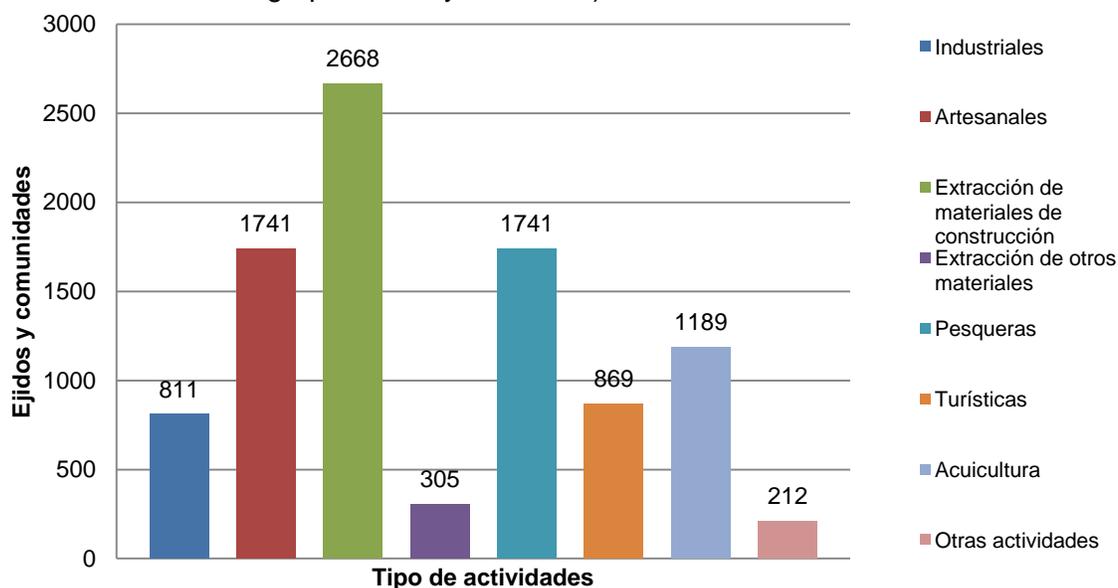
En 2007, en México había 5,548,845 unidades de producción, con 112 millones de hectáreas; de éstas, 4,069,938 estaban dedicadas a las actividades agropecuarias o forestales y 1,478,907 no tenían actividad agropecuaria o forestal (INEGI, 2007a). Del total de unidades de producción dedicadas a las actividades agropecuarias y forestales, 67.8 por ciento no llegaban a las cinco hectáreas (Robles, 2012).

Las pequeñas unidades de producción aportan una parte significativa de la industria agropecuaria y la producción de alimentos; son las principales generadoras del

trabajo agropecuario y abastecen a la mayoría de las empresas agroindustriales (Robles, 2012).

En el caso de los ejidos y comunidades, de los 31,514 registrados en 2007, 6,995 estaban dedicados a actividades no agropecuarias ni forestales; específicamente, 811 núcleos realizaban actividades industriales; 1,708, actividades artesanales; 2,668, actividades de extracción de materiales de construcción; 305, actividades de extracción de otros minerales; 1,741, actividades pesqueras; 869, actividades turísticas; 1,189, actividades acuícolas; 212, otras actividades no especificadas; y 24,519, sin actividades de este tipo (ver gráfica 2).

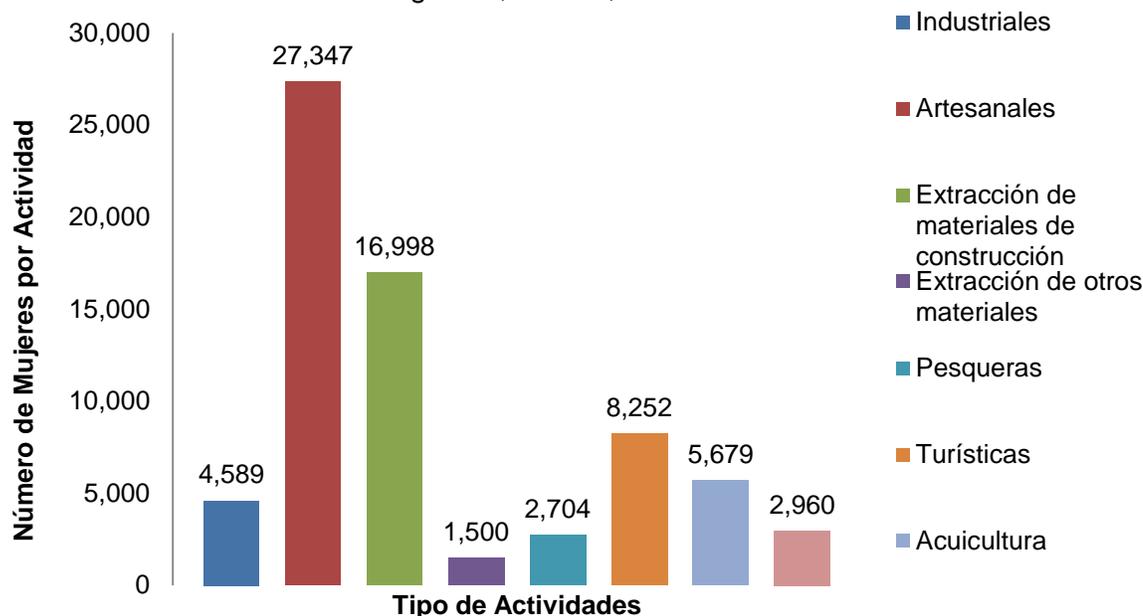
Gráfica 2. Tipo de actividad que realizan los ejidos y comunidades (no agropecuarias y forestales), México, 2007



Fuente: Elaboración propia con base en el censo ejidal (INEGI, 2007b).

En 2007, 70,029 mujeres laboraban en los núcleos dedicados a actividades no agropecuarias. En la distribución de éstas predominan las artesanías, la extracción de materiales para la construcción, el turismo, la acuicultura, la industria, entre otras (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Actividades no agropecuarias que realizan las mujeres en los núcleos agrarios, México, 2007



Fuente: Elaboración propia con base en el censo ejidal (INEGI, 2007b).

ACTIVIDADES RURALES NO AGROPECUARIAS NI FORESTALES

El progreso agrícola demanda mayor cantidad de insumos, empleo directo y servicios, permite mayor capacidad de inversión de las familias rurales en otras actividades, y genera más dinamismo de los mercados locales. Al mismo tiempo, el crecimiento en el ingreso no agrícola favorece las capacidades de inversión en agricultura, aumenta las posibilidades de actividades poscosecha y la integración vertical en labores de almacenamiento y transporte de la producción, además de que genera mayor demanda local para la producción sectorial (FAO, 2009).

