

Document: EB 2020/129/R.13
Agenda: 7(b)(ii)(a)
Date: 19 March 2020
Distribution: Public
Original: English

E



Investing in rural people

United Mexican States

Country Strategic Opportunities Programme

2020–2025

Note to Executive Board representatives

Focal points:

Technical questions:

Rossana Polastri
Regional Director
Latin America and the Caribbean Division
Tel.: +39 06 5459 2291
e-mail: r.polastri@ifad.org

Francisco Pichón
Country Director
Tel.: +507 620 28016
e-mail: f.pichon@ifad.org

Dispatch of documentation:

Deirdre Mc Grenra
Chief
Institutional Governance and Member
Relations
Tel.: +39 06 5459 2374
e-mail: gb@ifad.org

Executive Board — 129th Session
Rome, 20-21 April 2020

For: Review

Contents

Abbreviations and acronyms	iii
Map of IFAD-funded operations in the country	iv
Executive summary	v
I. Country context and rural sector agenda: key challenges and opportunities	1
II. Government policy and institutional framework	3
III. IFAD engagement: lessons learned	3
IV. Country strategy	5
A. Comparative advantage	5
B. Targeting strategy and target group	5
C. Overall goal and strategic objectives	6
D. Menu of IFAD interventions	7
V. Innovations and scaling up for sustainable results	9
VI. COSOP implementation	9
A. Financial envelope and cofinancing targets	9
B. Resources for non-lending activities	10
C. Key strategic partnerships and development coordination	10
D. Beneficiary engagement and transparency	11
E. Programme management arrangements	11
F. Monitoring and evaluation	12
VII. Risk management	12
Appendices	
I. Marco de resultados del COSOP	
II. Escenarios de transición	
III. Agricultura y el contexto rural	
IV. SECAP background study	
V. Acuerdo del punto de culminación	
VI. Estrategia de inclusión productiva: Lecciones aprendidas	
VII. México's normative budgetary framework and implications for lending programme	
VIII. Descripción de posibles operaciones crediticias	
IX. Fortalecimiento de los sistemas de financiamiento rural y participación del sector privado	
X. Fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación de los programas	
XI. Proceso de preparación del COSOP	
XII. Alianzas estratégicas	
XIII. Estrategia de cooperación Sur-Sur y triangular	
XIV. Country at a glance	
XV. Financial management issues summary	
XVI. Risk and risk management matrix	

COSOP delivery team

Regional Director:	Rossana Polastri
Country Director/Country Programme Manager:	Francisco Pichón
Regional Economist:	Paolo Silveri
Climate and Environment Specialist:	Oliver Page
Finance Officer:	Dario Rimedio
Programme Officer:	Andrea Marchetti
Programme Liaison Associate:	Patrizia D'amico
National team:	Hugo Gámez, Moira Del Ponte, Alejandra Macías, Nayeli Leyva, Raul Espinoza, René López, María del Rocío Díaz-Jimenez
FAO Investment Centre:	Fabrice Edouard, Dina López, Jean Risopoulos

Abbreviations and acronyms

CONAFOR	National Forestry Commission
COSOP	country strategic opportunities programme
CSPE	country strategy and programme evaluation
INAES	National Institute of Social Economy
M&E	monitoring and evaluation
PBAS	performance-based allocation system
PDI	Comprehensive Development Plan for Southern Mexico and Central America
PND	National Development Plan 2019-2024
PRODEZSA	Sustainable Development Project for Communities in Semiarid Areas for the Northern and Mixteca Regions
PROECO	Social Economy: Territory and Inclusion Project
SSTC	South-South and Triangular Cooperation
UMIC	upper-middle-income country
UNSDCF	United Nations Sustainable Development Cooperation Framework

Map of IFAD-funded operations in the country



The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

Map compiled by IFAD | 19-12-2019

Executive summary

1. In 2018/19, the Independent Office of Evaluation of IFAD carried out a country strategy and programme evaluation (CSPE) covering IFAD's operations in Mexico since 2007. This country strategic opportunities programme (COSOP) builds on the CSPE's recommendations and agreements reached with the Government of Mexico on IFAD's country programme for the period 2020-2025.
2. The United Mexican States is an example of the paradox confronted by a number of upper-middle-income countries. It is the second largest economy in Latin America and the Caribbean and the 15th largest in the world, and has a high Human Development Index, ranking 76th of 189 countries. Nevertheless, Mexico continues to face persistent economic and social gaps. Structural barriers to inclusive rural growth are aggravated by gender, age, ethnic and territorial gaps.
3. The COSOP goal centres around policy engagement: to support the active economic inclusion of the rural poor through innovative approaches that can be replicated on a larger scale within the framework of national policies, programmes and strategies. A focus on marginalized groups who are most at risk of being left behind and mainstreaming climate change, gender, youth and nutrition across all envisioned activities will remain a strategic priority for IFAD.
4. The COSOP goal will be pursued through three strategic objectives (SOs):
5. **Strategic objective 1:** Contribute to improving the food and nutrition security of smallholder producers and indigenous peoples. This will be achieved by enhancing their assets and organizational capacities to enable them to participate in markets, and by supporting the transition to more inclusive, productive, resilient and sustainable food systems in marginalized territories.
6. **Strategic objective 2:** Strengthen the impact and sustainability of results of the national programmes prioritized by the Government. This will be achieved by adopting and scaling up innovations and working methodologies generated in the context of IFAD operations to provide pathways for transition from social protection to economic inclusion of young people, women, indigenous peoples and other vulnerable populations in the country's southern and south-eastern territories.
7. **Strategic objective 3:** Contribute to strengthening climate change mitigation and adaptation strategies in the context of the family farming activities of vulnerable rural populations to build resilience, and support sustainable use of ecosystems. This will be achieved through climate mainstreaming efforts and by increasingly building a more programmatic approach for the entire portfolio.
8. The new strategy will also seek to support Mexico's capabilities to be an effective South-South and Triangular Cooperation (SSTC) actor in the framework of the Comprehensive Development Plan for Southern Mexico and Central America (PDI), and to link SSTC to subregional policy dialogue, in coordination with other development partners.
9. The IFAD Transition Framework (EB 2018/125/R.7/Rev. 1) and IFAD 2.0 reforms (EB 2019/128/INF. 4) provide the framework for supporting a country-level programmatic approach to Mexico, with a more differentiated offering of financial, operational and knowledge products and SSTC activities used in a synergetic manner to respond to government priorities and offer tailored solutions.
10. IFAD's engagement will be aligned with the National Development Plan (PND) 2019-2024 and the United Nations Sustainable Development Cooperation Framework (UNSDCF) 2020-2025. The COSOP is consistent with the country's long-term development goals and in full alignment with the government

