

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación integral del desempeño
de los programas federales de
apoyos para la inclusión productiva

2014-2015

Lo que se mide se puede mejorar

www.coneval.org.mx

Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyos para la inclusión productiva, 2014-2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160,
Col. San Ángel Inn, CP. 01060
Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyos para la inclusión productiva, 2014-2015. Ciudad de México, CONEVAL, 2016.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2016*

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

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

*<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

Colaboradores

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Alice Zahí Martínez Treviño
Emilio Durán Ríos

Consultores externos

Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, S.C.
Jorge Mario Soto Romero (coordinador)

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Economía, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en la revisión de este documento.

Contenido

GLOSARIO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO TEMÁTICO	11
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA DE APOYOS PARA LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA.....	18
CAPÍTULO 3. PRINCIPALES LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS EN SU CONJUNTO	27
CAPÍTULO 4. RETOS GENERALES DEL GRUPO EVALUADO	29
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EXTERNAS	31
CAPÍTULO 6. REFLEXIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES	37
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40
ANEXO.....	43

Glosario

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.
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.
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.
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.
Pequeña empresa	Empresa con un límite de 50 trabajadores para industria y servicios y de 30 para el comercio; se constituye como una entidad

independiente, que no predomina en la industria a la que pertenece.

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. Esta definición se deriva de la Ley General de Desarrollo Social, la cual reconoce que existen varias dimensiones o factores sociales, además de los económicos, que determinan la pobreza.
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.

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 veinte 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 los programas federales de apoyos para la inclusión productiva en 2014-2015, y fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015,¹ llevadas a cabo por Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, SC, con la coordinación de Jorge Mario Soto Romero, así como de otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en seis capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados buscan resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a la problemática que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

¹ La EED 2014-2015 evalúa el ejercicio fiscal 2014 y considera los avances del programa en la primera mitad de 2015. Las recomendaciones formuladas en estas evaluaciones pueden estar en proceso de atención o haber sido atendidas por las dependencias a su cargo. Conforme al numeral 22 del Mecanismo 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 en la materia.

Por otro lado, junto con los informes de la EED se publica la *Opinión de la dependencia*, documento que elabora la entidad responsable del programa evaluado en el que se emiten observaciones sobre la evaluación y su proceso. Tanto las opiniones de la dependencia como los informes de las evaluaciones están disponibles en la página electrónica del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>.

- 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 solventar.
- Retos generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas en una visión integral, derivadas de evaluaciones externas, que sean factibles en función de 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 y la atención a la problemática.
- Reflexión final y recomendaciones. Se hace un análisis general de la situación en que se encuentra la política nacional en el tema a partir del análisis realizado al conjunto del programa y, con base en ello, se formulan algunas recomendaciones en materia de política social.

Los seis programas analizados están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Economía, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales de apoyos para la inclusión productiva,
México, 2014-2016

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2016
S057	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	FONART	Sedesol	Sin cambios sustanciales
S054	Programa de Opciones Productivas	POP	Sedesol	S017 Programa de Fomento a la Economía Social*
S017	Programa de Fomento a la Economía Social	PFES	Secretaría de Economía	
S089	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios	FAPPA	Sagarpa	S266 Programa de Apoyos a Pequeños Productores
S088	Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora	PROMETE	Sagarpa	
S203	Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios	PJEA	SEDATU	

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

*De acuerdo con el Decreto de Presupuesto de Egresos 2016, el programa fue *resectorizado* al Ramo 20.

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

En México existen más de 5.65 millones de unidades económicas, de las cuales 99 por ciento se consideran micro y pequeñas empresas (94 por ciento tienen menos de diez personas en su plantilla de trabajadores). Las micro y pequeñas empresas emplean un total de 17.01 millones personas, lo que representa 57 por ciento del personal ocupado nacional, y producen 24 por ciento del valor agregado bruto. En el sector rural, hay poco más de 754.5 mil unidades económicas, que emplearon a 1.92 millones de personas (INEGI, 2014) (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Características de las unidades económicas por tamaño de establecimiento, México, 2014

Tamaño del establecimiento	Unidades económicas		Personal ocupado		Valor agregado bruto	
	Unidades	Porcentaje	Personas	Porcentaje	MDP	Porcentaje
Total nacional	5,654,014	100	29,642,421	100	5,984,586	100
Hasta 10 personas	5,332,788	94	11,529,011	39	792,821	13
11 a 50 personas	263,041	5	5,482,040	18	630,854	11
51 a 250 personas	47,724	1	4,922,985	17	884,688	15
251 y más personas	10,461	0	7,708,385	26	3,676,223	61

Fuente: Elaborado por Jorge Mario Soto Romero de Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, SC, para el CONEVAL con datos del INEGI, 2014.

Estas micro y pequeñas empresas se dedican, principalmente, al sector terciario de la economía: 46 por ciento de las micro y 20 por ciento de las pequeñas al comercio, y 34 por ciento de las micro y 25 por ciento de las pequeñas a los servicios privados (ver cuadro 3). A pesar de que México tiene 13.3 por ciento de su población ocupada en el sector agropecuario, su valor agregado apenas representa 3.3 por ciento del producto interno bruto, porcentaje inferior al promedio en Latinoamérica, que es de 5.1 (FAO, 2012).

Cuadro 3. Actividad económica de unidades micro y pequeñas, México, 2014

Tamaño del establecimiento	Total nacional		Hasta 10 personas		De 11 a 50 personas	
	Unidades	Porcentaje	Unidades	Porcentaje	Unidades	Porcentaje
Total	5,654,014	100	5,332,788	100	263,041	100
Manufacturas	605,654	11	572,001	11	22,470	9
Comercio	2,533,459	45	2,468,198	46	53,432	20
Servicios privados no financieros	1,889,147	33	1,810,660	34	66,558	25
Otras actividades económicas	115,229	2	81,799	2	26,304	10
Asociaciones religiosas	140,061	2	124,663	2	15,396	6
Servicios públicos	370,464	7	275,467	5	78,881	30

Fuente: Elaborado por Jorge Mario Soto Romero de Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, SC, para el CONEVAL con datos del INEGI, 2014.

La tendencia de 2000 a 2011 para la mayoría de los países de América Latina ha sido la disminución del porcentaje de la población ocupada en el sector agropecuario. En México, en diez años se redujo en 4.2 por ciento, mientras que Chile y Brasil mostraron decrementos de 3.3 y 4.4, respectivamente. Si se analiza la población ocupada rural por tipo de ocupación, México es un caso atípico, ya que casi la mitad de la población ocupada rural son asalariados no agropecuarios (45.9 por ciento), proporción muy superior a la de los demás países de América Latina; esto, sumado a 12.7 por ciento de trabajadores por cuenta propia no agropecuarios, da como resultado que 60 por ciento de la población rural se dedica a actividades no agropecuarias (CEPAL, FAO, IICA, 2014).

Una parte de los pequeños productores está compuesta por los organismos del sector social de la economía (OSSE), que agrupan a cualquier organización orientada a la producción, comercialización y consumo de bienes o servicios, caracterizadas por formas de propiedad social y cuya gestión se realiza de manera colectiva.

El sector se divide en tres subsectores: el agrario, el cooperativo y el de empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores y otros tipos de empresas y organizaciones sociales. Debido a la falta de registros para gran parte de estos organismos y la existencia de fuentes escasas y descoordinadas, no es posible conocer el tamaño total del sector y sus características económicas; sin embargo, el Instituto Nacional de la Economía Social,

en su diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social 2014, hizo un esfuerzo por contabilizarlos y encontró poco más de 60,900 organismos del sector social en nuestro país, agrupados en distintos rubros (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Organismos del sector social de la economía, México, 2014

Tipo de organismo	Unidades
Ejidos	29,555
Comunidades	2,359
Uniones de ejidos	6,426
Uniones de comunidades	N/D
Asociaciones rurales de interés colectivo (ARIC)	928
Sociedades de producción rural (SPR)	9,471
Uniones de sociedades de producción rural	729
Sociedades mercantiles	340
Cajas de ahorro de trabajadores	1,540
Sociedades cooperativas de producción y de consumo	3,059
Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SOCAPS)	245
Organismos cooperativos (uniones, federaciones y confederaciones de sociedades cooperativas)	2,685
Sociedades de solidaridad social	1,744
Sociedades mutualistas	N/D
Uniones de crédito	1,680
Sociedades financieras comunitarias	N/D
Sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas*	182

Fuente: Elaborado por Jorge Mario Soto Romero de Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, SC, para el CONEVAL (INAES, 2014).