En el panorama del mercado laboral en el sector rural significa un reto el hecho de que un pequeño número de grandes empresas se dedique principalmente a la exportación de productos agropecuarios de manera muy rentable frente a un gran número de pequeños productores que carecen de competitividad y liquidez. Aunado

a lo anterior, existen microempresas con una baja capacidad para generar empleos, poca capacitación laboral e insuficiente crédito comercial (CONEVAL, 2012b).

En México diferentes tipos de instituciones brindan microfinanciamiento,⁴ como asociaciones civiles, cajas populares, solidarias, sociedades cooperativas de consumo de servicios de ahorro y préstamo, fondos regionales, instituciones de asistencia privada, así como diversos programas gubernamentales (Conde, 2000). Sin embargo, sólo once por ciento de la población del sector rural en México tiene o ha tenido acceso a algún financiamiento o microcrédito; la falta de financiamiento afecta a más de treinta por ciento de las empresas rurales (FIRA, 2009).

El acceso al crédito es necesario para poder invertir en explotaciones y pequeños negocios, estabilizar el consumo y reducir su vulnerabilidad ante las perturbaciones atmosféricas y las crisis económicas (FAO, 2014).

En este primer capítulo de la evaluación integral se describieron algunos de los problemas referentes a las actividades productivas a fin de hacer una caracterización general que permita entender los principales retos en la materia y, a partir de ahí, analizar la pertinencia de cada uno de los ocho programas dirigidos a este grupo poblacional.

⁴ Las instituciones se pueden clasificar en tres tipos: a) las semiformales y formales, de las cuales algunas no son propiamente instituciones microfinancieras, aunque sus actividades se centran en la intermediación financiera; b) las organizaciones sociales, que realizan y promueven actividades de intermediación financiera sólo como un medio, ya que su finalidad es mejorar el nivel de vida de sus clientes mediante proyectos de combate a la pobreza y desarrollo económico o simplemente con fines altruistas; y c) las empresas sociales, que son organizaciones comunitarias que promueven el ahorro entre sus socios para financiar proyectos productivos (Conde, 2000).

Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

Con diversas estrategias y acciones se busca brindar distintos apoyos para que los productores hagan frente a los problemas en sus respectivos ámbitos. Una de las estrategias implementadas consiste en la puesta en marcha de diez programas a cargo de la CDI, la SEDATU, la Sedesol y la Secretaría de Economía, los cuales, mediante diversas acciones, impulsan las actividades productivas de los diferentes segmentos de la población con el propósito de incrementar el nivel económico y de bienestar de las personas en el sector rural.

En este capítulo se analiza la pertinencia de estos programas para atender la problemática mencionada, así como sus objetivos, cobertura y el gasto ejercido por cada uno; además, se formulan consideraciones sobre si existe entre ellos complementariedad o coincidencia, o ambas (en el anexo se detalla cada uno de los grupos y ámbitos de atención, los bienes y servicios otorgados, el tipo de apoyo y las entidades federativas donde operan los programas).

Los programas están orientados a la creación de agroempresas rurales, la mejora de las condiciones productivas y la consolidación de capacidades administrativas y operativas de los beneficiarios. Con dichas estrategias, la oferta institucional busca contribuir a la solución del problema de desempleo y la falta de ingresos en la población de bajos recursos, especialmente en el ámbito rural. Para facilitar la evaluación, se agruparon en tres los programas que financian las actividades productivas de conformidad con sus objetivos (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Agrupación temática de los programas federales dirigidos al financiamiento de actividades productivas y de servicios, México, 2012

Temática	Programa
Proyectos productivos de la población indígena	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad Indígena
	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas
	Programa Fondos Regionales Indígenas
Proyectos productivos en núcleos agrarios	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras
Proyectos productivos en zonas rurales y urbanas	Programa de Opciones Productivas
	Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías
	Fondo Nacional de Apoyos para la Economía Social (Programa Fomento a la Economía Social)

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

Los programas del primer grupo otorgan apoyos para distintos proyectos productivos llevados a cabo por la población indígena organizada. En el POPMI, el microfinanciamiento es un subsidio para apoyar actividades productivas y la formación de organizaciones de mujeres sin experiencia en la materia (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Programas federales dirigidos al financiamiento de actividades productivas y de servicios llevadas a cabo por la población indígena organizada, México, 2012

Programa	Objetivos
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	Proporcionar apoyos económicos a grupos de mujeres indígenas habitantes de localidades de alta y muy alta marginación para impulsar su organización y capacitación en torno a proyectos productivos definidos por ellas mismas. Además, otorgar recursos para acciones de acompañamiento realizadas por las instancias ejecutoras y becas a promotoras indígenas bilingües que apoyan a las ejecutoras en el seguimiento y acompañamiento de los proyectos. Con ello, buscar promover la participación de mujeres indígenas en la toma de decisiones y contribuir a mejorar sus condiciones de vida y posición social.
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad Indígena	Contribuir a la sostenibilidad de las actividades productivas mediante el apoyo económico a los proyectos de los productores indígenas organizados en grupos de trabajo u organizaciones legalmente constituidas. Otorga tres tipos de apoyo económico: a) proyectos productivos, mediante mezcla de recursos con diferentes instancias ejecutoras de los tres órdenes de gobierno y organizaciones de la sociedad civil; b) formulación de proyectos, en municipios de menor índice de desarrollo humano; y c) capacitación y fortalecimiento para contratar servicios y fortalecer procesos de comercialización de sus productos en ferias, exposiciones e intercambio de experiencias.
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	Contribuir al desarrollo económico de la población indígena a través del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de las zonas donde habitan y de su patrimonio cultural. Otorga subsidios a núcleos agrarios, organizaciones y grupos de trabajo conformados por indígenas para el establecimiento y desarrollo de sitios de turismo alternativo y turismo comunitario. Los apoyos se brindan para: a) formulación y diseño de proyectos de inversión en materia turística; b) dotación de infraestructura y equipamiento a proyectos turísticos; c) elaboración de estudios, evaluaciones y pago de permisos; d) fortalecimiento de capacidades de grupos indígenas organizados que operan proyectos turísticos; f) difusión, promoción y comercialización de proyectos; y g) creación de empresas integradoras.
Programa Fondos Regionales Indígenas	Incrementar los ingresos de la población indígena asociada a fondos regionales. A grupos de organizaciones integrados en las comunidades, que cuentan con órganos de decisión, representación y control propios, les otorga apoyos económicos para la realización de proyectos productivos, gastos de administración, asistencia técnica, asistencia administrativa y contable, y capacitación especializada para reforzar y fortalecer sus iniciativas productivas y operativas; esto propicia oportunidades para elevar su calidad de vida.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONSEVAL, 2013).