investment programme and policy framework, centred around the economic inclusion of the rural poor, indigenous peoples and other marginalized groups.

11. The COSOP will cover the period 2020-2025, encompassing two performance-based allocation system (PBAS) financing cycles. IFAD seeks to expand available portfolio resources through a borrowing programme based on financing mobilized largely outside the PBAS, combining lending and non-lending instruments to expand IFAD's resource base. Higher levels of domestic and international cofinancing with an emphasis on climate finance, together with public resources used to leverage responsible private investment in rural areas, are thus critical to the new strategy.

United Mexican States

Country Strategic Opportunities Programme

2020–2025

I. Country context and rural sector agenda: key challenges and opportunities

1. With a population of almost 130 million people growing at a rate of 1.1 per cent in 2018,¹ great cultural diversity, favourable geography and abundant natural resources, Mexico is an example of the paradox faced by a number of upper-middle-income countries (UMICs). Its economy is the second largest in Latin America and the Caribbean (LAC) and the 15th in the world,² and it has a high Human Development Index, ranking 76th of 189 countries. Still, Mexico confronts structural problems such as inequality and marginalization of social groups, which are reflected in gender, ethnic and territorial disparities.
2. **Poverty.** Poverty rates have not varied significantly in the last decade.³ Poverty and extreme poverty affected 41.9 per cent (52.4 million) and 7.4 per cent (9.3 million) of the population in 2018, respectively. Extreme poverty is principally, although not exclusively, a rural phenomenon, and while only one quarter of Mexicans live in rural areas, approximately two thirds of them are extremely poor. Economic growth has not been inclusive and reducing disparities remains a key policy challenge.
3. **Inequality between territories and social groups.** Average growth rates in Mexico hide significant disparities in regional income and growth. The benefits of economic development have been shared unevenly, and poverty is entrenched and more difficult to root out in certain areas. In 2018, 68 per cent of the extremely poor lived in only six of 32 states. The concentration of poverty shows a persistent pattern: it is located primarily in Mexico's southern and south-eastern regions and in states with high proportions of indigenous peoples. Among Mexico's 20 poorest municipalities, with poverty levels exceeding 99 per cent of the population, 12 are located in Oaxaca; seven in Chiapas; and one in Guerrero. In these municipalities, rural poverty is often linked to fragility and severe climate change.⁴
4. **Women.** Although there is no gender gap in the poverty rate (44 per cent of women versus 43 per cent of men), women experience higher levels of deprivation in terms of food, healthcare and education. Most poor women live in rural areas and speak an indigenous language (80 per cent).⁵
5. **Indigenous peoples.** Indigenous peoples have historically suffered from the highest poverty rates in Mexico. Among all indigenous peoples in 2016, 71.9 per cent, equivalent to 8.25 million people, were living in poverty. The situation is even more critical for indigenous women in rural areas (eight of every 10 live in poverty, and four of every 10 in extreme poverty), as they face institutional and

¹ World Bank, World Development Indicators (2018).

² Mexico's economy is the 15th largest in the world in nominal terms and the 11th largest by purchasing power parity, according to the International Monetary Fund.

³ <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalnicio.aspx>.

⁴ https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Cambios_pobreza_pobreza_extrema_2008_2018.zip. See also SECAP note, appendix IV.

