



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los
**Programas Federales
de Financiamiento de
Actividades Productivas
2010-2011**





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

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



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Hortensia Pérez Seldner
Liv Lafontaine Navarro
Érika Ávila Mérida
Clemente Ávila Parra
Florencia Leyson Lelevier

CONSULTORES Y CONSULTORAS EXTERNOS

El Colegio Mexiquense, A.C.

Israel Banegas González
Carlos Chávez Becker
Natacha Osenda
Durfari Velandia Naranjo
Minerva Uribe Belmar

AGRADECIMIENTOS

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Financiamiento de Actividades Productivas 2010

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 de Financiamiento de Actividades Productivas 2010*, México, D.F. CONEVAL, 2012.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Financiamiento de Actividades Productivas 2010

Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, proporcionando una visión de las interacciones entre distintos programas sociales federales, se desarrollaron las *Evaluaciones Integrales* de las veintiún temáticas definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).¹

La *Evaluación Integral* facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática, mediante la interpretación de los resultados en un contexto más amplio.

El documento aborda estos aspectos:

- a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. Explica, de manera sucinta, el contexto del objetivo, sus causas y efectos de los programas y el problema o necesidad que atienden.
- b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Analiza la pertinencia del diseño los programas, respecto de la atención a la problemática y si forman parte de una estrategia articulada.
- c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Valora los resultados de los programas en una visión integral, y señala los avances realizados en términos de la problemática que buscan solucionar.
- d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Identifica los principales retos y recomendaciones de los programas, que sean factibles de en función de atender la problemática.

¹Al final del documento se presentan los programas que integran las veintiún temáticas.

- e) Buenas prácticas externas. Señala cuáles son las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares instrumentados en México u otros países, destacando las que puedan mejorar el desempeño de los programas.

Este documento presenta la *Evaluación Integral del Desempeño (EED)* de los nueve *Programas Federales de Financiamiento de Actividades Productivas 2010*, elaborada a partir de la realizada por el Dr. Israel Banegas González con información de las *Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011* y otras fuentes externas de información pertinente.

Los programas considerados para el análisis están a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y se muestran en este cuadro:

Cuadro 1.
Programas Federales de Financiamiento de Actividades Productivas 2010

| No. | Programa | Dependencia | Modalidad | |
|-----|--|-------------|-----------|-----|
| 1 | Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT) | SRA | S | 203 |
| 2 | Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA) | SRA | S | 89 |
| 3 | Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) | SRA | S | 88 |
| 4 | Programa de Opciones Productivas (POP) | SEDESOL | S | 54 |
| 5 | Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) | SEDESOL | S | 57 |
| 6 | Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER) | SAGARPA | S | 210 |
| 7 | Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI) | CDI | S | 180 |
| 8 | Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) | CDI | S | 181 |
| 9 | Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) | CDI | S | 185 |

En el Anexo 1 se muestra un cuadro comparativo de las principales características de los programas.

a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

Impulsada por los sucesivos gobiernos federales desde la década de los ochenta, la reestructuración del aparato productivo nacional ha generado cambios en diversos ámbitos y grupos poblacionales. Uno de estos grupos se puede clasificar genéricamente como “productores rurales”. Para ellos, dicha transformación ha transfigurado, al menos, dos aspectos esenciales en su condición de miembros del aparato productivo nacional.

El primero es la reorientación productiva hacia una economía de mercado paulatinamente más abierta a los flujos globales.² El segundo es su relación con los órdenes de gobierno, en particular el gobierno federal, mediante sus políticas públicas, como las de apoyo al campo relacionados con el financiamiento productivo.³

En el campo mexicano el modelo económico ha generado un escenario donde, desde el ángulo de la producción, la polarización parece ser una característica definitoria.⁴ Por un lado, se encuentra un grupo de grandes empresas, dedicadas principalmente a la agroexportación, con elevada rentabilidad y la capacidad de competir en los mercados internacionales; por el otro, productores medianos y pequeños que gradualmente pierden competitividad y liquidez, dedicados crecientemente a la pluriactividad y a la producción de autoconsumo, principalmente de maíz, frijol y chile.⁵