*Información proporcionada por Erika González Salazar, directora de Evaluación del Instituto Nacional de Economía Social.

CAUSAS DEL PROBLEMA

Los pequeños productores afrontan el problema de capacidades limitadas para generar o consolidar proyectos productivos principalmente por tres causas: mercados ineficientes e incompletos, baja productividad y competitividad de los proyectos productivos, y acceso limitado al financiamiento.

En relación con los mercados ineficientes e incompletos, al enfrentarse éstos a los productores de bajos ingresos, se les dificulta la comercialización de sus productos; este

problema se debe tanto a los altos costos de transporte (resultado, entre otros, del aislamiento y la falta de infraestructura y medios de transporte en muchas comunidades rurales) como a la información incompleta sobre las preferencias de los consumidores (gustos y tendencias), mercados (precios y segmentos) y productos (características de los mismos contenidos), lo cual, aunado a las importantes asimetrías de información que existen entre clientes, intermediarios y productores, coloca los ingresos de estos últimos en una posición vulnerable. A ello se suman los altos costos de transacción (contratos, ventas, pagos y litigios) que, junto con las demás causas, propician altos montos de intermediación. Todo esto redundando en la dificultad de posicionar sus productos en mercados que los valoren y terminan vendiéndolos en mercados locales con bajo poder adquisitivo o utilizando intermediarios con altos costos.

Al respecto, 83 por ciento de los microempresarios no tienen acceso a mercados más grandes que su mercado de venta directo (INEGI-ENAMIN, 2010). Lo anterior podría indicar posibles barreras naturales de entrada al mercado, así como costos de transporte o intermediación de productos a mercados más grandes.

La segunda causa, la baja productividad y competitividad de los proyectos productivos, se relaciona con la situación informal de las empresas, a menudo organizadas alrededor del núcleo familiar. Asimismo, las empresas suelen hacer uso de técnicas y tecnologías inadecuadas con productos de mala calidad y un pobre nivel de innovación y, además, en algunos casos están insertas en cadenas productivas con poca especialización.

Por otra parte, los productores tienen un bajo nivel de capital humano (insuficientes capacidades productivas y conocimientos gerenciales), lo que se agrega a los bajos niveles de inversión (capital físico), que da como resultado la baja productividad de estos grupos y la pobre competitividad de sus productos. En promedio, en los últimos siete años, 28 por ciento de la población ocupada trabajaba en el sector informal y más de 50 por ciento tenían relaciones laborales informales, ya sea por pertenecer al sector informal o por no ser reconocidos por su fuente de trabajo (INEGI, 2015).

Finalmente, la tercera causa del acceso limitado al financiamiento se deriva tanto de la escasa penetración y cobertura de instituciones financieras bancarias y no bancarias como de las barreras que enfrentan los productores de bajos ingresos para el acceso efectivo al

financiamiento (debido a que no cubren los requisitos de las instituciones financieras o a las elevadas tasas de interés para cubrir el riesgo que representan sus proyectos, así como a lo elevado de los montos o la rigidez de los plazos); estas dos situaciones generan una alta prevalencia de mecanismos de ahorro informales, que ocasiona un problema de financiamiento atado a la intermediación, y coloca a los productores de bajos ingresos en una posición de vulnerabilidad frente a intermediarios y acaparadores.

En 2014, sólo 5.8 por ciento de las pequeñas empresas tuvieron acceso al financiamiento, mientras que los otros tipos de empresas reportaron niveles cercanos a 30 por ciento; de las pequeñas empresas con acceso al financiamiento, únicamente 39.4 por ciento lo hacen mediante bancos, mientras que en el resto de las empresas la proporción supera 75 por ciento, por lo que recurren a formas de financiamiento irregulares, como familiares y amigos (16.4 por ciento), cajas de ahorro (21.4) o proveedores (10.6) (INEGI, 2015).

Por otro lado, 85 por ciento de los microempresarios necesitan una fuente de financiamiento para empezar el proyecto. De éstos, 63 por ciento hacen uso de sus ahorros personales. Esto indica que hay pocas fuentes confiables de obtención de créditos, como bancos o instituciones financieras. Asimismo, se tienen pocos apoyos por parte del gobierno para formar empresas, cerca de 1 por ciento. Un motivo de la falta de fuentes de financiamiento puede ser el alto riesgo al no retorno de préstamos (INEGI-ENAMIN, 2010). Una vez iniciado el negocio, 81 por ciento no recurrieron a fuentes de financiamiento, ya que no tenían la necesidad o por los altos intereses o comisiones que cobran (INEGI-ENAMIN 2010).

POBREZA Y CARENCIA

Este conjunto de problemas conduce a que los productores de bajos ingresos presenten limitada capacidad para generar o consolidar proyectos productivos. A su vez, esto tiene tres implicaciones fundamentales: a) la más relevante es que los bajos ingresos y la escasa formación de capacidades humanas reflejan una situación de pobreza y b) un limitado ejercicio de derechos sociales, que dejan a estos productores y sus familias en vulnerabilidad social; finalmente, c) se genera un escaso crecimiento y desarrollo de los productores y sus empresas. Estos efectos repercuten en la exclusión social y económica de los productores de bajos ingresos.

Desde un enfoque de derechos sociales, la problemática descrita merma el derecho al trabajo, al bienestar económico y la seguridad social de los pequeños productores, debido a que su baja capacidad genera proyectos productivos poco rentables o con pobres niveles de supervivencia. Por ello, la situación laboral de quienes participan en dichos proyectos se vuelve inestable, además de rendir bajos niveles de ingreso, lo que repercute en el bienestar económico de los involucrados y sus familias. Asimismo, la informalidad con que se realizan estos proyectos dificulta su acceso a la seguridad social.

Respecto a los efectos del problema, la pobreza y el rezago social son, sin duda, los más apremiantes. En 2014, 46.2 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza y de ésta, 9.5 en situación de pobreza extrema. En ese mismo año, 58.5 por ciento de los mexicanos carecían de seguridad social y 20.6 percibían un ingreso inferior a la Línea de Bienestar (CONEVAL, 2015g). Aunado a ello, 61.1 por ciento de la población rural vivía en pobreza (11.3 millones en pobreza moderada y 5.7 millones en pobreza extrema) frente a 41.7 por ciento de la población urbana en la misma situación; 31.7 por ciento se consideraba vulnerable por carencias sociales y 1.2, vulnerable por ingresos, por lo cual sólo 6 por ciento se consideraba no pobre ni vulnerable, en contraste con 24.9 por ciento de la población urbana en iguales circunstancias. De 2012 a 2014, la población rural tuvo una mejora marginal en su situación de pobreza (CONEVAL, 2015g).