En el segundo grupo, los programas realizan actividades para la generación de empleo e ingresos, a través de la implementación de proyectos productivos a cargo

de habitantes de núcleos agrarios (con o sin derechos) y, que de preferencia, lleven a cabo las actividades dentro de éstos (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Programas federales dirigidos al financiamiento de actividades productivas y de servicios en núcleos agrarios, México, 2012

Programa	Objetivos
Programa de la Mujer en el Sector Agrario	Proporcionar apoyos económicos para la implementación de proyectos productivos a grupos de mujeres de dieciocho años o más habitantes de núcleos agrarios. Con ello, busca contribuir a la generación de empleos e ingresos para las mujeres.
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios	Otorgar apoyos económicos para la puesta en marcha de proyectos productivos, complementados con capacitación productiva con perspectiva de género, a personas mayores de edad que, sin ser titulares de derechos agrarios (ejidatarios o comuneros), habitan en núcleos agrarios, organizados en grupos de trabajo o en figuras asociativas legalmente constituidas, con lo cual busca contribuir a mejorar sus ingresos.
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	Promover la creación de agroempresas rentables y sustentables que ayuden a mejorar los ingresos de los jóvenes. Presta servicios para que los jóvenes accedan al financiamiento y reciban asesoría y capacitación, que les permita formular proyectos y establecer sus propias agroempresas. Atiende a ejidatarios, comuneros, posesionarios y vecindados habitantes de ejidos y comunidades, con un mínimo de dieciocho años de edad hasta treinta y nueve.
Programa de Opciones Productivas	Apoyar la implementación de proyectos productivos, sustentables económica y ambientalmente, de la población rural cuyos ingresos están por debajo de la Línea de Bienestar, mediante la incorporación y desarrollo de capacidades humanas y técnicas. Está dirigido a personas en lo individual o integradas en familias, grupos sociales u organizaciones de productores. Aplica cuatro modalidades de apoyo: a) agencias de desarrollo local; b) asistencia técnica y acompañamiento; c) proyectos integradores; y d) fondo de cofinanciamiento; entrega apoyos capitalizables para proyectos productivos.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

Los programas del tercer grupo contribuyen a mejorar las fuentes de ingreso de los artesanos, así como a la generación de ocupaciones tanto en el ámbito urbano como en el rural (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Programas federales dirigidos al financiamiento de actividades productivas y de servicios en zonas rurales y urbanas, México, 2012

Programa	Objetivos
Fondo Nacional de Apoyos para la Economía Social (Programa Fomento a la Economía Social)	Generar ocupaciones mediante la entrega de recursos para la creación o consolidación de proyectos productivos dirigidos a la población emprendedora de bajos ingresos. Tiene tres estrategias: a) apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios para generar y preservar ocupaciones; b) promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen negocios establecidos; y c) fomentar la consolidación de la banca social.
Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	Contribuir a mejorar las fuentes de ingreso de los artesanos que habitan en zonas de atención prioritaria o que su ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar; con sus acciones pretende cumplir con el objetivo institucional de promover la actividad artesanal a través de sus cuatro vertientes o estrategias de apoyo: a) capacitación integral y asistencia técnica; b) apoyos a la producción; c) adquisición de artesanías y apoyos a la comercialización; y d) concursos de arte popular.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

COBERTURA

Los programas dirigidos al financiamiento de actividades productivas buscan, en general, apoyar a la población rural y urbana, en particular a los habitantes de núcleos agrarios, a las localidades indígenas, los grupos de artesanos, la población emprendedora con escasez de recursos y las organizaciones de mujeres, a fin de que lleven a cabo proyectos productivos en sus comunidades.

Los programas del primer grupo atienden a personas indígenas para que se organicen y lleven a cabo proyectos productivos. Cada programa cuenta con criterios específicos para definir a su población objetivo; en algunos casos, son los grupos de mujeres indígenas, grupos de productores indígenas o los núcleos agrarios indígenas los que puedan realizar actividades productivas en sus comunidades.

El segundo grupo de programas atiende, de manera conjunta, a las personas habitantes de núcleos agrarios que lleven a cabo proyectos productivos dentro de sus comunidades. Algunos programas apoyan, de manera específica y dependiendo de sus objetivos, a mujeres organizadas en los núcleos agrarios, a jóvenes emprendedores que desean crear agroempresas, a habitantes de núcleos agrarios

sin derechos de propiedad y a organizaciones productivas de zonas de atención prioritaria.

El tercer grupo de programas atiende a la población rural y urbana que pueda demostrar su capacidad organizativa, productiva y empresarial para ejecutar un proyecto productivo y soliciten el apoyo de la institución, así como a los artesanos cuyo ingreso es inferior a la Línea de Bienestar.

La cuantificación de las poblaciones de cada uno de los programas y la eficiencia en la cobertura durante 2012 se muestra en el cuadro 7.⁵

Cuadro 7. Cobertura de los programas federales dirigidos al financiamiento de actividades productivas y de servicios, México, 2012

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
POPMI	Personas	1,747,495	24,915	31,164	125%
PROCAPI	Personas	5,393,054	5,393,054	9,647	0.17%
PTAZI	Organizaciones	3,540,365	175	253	144.5%
PFRI	Beneficiarios	6,485,193	258,498	15,186	5.8%
PROMUSAG	Personas	2,189,000	1,971,912	29,787	1.5%
FAPPA	Personas	3,890,000	3,625,083	23,742	0.6%
JERFT	Sujetos agrarios de dieciocho a treinta y nueve años	209,043	156,889	4,057	2.5%
POP	Personas	5,818,080	5,801,072	16,340	0.28%
FONAES	Personas	3,451,384	45,413	49,688	109.4%
FONART	Artesanos	565,861	21,251	21,533	101.3%

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONSEVAL, 2013).

⁵ En la interpretación de los resultados se debe considerar que los valores de eficiencia están sujetos a la manera en que ha sido definida la población objetivo. En ese sentido, algunos resultados mayores de cien por ciento o menores de diez por ciento no siempre significan una cobertura eficiente o deficiente, sino, quizás, es resultado de una definición inapropiada de la población objetivo.