A consecuencia de este nuevo escenario procesos y dinámicas demandan la acción del gobierno: migración, marginación, sobreexplotación del medio ambiente, fragmentación comunitaria, bajo nivel de desarrollo humano, entre otros, procesos sociales afectan sobremanera a los grupos más vulnerables. En términos productivos, en las últimas décadas, entre una buena parte de los pequeños y medianos productores rurales, se han agravado problemas, como la baja productividad, rentabilidad y competitividad, así como la falta de capacidad técnica.

En respuesta a esta problemática, el planteamiento básico de los programas federales es que a través del fortalecimiento y diversificación de la producción, bajo la lógica de la autosustentabilidad de las actividades productivas, se podrá contribuir a mitigar o resolver los rezagos y contradicciones

²Yúnez, 2010: 23-62.

³Carton de Grammont y Mackinlay, 2006: 693-729.

⁴Rubio, 2006: 40-51.

⁵Rubio, 1996: 113-163.

sociales que afectan a muchos de los más de 26 millones de habitantes (23.18 por ciento de la población total) que habitan en las localidades rurales del país. Si bien en ocasiones estos programas atienden a algunos sectores urbanos, van dirigidos por lo general a los habitantes de localidades de menos de 2 500 habitantes que, por definición, son rurales, cuyo número asciende a casi 189 mil, cinco mil más que en 2005. Asimismo, la población rural creció más de 7 por ciento en este periodo al pasar de 24.28 a 26.05 millones de personas.⁶

Los datos más recientes muestran que el 15.71 por ciento de la población de 15 años o más es analfabeta en las poblaciones rurales. El problema es aun peor si se desagregan los datos por sexo, dado que las mujeres analfabetas representan el 18.24 por ciento comparado con un 13.08 por ciento de los hombres. Además, 8.9 millones de personas se encuentran con rezago educativo, más de seis millones padecen inseguridad alimentaria leve y 4.8 millones de personas viven en hacinamiento.⁷

Estos datos ayudan a caracterizar de manera muy general la Población Objetivo del grupo temático, debido a que los programas federales de financiamiento de actividades productivas buscan contribuir a aumentar el ingreso de los hogares rurales. Debido a la naturaleza variable de cada uno de los programas, la Población Objetivo cambia, incluso entre aquellos que provienen de una sola dependencia de gobierno, como los de la SRA.

Por ejemplo, los programas de la CDI están orientados a atender a la población indígena del país, que asciende a casi 6 913 000 personas, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 realizado por el INEGI. En cambio, el POPMI es un programa dirigido exclusivamente a las mujeres indígenas, cuyo total asciende a 3 516 163, según la misma fuente.⁸ Si estos datos se comparan, por ejemplo, con los de los habitantes de localidades con menos de 2 500 habitantes, la Población Potencial del programa se restringe aun más. Algunos programas del grupo temático evaluado atienden a diferentes grupos donde se suman las vulnerabilidades: mujeres, productores indígenas y jóvenes, que experimentan una segunda y, en ocasiones, hasta una tercera situación de discriminación.

⁶Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), 2011. Consultado el 29 de junio de 2011 en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/Principales2010.aspx> y Anzaldo *et al*, 2008: 129-141.

⁷Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto (ENIGH) 2010.

⁸Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), 2011. Consultado el 29 de junio de 2011 en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/Principales2010.aspx>

Paralelamente, el gobierno ha diseñado y aplicado programas para incrementar el ingreso de la población rural y el uso sustentable de los recursos naturales, como el PROCAMPO o el Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria. Aparte, existen otros programas federales más amplios con miras a mejorar diversos aspectos del desarrollo humano, como la educación o la salud, los cuales se destinan a una importante Población Potencial y Objetivo en el medio rural. Nos referimos particularmente a Oportunidades, programa que complementa estos y otros programas federales y estatales en el objetivo de la promoción del desarrollo humano rural.