Cuadro 5. Porcentaje y número de personas vulnerables y en pobreza, según su lugar de residencia, México, 2012-2014

Indicadores	Rural				Urbano			
	Porcentaje		Millones de personas		Porcentaje		Millones de personas	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Pobreza								
Población en situación de pobreza	61.6	61.1	16.7	17.0	40.6	41.7	36.6	38.4
Población en situación de pobreza moderada	40.1	40.5	10.9	11.3	34.3	35.4	30.9	32.6
Población en situación de pobreza extrema	21.5	20.6	5.8	5.7	6.3	6.2	5.7	5.7
Población vulnerable por carencias sociales	31.9	31.7	8.7	8.8	27.6	24.6	24.8	22.7
Población vulnerable por ingresos	1.3	1.2	0.3	0.3	7.6	8.8	6.9	8.1
Población no pobre y no vulnerable	5.3	6.0	1.4	1.7	24.2	24.9	21.8	22.9
Indicadores de carencia social								
Rezago educativo	32.4	31.5	8.8	8.8	15.3	14.8	13.7	13.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	20.6	17.3	5.6	4.8	21.8	18.4	19.7	16.9
Carencia por acceso a la seguridad social	81.5	80.0	22.2	22.2	55.1	52.0	49.6	47.9
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	23.4	22.1	6.4	6.1	10.6	9.4	9.5	8.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	57.3	57.9	15.6	16.1	10.3	10.2	9.3	9.4
Carencia por acceso a la alimentación	30.9	32.1	8.4	8.9	21.0	20.7	18.9	19.1
Bienestar								
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	32.7	31.9	8.9	8.9	16.2	17.1	14.6	15.8
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	62.8	62.4	17.1	17.3	48.3	50.5	43.5	46.5

Fuente: Elaboración propia con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015g).

La población rural ha visto disminuir de manera paulatina sus carencias sociales; aun así, un importante porcentaje de la población las padece; en 2014, 80 por ciento de esta población carecía de acceso a la seguridad social; 57.9, de servicios básicos en la vivienda; 32.1, de acceso a la alimentación; y 31.5 reportó rezago educativo (CONEVAL, 2015g) (ver cuadro 5).

Entre las causas que explican la pobreza de las familias rurales, se encuentran los bajos ingresos y desarrollo de capital humano, que a la larga han generado un círculo vicioso. Por ello, se requiere impulsar programas que estimulen las capacidades productivas.

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

La pertinencia del diseño del grupo de programas se puede evaluar analizando si sus intervenciones están planteadas para resolver el problema que justifica su existencia. Para ello, se examinan tanto sus objetivos como sus intervenciones en relación con el problema común, sus causas y efectos y, con base en ello, se determina si los programas evaluados están atendiendo todas las causas que originan el problema o mitigando todos sus efectos.

A partir del análisis de los objetivos de los programas, se identifica uno en común, el de contribuir a que los pequeños productores tengan la capacidad de generar o consolidar proyectos productivos sostenibles que les permitan obtener ingresos suficientes; por ello, se enfocan a la mejora del ingreso, la productividad o las capacidades de su población objetivo.

Dicho objetivo común está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, con la meta de México Próspero y el objetivo 4.8: desarrollar los sectores estratégicos del país. Asimismo, se relaciona con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, en su objetivo 6: mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos, y con el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, en su objetivo 1: impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria, y su objetivo 2: impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario.

La mayoría de los objetivos de los programas se concentran en la causa de baja productividad, mientras que sólo el FONART y el PFES atienden la causa de mercados ineficientes e incompletos, y dejan la referente al limitado acceso al financiamiento olvidada por los objetivos de los programas (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Objetivos de los programas federales de apoyos para la inclusión productiva, 2014

Programa	Objetivos
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	<p>Promover la actividad artesanal del país y contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos a través de acciones dirigidas a mejorar las capacidades productivas y comerciales de las y los artesanos.</p> <p>Los apoyos que brinda se dividen en seis vertientes: capacitación integral y asistencia técnica; apoyos a la producción; adquisición de artesanías; apoyos a la comercialización; concursos de arte popular; y salud ocupacional, con el propósito de brindar atención de forma integral y complementaria. Para completar dichas acciones, se realizan compras a consignación; comercialización y apertura de mercados; ferias y exposiciones; y organización de reuniones, foros, congresos y coloquios nacionales e internacionales de especialistas del sector.</p>
Programa de Opciones Productivas (POP)	<p>Contribuir a mejorar los ingresos de la población con el desarrollo de proyectos productivos sustentables; su objetivo específico es promover la generación de proyectos productivos sustentables (económica y ambientalmente) de personas integradas en grupos sociales u organizaciones de productoras y productores, mediante la dotación de activos y la promoción de capacidades. Entrega recursos económicos capitalizables para la adquisición de activos, conceptos de inversión diferida y capital de trabajo, así como apoyos no capitalizables para la prestación de servicios de asistencia técnica y capacitación técnico-productiva. Además, brinda apoyos integrales recuperables para la puesta en marcha o consolidación de proyectos estratégicos que amplíen la capacidad productiva de la población objetivo. Los apoyos los ofrece de acuerdo con cada vertiente: impulso productivo; asistencia técnica y acompañamiento; y Fondo de Capital para el Desarrollo Social.</p>
Programa de Fomento a la Economía Social (PFES)	<p>Contribuir a fomentar, desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, financieras, de gestión, formación de capital y comercialización de este sector. Los apoyos que brinda se clasifican en cuatro vertientes: proyecto escala; apoyos integrales para la ejecución, desarrollo y consolidación de proyectos productivos o vinculación en redes o cadenas de valor; apoyos o aportaciones por componente crece; y banca social.</p>
Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	<p>Contribuir a la generación de empleo e ingreso y al mejoramiento de las condiciones de vida de habitantes en núcleos agrarios (ejidos y comunidades) de dieciocho años y más, preferentemente sin tierra, mediante el otorgamiento de apoyos anuales para la implementación de proyectos productivos de grupos legalmente constituidos o no (entre tres y seis miembros) en sus localidades (en 2015, el objetivo cambió hacia el impulso a la productividad). El programa define criterios de selección conforme al grado de marginación y vulnerabilidad. Los beneficiarios reciben, además del apoyo para el proyecto, una capacitación inicial y deben destinar 12 por ciento del recurso al pago de un asesor técnico que funja como gestor para la solicitud y brinde acompañamiento durante la puesta en marcha.</p>
Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)	<p>Contribuir a la generación de empleo e ingreso y al mejoramiento de las condiciones de vida de mujeres de dieciocho años y más, preferentemente sin tierra, que habitan en núcleos agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos anuales para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos de grupos de mujeres (entre tres y seis miembros) en sus localidades; en 2015, el objetivo cambió hacia el impulso a la productividad. El programa establece criterios de selección de acuerdo con el grado de marginación y vulnerabilidad. Las beneficiarias reciben, además del apoyo para el proyecto, una capacitación inicial y deben destinar 12 por ciento del recurso al pago de un asesor técnico que funja como gestor para la solicitud y brinde acompañamiento durante la puesta en marcha.</p>

Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios (PJEJA)	Lograr que los jóvenes emprendedores rurales implementen y consoliden su propia agroempresa rentable y sustentable, preferentemente en el núcleo agrario al que pertenecen o en otro cercano que no implique su cambio de residencia, a través de apoyo directo para capacitación, renta de derechos parcelarios, adquisición de insumos y servicios de acompañamiento empresarial, así como acceso al financiamiento; la finalidad es propiciar el arraigo, el acceso a la propiedad social y mejorar su ingreso. Esto, a través de tres etapas: proyecto escuela, proyecto agroempresarial y consolidación de agroempresas.
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015 a-f).

Por otra parte, si se analiza la relación de los objetivos de los programas con los efectos de la problemática, destaca que los programas de la Sedesol se centran en el efecto de pobreza al enfocarse a la población por debajo de la Línea de Bienestar, mientras que el resto se orienta a la mejora del ingreso; en ese sentido, todos los programas buscan mitigar los efectos de bajos ingresos y escasa formación de capacidades humanas y, en parte, el ejercicio limitado de derechos sociales, y dejan rezagado el efecto del escaso crecimiento y desarrollo de los productores y sus empresas.

La mayoría de los apoyos de los programas se concentran en la resolución de la causa de baja productividad, y en ella las causas secundarias de bajos niveles de inversión y de capital humano son atendidas por todos los programas con recursos para comprar insumos y capital de trabajo o mediante la capacitación y la asistencia técnica; la causa subyacente de informalidad de las empresas y las relaciones laborales sólo es considerada directamente por el PFES a través de apoyos en efectivo para el desarrollo organizativo y empresarial de los OSSE, incluyendo los gastos de constitución; el FAPPA y el PROMETE incentivan la formalidad al dar más apoyos a los grupos legalmente constituidos, en tanto que el POP la pone como requisito para solicitarlos por segunda ocasión. Destaca que la causa de baja calidad e innovación (técnica y tecnología) no es tomada en cuenta en las intervenciones de ningún programa evaluado.