En 2012, en términos de cobertura, los diez programas tuvieron acciones en 1,983 municipios de los 32 estados de la república, aunque poco más de la mitad de los beneficiarios se concentraron en siete entidades de acuerdo con el siguiente orden de importancia: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla, México e Hidalgo. Por el contrario, once entidades sólo agruparon a once por ciento de las personas atendidas (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Población atendida por entidad federativa, México 2012

Estado	Población atendida	%	Estado	Población atendida	%	Estado	Población atendida	%
CHIS	22,181	11.0	TAB	5,282	2.6	CAMP	2,956	1.5
GRO	17,163	8.5	SLP	4,980	2.5	QRO	2,884	1.4
OAX	16,023	7.9	DGO	4,932	2.4	DF	2,816	1.4
VER	13,934	6.9	GTO	4,798	2.4	TAMPS	2,592	1.3
PUE	12,428	6.1	YUC	4,715	2.3	QROO	2,122	1.0
MÉX	11,400	5.6	MOR	4,644	2.3	COL	2,016	1.0
HGO	10,216	5.1	NAY	4,493	2.2	NL	1,885	0.9
MICH	8,388	4.1	CHIH	4,464	2.2	AGS	1,829	0.9
SIN	6,611	3.3	ZAC	4,149	2.1	BC	1,397	0.7
JAL	6,208	3.1	TLAX	4,101	2.0	BCS	1,217	0.6
SON	5,675	2.8	COAH	3,640	1.8	TOTAL	202,139	100

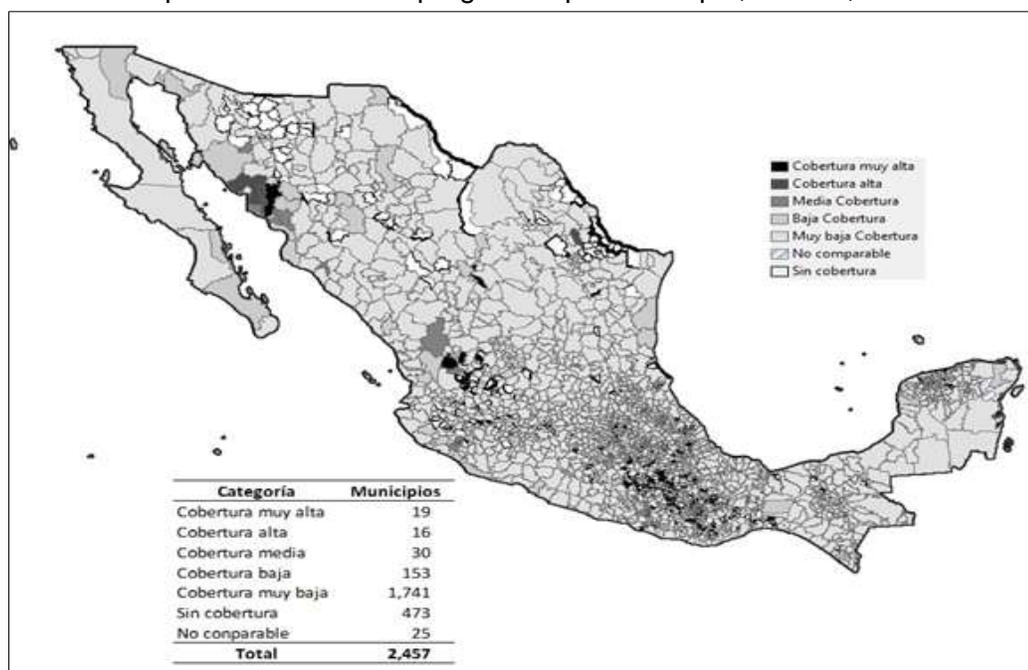
Fuente: Elaborado por la maestra María Antonieta Gallar para el CONEVAL con datos de la CDI, INAES, SEDATU, Sedesol, y plantillas de población atendida de 2012.

El Censo Agropecuario 2007⁶ registró un total de 5,548,598 unidades de producción; de éstas, los diez programas atendieron a 202,139 personas, lo cual da

⁶ Para medir la cobertura de la población objetivo de los diez programas en conjunto se usó como punto de referencia a las unidades de producción con actividad económica registradas en el Censo Agrícola Ganadero 2007 (INEGI, 2007). Este criterio es útil porque incluye a las personas con cualquier actividad económica y no sólo la agropecuaria. Además, en este grupo están registradas un millón de unidades de producción hablantes indígenas o que pertenecen a un núcleo agrario.

una cobertura de 3.6 por ciento. Al analizar la cobertura por municipio, se tiene que en 1,741 municipios la cobertura sería de 2.9 por ciento de las unidades de producción. En contraste, en 19 municipios se beneficiaría a 55 por ciento y en otros 16 municipios, a 33.9 por ciento. En síntesis, estos diez programas, en conjunto, logran una cobertura entre 0.6 y 2.5 por ciento, lo que puede significar un reto en las acciones para el apoyo financiero a las actividades productivas. En el mapa 1 se muestra la cobertura de programas por municipio.

Mapa 1. Cobertura de programas por municipio, México, 2012



Fuente: Elaborado por la maestra María Antonieta Gallar para el CONEVAL con base en información del CDI, INAES, SEDATU, Sedesol, plantillas de población atendida de 2012, e INEGI, Censo Agrícola Ganadero 2007, México.

PRESUPUESTO

En conjunto, en 2012, los programas analizados ejercieron un total de 6,124.08 millones de pesos, cifra menor al presupuesto ejercido el año anterior, que fue de 6,166.16 millones de pesos. Los programas con un mayor presupuesto en 2012 fueron PROMUSAG, FONAES y FAPPA.

Ocho de los diez programas evaluados aumentaron su gasto ejercido en el periodo evaluado, a excepción del JERFT y el POP. En el caso de este último, la reducción fue de más de 60 por ciento y en el JERFT, de 53 por ciento. Los incrementos más significativos, superiores a 60 por ciento, correspondieron al PROCAPI, FONART y POPMI, de 2007 a 2012. En el cuadro 9 se presenta la evolución del gasto de los programas del grupo de financiamiento de actividades productivas.

Cuadro 9. Gasto ejercido por los programas federales dirigidos al financiamiento de actividades productivas y de servicios (millones de pesos), México, 2007-2012

Programa	2007	2008	2009	2010	2011	2012
POPMI	SD	210.44	231.94	271.24	480	364.53
PROCAPI	SD	128.3	157.34	153.74	267.47	204.02
PTAZI*	NA	191.2	185.84	179.32	229.45	197.6
PFRI	SD	329.2	260.67	266.74	357.45	365.5
PROMUSAG	730.8	1,211.3	1,153.68	924.8	915.41	1,046.53
FAPPA	731.3	806.08	750.3	827.81	797.61	833.52
JERFT	SD	558.48	239.84	355.55	341.41	260.43
POP	1,099.86	1,360.36	1,048.25	816.16	498.42	413.14
FONAES	1,590.45	1,323.07	2,192.34	1,828.14	2,201.36	2,294.67
FONART	88.89	115.7	90.06	96.16	77.58	144.14

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012.