El objetivo de los programas varía significativamente por lo que pueden identificarse tres grupos que se describen a continuación:

- Un primer grupo está vinculado directamente al sector rural y lo componen el PIDEFIMER y los tres programas de la SRA. Con la finalidad de incrementar los ingresos de los productores, el PIDEFIMER amplía y profundiza el acceso a los servicios financieros en el medio rural, por medio de apoyos en torno a cinco componentes.⁹ Busca, particularmente, facilitar el financiamiento a los productores de ingresos medios y bajos del sector agroalimentario y pesquero. El objetivo general del programa JERFT es que el joven emprendedor rural cree su propia agroempresa rentable y sustentable en el núcleo agrario al que pertenece, mediante la capacitación, adquisición o renta de derechos parcelarios, insumos y servicios de acompañamiento empresarial; con el fin de propiciar el arraigo, relevo generacional en la titularidad de la tenencia de la tierra social así como mejorar los ingresos de los jóvenes. El FAPPA contribuye al incremento de ingresos y generación de empleos de las mujeres y los hombres en el sector rural que no son poseedores de tierras, mediante el otorgamiento de apoyos para la puesta en marcha de proyectos productivos. Finalmente, el PROMUSAG se propone contribuir al incremento de ingresos y generación de empleos de las mujeres en el sector rural por medio del apoyo para proyectos productivos.
- Un segundo grupo es el de dos programas de la SEDESOL: a) el POP que tiene por objeto contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenible de la

⁹El PIDEFIMER brinda apoyo mediante instrumentos de inducción y desarrollo del financiamiento, constitución de garantías líquidas, consolidación empresarial de Fincas, entre otros.

población pobre, a través del apoyo económico a iniciativas productivas y el acompañamiento técnico y organizacional; y *b*) el FONART que busca contribuir a la mejora de las fuentes de ingreso de los artesanos que viven en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), o que habitan fuera de éstas, en situación de pobreza patrimonial, mejorando sus condiciones productivas.

- El tercer grupo es el de los programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) que incluye el PFRI, el POPMI y el PROCAPI. El PFRI tiene por objetivo contribuir a mejorar los ingresos de la población indígena asociada a los Fondos Regionales, mediante al apoyo de proyectos productivos. En cambio, el POPMI contribuye a mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas de localidades de alta o muy alta marginación, impulsando y fortaleciendo su organización, así como su participación en la toma de decisiones, a través del desarrollo de un proyecto productivo. Finalmente, el PROCAPI tiene como objetivo mejorar los ingresos de la población indígena, incrementando la producción de las actividades económicas gracias a proyectos productivos sustentables desarrollados a partir del consenso de los indígenas.

***b*) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática**

El financiamiento a actividades productivas es abordado de forma diferente por los programas. Sus objetivos principales son *a*) “mejorar el ingreso de los productores”, y *b*) “incrementar la productividad de las actividades económicas”.

Así, mientras que el PIDEFIMER se centra más en ampliar el acceso a los servicios financieros de la población rural, los programas de la SRA y la CDI ponen el acento en la generación de capital humano y el empoderamiento de su Población Objetivo: jóvenes y mujeres indígenas, como el JERFT y el POPMI, respectivamente. El FAPPA y el PROMUSAG buscan a su vez incrementar el número de productores en núcleos agrarios, garantizando el apoyo técnico para diseñar un proyecto productivo y facilitar los recursos necesarios para su instrumentación.

Se pueden identificar que el PIDEFIMER, el POP y el PFRI de la CDI operan el financiamiento o cofinanciamiento de actividades productivas con un enfoque más amplio respecto de las actividades por financiar, y a los montos de recursos asignados.