La causa de mercados ineficientes e incompletos únicamente es atendida por el FONART y el PFES; los apoyos de este último se extienden a todas las causas secundarias con recursos en efectivo, que se pueden utilizar para comprar equipo de transporte, pagar certificaciones, o incluso para vincularse en cadenas productivas. Por su parte, el FONART se orienta a adquirir de manera directa las artesanías o acercar a los artesanos a las ferias para comercializar. Por tanto, la mayoría de los productores de bajos ingresos, aun siendo

beneficiarios de los programas, no reciben apoyos para resolver el problema de comercialización.

Finalmente, el acceso limitado a servicios financieros sólo es observado dentro de sus intervenciones por el POP y el PFES; ambos atienden la causa de la baja penetración otorgando apoyos capitalizables a intermediarios financieros que favorezcan a sus beneficiarios (PFES brinda ayuda para la constitución de OSSE como intermediarios financieros). Asimismo, el PFES da garantías líquidas para que los OSSE puedan acceder a créditos; sin embargo, ningún programa se ocupa de la alta prevalencia de mecanismos de ahorro informales; por tanto, la mayoría de los productores de bajos ingresos, aun siendo beneficiarios del grupo de programas, podrán resolver el problema del acceso al financiamiento, lo que repercute en la dependencia de apoyos gubernamentales. Así, no sólo por el tipo de intervención, sino también por los objetivos de los programas, hay causas –como la baja calidad e innovación técnica y tecnológica, y la alta prevalencia de mecanismos de ahorro informales– y efectos –por ejemplo, el escaso crecimiento y desarrollo de los productores y sus empresas– que no son considerados por ningún programa evaluado.

En general, los programas tienden a ser progresivos, unos con mayor incidencia sobre la pobreza o el bienestar que otros; el FONART y el POP señalan explícitamente que la población objetivo se define considerando la Línea de Bienestar; por su parte, la información presentada por el PFES en su diagnóstico de 2014 revela que los Organismos del Sector Social de la Economía son organizaciones productivas de propiedad social, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, conformados y administrados en forma asociativa para satisfacer las necesidades de sus integrantes y comunidades donde se desarrollan.

Para los demás programas, si bien no establecen en sus reglas de operación de manera explícita la atención a los pobres, se puede inferir una alta probabilidad de que la mayor parte de la población beneficiaria sea de bajos ingresos, porque se ubican en el medio rural (que tiende a percibir menores ingresos que el medio urbano), porque atienden a pequeños productores (que generan menos utilidades que los productores de mayor escala) o porque requieren organización colectiva para acceder al apoyo.

COBERTURA

En la mayoría de los casos, se observa que los programas presentan fallas en sus definiciones de población potencial y objetivo, al no hacer referencia a un problema focal que justifique su existencia. Respecto a la cobertura, todos los programas tienen niveles mínimos de atención de la población potencial, entre 0.4 (POP) y 10.6 por ciento (PFES). En estos rubros, los datos de la evaluación específica de desempeño 2014-2015 ponen en claro que, por sí mismos, los seis programas no son suficientes para atender la población que sufre la problemática que justifica su existencia.

Su población atendida es mínima respecto de la población potencial, debido a que los programas no tienen identificado con claridad el problema que atienden o no han definido de manera correcta sus poblaciones; por lo tanto, no tienen una estrategia de cobertura bien definida. El presupuesto asignado es, en general, muy bajo para llegar a la población que presenta el problema, y también a la magnitud que éste puede representar para los beneficiarios (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Cobertura de los programas federales de apoyos para la inclusión productiva, México, 2014

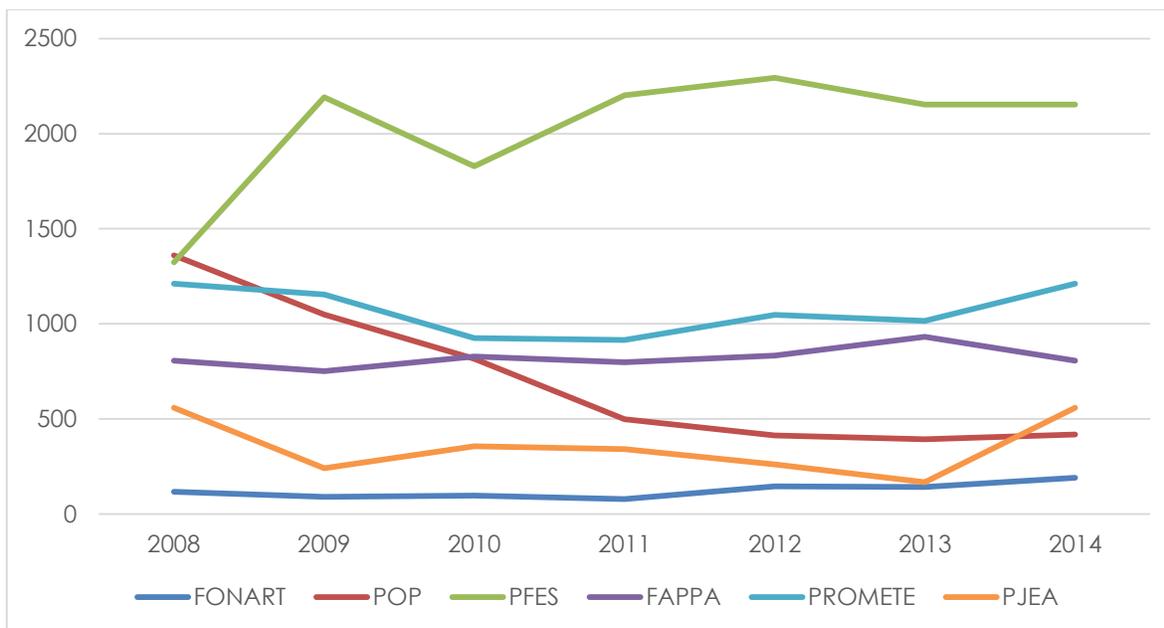
Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Artesanos	667,796	30,594	35,477	115.9%
Programa de Opciones Productivas (POP)	Personas	6,256,000	6,243,589	22,809	0.37%
Programa de Fomento a la Economía Social (PFES)	Organismos del sector social de la economía	60,943	6,540	6467	98.88%
Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Personas	3,890,000	3,633,292	20,195	0.56%
Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)	Personas	2,189,000	1,984,870	22,451	1.13%
Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios (PJEA)	Sujetos Agrarios	209,043	156,889	2,375	1.51%

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015 a-f).

PRESUPUESTO

La pertinencia de un grupo de programas se puede también vincular al análisis de su suficiencia para la solución de la problemática respecto a sus recursos disponibles, cobertura y coordinación con otros programas y políticas. De 2008 a 2014, casi la mitad del presupuesto del conjunto de los programas ha sido ejercido por el PFES y más de la tercera parte del recurso lo han aprovechado en su conjunto el FAPPA y el PROMETE; se ha dejado al POP, al PJEA y al FONART con alrededor de 20 por ciento del presupuesto (ver gráfica).

Gráfica. Gasto ejercido por los programas federales de apoyos para la inclusión productiva (millones de pesos), México, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas del desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015 a-f); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a precios constantes de 2012.

La cobertura de los programas está ligada directamente a los recursos disponibles; por ello, con mayor presupuesto podría atenderse a más beneficiarios. Sin embargo, esto no significa que lo conveniente sea darle más recursos a los programas, ya que el problema es tan grande que no hay recursos suficientes para solucionarlo utilizando el modelo de apoyo directo a grupos de productores; incluso si se dotara de mayores recursos a los seis programas actuales, no se terminaría el problema, puesto que éstos no atienden ni todas las causas ni toda la población que lo sufre, y dejan fuera, por ejemplo, a los pequeños productores urbanos.