* El programa inició actividades en 2008.

Si se analiza la población atendida con el gasto ejercido en 2012, los programas que asignan un monto promedio mayor por beneficiario son el PTAZI de la CDI, los tres de la SEDATU (JERFT, PROMUSAG y FAPPA) y el FONAES de la Secretaría de Economía. A excepción del PTAZI, que presenta el monto por grupo de 781,000 pesos, en los otros programas los montos promedio por beneficiarios varían entre

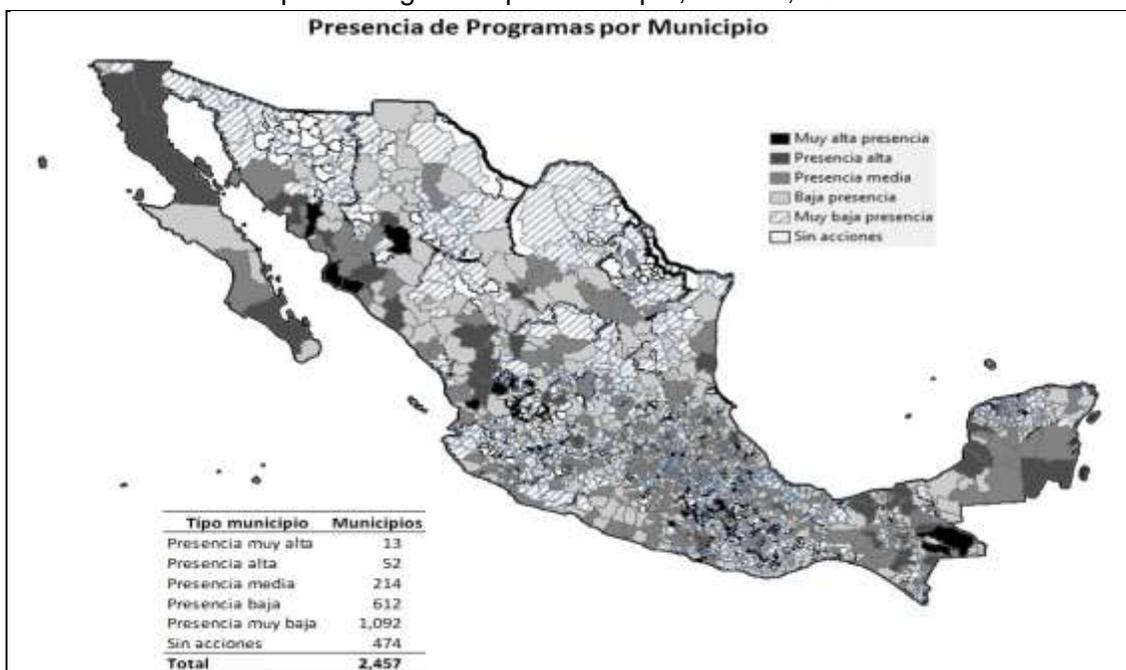
64,000 y 35,000 pesos; los de montos menores por beneficiarios son el POPMI y el FONART, que atienden a 31,000 y 21,000 personas con presupuesto (modificado) de 364 y 146 millones de pesos, respectivamente.

COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE LOS PROGRAMAS

Los programas evaluados pretenden resolver diferentes problemáticas en materia productiva; muchos de ellos están enfocados a poblaciones indígenas, habitantes de núcleos agrarios, o bien, que estén en situación de vulnerabilidad. En ese sentido, se recomienda valorar el integrar algunos de éstos en una sola estrategia que permita hacer más eficientes los recursos otorgados por cada programa y, al mismo tiempo, implementar acciones de manera articulada.

De acuerdo con el análisis de la concurrencia de los programas en los territorios y la información proporcionada en las plantillas de población atendida, sólo en cinco municipios de los 2,457 operaban al menos nueve programas (Centla, Tabasco; Ocosingo, Chiapas; Othón P. Blanco, Quintana Roo; Ometepe, Guerrero; y Del Nayar, Nayarit). En cambio, en 474 municipios no había acciones gubernamentales y en 962 sólo se implementaron uno o dos programas. En otras palabras, en poco más de la mitad de los municipios la presencia gubernamental mediante programas de financiamiento a las actividades productivas es muy baja y, por lo tanto, las posibilidades de concurrir son muy escasas (ver mapa 2).

Mapa 2. Programas por municipio, México, 2012



Fuente: Elaborado por la maestra María Antonieta Gallar para el CONEVAL con base en información del CDI, INAES, SEDATU, Sedesol, y plantillas de población atendida de 2012.

Al revisar las reglas de operación de los diez programas, se advirtió que cada una de ellas establece criterios diferenciados para operar y que varios de los programas excluyen la participación de los gobiernos locales; por lo tanto, no brindan la posibilidad de concurrencia con otras instancias de gobierno. En esta situación se encuentran los tres programas de la SEDATU y uno de la CDI (PFRI).

Por el contrario, los programas POP, FONART, PTAZI, PROCAPI, POPMI y FONAES abren la posibilidad de que intervengan gobiernos estatales o municipales y otras dependencias de gobierno, así como las organizaciones de la sociedad civil, lo que aumenta la posibilidad de sumar recursos públicos y privados para impulsar proyectos de mayor impacto o atender a un número más grande de personas o grupos. El problema radica en la limitación que existe cuando define una población objetivo que los obliga a atender, tal es el caso de la CDI, cuya norma es atender a población indígena, por lo cual sólo puede concurrir cuando otra dependencia también quiere apoyar a este grupo de población.

Capítulo 3. Logros y fortalezas de los programas

Los programas benefician, en su mayoría, a la población rural o dedicada a actividades primarias, salvo el caso del FONAES, que también atiende solicitudes en localidades urbanas.

Otra fortaleza es que algunos programas buscar resolver una determinada problemática que no es atendida por ningún otro programa, como el FONART, enfocado a los artesanos con una serie de acciones y procesos para promover y preservar la actividad artesanal. El PTAZI, aunque no es el único que apoya al turismo alternativo, sí es el único que ofrece el vínculo de las poblaciones indígenas con sus territorios y propicia la revaloración y conservación de su patrimonio cultural.

El PROMUSAG y el POPMI están dirigidos específicamente a mujeres; por ello, representan una fortaleza al ofrecer un enfoque que responde a la desigualdad de las mujeres en el sector rural en el empleo e ingreso, y favorece la igualdad entre hombres y mujeres.

En el cuadro 10 se presentan los logros y las fortalezas de cada uno de los programas analizados en esta evaluación integral.