Los programas en este grupo temático toman en cuenta la suma de vulnerabilidades que enfrenta su población beneficiaria. De ahí que estos programas de financiamiento estén respaldados por un esfuerzo de capacitación de los beneficiarios en aspectos de producción y de empoderamiento. Por ejemplo, en el POPMI, uno de los planteamientos es que a través del financiamiento de las actividades productivas de las mujeres indígenas, éstas participarán más en la toma de decisiones en diversos ámbitos, incluido el familiar.

Por su parte, los programas FAPPA y PROMUSAG articulan las necesidades de apoyo y el asesoramiento técnico en la etapa de diseño de proyectos productivos con los profesionales y técnicos que ofrecen estos servicios. De esta manera, se intenta asignar la oferta de servicios profesionales en los núcleos agrarios donde se requiere y, con ello, superar barreras de acceso a la asesoría técnica. Lo mismo ocurre en el caso del POP en el cual se ofrece apoyo y asesoramiento técnico a través de la figura de asistentes técnicos.

Aunque no es evidente una integración de este grupo de programas en una política federal definida, lo contrario ocurre en la vinculación de estos programas entre sí. Los nueve programas, más el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) de la Secretaría de Economía, mantienen una estrecha relación interinstitucional para resolver algunos problemas que enfrentan como grupo.

En particular, el problema de la acumulación de beneficios, específicamente entre la población rural, ha sido abordado con diversos mecanismos de cooperación interinstitucional. De igual forma, dentro de las dependencias se han realizado acciones para cruzar padrones de beneficiarios y evitar duplicidades. No obstante, no hay datos concretos para analizar este problema.

Finalmente, fue posible detectar algunos avances en términos de las externalidades o efectos adicionales que generan los programas, como, por ejemplo, el proceso de empoderamiento que detona el POPMI, al dotar a las mujeres indígenas de recursos para poner en marcha proyectos

productivos, lo que incluso se ha medido a través de los indicadores de resultados. Es muy probable que en algunos otros de los proyectos evaluados existan este tipo de beneficios adicionales. Es importante, por tanto, que en los programas se lleven a cabo reflexiones y sistematización de experiencias que permitan dar cuenta de este tipo de efectos deseables e inesperados.

c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto

Una fortaleza del grupo de programas es su capacidad para sostener un diálogo interinstitucional en el cual se aportan soluciones a problemas compartidos e incrementa la eficacia de las acciones. Aunado a esto, en las dependencias federales donde la dirección de evaluación guarda comunicación con los programas y mantiene un proceso de capacitación constante, los procesos de cambio y mejora son permanentes.

Adicionalmente, para evitar al máximo duplicidades se han construido y administrado un padrón único de solicitantes y beneficiarios. El uso de la CURP como identificación del beneficiario y la implementación de un sistema en línea para cruzar datos son algunos de los esquemas; sin embargo, el sistema aún está a prueba.

En la agenda marco de las reuniones interinstitucionales, está el objetivo de emplear más eficientemente los recursos asignados. Esta finalidad se pretende cumplir al compartir información y crear un sistema transversal de acopio de información relevante.

Algunos programas, como el FONART, han logrado mejorar sustantivamente la definición de su Población Objetivo. De manera paralela a su fideicomiso, el FONART tiene un programa social para artesanos en condiciones de pobreza. Entre las estrategias para incrementar la productividad en dicho programa se incluye la capacitación para realizar alfarería libre de plomo, por ejemplo. Otros programas para financiar actividades productivas particulares son el JERFT, el FAPPA, el PROMUSAG, el POPMI y el PROCAPÍ.

Los programas de la SRA y la CDI también han tenido avances adicionales en las definiciones de Población Potencial, Objetivo y Atendida. Los programas de la SRA definen la población con base en los núcleos agrarios principalmente y atiende una problemática particular con la transformación

de los ejidos. En los programas de la CDI, la población a atender se encuentra en localidades muy alejadas y pequeñas o está integrada a núcleos urbanos.

d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado

Los programas de financiamiento a actividades productivas no forman parte de una política integradora. Al incrementar el número de productores y sus ingresos, se ha privilegiado su aporte como red de protección social, y en menor medida su potencial como generadores de empleos. En particular, si se toma en cuenta que la política de abatimiento a la pobreza se centra en la acumulación de capital humano, los programas federales de financiamiento de actividades productivas podrían servir de conexión, dado que se trata de que los beneficiarios entren al mercado como productores competitivos.