⁵ National Council for Evaluation of Social Development Policy (2017) and IFAD-FAO, *Closing the gaps: Public policy note for the inclusion of gender and an intercultural perspective in agriculture and rural development* (2019), <https://www.ifad.org/en/web/knowledge/publication/asset/41195962>.

legal barriers that hinder their equal access to land ownership as a means to increase their economic empowerment.⁶

6. **Afro-Mexican population.** The Afro-Mexican population is the third largest population group in Mexico and faces similar challenges as the indigenous peoples. Nearly 1.4 million people self-identify as Afro-descendent, representing 1.2 per cent of the total population.
7. **Youth.** Around 15.6 million young people live in rural areas, of whom 25.2 per cent of women and 7.6 per cent of men are neither working nor studying, and the proportion of those dedicated to agriculture is declining.⁷ With limited opportunities available to them, rural youth are more likely to migrate than adults. They face barriers in access to land, education and finance.⁸
8. **Marginalized groups.** Other marginalized groups include persons with disabilities and migrants. Adolescents in municipalities with high rates of migration who speak an indigenous language have the highest levels of poverty and extreme poverty. Social, political and environmental changes in Mexico's fragile neighbouring countries – particularly in relation to migration, displacement due to violence and climate change – continue to put pressure on areas of development in Mexico.
9. Mexico's net migration for 2019 is negative (approximately 308,000 people). There are Mexicans migrating to the United States, but also large numbers of Central Americans moving through Mexico towards its northern neighbour. Remittances entered Mexico at a record high of US\$33.47 billion in 2018, with annual growth of 10.5 per cent. Family remittances to El Salvador, Guatemala and Honduras and in 2018 represented 21.4 per cent, 21 per cent and 20 per cent of GDP, respectively.⁹
10. **Agriculture and rural context.** Although agriculture employs 14 per cent of Mexico's working population, it contributes less than 4 per cent to domestic GDP, and value added per worker in the sector is US\$5,555, well below the average for LAC and Organisation for Economic Co-operation and Development countries. However, national averages hide profound regional disparities. In 2015, five states in the northern and central regions contributed 50 per cent of Mexico's agricultural GDP, while southern states, where most rural poor reside, made minimal contributions.
11. The agricultural sector lags overall in terms of productivity, and this is a critical limitation to social and economic mobility of the rural population. More than 75 per cent of producers are smallholders with less than five hectares, characterized as semi-subsistence producers employing traditional practices that depend on seasonal rainfall patterns. These producers do not generally have access to improved seeds, irrigation, credit, insurance, technology or infrastructure for commercialization.¹⁰ The value chains most associated with smallholder producers are basic grains, coffee, cacao, small-scale livestock, forestry and fishing.
12. Forest management is also an important activity carried out mainly by title-holders of *ejido* and communal lands. Approximately 60 per cent of forests belong to communities and 12 million people live in forest areas, 88 per cent of them in highly marginalized territories. In 2015, approximately 992 community-based forest enterprises were active in the country. The surge of these community-based forest

⁶ National Institute of Indigenous Peoples (2015-2018); IFAD, *Nota técnica de país sobre cuestiones de los pueblos indígenas* [Technical country note on indigenous peoples issues], (2017).

⁷ Isidro Soloaga, *Diagnóstico de las juventudes rurales* [Rural youth – diagnostic assessment], (Latin American Centre for Rural Development [RIMISP], 2018).

⁸ National Council to Prevent Discrimination (CONAPRED, 2018b).

⁹ National Council to Prevent Discrimination (CONAPRED, 2018b).

¹⁰ See INEG (2018), World Bank (2018) based on AMCA (2016) and CONEVAL (2016).

enterprises reflects strong social capital in rural communities, despite the constraints on their competitiveness.

13. **Climate change.** Mexico ranks 64 of 181 countries on the Global Climate Risk Index.¹¹ Agriculture is very vulnerable to climate change, which therefore has a direct impact on the food security and livelihoods of rural and urban populations. Mexico's 242 most vulnerable municipalities (of which 89.67 per cent present high climate vulnerability and 10.33 per cent very high climate vulnerability) are located in the southern and south-eastern states.
14. **Nutrition.** Mexico faces enormous challenges around food security and nutrition: 24.6 million people lacked access to sufficient, safe and nutritious food in 2016. The proportions suffering from moderate and severe food insecurity are higher in rural areas (24.7 per cent) and among persons with disabilities (27.9 per cent) and indigenous peoples (30.5 per cent). The states with the highest poverty levels are also the ones with the highest levels of food deprivation, all located in the southern and south-eastern regions.¹²

II. Government policy and institutional framework

15. Subsequent to the presidential elections for the 2018-2024 term and in line with political campaign undertakings, emphasis has been placed on the creation of a broad range of new pro-poor programmes oriented to rural communities to promote greater self-sufficiency in food production. The plan targets vulnerable groups located in 'prioritized rural areas' located in the most marginalized municipalities, primarily in the south but also in the most disadvantaged areas of the north and central regions of Mexico.
16. The Special Concerted Programme for Sustainable Rural Development, a technical annex to the national budget (*Presupuesto Anual de Egresos de la Federación* or PPEF), consolidates the Federal Government's public spending in rural areas. This spending has been characterized over the years by its emphasis on social aspects, in part because most subsidies targeted to the rural poor have been of a compensatory rather than a productive nature.
17. The new Government's reformist policy has proposed significant changes to the public investment policy to "boost rural areas in a more equitable, productive and sustainable way" which are reflected in the PND 2019-2024. The 2020 PPEF responds to this new mandate by improving the targeting of the rural poor and indigenous peoples, and concentrating coverage in the southern and south-eastern regions, mainly Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla and Veracruz.¹³
18. The new vision also aims to change the perception that public policy can only be done with subsidies, which has prevailed in past administrations, with limited results in rural areas. There is also evidence that the effects of these subsidies have been regressively concentrated among the wealthiest producers, most of whom live in the country's northern states.¹⁴
19. **Nationally determined contributions.** Mexico has enacted a General Law on Climate Change based on the National Climate Change Strategy. The strategy establishes the legal framework to comply with the intended nationally determined contributions adopted during the 21st session of the Conference of Parties.