Capítulo 4. Retos y recomendaciones

Los programas deben establecer estrategias de cobertura a mediano y largo plazo, así como de seguimiento de los proyectos aprobados, y definir estrategias para conocer el impacto causado en las familias de los beneficiarios y comunidades donde se implementan; en particular, deben revisar la definición y cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida.

Es recomendable que el PROMUSAG defina y cuantifique la población objetivo con base en las mujeres que solicitan los apoyos y cumplen los requisitos de elegibilidad. Opciones Productivas, se recomienda que agrupe a la población por segmentos de ingreso, o bien, por unidades de producción, con la finalidad de acotar significativamente la población objetivo. El FONART, sería pertinente que defina con claridad la población atendida según las características de cada sector, sean artesanos urbanos, rurales o indígenas; esto permitiría generar un padrón o catálogo de artesanos del país. El PTAZI, es recomendable que ajuste y revise la definición y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, y homologue su unidad de medida. El PROCAPI, se sugiere que defina criterios para precisar y cuantificar la población objetivo y, a partir de ello, formule una propuesta de mediano plazo para su atención.

Otro de los principales retos de los programas es lograr que las organizaciones apoyadas consoliden sus proyectos para que sean sustentables y verdaderas fuentes de empleo para los integrantes de la comunidad (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Avances y retos de los programas federales dirigidos al financiamiento de actividades productivas y de servicios, México, 2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
POPMI	<p>Emprendió acciones para medir sus resultados estratégicos, como un estudio de factibilidad para una evaluación de impacto, y mediciones propias sobre la permanencia de los proyectos y la participación de las beneficiarias.</p> <p>Ha logrado una mayor diversificación de las actividades productivas de los proyectos.</p>	<p>Transparentar el proceso para asegurar la viabilidad de los proyectos.</p> <p>Continuar fortaleciendo las actividades de capacitación, seguimiento y acompañamiento.</p> <p>Incluir en la matriz de indicadores todas las actividades sustantivas del proceso operativo.</p> <p>Revisar la pertinencia de una evaluación de procesos y elaborar un manual de operación.</p> <p>Como parte de las acciones emprendidas para evaluar la factibilidad de una evaluación de impacto, revisar los indicadores estratégicos para fortalecer su medición e incorporar otros que permitan llevar a cabo esta acción en el propósito respecto a los beneficios alcanzados con los proyectos.</p>
PROCAPI	<p>Estableció una ascendente mezcla de recursos económicos para la ejecución de proyectos productivos en regiones indígenas mediante la coordinación y colaboración de gobiernos municipales, estatales, dependencias federales y organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Fortaleció la capitalización de los proyectos productivos incrementando 31 por ciento el monto promedio del apoyo que les proporcionó de 2007 a 2012.</p> <p>El incremento del presupuesto en 59 por ciento de 2008 a 2012, asociado a la incorporación de recursos de otras instancias de gobierno, lo ha convertido en una estrategia importante para el desarrollo indígena.</p>	<p>Difundir con mayor intensidad el programa para llegar a aquellos trabajadores que de otra forma no tendrían acceso a él.</p> <p>Evaluar la calidad del servicio otorgado. Debido al bajo nivel presupuestario, es un reto obtener información de los beneficiarios por medio de encuestas que reporten el incremento en conocimientos, habilidades e ingresos y la permanencia en el empleo, antes y después de haber recibido apoyo del programa.</p>
PTAZI	<p>Tiene bien identificado su problema y cuenta con evidencia de que el tipo de intervención que realiza puede contribuir a la resolución del problema.</p> <p>Promueve la organización comunitaria,</p>	<p>Ajustar los indicadores considerando especialmente la construcción de las metas y sus líneas base.</p> <p>Modificar las definiciones de las poblaciones potencial y objetivo, así como</p>

	<p>fortalece el vínculo de las poblaciones indígenas con sus territorios y propicia la revaloración y la conservación de su patrimonio cultural; favorece el desarrollo económico de la población indígena a través de la generación de empleos fijos y temporales.</p> <p>Contribuye a la calidad de los servicios que ofrecen los sitios de turismo alternativo al promover acciones de capacitación con el Programa de Calidad Moderniza de la Secretaría de Turismo y en la certificación de la norma 133 de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p>	<p>homologar la unidad de medida de las poblaciones potencial, objetivo y atendida.</p> <p>Diferenciar los apoyos de capacitación y los de apoyo directo.</p> <p>Uno de los principales retos del proyecto es lograr que las organizaciones apoyadas consoliden sus proyectos de turismo alternativo para que sean sustentables y verdaderas fuentes de empleo fijo y permanente para los integrantes de la organización y, a mediano plazo, para los pobladores de la localidad o núcleo agrario donde se ubica el sitio turístico.</p>
PFRI	<p>Se somete a evaluaciones anuales y atiende las recomendaciones que de ellas emanan; a partir de éstas, ha redefinido la Matriz de Marco Lógico y la Matriz de Indicadores de Resultados, y ha actualizado sus reglas de operación.</p> <p>Cuenta con la “Encuesta sobre los ingresos de los beneficiarios del Programa Fondos Regionales Indígenas”, que es un instrumento metodológico para medir el incremento en el nivel de ingresos de los beneficiarios del programa, y con un sistema informático que le permite un control exacto de su población objetivo y el estatus de los procesos del programa.</p>	<p>Revalorar las fórmulas de algunos indicadores, las cuales, al definirse en un promedio simple, encubren diferencias sustanciales, por ejemplo, el monto de ingresos que obtienen los beneficiarios de diferentes proyectos.</p> <p>Otorgarle peso normativo a la “Guía operativa para la supervisión del ejercicio de los recursos transferidos a los fondos regionales indígenas” haciendo referencia en las reglas de operación del programa.</p> <p>Establecer indicadores de eficiencia en el suministro de recursos a los beneficiarios para su oportuna aplicación en el proyecto productivo, principalmente en los de naturaleza agrícola cuya viabilidad está sujeta a la temporalidad estacional.</p> <p>Diseñar un indicador que aporte cifras sobre la accesibilidad de los fondos a los apoyos del programa y la proporción de éstos que no han podido tener acceso al financiamiento, y un indicador de los proyectos, organizaciones o fondos que logran acceder en más de una ocasión a los apoyos del programa.</p>
PROMUSAG	<p>Favorece la institucionalidad de la igualdad entre hombres y mujeres; se considera una acción afirmativa que responde al problema de desigualdad de las mujeres del sector agrario en empleo e ingreso, y ha mejorado sus reglas de operación y procesos desde ese enfoque.</p>	<p>Actualizar constantemente a los capacitadores y mejorar los tiempos de la capacitación para los beneficiarios.</p> <p>Documentar el método utilizado en la estimación de las metas, reportar el valor del denominador realmente alcanzado o incluir las diferencias en las justificaciones.</p>