No obstante se observó una mayor capacidad humana en temas de evaluación, existen espacios de mejora para que la cultura de la evaluación y resultados que pueda no sólo mejorar procesos, sino también aportar información oportuna para los tomadores de decisiones.

Un importante reto es contribuir a mejorar paulatinamente la calidad de los proyectos que financian, particularmente, desde el enfoque de la supervivencia de los proyectos productivos. Es importante, primero, promover el diseño e instrumentación de una estrategia de medición de la supervivencia de los proyectos financiados con fondos públicos, como lo hace, como una notable excepción, el POPMI de la CDI. En este sentido, si bien en el grupo de programas se han usado este tipo de indicadores, aún puede definirse la metodología de captación de información. De manera simultánea, se recomienda crear estrategias para detectar los principales factores que intervienen en su cierre.

Asimismo, se observa la necesidad de diseñar estrategias, en las cuales son fundamentales el monitoreo y seguimiento técnico, la capacitación y mecanismos de profesionalización para mitigar o remediar las dinámicas que impiden una mayor perdurabilidad de los proyectos financiados. La estrategia de ofrecer una lista de técnicos habilitados e incentivos para apoyar con sus servicios el diseño de los proyectos productivos, como lo han hecho los programas FAPPA y PROMUSAG, es una que se sugiere que los demás programas analicen.

Por último, un reto más identificado es la necesidad de vincular estos programas de manera creciente con otros actores involucrados en la problemática específica que atienden. Se trata de fomentar con mayor ahínco la sumatoria de recursos que pueden aportar otros actores desde el sector público, las empresas y, principalmente, las organizaciones de la sociedad civil en las diversas fases de la política pública.

e) Buenas prácticas externas

En diversos países diversos mecanismos han contribuido a mejorar los programas de financiamiento productivo rural; del análisis de dichos mecanismos, se desprenden recomendaciones sobre buenas prácticas en varios niveles:

Un aspecto es cómo contextualizar los programas de financiamiento productivo. Este punto es muy relevante porque determina la forma y límites de esta clase de programas. Lo más usual ha sido definirlos desde el ángulo de la productividad y la competitividad. Sin embargo, crecientemente se plantea que deben ser el motor del desarrollo familiar. El planteamiento central se ha enderezado gradualmente a un entendimiento de estos programas como la llave para generar mejoras en el ingreso familiar, sobre todo a través de la diversificación de fuentes de financiamiento. Se busca así evitar que los productores primarios y sus familias dependan de una sola fuente de recursos, que generalmente es la actividad agropecuaria concentrada en un solo producto, debido a que los coloca en una situación de vulnerabilidad ante la creciente volatilidad de los mercados agrícolas. Éste es uno de los planteamientos de iniciativas globales, como el Comercio Justo (*Fair Trade*) que han conseguido resultados, por medio de la promoción de la diversificación de fuentes de financiamiento, en el mejoramiento del ingreso familiar, y, por consiguiente, de las condiciones de vida de los productores y sus familias.¹⁰

En efecto, en 2009, a través de mecanismos de intercambio comercial entre pequeños y empobrecidos productores de países en desarrollo y consumidores solidarios en países desarrollados, se comerciaron productos certificados de Comercio Justo por 340 mil millones de euros, que benefició a cerca de 1.2 millones de productores y trabajadores agrícolas en sesenta países en desarrollo.¹¹ Los precios de garantía del Comercio Justo implican un aumento directo al

¹⁰Fridell, 2007; Jaffee, 2007.

¹¹FLO (Fairtrade Labelling Organizations International) 2011. Consultado el 14 de Julio de 2011 en http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/resources/FLO_Annual-Report-2009_komplett_double_web.pdf

ingreso familiar, pero, además, a través del premio social se genera una bolsa para inversiones en beneficio de la comunidad donde viven los productores asociados a esta iniciativa, todo bajo rigurosos procesos de supervisión y certificación.