III. IFAD engagement: lessons learned

20. Since 1980, IFAD has approved 11 projects, contributing US\$213.8 million in cofinancing to their total cost of US\$407.8 million. IFAD's portfolio has been

¹¹ Germanwatch (2019).

¹² World Bank (2018).

¹³ See appendix III for a detailed description of the prioritized national programmes.

¹⁴ Subsidios al Campo en México <http://subsidiosalcampo.org.mx/wpcontent/uploads/2013/05/efectosDelPresupuestoSectorRural.pdf>.

financed with loans on ordinary lending terms as well as regional and country grants. There are two ongoing projects: the Sustainable Development Project for Communities in Semiarid Areas for the Northern and Mixteca Regions (PRODEZSA), being implemented by the National Forestry Commission (CONAFOR); and the Social Economy: Territory and Inclusion Project (PROECO), being implemented by the National Institute of Social Economy (INAES). Four grants are also currently being implemented by the University of the Andes (Colombia); Slow Food; the Economic Commission for Latin America and the Caribbean and INAES; and the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture.

21. The Independent Office of Evaluation of IFAD conducted a CSPE in 2018/19 covering IFAD's operations in Mexico since 2007. It identified several weaknesses in the portfolio: (i) overly broad geographic coverage; (ii) insufficient links to national policies and institutions and underestimation of risks associated with changing government priorities; (iii) weak coordination between implementing entities, federal departments and subnational levels of government; (iv) designs with multiple objectives and components out of proportion with available budgetary resources; (v) inflexible operating regulations; (vi) weak monitoring and evaluation (M&E) and knowledge management systems; and (vii) limited IFAD country presence.
22. The CSPE also identified some successes and lessons learned that can be built upon:
23. The projects implemented by CONAFOR, including the Sustainable Development Project for Rural and Indigenous Communities of the Semi-Arid North-West, the Community-based Forestry Development Project in Southern States (Campeche, Chiapas and Oaxaca) (DECOFOS) and PRODEZSA, have shown better performance. These operations have contributed to diversifying the livelihoods and incomes of smallholders and their families and have demonstrated that achieving environmental improvements can generate additional economic benefits for communities. The areas of impact include promoting a transition of community forestry from subsistence to a commercial activity; incorporation of *avecindados* (women and other groups without land rights) in the productive initiatives promoted within *ejidos*; and delivery of support services benefiting semiarid zones with high levels of marginalization.
24. Equally important was the experience of the Rural Productive Inclusion Project (PROINPRO), which targeted a segment of the population receiving conditional transfers to support their economic inclusion through complementarity support leading to graduation of beneficiaries. Despite its early closing, the merit of this pilot project lay in putting forward a model to more sustainably address poverty among broad sectors of the population that only benefit from social protection programmes. Appendix VI discusses in detail the lessons learned from PROINPRO that are of particular relevance to the new COSOP in its aim to support better integration between economic inclusion and social protection.
25. Several challenges affecting portfolio performance relate to the budgetary normative framework that regulates Mexico's collaboration with international financial institutions (IFIs), including the principle of non-additionality, the non-multiannuality of budgets, restrictions on the functioning of project coordination units, and inflexible operating rules. Appendices VII and XVI review these issues and their impact on the lending programme, which at the same time challenge IFAD to excel in credibility and quality of results.
26. The challenges are not unique to Mexico but exemplify the evolving nature of IFAD's partnership with UMICs. In response, IFAD needs to engage in dialogue at a high level with the federal entities that authorize and manage the annual budget. A more significant country presence is essential to build a closer dialogue and create the conditions required to better integrate the country programme with national

regulations and processes. This should be a key response to improve past portfolio performance.

IV. Country strategy

A. Comparative advantage

27. IFAD's mandate is to invest in the poorest and most vulnerable rural population groups living in the most marginalized territories. However, IFAD's available financing represents a very small share of the rural public spending budget, and the Mexican Government has access to alternative sources of financing. This has two significant implications: first, Mexico will only engage and partner with IFAD in the presence of assurances that the Fund can provide strong technical value added without unnecessary transaction costs. Second, to provide value added in Mexico, IFAD's work must be of exceptionally high quality based on an in-depth knowledge of the country and its institutions.
28. IFAD's challenge in Mexico is thus to effectively complement the country's efforts to reduce poverty and inequality by offering innovative solutions that can support the Government on initiatives primarily oriented to improve the quality, efficiency and targeting of public spending in rural areas. Based on the adoption and scaling up of innovations and approaches generated in the context of the smaller IFAD interventions, government programmes that focus mainly on social protection can be supported to facilitate pathways for the transition from social protection to economic inclusion of young people, women and indigenous peoples living in territories with high levels of marginalization.
29. IFAD's comparative advantage lies in building the capacity, productivity and market participation of rural people using approaches and instruments that encourage the Government to support the economic inclusion of the rural poor, particularly women, youth and indigenous peoples. Mexico, on the other hand, has undeniable capacities to cooperate with other Member States, especially in Central America within the framework of the recently launched PDI. This initiative, developed under the leadership of the Mexican Government, seeks to work with countries in the region to address the causes of unemployment and violence that subsequently result in migration.