Por tanto, si se quiere tener un verdadero impacto en el problema, se deben realizar acciones o intervenciones más amplias sobre las causas principales de acceso a mercados, productividad y financiamiento, y hacer un balance entre la política económica y social. Las intervenciones de mediano y largo plazo deben ser las principales medidas

que garanticen que el grupo de programas tenga una estrategia focalizada para atender a toda la población que presenta el problema y no concentrarse en un mismo tipo de beneficiarios, además de mejorar su articulación para que impulsen o complementen políticas más extensas.

COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

Los programas no forman parte de una estrategia global; sus intervenciones están desarticuladas: algunas causas de la problemática no son consideradas y otras reciben la atención de todos los programas. Las poblaciones objetivo de éstos se cruzan con facilidad; además, existe una buena parte de la población que sufre el problema y no es apoyada, como los pequeños productores urbanos. Hay muy poca coordinación entre los programas; fuera del FAPPA y el PROMETE, operados por la misma unidad, la coordinación es únicamente para evitar duplicidades en el mismo ejercicio entre el FAPPA, el PROMETE, el PJEA y el POP.

Por otra parte, se encontraron diversas coincidencias entre los programas analizados, específicamente en cuanto a:

- **Objetivos:** el POP y el FONART coinciden en buscar la mejora de los ingresos de personas en situación de pobreza; el FAPPA y el PROMETE pretenden mejorar la productividad de los habitantes de núcleos agrarios; por su parte, el PJEA atiende el desarrollo de los núcleos agrarios y el PFES fomenta el sector social de la economía.
- **Población objetivo:** varios de los programas están dirigidos a la población rural; la mayor coincidencia se da entre el FAPPA, el PROMETE y el PJEA, enfocados a la población de núcleos agrarios (PROMETE mujeres y PJEA jóvenes); el POP y el FONART, por su parte, están dirigidos a productores por debajo de la Línea de Bienestar: el primero a la población rural y el segundo únicamente a artesanos; finalmente, el PFES está orientado a las OSSE.
- **Componentes:** todos los programas tienen dentro de sus componentes el apoyo a la inversión en capital y la capacitación y asesoría técnica; sólo el POP y el PFES

tienen un componente de financiamiento, y el FONART y el PFES ofrecen apoyo a la comercialización.

De acuerdo con el análisis anterior, entre los programas de inclusión productiva existen mayormente coincidencias;² esto, debido a que los traslapes de su población objetivo hacen que atiendan de hecho a la misma población con objetivos similares y los mismos componentes, excepto los organismos del sector social, que podrían considerarse una población distinta. Los componentes que son diferentes y que pudieran ser complementarios son los apoyos para la inversión y comercialización del FONART y el PFES, aunque no puede acceder a ellos la población de los demás programas, a menos que se integraran como OSSE o que sean artesanos pobres.

El grupo de programas se puede complementar con otros de la administración pública federal: en lo financiero, con el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, el Fondo de Microfinanciamiento para Mujeres Rurales y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; es necesaria la coordinación de la Sagarpa y Agroasemex para aumentar la cobertura a través de productos accesibles para pequeños y medianos productores. En cuanto al problema de productividad, con el Programa de Apoyo a la Productividad de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y con otras iniciativas de capacitación de la misma secretaría. En lo social, con los programas de desarrollo social en general y, en particular, con el Prospera y el Programa de Apoyo Alimentario, a fin de garantizar que los beneficiarios tengan atendidas sus necesidades más apremiantes y que no destinen los recursos de los programas de inclusión productiva a la adquisición de bienes alimentarios; también se pueden complementar con los programas productivos dirigidos a la población indígena. Finalmente, los grupos de productores con mayores capacidades y potencial productivo se podrían vincular con el sector económico, con ProMéxico y con el Fondo Nacional Emprendedor, así como con otros programas de productores de la Sagarpa.³

² Existen coincidencias entre programas cuando sus objetivos o sus componentes son similares, y atienden a la misma población, y existe complementariedad cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes.

³ Es importante mencionar que algunos programas ya realizan acciones para atender el tema de las coincidencias, complementariedades y sinergias derivadas de las evaluaciones específicas de desempeño y de otros ejercicios similares; por ejemplo, en el caso del FONART, en abril de 2016 se clasificó un aspecto

Capítulo 3. Principales logros y fortalezas de los programas en su conjunto

En términos distributivos, los programas evaluados tienden a ser progresivos, es decir, buscan apoyar más a quien tiene menos; unos con mayor incidencia sobre la pobreza o el bienestar que otros. El FONART y el POP señalan, explícitamente, que la población objetivo se define considerando la Línea de Bienestar; por su parte, la información presentada por el PFES en su diagnóstico de 2014 indica que los OSSE son organizaciones productivas de propiedad social, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, conformados y administrados en forma asociativa para satisfacer las necesidades de sus integrantes y las comunidades donde se desarrollan.

Los demás programas, si bien no establecen en sus reglas de operación de manera clara la atención a los pobres, se puede inferir una alta probabilidad de que la mayor parte de la población beneficiaria sea de bajos ingresos, ya sea porque se ubican en el medio rural (que tiende a tener menores ingresos que el urbano), porque atienden a pequeños productores (que generan menos utilidades que los de mayor escala) o porque requieren organización colectiva para acceder al apoyo.

Otra fortaleza es que, a pesar de no tener mecanismos formales de coordinación, algunos programas del grupo comparten información, por ejemplo, al cruzar padrones de beneficiarios.

De igual manera, el grupo de programas tiende a ser muy evaluado: diagnósticos (FAPPA, PROMETE, PFEA, POP, FONART, PFES); evaluaciones de diseño (FAPPA, PROMETE); evaluaciones de consistencia y resultados (FAPPA, PROMETE, PJEA, POP, FONART); evaluaciones de procesos (FAPPA, PROMETE, POP); evaluaciones complementarias de resultados (FAPPA, PROMETE, PJEA, POP); evaluaciones complementarias de género (FAPPA, PROMETE, PJEA); evaluación de satisfacción (POP, FONART); meta evaluación (POP, FONART); y propuesta de atención (FONART).

susceptible de mejora de tipo institucional denominado “Documento de análisis de complementariedades con otros programas de la administración pública federal”, que tomó como base el documento de “Marco conceptual de duplicidades y complementariedades” de los programas de la Sedesol.

En general, los programas muestran una correcta operación, lo que puede apreciarse en el cumplimiento de metas físico-financieras. Todos tienen un buen ejercicio de su presupuesto; en el periodo estudiado, 2008-2014, ejercieron la totalidad de éste, excepto el FONART, el cual, en 2012, dispuso de 98.5 por ciento del que le fue asignado.

Es importante mencionar que, dada la ausencia de evaluaciones de impacto, no se puede afirmar que estos logros y fortalezas hayan contribuido al cumplimiento del objetivo en común del conjunto de los programas y de los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales. En este sentido, algunos ya realizan acciones para llevar a cabo evaluaciones de este tipo.⁴

⁴ Por ejemplo, el programa S017, el cual en 2016 se fusionó con el programa S054, en abril de 2016 clasificó un aspecto susceptible de mejora institucional denominado “Elaborar el análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto y, en función del resultado de dicho análisis, se realizará la evaluación”. De la misma forma, el FONART, con el aspecto susceptible de mejora “Realizar una evaluación de impacto siempre y cuando se realice una evaluación de procesos de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria de la entidad para este fin, y el análisis de factibilidad indique que es viable realizar una evaluación de este tipo”.