El segundo punto es la cooperación intersectorial y con múltiples actores y participantes involucrados en la promoción y fortalecimiento de las actividades productivas. Se reconoce lo importante de numerosas organizaciones de la sociedad civil, empresas, universidades, entre otras, participen en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de las actividades productivas rurales.

Igualmente, y muy relacionado con el punto anterior, es conveniente que las directrices sectoriales deben ser el fruto de procesos deliberativos y de negociación entre los participantes y actores involucrados, incluidos los beneficiarios finales, más que decisiones unilaterales y verticales de los gobiernos. Tal es el caso de la política de apoyo a las actividades productivas rurales en la Unión Europea, con el Acuerdo Común sobre la Política Agraria, aspecto que resaltan con toda claridad.¹² El acuerdo es un ejemplo de cómo, a través de la consolidación de espacios de gobernanza multinivel, es posible promover la participación de actores en la definición de la política pública, en este caso, la política agraria europea.

Por último, el fortalecimiento de las actividades productivas en el ámbito rural también debe contener una perspectiva de sustentabilidad. En este sentido, se reconoce la importancia de mejorar la productividad y competitividad de los proyectos productivos, debido a que éstos pueden constituir oportunidades de mejora del ingreso familiar; empero, es fundamental incluir la variable de sustentabilidad ambiental en los mismos. Por ello, es conveniente definir programas específicos para los objetivos particulares. Así, tomando en cuenta la advertencia de Yúnez,¹³ de que “un mismo instrumento de política no puede emplearse para llegar a varios propósitos a la vez”, resulta fundamental diseñar programas que, al menos, tomen en cuenta ambos aspectos por separado y definan mecanismos claros para controlarlos. Se trata de diseñar programas que apoyen a los productores y sus familias a poner en marcha proyectos competitivos, rentables y productivos, con un enfoque sustentable en el largo plazo.

¹²Sonnino y Marsden, 2006: 299-322.

¹³Yúnez, 2010: 23-62.

Referencias

Anzaldo, Carlos, Hernández, Juan, y Rivera, Ahidé. (2008). "Migración interna, distribución territorial de la población y desarrollo sustentable". CONAPO. *La situación demográfica de México*, (Cap. 9, pp. 129-141). México. CONAPO.

Carton de Grammont, Hubert, y Mackinlay, Horacio. (2006). "Las organizaciones sociales campesinas e indígenas frente a los partidos políticos y el Estado, México 1938-2006". *Revista Mexicana de Sociología*, N°. 4 (octubre-diciembre, 2006). México. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, (pp. 693-729).

Fridell, Gavin. (2007). *Fair Trade Coffee. The Prospects and Pitfalls of Market-Driven Social Justice*. Toronto. University of Toronto Press, (347p).

FLO (Fairtrade Labelling Organizations International). (2011). "Growing Stronger Together. Annual Report 2009-10". Consultado el 14 de julio de 2011 en http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/resources/FLO_Annual-Report-2009_komplett_double_web.pdf

Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI). (2011). *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*. Consultado el 29 de junio de 2011 en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/Principales2010.aspx>

Jaffee, Daniel. (2007). *Brewing Justice. Fair Trade Coffee, Sustainability, and Survival*. Los Angeles. University of California Press, (331p).

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2010). *Análisis de los Instrumentos de Política Rural y Pesquera en México*. Consultado el 28 de junio de 2011 en <http://www.smye.info/mapeo/>

Rubio, Blanca. (1996). "Las organizaciones independientes en México: semblanza de las opciones campesinas ante el proyecto neoliberal". Carton de Grammont, Hubert (Coord.) *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*. México. Plaza y Valdés, (pp. 113-163).