B. Target group and targeting strategy

30. **Target group.** The CSPE recommended that IFAD adopt a more focused geographic targeting approach commensurate with its available resources. Grounded in the priorities of the PND, the new strategy will focus on rural people who might otherwise be left behind, in particular rural indigenous peoples, populations of Afro-Mexican descent, and women and young people suffering from rural poverty in the country's southern states. These geographic areas encompass approximately 3.7 million poor households that have the highest proportion of rural youth and women living in poverty and extreme poverty and suffering food insecurity.

Characteristics of targeted federative entities

<i>Federative entity</i>	<i>Poverty</i>	<i>Extreme poverty</i>	<i>Indigenous peoples</i>	<i>Rural women/ rural pop.</i>	<i>Rural youth/entity's youth</i>	<i>Food insecurity</i>
Chiapas	76.4%	29.7%	32.7%	52.3%	66%	19.4%
Oaxaca	66.4%	23.3%	43.7%	50.6%	74%	31.4%
Guerrero	66.5%	26.8%	19.3%	51.8%	58%	27.8%
Veracruz	61.8%	17.7%	13.6%	51.1%	59%	22.2%

31. **Targeting strategy.** The targeted territories are characterized by limited investment in public goods and productive assets, a lack of economic dynamism and situations of fragility; however, agriculture is still an important source of employment in these areas. Based on the PND, the Government proposes to strengthen initiatives in those territories that are the most socially, economically and

environmentally vulnerable to extreme climate factors; and to better coordinate social protection programmes and productive inclusion programmes targeting poor groups.

32. IFAD's focus on the country's southern and south-eastern municipalities will also help leverage the impact of the PDI. These regions receive migrants from El Salvador, Guatemala and Honduras, who enter Mexico through Chiapas and have a temporary presence in the southern region.
33. The strategy shall also maintain its territorial targeting of the semiarid zones in central and northern Mexico where CONAFOR is currently implementing PRODEZSA. These areas include highly marginalized populations and are among the country's most vulnerable to climate change. To the extent possible, IFAD's interventions will attempt to include other federative entities with populations presenting these same characteristics.

C. Overall goal and strategic objectives

34. The COSOP goal is policy-related in nature: To support the active economic inclusion of the rural poor through innovative approaches that can be replicated on a larger scale within the framework of the national policies, programmes and strategies. This will be pursued through three strategic objectives (SOs).
35. **Strategic objective 1:** Contribute to improving food and nutrition security of smallholder producers and indigenous peoples. This will be achieved by enhancing their assets to increase their productivity, and strengthening their organizational capacities to enable them to participate in markets while building resilience in the face of a changing climate, thereby fostering inclusion and sustainability in food systems in marginalized territories.
36. **Strategic objective 2:** Strengthen the impact and sustainability of results of the national programmes prioritized by the Government. This will be achieved by adopting and scaling up innovations and working methodologies generated in the context of IFAD operations to provide pathways for transition from social protection to economic inclusion of young people, women, indigenous peoples and populations of Afro-Mexican descent in the country's southern and south-eastern territories.
37. **Strategic objective 3:** Contribute to strengthening climate change mitigation and adaptation strategies in the context of the family farming activities of vulnerable rural populations to build resilience, and support sustainable use of ecosystems. This will be achieved through climate mainstreaming efforts supported by cofinancing from the Global Environment Facility (GEF), the Green Climate Fund (GCF) and the Adaptation Fund (AF), and increasingly building a more programmatic approach for the entire portfolio.
38. The new strategy will also seek to support Mexico's capabilities to be an effective SSTC actor in the framework of the PDI initiatives towards Central America with a focus on territorial development. This will be achieved through technical cooperation, knowledge exchange, specialized technical assistance and capacity-building within the framework of the PDI; and by linking SSTC to subregional policy dialogue, in coordination with other development partners.
39. IFAD 2.0 reforms provide the framework for supporting a tailored country-level programmatic approach to Mexico, with a more differentiated offering of financial, operational and knowledge products used in a synergetic manner to help achieve the country's goals of rural inclusion and poverty reduction. This will allow IFAD to broker more and better partnerships between the national and state level, farmers' organizations, the private sector and other United Nations agencies to expand IFAD's resource base beyond the PBAS and build synergies between the different modalities.

40. **Corporate priorities and alignment.** A focus on marginalized groups who are most at risk of being left behind and mainstreaming climate change, gender, youth and nutrition across all envisioned activities will remain a strategic priority for IFAD. The SOs are directly linked to the PND 2019-2024 and the following general pillars: justice and rule of law, welfare and economic development. The SOs are also aligned with the three working pillars defined in the UNSDCF 2020-2025: (i) equality and inclusion; (ii) prosperity and innovation; and (iii) green economy and climate change. The COSOP will contribute to the achievement of the following Sustainable Development Goals (SDG): SDG1 (no poverty), SDG2 (zero hunger), SDG5 (gender equality), SDG8 (decent work and economic growth), SDG10 (reduced inequalities), SDG13 (climate action) and SDG17 (partnerships for the goals).