Capítulo 4. Retos generales del grupo evaluado

De igual manera, cada programa enfrenta desafíos particulares y debilidades específicas; sin embargo, es posible identificar los siguientes retos en común:

- Las intervenciones de los programas son parciales y desarticuladas, lo cual tendería a inhibir la fuerza de éstas.
- Las causas de la problemática de baja calidad e innovación (técnica y tecnología) y alta prevalencia de mecanismos de ahorro informales no son atendidas por ningún programa.
- Los efectos de escaso crecimiento y desarrollo de los productores y sus empresas identificados en la problemática no son considerados por ningún programa.
- Las definiciones de las poblaciones de los programas no comprenden todos los grupos de población que sufren el problema y, además, se presentan traslapes entre ellas. Un ejemplo es el sesgo evidente hacia la población rural. Una pregunta obligada es: ¿quién atiende la población urbana con esta misma problemática? Esta cuestión es legítima, ya que también en las zonas urbanas hay problemas de pobreza, vulnerabilidad, bajos ingresos y escasez de apoyos a proyectos productivos.
- Debe considerarse que los grupos con menores capacidades productivas e ingresos no siempre pueden aprovechar de manera adecuada los apoyos de los programas para emprender y consolidar proyectos, ya que, por sus características económicas y situación social, pueden requerir, antes que apoyos productivos, otros, como los que brindan el Prospera Inclusión Social y el Programa de Apoyo Alimentario.⁵ Por lo anterior, se subraya la necesidad de buscar vinculación y complementariedad para generar, así, atención diferenciada que establezca mejores condiciones para emprender proyectos productivos. Al respecto, es conveniente hacer un balance entre la eficiencia distributiva y la productiva. Los apoyos pueden perder efectividad al dirigirse a los grupos más pobres.

⁵ El Programa de Apoyo Alimentario se fusionará con Prospera en 2016.

- Ninguno de los programas cuenta con una evaluación que permita medir, de manera consistente, formal y técnicamente sólida, el impacto que éste tiene sobre los beneficiarios.

Un diseño inadecuado puede crear externalidades negativas en la intervención de los programas; en ese sentido, se encontró que los programas evaluados tienen las siguientes características, que podrían ocasionar efectos perversos o incentivos mal planteados.

En primer lugar, es una buena práctica involucrar a organizaciones sociales, ya que así se promueven ejercicios de participación social; sin embargo, también podría motivar intromisión y sesgos en la operación del programa, no sólo por las organizaciones sociales que reciben los apoyos, sino, en especial, por las de mayor alcance a las que están ligadas (al respecto, existe amplia evidencia anecdótica y periodística de presiones de los grupos hacia los programas).

En segundo lugar, puede generarse un efecto de dependencia, ya que las reglas de operación permiten que los productores repitan los apoyos, ya sea en el mismo programa (FONART) o dentro del grupo de programas; por ello, debieran existir mecanismos que limiten el cruce de apoyos entre programas, no sólo en un ejercicio fiscal, sino a través del tiempo, a menos que fueran genuinamente complementarios en torno a un mismo proyecto.

Por último, puede surgir un problema de focalización que origine que la población beneficiada no aproveche el recurso, ya sea porque lo utiliza para atender sus necesidades urgentes por pobreza o vulnerabilidad extrema o porque no tienen capacidades productivas o un entorno adecuado. En ambos casos no se dan los resultados esperados, ya sea porque los beneficiarios no inician los proyectos, no hacen la aportación propia, no reinvierten las ganancias, no desarrollan todo el proyecto o éstos no son sostenibles en el tiempo. A su vez, se observa que los más pobres y vulnerables son quienes tienen más incentivos a solicitar. Por tanto, es apremiante hacer un balance entre el efecto distributivo (combate a la pobreza y vulnerabilidad) y la eficiencia y sostenibilidad de los proyectos; en pocas palabras, un balance entre el componente social y el productivo.

Capítulo 5. Buenas prácticas externas

De acuerdo con la orientación y las poblaciones relevantes de los programas de inclusión productiva, la identificación de buenas prácticas proviene, principalmente, de la literatura y la experiencia en desarrollo rural, microempresas, microfinanzas, cooperativismo y asociacionismo. Las buenas prácticas que a continuación se presentan se consideran útiles para mejorar el diseño y la operación de los programas.

Respecto al desarrollo rural, y desde una perspectiva amplia y de largo alcance, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) publicaron el estudio *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014*. Dicho documento analiza las tendencias y perspectivas de la agricultura y su contexto (macroeconómico y sectorial), y dedica una sección para examinar en detalle las características, retos y potencialidades de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Destaca que, a pesar de la desaceleración que vive el campo en nuestro continente por razones productivas, comerciales y socioeconómicas, existen potencialidades que dan serios visos para aumentar la oferta de alimentos, reducir el desempleo y sacar de la pobreza a la población más vulnerable de las zonas rurales de la región.

En torno a ello, se formulan una serie de observaciones para ser tomadas en cuenta, algunas en el ámbito de las políticas y otras en el de los programas:

- Aprovechar las oportunidades del crecimiento de la demanda mundial por alimentos.
- Apoyar las políticas de mitigación frente a la variabilidad climática.
- Apoyar las políticas y la investigación para adaptar la agricultura al cambio climático.
- Promover más las acciones tendentes a buscar una agricultura menos petróleo-dependiente.
- Rescatar las estrategias de zonificación agrícola.
- Refundar los servicios de extensión, con especial atención en la agricultura familiar.
- Desarrollar una sanidad preventiva.

- Promover la capacitación de recursos humanos para el Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SAIA)⁶ y continuar con su modernización.
- Avanzar en la liberación del comercio, pero con normas comunes.
- Promover la cobertura y el acceso a los seguros agrícolas como herramienta importante para la gestión de riesgos.
- Fomentar prácticas productivas que han sido tradicionales de la agricultura familiar.

Si bien todos los puntos señalados son importantes, en el ámbito de las políticas tiene gran relevancia aprovechar las oportunidades del crecimiento de la demanda mundial por alimentos. Esto implica que, ante este escenario, es primordial la coordinación entre gobierno y sector privado desde una visión de largo plazo, en la cual la participación de la agricultura familiar regional resulta fundamental. Asimismo, son irrenunciables las políticas de mitigación frente a la variabilidad climática. Es imposible pensar en lograr aprovechar el aumento de la demanda de alimentos si los gobiernos no promueven medidas que conduzcan a minimizar emisiones e impulsar mejores prácticas que reduzcan los riesgos que enfrentan los agricultores. Un ejemplo es el empleo de una estrategia multicultivo y la utilización de técnicas que inhiban la deforestación y promuevan la fijación del carbono al suelo.

Respecto a los programas, se debe promover la capacitación de recursos humanos para el SAIA. Ante la variabilidad y el cambio climático, en el campo han aparecido nuevas plagas que hacen necesario que se reduzcan brechas de información a fin de que el agricultor conozca las medidas para operar eficientemente. Esta capacitación facilita la incorporación de nuevas normas que regulan el comercio agroalimentario. Asimismo, se deben promover la cobertura y el acceso a los seguros agrícolas como herramienta para la gestión de riesgos. Esto implica perfeccionar la medición del riesgo y concertar acuerdos de largo plazo entre gobierno, aseguradoras y agricultores. Lo anterior puede contribuir a crear seguros accesibles para pequeños y medianos productores.

⁶ El objetivo principal del SIIA es mejorar en cantidad, calidad, relevancia, cobertura y accesibilidad la información agropecuaria relevada y brindada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y que posibilite, a través del análisis de sus variables, el conocimiento del comportamiento del sector para fortalecer la planificación de política agropecuaria y facilitar los procesos de toma de decisiones, tanto en el sector público como en el privado.

En una línea similar se encuentra el trabajo de la FAO *Hacia organizaciones de productores autosuficientes y orientadas al mercado* (2012). En el texto se advierte que, si bien prestar apoyo en forma de subsidios, equipamiento o crédito es una labor encomiable, si no se enfoca de manera adecuada se subsidiarán actividades de poco valor y viabilidad, lo que puede causar dependencia del apoyo público y amenazar la sostenibilidad de las empresas locales y organizaciones de productores apoyadas.

Para México, lo anterior debe tener especial relevancia dados los riesgos que se corren de inhibir el crecimiento productivo y generar dependencias crónicas. En particular, surge la necesidad de aislar los programas ante la presión o influencia que pueden ejercer diversas organizaciones políticas y sociales que protegen sus intereses y tienen como clientela a grupos y productores que forman parte de las poblaciones objetivo más importantes. De esta manera, se impide que los programas lleguen a todos aquellos que los necesitan.