	<p>Presenta mejoras en los indicadores de su Matriz de Indicadores para Resultados y realiza evaluaciones externas para medir sus indicadores estratégicos; con ello, logran documentar cambios positivos en las condiciones de empleo e ingresos de sus beneficiarias.</p> <p>Cuenta con procesos ágiles, transparentes y oportunos, resultado de la mejora continua por el uso de instrumentos de evaluación y seguimiento.</p> <p>Sus procesos se encuentran sistematizados y estandarizados.</p> <p>En el proceso de seguimiento destacan tres tipos de supervisión: previa, de seguimiento y especial.</p>	<p>Que la información recabada de la población no beneficiaria cumpla con las características requeridas para ser un grupo de control y efectuar el estudio de factibilidad de la evaluación de impacto.</p> <p>Definir y cuantificar la población objetivo con base en las mujeres que solicitan los apoyos y cumplen los requisitos de elegibilidad.</p>
FAPPA	<p>Cuenta con el indicador “Porcentaje de proyectos productivos apoyados en el ejercicio fiscal del año anterior supervisados”, que puede considerarse adecuado, siempre y cuando la supervisión sea realizada al año efectivo de haberse canalizado el apoyo, y no antes.</p>	<p>Llevar a cabo un seguimiento a mediano y largo plazo de los proyectos aprobados y el impacto en las familias de los beneficiarios y comunidades donde se desarrollan; esto, con el propósito de constatar que, efectivamente, los apoyos federales se estén canalizando en los proyectos aprobados y verificar que la población potencial y objetivo disminuya.</p>
JERFT	<p>Cuenta con distintas evaluaciones (consistencia y resultados, específicas de desempeño y complementarias) que le permitieron mejorar su diseño, indicadores y focalización.</p> <p>Su manual de operación permite seguir las distintas etapas del programa y las acciones que cada área debe ejecutar.</p> <p>La clara definición de sus poblaciones potencial y objetivo, de acuerdo con la Ley Agraria y con información del Registro Agrario Nacional, le permite focalizar mejor sus acciones.</p>	<p>Revisar las razones de no cumplimiento de metas de tres de los indicadores para ajustarlas o mejorar los procesos para poder cumplir con éstas.</p> <p>Revisar los efectos que ha generado la disminución del apoyo por beneficiario en la consolidación de los proyectos.</p> <p>Identificar los puntos críticos en la aprobación de los proyectos por Financiera Rural y que permitan respuestas a los solicitantes en menor tiempo.</p>
POP	<p>Disposición de los responsables institucionales para realizar mejoras y atender las recomendaciones de las evaluaciones.</p> <p>Tiene como objetivo el incrementar capacidades e ingresos en focalización a pobreza</p>	<p>Lograr una mejoría global en su diseño y operación, al revisar el conjunto de sus documentos.</p> <p>En cuanto a la conceptualización y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, y con el propósito de acotar significativamente la segunda, se</p>

	multidimensional.	recomienda agrupar a la población por segmentos de ingreso, o bien, por unidades de producción (ENIGH o Censo Agrícola). Ello permitiría contar también con la Matriz de Indicadores para Resultados con indicadores de fin y propósito que cuenten con un punto de referencia sobre ingreso rural o permanencia de unidades productivas, además de la información acopiada por el programa con sus instrumentos.
FONAES	Impulsa estrategias para la consolidación de negocios existentes. Los cambios que enfrentará la institución en el marco de la Ley de la Economía Social y Solidaria representan un avance para la redefinición del modelo conceptual y operativo del programa.	Construir instrumentos objetivos para determinar los avances de los indicadores y promover la elaboración de una evaluación de impacto que arroje información suficiente sobre los avances obtenidos. Elaborar reglas de operación sencillas para que sean comprendidas con facilidad por sus beneficiarios.
FONART	Es el único programa dirigido especialmente a artesanos; tiene una larga trayectoria y es conocido por la población artesanal. Engloba una serie de acciones y procesos para promover, fomentar y preservar la actividad artesanal con una gran experiencia. La puesta en marcha de este programa ha colaborado a mejorar la calidad de vida de la población artesanal.	Generar indicadores por sexo y edad. Definir claramente la población atendida de acuerdo con las características de cada sector (artesanos urbanos, rurales o indígenas); esto permitiría generar un catálogo de artesanos del país. Incorporar en ellos el aspecto cualitativo, que si no se toma en cuenta, el programa apoyará sólo proyectos productivos, lo cual puede ocasionar igualdad y duplicidad con programas de otras dependencias. Aún no tiene claridad sobre la identificación del tipo de artesano que atiende; incluye el que se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar, los artesanos del ámbito urbano y rural, así como el artesano indígena.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

Capítulo 5. Buenas prácticas

El análisis de buenas prácticas es oportuno, ya que permite identificar elementos clave que han funcionado para brindar apoyo a las actividades productivas. Por ello, en este capítulo se abordan algunas de estas experiencias con la finalidad de dotar de insumos para la mejora de las acciones y los programas en la materia.

Un caso exitoso en relación con los microcréditos es el de Nepal, el cual, mediante el United Nations Development Programme implementa el Micro Enterprise Development Programme, cuyo objetivo es ayudar a las familias de bajos ingresos a volverse emprendedoras, promover el desarrollo de sus empresas y crear lazos entre los consumidores y los servicios y productos de los microempresarios. El programa les brinda microfinanciamiento a las familias, así como asistencia técnica y capacitación para desarrollar sus proyectos. Otro elemento que destaca es el enfoque de igualdad entre mujeres y hombres, ya que las mujeres que habitan en las zonas rurales son las principales beneficiarias (UNDP, 2008).

En el caso del turismo alternativo, países como Estados Unidos, Japón, India, Perú, Bolivia, Chile, Senegal, Chad, Nepal, Yemen y Costa Rica, además del norte de África, apoyan su economía en la derrama que generan las actividades de turismo alternativo, pues, contrario a lo que se piensa, quienes las prefieren no excluyen el confort, lujo ni la seguridad, e incluso, pagan un precio elevado por servicios de calidad, agencias especializadas y guías profesionales (López, 2005).