D. Menu of IFAD interventions

41. To achieve the SOs, and through the COSOP, the country programme will evolve from being project focused to offering Mexico a differentiated country programmatic model seeking to leverage finance and create synergies between IFAD's financial and technical products as follows:
- (i) Loans for operations directly linked to the national programmes and policies in which the new Government is firmly advancing reforms to support economic inclusion of the very poor and marginalized rural populations – possibly using a policy-based lending instrument and results-based lending (RBL) approaches to enhance quality and impact of rural spending;
 - (ii) Policy engagement and reimbursable technical assistance contributing to the development of innovative approaches about new ways of working with the target population that are replicable on a larger scale;
 - (iii) Regional grants for SSTC and knowledge management to enhance the portfolio results, impact and sustainability; and
 - (iv) Deployment of new financing and risk management instruments to catalyse private sector engagement, knowhow and innovation for farmers' organizations and rural micro, small and medium-sized enterprises targeting women and youth, who are currently underserved.
42. The Government has asked IFAD to show flexibility in the lending operations being considered as part of the new strategy. Since economic growth performance during 2020 will be a key factor for ensuring continuity of the ongoing institutional reforms and changes to national programmes targeting rural areas, it is risky for the Government at this time to endorse a particular lending priority in advance. Therefore the COSOP will provide flexibility in the following intervention options (see appendix VIII):
- (i) Strengthen collaboration with the *Secretaría de Bienestar* (Ministry of Wellbeing) and INAES through the national programme *Sembrando Vida* (Sowing Life). Building on the experience of PROECO, the programme would develop operational linkages with *Sembrando Vida* and INAES to support the economic inclusion of very poor rural producers, women and youth who have traditionally been left out of federal programmes. The objective would be to test new methodologies that complement the actions and scope of *Sembrando Vida*, focusing on financial inclusion, market access and consolidation of agroforestry systems.
 - (ii) Consolidate work with CONAFOR and the Ministry of Environment and Natural Resources (SEMARNAT). The programme would target semiarid zones as promoted by CONAFOR and scale up PRODEZSA's work focusing on the economic inclusion of rural communities in the semiarid regions by supporting better articulation with initiatives undertaken by the National Commission on Arid Zones (CONAZA) and the Ministry of Agriculture and Rural Development (SADER) to increase resilience in these areas, specifically through soil and

water conservation initiatives, support for small-scale livestock production, introduction of agrosilvopastoral systems, and fostering inclusion of agroforestry value chains.

- (iii) Working with the SADER programmes targeting small-scale producers in poor regions to improve their asset base and organizational capacities to participate in markets, and advance the transition to more resilient and inclusive food systems. IFAD will contribute to areas related to inter-institutional coordination, support for quality services, economic organization, stakeholder participation and transparency, and synergies with social protection programmes.
 - (iv) Development of lines of collaboration with indigenous peoples and Afro-Mexican populations through the National Institute of Indigenous Peoples (INPI), including: (i) improving food and nutrition security based on local agrisystems to promote food sovereignty; (ii) support for rural entrepreneurship to improve the indigenous economy, within the framework of indigenous rights and autonomy; and (iii) investments in small-scale infrastructure for community-based projects in indigenous tourism. The innovations that will be generated as a result of this collaboration would be scaled up with government financing in the framework of the new provisions contained in annex 10 of the federal budget, which mandates that at least 10 per cent be targeted to indigenous peoples.
43. The COSOP will also seek to develop the opportunities offered by IFAD's new Private Sector Engagement Strategy (PSS) and Private Sector Financing Programme (PSFP) via guarantees mechanisms for financial intermediaries and leveraging remittances. Mexico has a broad range of farmers' organizations operating in strategic food value chains and agroforestry activities, but their participation is weak due to lack of working capital and quality equipment. For their financing, these organizations depend on government subsidies, which are usually not suitable for business development needs and are increasingly scarce.
44. IFAD can contribute to ongoing efforts to support a risk capital facility for organizations of forestry and agroforestry producers, and strengthen financial intermediaries so that they can adequately analyse the risks and grant credit lines from public banks. Potential PSFP investments are discussed in appendix IX and include:
- (i) Develop a risk capital facility with public and private entities to provide equity and debt financing to producers' organizations in order to enhance their inclusion in strategic value chains for the poorest indigenous sector;¹⁵
 - (ii) Implement climate and price mitigation risk management (CACHET) to reduce producers' risk, build their capacity and enhance access to credits; and
 - (iii) Encourage savings based on remittances as guarantees to leverage potential funding for farmers' organizations.¹⁶

Non-lending activities

45. Considering the anticipated reduction in the overall grant envelope, new operations will be designed with clear policy-related objectives, and with dedicated resources for supporting knowledge generation and partnership-building to leverage the impact of the loan portfolio and bring influence to higher-level national policies. The following key areas will be addressed:

¹⁵ Particularly, agroforestry systems (coffee, cocoa, non-timber products) provide the greatest opportunities for strengthening resilience of ecosystems to climate change.

¹⁶ Mobilizing diaspora investments into youth and women-led rural businesses and leveraging remittances for youth financial inclusion are particularly key.