En el campo de las finanzas, un referente significativo es BRAC Microfinance Programme, el cual inició en Bangladesh en 1972 y se ha constituido en el programa líder de las microfinanzas y de la lucha contra la pobreza a nivel mundial. BRAC opera en la actualidad programas en siete países, entre ellos, Bangladesh, Pakistán, Sierra Leona, Uganda, Liberia, Tanzania y Myanmar. Se trata de una intervención no gubernamental que hace préstamos a grupos de personas (Johnson y Rogaly, 1997).

Su filosofía de trabajo contribuye a construir medios de vida, impulsar el consumo y mejorar el acceso a una amplia gama de servicios sociales a los más necesitados. En ese sentido, todos los clientes de microfinanzas tienen acceso a otros programas de BRAC, incluyendo de educación, salud y asistencia jurídica. Estos apoyos impactan tanto al sector urbano como al rural; algo fundamental para el éxito del programa es que ha invertido en las cadenas de suministro y la infraestructura de comercialización, a fin de que la oferta de productos de las microempresas pueda alcanzar la demanda. Además, cada apoyo de microfinanzas integra un conjunto de servicios de educación financiera y medidas de protección para salvaguardar a las personas beneficiadas.

Dos de las prioridades que tiene BRAC son: el empoderamiento de los agricultores apoyados y el ofrecer servicios financieros inclusivos. La primera consiste en la búsqueda de soluciones que hagan del agricultor apoyado un agente de cambio y propulsor de

mejoras que aseguren la sustentabilidad alimentaria. Para ello, el programa fomenta la producción, distribución y comercialización de semillas de calidad a precios justos; la realización de investigaciones para desarrollar mejores variedades y ofrecer apoyo al crédito para los agricultores pobres; y el uso de prácticas ambientalmente sostenibles.

La segunda prioridad del BRAC entiende la necesidad de que se deben aumentar las microfinanzas con servicios adicionales que promuevan el acceso a medios de vida y la alfabetización financiera. De esta manera, los agricultores pueden obtener préstamos de temporada, semillas de alta calidad y asistencia técnica. La experiencia de BRAC es relevante para México, porque muestra la importancia que tiene la complementariedad de los apoyos ante entornos de altas carencias y limitaciones.

En la línea de cooperativismo y asociacionismo, aplicada a grupos organizados de pequeños productores, se identifica el estudio de Soto Romero (1999) "The building-blocks of cooperation: Insights from Baja California". El autor describe y analiza en profundidad el caso de dos cooperativas rurales notablemente exitosas en Baja California. Este trabajo permite entender que en México existen casos de éxito en el ámbito de cooperativas y asociaciones productivas, y brinda un referente de principios básicos que debe seguir una entidad de estas características que quiera ser exitosa.

Con base en trabajo de campo cualitativo y en la revisión de la literatura internacional, el autor identifica cuatro condiciones elementales que facilitan la cooperación y un buen desempeño en este tipo de entidades:

- La presencia de amenazas u oportunidades que los productores sólo pueden enfrentar o aprovechar de forma colectiva, y que los mueven a trabajar de forma conjunta.
- La existencia de un nivel mínimo de confianza entre los productores, que los lleve a acercarse, integrar y operar en forma adecuada proyectos colectivos.
- La definición de restricciones al ingreso y tamaño de los grupos, que les permita tener un perfil y un número conveniente de integrantes.
- El establecimiento de instituciones, entendidas como reglas y formas de actuación, que faciliten la interacción cotidiana, disminuyan conductas oportunistas y sirva para resolver conflictos entre los miembros.

En el ámbito de las microempresas artesanales, se aprecian dos casos dignos de análisis. El primero es el de Artesanías de Colombia, una empresa de propiedad mixta que, desde 1964, ha contribuido al desarrollo de la artesanía de ese país con un éxito notable. Contribuye al progreso del sector artesanal mediante el mejoramiento tecnológico, la investigación, el desarrollo de productos, la capacitación del recurso humano y el impulso a la comercialización de artesanías colombianas.

El enfoque del programa se centra en fomentar las capacidades locales y regionales con una visión de desarrollo sustentable. Los componentes del programa abarcan una variedad de servicios. El primer componente es un programa de capacitación para el uso sostenible de materias primas que permite a los artesanos manejar en forma responsable y sostenible los recursos limitados con los que cuentan para evitar su desaparición. Otro componente es un programa de capacitación laboral a nivel técnico, con una certificación para que los artesanos tengan un respaldo profesional de su oficio.

Este programa también apoya con diversos mecanismos de promoción, como son exposiciones, certificación de productos y concursos nacionales. También opera un componente que se centra en proteger la propiedad intelectual de los artesanos. Cabe señalar que Artesanía de Colombia ofrece un servicio especial a la población vulnerable o desplazada, a la cual le brinda las herramientas, el capital, el desarrollo del producto y la asesoría organizacional para que pueda tener ingresos sostenidos. Finalmente, se debe mencionar que dicha institución tiene una definición muy clara de su población a atender y de los tipos de artesanía según la función social que cumple y los procesos de producción que representa.

El segundo caso es el peruano. El Plan Operativo Exportador del Sector Artesanía (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2004) establece la política pública en torno a la producción artesanal en el Perú. Su enfoque para incrementar la competitividad exportadora del sector artesanal peruano se basa en impulsar la construcción de capital sistémico sectorial comprometiendo a todos los actores vinculados, sea directa o indirectamente, con el comercio exterior regional, en la formulación, ejecución y monitoreo

del plan. Además, fomenta la construcción del capital sistémico en cada producto que es prioritario; para ello, identifica y desarrolla cadenas productivas con actores específicos.

Estas cadenas articulan toda la política pública en torno a las artesanías en el caso peruano, lo que le imprime integralidad y sistematicidad al reconocer la interconexión entre cada uno de los eslabones de la cadena productiva. Se destaca la necesidad de reforzar la cadena productiva más que de pulverizar los apoyos; ello se logra con acciones como: fortalecer los centros de innovación tecnológica en zonas neurálgicas del país, los cuales son, a la vez, medios que permiten identificar los negocios artesanales más exitosos; promover entre las empresas el uso de insumos de calidad, cuyas características dependan del mercado objetivo; contratar diseñadores, conocedores del mercado estadounidense y europeo, para que ejecuten los programas de capacitación; y elaborar una base de datos de proveedores de insumos.

En el caso de México, es de particular interés esta práctica, ya que hace hincapié en el fortalecimiento de la cadena productiva desde un enfoque sistémico e integral y no en la atomización de los recursos que, al final, terminan siendo inocuos ante la problemática que enfrentan los productores.

Capítulo 6. Reflexión final y recomendaciones

Los programas federales de inclusión productiva se han esforzado por mejorar en los últimos años; han sido sometidos a múltiples evaluaciones y han seguido diversas recomendaciones; asimismo, han buscado alinearse mejor con los objetivos nacionales y sectoriales que les corresponden, y se aprecia en ellos un carácter progresivo, en particular en relación con otros programas de apoyos productivos.

Sin embargo, subsisten áreas de oportunidad muy importantes para avanzar en la mejora de los programas, y surgen nuevos escenarios a raíz de las fusiones y resectorizaciones en 2016. En este nuevo contexto, las reflexiones e ideas deben encaminarse a definir con claridad una problemática y un enfoque de intervención básico común, ligados a la inclusión económica y social de los productores de bajos ingresos. Los objetivos generales, los componentes y las formas de operación podrían responder a una lógica más consistente, y las diferenciaciones responderían, entonces, a las características y necesidades de las poblaciones relevantes y a los objetivos específicos que correspondieran para cada programa. Ello contribuiría a crear intervenciones mejor articuladas, menos parciales y más efectivas.

Es necesario que la política de inclusión productiva considere en sus instrumentos la atención a todas las causas de la problemática, ya que los programas vigentes no actúan contra las causas de baja calidad e innovación (técnica y tecnológica) y alta prevalencia de mecanismos de ahorro informales; de igual modo, se deben tomar en cuenta todos los efectos de la problemática, debido a que ningún programa considera el escaso crecimiento y desarrollo de los productores y sus empresas.