Un caso remarcable en el turismo alternativo es el de Costa Rica. Uno de los objetivos principales del Programa Pequeñas Donaciones es el desarrollo del turismo rural comunitario, el cual ha sido una de las opciones más importantes de las comunidades para mejorar sus condiciones de vida de manera sostenible y reducir el impacto en los recursos naturales (Barrera, 2007). El programa lleva a cabo actividades con las comunidades de asistencia técnica y formación en la calidad de los servicios, la promoción y seguridad, así como la gestión empresarial

de los proyectos. También, busca alianzas entre el Instituto Costarricense de Turismo para incidir políticamente y generar nuevas redes que puedan llevar a cabo otros proyectos. Además, el programa impulsa la construcción de infraestructura turística, actividades productivas, investigación y divulgación sobre las regiones turísticas, apoyo a la gestión y fortalecimiento de las organizaciones, capacitaciones, talleres y campañas de educación, así como tareas de conservación ambiental (Barrera, 2007).

La experiencia de Chile es significativa, pues logró identificar canales de comercialización para las artesanías. La buena práctica consiste en que estos canales deben tener la capacidad de poner en valor las piezas artesanales y asegurar su venta a un precio adecuado para su productor y para los distintos agentes involucrados en el proceso (Consejo Nacional de Cultura y las Artes [CNCA], 2013). Más allá del aspecto comercial, un factor de buena práctica tiene que ver con potenciar el fortalecimiento del campo de la artesanía desde el punto de vista de la sustentabilidad del productor. Un factor más es el encuadre y cumplimiento de los acuerdos entre el productor y el comercializador, en el sentido de incorporar elementos formales a esta relación (CNCA, 2013).

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (BM) (2013). *Indicadores de agricultura, valor agregado*. Recuperado el 15 de mayo de 2014 de <http://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS/countries>

Barrera, R. (2007). *Compartiendo buenas prácticas impactos del turismo rural en Costa Rica. Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM*. Costa Rica: PNUD.

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) (2014). *Nueva ruralidad en México. La transformación de prácticas cotidianas y valores de los habitantes de localidades rurales. El caso de Huitzilac, Estado de Morelos*. Diccionario temático CIESAS. Recuperado el 27 de mayo de 2014 de <http://www.ciesas.edu.mx/Publicaciones/diccionario/Diccionario%20CIESAS/TEMAS%20PDF/Estrada%2041i.pdf>

Conejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) (2013). *Caracterización de los canales de comercialización de la artesanía y buenas prácticas*. Chile. Recuperado el 13 de mayo de 2014 de <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2013/06/estudio-caracterizacion-canales-comercializacion-artesania.pdf>

Conde, C. (2000). *Microfinanciamiento en México. Bibliografía anotada*. México: La Colmena Milenaria, Red de Organizaciones con Ahorro y Crédito Alternativo.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012a). *Medición de la pobreza en México 2010-2012*. México.

_____ (2012b). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México, 2012*. México.

- _____ (2013a). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos 2012-2013*. México.
- _____ (2013b). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad 2012-2013*. México.
- _____ (2013c). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras 2012-2013*. México.
- _____ (2013d). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena 2012-2013*. México.
- _____ (2013e). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa del Fondo Nacional de Fomento a la Artesanía 2012-2013*. México.
- _____ (2013f). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Opciones Productivas 2012-2013*. México.
- _____ (2013g). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de la Mujer en el Sector Agrario 2012-2013*. México.
- _____ (2013h). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Fondos Regionales Indígenas 2012-2013*. México.
- _____ (2013i). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas 2012-2013*. México.
- _____ (2013j). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas 2012-2013*. México.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
(2009). *La FAO en México. Más de 60 años de cooperación 1945-2009*.
México.

_____ (2014). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Recuperado el 19 de mayo de 2014 de <http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s06.htm>

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) (2009). *FIRA y otras instituciones financieras*. Recuperado el 20 de mayo de 2014 de www.fira.gob.mx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2007a). *Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007*. México.

_____ (2007b). *Censo Ejidal 2007*. México.

_____ (2010). *Censo de Población y Vivienda, 2010*. México.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2012). *Aportaciones del IICA a la gestión del conocimiento de la agricultura en México*. México.

López, G. (2005). El turismo como actividad emergente para las comunidades rurales. *XXI Seminario de Economía Mexicana. La política económica del gobierno actual: análisis y perspectivas. ¿Hacia dónde va México?* México: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

United Nations Development Programme (UNDP) (2008). *Micro-Enterprise Development Programme*. Recuperado el 14 de mayo de 2014 de <http://www.medep.org.np/index.php?page=page&id=1>

Robles, H. (2012). *Los pequeños productores y la política pública*. México. Recuperado de la página de Subsidios al Campo.

Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2013). *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, 2013-2018*.

Anexo

Cuadro comparativo de los programas federales dirigidas al financiamiento de actividades productivas y de servicios, México, 2012

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	Indígenas y organizaciones de la sociedad civil	Rural	Asesoría técnica, becas, capacitación, financiamiento de proyectos productivos o microcrédito, insumos o equipo para la producción	Monetario	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Veracruz
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad Indígena	Indígenas	Ambos*	Capacitación, financiamiento de proyectos productivos o microcrédito	Monetario	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	Indígenas	Rural	Capacitación, difusión, campañas y promoción, financiamiento de infraestructura y de servicios.	Monetario	Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán y Veracruz
Programa Fondos Regionales Indígenas	Indígenas	Rural	Asesoría técnica, capacitación, financiamiento de proyectos productivos o microcrédito	Monetario	Todas
Programa de la Mujer en el Sector Agrario	Núcleos agrarios	Rural	Asesoría técnica, capacitación, financiamiento de proyectos productivos o microcrédito	Monetario	Todas

Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios	Núcleos agrarios	Rural	Certificaciones y constancias. Otros: certificados y títulos que amparan los derechos sobre sus tierras	No monetario	Todas
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	Jornaleros agrícolas, productores agrícolas y/o agropecuarios, población con ingreso específico, núcleos agrarios	Rural	Asesoría técnica, becas, capacitación, financiamiento de proyectos productivos o microcrédito.	Ambos**	Todas
Programa de Opciones Productivas	Indígenas, población en pobreza, población de localidades de alta o muy alta marginación	Ambos*	Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito, capacitación	Ambos**	Todas
Fondo Nacional de Apoyos para la Economía Social (Programa Fomento a la Economía Social)	Empresas, organizaciones de la sociedad civil, grupos vulnerables, población con ingreso específico	Ambos*	Asesoría técnica, capacitación, financiamiento de proyectos productivos o microcrédito, financiamiento de servicios	Ambos**	Todas
Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	Artesanos con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	Ambos*	Asesoría técnica, difusión, campañas y promoción. Otros: adquisición de artesanías y financiamiento para la comercialización	Ambos**	Todas

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013.

*Rural y urbano.

**Monetario/no monetario.