- (i) Technical assistance to INAES and the *Secretaría de Bienestar* to support systematization and outreach for scaling up the productive inclusion model from the Social Economy in Mexico embedded in the implementation of PROECO. INAES is a decentralized entity of the *Secretaría de Bienestar* implementing the *Sembrando Vida* programme, which has the largest budgetary allocation to promote the productive inclusion of the rural poor.
- (ii) Technical assistance to the Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Development (SEDATU) to improve the design of territorial interventions that facilitate access by rural youth to the new government programmes – *Jóvenes Construyendo el Futuro* and *Sembrando Vida*, and support their economic inclusion. This collaboration seeks to provide learning opportunities around the institutional coordination that is necessary to implement productive inclusion programmes for youth and other vulnerable rural groups.
- (iii) Within the PDI framework, collaboration with the Mexican Agency for International Development Cooperation (AMEXCID) is envisaged to promote SSTC initiatives towards Central America in the realm of territorial development, particularly of lagging regions targeted by IFAD operations in the region and linking SSTC to subregional actions and policy dialogue.¹⁷
- (iv) A number of other short-term reimbursable technical assistance initiatives are also feasible in areas where IFAD has a comparative advantage, linked to economic inclusion of the rural poor (human capital development, organizational strengthening, improvement of technical and business capacities) and access by indigenous peoples to climate finance.

V. Innovations and scaling up for sustainable results

- 46. The COSOP sets new standards for defining IFAD's partnership with UMICs on a transitional path through an adaptable programme to reach commonly agreed objectives. Many of these more sophisticated UMICs are rapidly changing the nature of their demand, and it is a priority for IFAD to evolve its business model so as to ensure its relevance and value added. Hence, the COSOP is placed in the context of the Transition Framework and ongoing IFAD 2.0 reforms, and delivered through a combination of sovereign and non-sovereign financial instruments, as well as technical assistance and SSTC initiatives to respond to government priorities and offer tailored solutions.
- 47. The strategy is centred around policy engagement grounded in the active economic inclusion of the rural poor through innovative approaches that can be replicated on a larger scale within the framework of the national policies and programmes, with leveraged financing from Mexico's large rural budget. This scaling up vision of impact implies the development of alliances with new executing partners, and a different universe and scale of beneficiaries. Policy-based lending and RBL approaches will be explored to enhance the quality and impact of rural spending.
- 48. Mexico's position as an UMIC and its leadership in SSTC frameworks demands that this dimension be prioritized as one of the core areas for IFAD support. Linking SSTC to subregional policy dialogue on Central America is also an innovative feature of the COSOP that is expected to produce benefits transcending Mexico's strategy and generating synergies with IFAD's portfolios in these other countries.

VI. COSOP implementation

A. Financial envelope and cofinancing targets

- 49. The COSOP covers the 2020-2025 period and includes the Eleventh Replenishment of IFAD's Resources (IFAD11) and IFAD12 cycles. Based on the base case scenario, IFAD could formulate one new operation designed over two financing cycles (with a

¹⁷ Appendix XIII details the COSOP's SSTC strategy, including targets for SSTC scenarios and activities.

financing gap for IFAD12) or two different projects over each cycle. Under the low and high case scenarios, PBAS allocations and COSOP priorities would remain unchanged (appendix II). However, in defining its financial envelope, the new strategy takes into consideration IFAD's Transition Framework and IFAD 2.0 discussions to build an enhanced package of support beyond the PBAS.

50. Higher levels of domestic and international cofinancing with an emphasis on climate finance (GEF, GCF, AF), along with the use of public resources to leverage responsible private investment in rural areas, will thus be important components of the new strategy. Other potential cofinanciers include the OPEC Fund for International Development, the French Development Agency, the World Bank, the European Union and the Spanish Trust Fund. RBL will be used to provide assurance to partners that cofinancing is being invested effectively.

Table 1

IFAD financing and cofinancing of ongoing and planned projects

Millions of United States Dollars

Project	IFAD financing	Cofinancing		Cofinancing ratio
		Domestic	International	
Ongoing				
PRODEZSA	20.7	6.32	15	
PROECO	35.37	19.24		
Planned				
New project	38.45	45	35	
Total	94.52	70.56	50	1:1.2:0.9

B. Resources for non-lending activities

51. Regional grants will be used in line with the overall focus of the COSOP for supporting policy engagement, SSTC, partnership-building, knowledge generation and piloting innovations. These non-lending activities are crucial for supporting Mexico's country-level programmatic model in collaboration with country partners.

C. Key strategic partnerships and development coordination

52. IFAD's partners for achieving the SOs are the *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (Ministry of Finance) and the Ministry of Foreign Affairs (SRE). Both institutions worked closely with IFAD in the formulation of the COSOP and drafting of the agreement at completion point (ACP) in response to CSPE recommendations.
53. IFAD will work closely with the sectoral agencies of the Federal Government, including SADER; the *Secretaría de Bienestar*, through INAES and the *Banca Social*; SEMARNAT, through CONAFOR, the National Commission for Natural Protected Areas (CONANP) and the National Commission for the Knowledge and Use of Biodiversity (CONABIO); SEDATU; AMEXCID; the Ministry of Labour and Social Welfare (STPS); and the Inter-Ministerial Commission on Climate Change (CICC). To support financial inclusion of its target groups, IFAD will develop closer collaboration with the national agricultural development bank (FIRA) and National Bank for Agricultural, Rural, Forestry and Fisheries Development (FND), as well as the Mexican Rural Development Foundation.
54. IFAD will also collaborate with: (i) INPI to ensure effective inclusion of indigenous peoples and Afro-Mexican populations in all programmes and initiatives; (ii) producer organizations, such as the National Union of Autonomous Regional Peasant Organizations (UNORCA) and the Mexican Civil Council for Sustainable Silviculture; and (iii) civil society organizations, such as the Mexican Association for the Coffee Value Chain (AMECAFE), Oaxaca State Coordination Agency for Coffee Growers (CEPCO), Mexican Association of Social Sector Credit Unions (AMUCSS), National Union of Communal Forestry Organizations (UNOFOC), National Association

of Rural Producers' Commercial Enterprises (ANEC) and Mexican Network of Peasant Forestry Organizations (MOCAF), which deliver support services to rural producer groups.