Otro reto a enfrentar es lograr el equilibrio entre la eficiencia distributiva y la productiva. Si bien se espera que los programas contribuyan a mejorar la situación de la población en pobreza y de bajos ingresos, sus apoyos pueden no ser efectivos si los beneficiarios no tienen los activos y las habilidades mínimas necesarias para emprender nuevas actividades productivas o revitalizar las existentes. Es importante señalar que, por sus propias características económicas y sociales, muchos hogares y productores pobres pueden

requerir, antes que apoyos productivos como tales, otras intervenciones de soporte que disminuyan su vulnerabilidad y sus carencias.

Lo anterior podría implicar la necesidad de focalizar más los apoyos en los emprendedores pobres y no pobres con mayores probabilidades de que se logre un impacto, así como tener atenciones diferenciadas para distintos grupos de productores, de acuerdo con sus capacidades productivas iniciales, combinando, en algunos casos, las intervenciones de soporte por encima de las productivas, o bien, conjuntándolas cuando sea necesario. Esto no busca eludir responsabilidades sociales, sino establecer verdaderamente mejores condiciones para llevar a cabo proyectos productivos exitosos dirigidos a quienes más los necesitan y los pueden aprovechar.

Junto con estos desafíos, aparece uno que es fundamental abordar para asegurar la eficacia y eficiencia de los programas, y consiste en aislarlos o fortalecerlos ante la presión o influencia que pueden ejercer diversas organizaciones políticas y sociales que anteponen sus intereses y tienen como clientela a grupos y productores que forman parte de las poblaciones objetivo relevantes. El reto es que este fortalecimiento no inhiba el acercamiento y la comunicación con la población y los grupos sociales atendidos, ya que esto permite la mejora continua de las intervenciones, sino que impida de manera efectiva que organizaciones clientelares coopten apoyos, en perjuicio de los programas y de otros beneficiarios que también los merecen.

En este grupo de programas de inclusión productiva se debe pensar también en generar iniciativas dirigidas a los productores de bajos ingresos en el sector urbano, muchos de los cuales enfrentan condiciones de pobreza y vulnerabilidad similares a las que prevalecen en el ámbito rural. El problema radica en que existen muy pocos programas de apoyo productivo accesibles para los pobres urbanos, y aun en esos casos, las intersecciones tienden a ser muy limitadas y poco adecuadas a las necesidades y potencialidades de dicha población.

Finalmente, se debe destacar que, si bien los programas tienen en su haber múltiples evaluaciones, no se han hecho ejercicios rigurosos que puedan mostrar sus resultados más allá de la gestión y la entrega de apoyos. Por lo mismo, no se sabe en qué medida los programas logran sus objetivos y sirven a los beneficiarios y a la sociedad; por ello, se

vuelve apremiante hacer evaluaciones de resultados y de impacto que permitan conocer los logros y las limitaciones de los programas en este nivel a fin de poder tomar las mejores decisiones.

Referencias bibliográficas

- Artesanías de Colombia (2016). Artesanías de Colombia. Recuperado el 11 de abril de 2016, de http://artesaniasdecolombia.com.co/PortalAC/C_nosotros/objetivos-y-funciones_275
- Banco Mundial (2015). Datos de indicadores de pobreza. Recuperado el 11 de abril de 2016, de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GAPS/countries>
- Brac Microfinance Programme (2015). Recuperado el 11 de abril de 2016, de <http://microfinance.brac.net/>
- Cattaneo, C. (2008). *Criterios para solucionar problemas de comercialización de productos agropecuarios en pequeña escala*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción.
- CEPAL-FAO-ICA (2014). *Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014*. San José de Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998). *Agroindustria y pequeña agricultura: experiencias y opciones de transformación*. Chile.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- _____ (2015a). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora. México. Recuperado el 22 de agosto de 2016, de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SAGARPA/S088_PROMETE/S088_PROMETE_IE.pdf
- _____ (2015b). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios. México. Recuperado el 22 de agosto de 2016, de

http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2015/jovenes/Informe_Ejecutivo_Evaluacion_Especificade_DesempenoProgramaApoyoJovenesEMA.pdf

_____ (2015c). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Fomento a la Economía Social. México.

http://www.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/EvaluacionEspecificadeDesempe%C3%B1o20142015/INFORME_EJECUTIVO_EED_2014_2015.pdf

_____ (2015d). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías. México. Recuperado el 22 de agosto de 2016, de

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S057_FONART/S057_FONART_IE.pdf

_____ (2015e). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Opciones Productivas. México. Recuperado el 22 de agosto de 2016, de

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S054_POP/S054_POP_IE.pdf

_____ (2015f). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios. México. Recuperado el 22 de agosto de 2016, de

[http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Documents/EVALUACIONES%20ESPEC%3%8DFICAS%20DE%20DESEMPE%3%91O%20\(EED\)/2%20Informe%20Ejecutivo.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Documents/EVALUACIONES%20ESPEC%3%8DFICAS%20DE%20DESEMPE%3%91O%20(EED)/2%20Informe%20Ejecutivo.pdf)

_____ (2015g). *Informe de pobreza en México 2014*. México. Recuperado el 25 de abril de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) (2014). Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social. Recuperado el 2 de marzo de 2016 de http://www.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/DiagnosticoPFES/RESUMEN_EJECUTIVO_DIAGNOSTICO_INAES.pdf

Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) (2010). Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN). México

- _____ (2012). Cálculo de los índices de producción laboral y costo unitario de la mano de obra 2012. México. Recuperado el 2 de marzo de 2016, de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/varios/Met_ipcu.pdf
- _____ (2015). Banco de información Económica. México.
- Johnson, S. y Rogaly, B. (1997). *Microfinanciamiento y reducción de la pobreza*. Unión de Esfuerzos para el Campo, AC/OXFAM. México. Recuperado el 13 de abril de 2016, de <http://www.entremundos.org/databases/bk-microfinance-poverty-reduction-010197-es.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012). *Hacia organizaciones de productores autosuficientes y orientadas al mercado*. Serie de Informes Temáticos. Italia.
- Reglas de operación de los programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías 2015. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2014. México.
- Reglas de operación de los programas sectorizados a la Sagarpa 2015. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2014. México.
- Reglas de operación del Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios 2015. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2014. México.
- Reglas de operación del Programa de Fomento a la Economía Social 2014. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013. México.
- Reglas de operación del Programa de Opciones Productivas 2015. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2014. México.
- Soto, J. (1999). The building-blocks of cooperation: Insights from Baja California. En R. Snyder (ed.). *Institutional adaptation and innovation in rural Mexico*. San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California San Diego.

Anexo 1. Comparativo general de los programas federales de apoyos para la inclusión productiva, México, 2014

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Instancia ejecutora	Entidades federativas donde opera el programa
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	Grupos vulnerables	Rural y urbano	Subsidios	Monetario	Municipios	Cobertura nacional, excepto Coahuila y Sonora
Programa de Opciones Productivas	Población en pobreza	Rural	Financiamiento de proyectos productivos	Monetario	Localidades de alta y muy alta marginación	Cobertura nacional, excepto Distrito Federal
Programa de Fomento a la Economía Social	Organizaciones del sector social de la economía	Rural y urbano	Asesoría técnica, capacitación, financiamiento de proyectos productivos o microcrédito y financiamiento de servicios	Monetario y no monetario	Entidades federativas, localidades y municipios	Cobertura nacional
Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios	Núcleos agrarios	Rural	Subsidios	Monetario	Entidades federativas	Cobertura nacional
Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora	Mujeres	Rural	Subsidios	Monetario	Entidades federativas	Cobertura nacional
Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios	Núcleos agrarios	Rural	Financiamiento de proyectos productivos	Monetario	Núcleo agrario	Cobertura nacional, excepto Baja California Sur, Distrito Federal y Tamaulipas

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