Rubio, Blanca. (2006). "Balance rural del sexenio de Vicente Fox Quezada. La ruta de la continuidad, 2001-2006". *Rumbo Rural*, (septiembre-diciembre). México. CDRSSA, (pp. 40-51).

Sonnino, Roberta, y Marsden, Terry. (2006). "Alternative Food Networks in the South West of England: Towards a New Agrarian Eco-Economy?". Marsden, Terry, y Murdoch, Jonathan (Ed.). *Between the Local and the Global (Research in Rural Sociology and Development, Volume 12)*. Emerald Group Publishing Limited, (pp. 299-322).

Yúnez, Antonio. (2010). "Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural". Yúnez, Antonio. (Coord.). *Economía rural, N°. XI de la serie Los grandes problemas de México*. México. El Colegio de México, (pp. 23-62).

Anexo 1

Cuadro comparativo para la evaluación integral del desempeño de los programas federales de financiamiento de actividades productivas
2010

| Programa | Bienes o servicios otorgados | Grupo de atención | Cobertura, tipo de localidades | El tipo de apoyo | Tipo de actividad financiada | Montos límites de financiamiento | Mecanismos de selección de beneficiarios | Mecanismos de supervisión de proyectos | Instancias ejecutoras |
|-----------|--|---|--------------------------------|------------------|---|---|---|---|--|
| PIDEFIMER | Financiamiento | Intermediarios financieros y personas sin acceso al financiamiento | Nacional, Localidades rurales | Monetario | Fortalecimiento de intermediarios financieros, Capitalización y Crédito | Hasta 6 millones de pesos dependiendo el tipo de apoyo. (ROP SAGARPA 2010). | Dictaminación | Supervisión de los Agentes Técnicos | Agentes Técnicos. Definidos en ROP como: Institución, órgano o entidad pública sectorizada a la SAGARPA y otras dependencias de la Administración Pública Federal |
| JERFT | Apoyo directo y garantía líquida | Sujetos agrarios, habitantes de núcleos agrarios de municipios de alta y muy alta marginación, incluye población indígena | Nacional, Localidades ZAP | Monetario | Proyectos productivos | Etapa 1 "Proyecto Escuela": 300,000 pesos para activos y capital de trabajo 100,000 pesos para capacitación, Becas hasta 120 días en salarios mínimos. Etapa 2: "Proyecto Agroempresarial" 150,000 pesos para compra de derechos parcelarios o 35,000 pesos para renta de derechos parcelarios 125,000 pesos para activos 125,000 pesos para financiamiento para capital de trabajo y activos adicionales 30,000 pesos para tutoría de negocios | Dictaminación | El Promotor visita los Núcleos Agrarios donde se instalan los proyectos (Manual de Procedimientos 2010) | La Dirección General de Política y Planeación Agraria, adscrita a la Subsecretaría de Política Sectorial de la "Secretaría". Es la instancia ejecutora del "Programa". Algunos miembros de ésta constituyen un Consejo Directivo que es la instancia ejecutora principal. Asimismo, participan la Institución Financiera y la Delegación Estatal |
| FAPPA | Financiamiento, capacitación, y apoyo técnico para la preparación del proyecto | Personas mayores de 18 años en núcleos rurales pero no posesionarios | Nacional, Núcleos agrarios | Monetario | Proyecto productivo | Para grupos de trabajo el monto máximo es de \$198,000.00. Para grupos constituidos en figuras asociativas el monto máximo es de \$297,000.00 | Evaluación técnica de los proyectos presentados y grado de vulnerabilidad del grupo que lo presenta | Visitas a los grupos en el desempeño de sus actividades productivas | La Dirección General Coordinación, adscrita a la Subsecretaría de Política Sectorial de la SRA, es la instancia ejecutora del Programa. Asimismo, participan las Delegaciones Estatales. |

| Programa | Bienes o servicios otorgados | Grupo de atención | Cobertura, tipo de localidades | El tipo de apoyo | Tipo de actividad financiada | Montos límites de financiamiento | Mecanismos de selección de beneficiarios | Mecanismos de supervisión de proyectos | Instancias ejecutoras |
|----------|--|---|---|----------------------------------|------------------------------|--|---|---|---|
| PROMUSAG | Financiamiento y capacitación y para la preparación del proyecto se le da apoyo técnico | Mujeres mayores de 18 años cumplidos. | Nacional, Núcleos agrarios | Monetario | Proyecto productivo | El monto máximo es de \$198,000.00 | Evaluación técnica de los proyectos presentados y grado de vulnerabilidad del grupo que lo presenta | Visitas a los grupos en el desempeño de sus actividades productivas | La Dirección General Coordinación, adscrita a la Subsecretaría de Política Sectorial de la SRA, es la instancia ejecutora del Programa. Asimismo, participan las Delegaciones Estatales. |
| POP | Financiamiento | Personas, familias, grupos sociales y organizaciones de productores en pobreza, que habitan en las zonas de cobertura. Incluye población indígena y población localizada en municipios de alta y muy alta marginación | Nacional, Zonas rurales, municipios indígenas y localidades de alta y muy alta marginación | Monetario | Proyectos productivos | 1.5 millones de pesos | Dictaminación | Verificación y visitas por la SEDESOL e instancias ejecutoras | Delegaciones, la URP, el Gobierno del Estado, las (OSC), las organizaciones de productores, los técnicos y profesionales reconocidos como mentores por la SEDESOL, instituciones educativas, los propios beneficiarios de los proyectos, así como por otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal |
| FONART | Capacitación integral y asistencia técnica, apoyos a la producción, adquisición de artesanías y apoyos a la comercialización y concursos de arte popular | Artesanos que habitan en Zonas de Atención Prioritaria, o que habitan fuera de éstas y se encuentren en situación de pobreza patrimonial | Nacional, Localidades ZAP. Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Jalisco, Chiapas, Hidalgo son los estados con mayor número de beneficiarios | Capacitación y apoyos monetarios | Artesanal | Diagnóstico: \$8,000 (Ocho mil pesos). Capacitación integral: \$12,000 (Doce mil pesos). Asistencia Técnica: \$6,000 (Seis mil pesos). | Los proyectos y beneficiarios apoyados serán los que resulten mejor calificados por el Comité de Validación de Proyectos Artesanales (COVAPA) | No existe un mecanismo de supervisión en las ROP 2010 | La instancia ejecutora es el Fonart y sus centros regionales y, en su caso, previa suscripción del convenio respectivo (Anexo 9), las instancias públicas municipales, estatales y federales, así como organismos privados y sociales |

| Programa | Bienes o servicios otorgados | Grupo de atención | Cobertura, tipo de localidades | El tipo de apoyo | Tipo de actividad financiada | Montos límites de financiamiento | Mecanismos de selección de beneficiarios | Mecanismos de supervisión de proyectos | Instancias ejecutoras |
|----------|-------------------------------|----------------------------|--------------------------------|------------------|---|----------------------------------|--|---|--|
| PFRI | Financiamiento | Indígenas del país | Nacional, Localidades rurales | Monetario | Fondos Regionales y Proyectos productivos | 1.1 millones de pesos | Dictaminación | Instancias de control y vigilancia comunitarias | CDI y sus delegaciones estatales o CCDI |
| POPMI | Financiamiento y capacitación | Mujeres indígenas del país | Nacional, Localidades rurales | Monetario | Proyectos productivos | 130 mil pesos | Dictaminación | Acompañamiento | Dependencias federales, estatales o municipales, OSC, CDI-CCDI's |
| PROCAPI | Financiamiento | Indígenas del país | Nacional, Localidades rurales | Monetario | Proyectos productivos | 2 millones de pesos | Dictaminación | A través de la CGPPE, las delegaciones estatales de la CDI o los CCDI's, informes mensuales | CDI y sus delegaciones estatales o CCDI's |

Fuente: Elaboración propia con base en la información aportada por los programas en el SED, principalmente las Reglas de Operación.