55. In leveraging private sector financing, IFAD will seek out partnerships with reputable national entities such as the National Agriculture Council (CNA), National Agriculture Council Confederation of Rural Property Owners (CNPR), *Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce* (COFUPRO) and others that share IFAD's values and deliver benefits to small producers.
56. In addition to the Federal Government, IFAD will maintain dialogue with the State-level governments and agencies involved in its loan portfolio to leverage cofinancing and facilitate scaling up and sustainability of results.
57. IFAD will seek collaborative actions with other IFIs such as the World Bank and European Union with larger complementary financial, technical and advisory services in order to leverage IFAD's limited resources and reach the desired scales of intervention and results.
58. IFAD will continue coordinating actions with other United Nations agencies engaged with the UNSDCF. Cooperation with the Food and Agriculture Organization of the United Nations "100 Hunger-Free Territories" initiative will continue under the PDI, and operational synergies with UN Women, the United Nations Development Programme and United Nations Environment Programme will be explored in the context of the loan portfolio and UNSDCF.

D. Beneficiary engagement and transparency

59. In line with its newly approved Beneficiary Feedback Framework, IFAD will ensure that all new programmes promote good governance, accountability and meaningful engagement by beneficiaries throughout the programme cycle. To this end, the following aspects will be incorporated:
 - (i) Development of M&E arrangements that leverage collaboration with non-state actors such as farmer's organizations and civil society organizations to monitor programme performance;
 - (ii) Development of stakeholder capacities to participate in and manage regular programme feedback mechanisms;
 - (iii) Support capacity-building and promote SSTC in areas related to transparency and accountability; and
 - (iv) Engage in proactive public information disclosure on programme progress and results as a crucial aspect of creating an enabling environment for stakeholder engagement.

E. Programme management arrangements

60. Programme management priorities are outlined in the ACP in appendix V. The country team will continually assess bottlenecks and risks to successful programme implementation and sustainability; monitor changes in implementation circumstances requiring adjustments to individual project designs; and appraise the continued relevance of the SOs to the country and proactively propose changes to the programme results management framework when appropriate.
61. IFAD will strengthen its country presence and invest greater efforts in building a closer dialogue with the Government, so that a programmatic approach can be realized. Opportunities created by the new Panama hub will be optimized through frequent missions to Mexico by the country director and closer engagement of hub thematic specialists to support operations and policy engagement.

F. Monitoring and evaluation

62. The CSPE recommended that IFAD strengthen M&E and knowledge management systems to improve learning from the portfolio. As discussed, operational restrictions related to the functioning of project coordination units have limited their effectiveness and M&E performance (see appendix VII).
63. The COSOP results framework includes measurable outcome indicators aligned with the achievement of PND and UNSDCF goals. All operations will report on the COSOP indicators at outcome and output levels. Reported data will be disaggregated by sex, age and specific vulnerable groups targeted by IFAD operations.
64. To ensure adequate methodological support, IFAD is exploring collaboration with the Centre for Economic Research and Development (CIDE), a centre of excellence, based in Mexico, of the Programme in Rural Monitoring and Evaluation (PRiME). Appendix X sets out the key principles for strengthening M&E and knowledge management in the design of future programmes.
65. A midterm COSOP results review will be conducted in 2023 to assess progress towards results and make required adjustments in the strategy and results framework. The COSOP completion review will be undertaken in mid-2024 to ensure alignment with Mexico's government cycle.

VII. Risk management

66. Appendix XVI presents a detailed matrix with the main risks to achieving the COSOP objectives in response to past implementation challenges and the country's highly dynamic institutional environment. Risk mitigation measures are also presented in the matrix, and the entry points for defining a clear approach to country programme improvement are discussed throughout the main text.

Marco de Resultados del COSOP

Country strategy alignment <i>What is the country seeking to achieve?</i>	Related SDG and UNDAF outcomes	Key COSOP results <i>How is IFAD going to contribute?</i>			
		Strategic objectives <i>What will be different at the end of the COSOP period?</i>	Lending and non-lending activities for the COSOP period	Outcome indicators <i>How will the changes be measured?</i>	Milestone indicators <i>How will progress be tracked during COSOP implementation?</i>
<p>El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 de México pretende en su objetivo más general "Transformar la vida pública del país para lograr un desarrollo incluyente"</p> <p>Los objetivos estratégicos del COSOP 2020-2025 están alineados al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 en sus tres ejes generales "Justicia y Estado de Derecho", "Bienestar" y "Desarrollo Económico", en los siguientes objetivos específicos:</p> <p>Justicia y Estado de Derecho</p> <p>1.7. Implementar una política migratoria integral apegada a los derechos humanos, reconociendo la contribución de las personas migrantes al desarrollo de los países.</p> <p><i>Estrategia 1.7.5. Establecer políticas públicas con perspectiva de género y enfoque intercultural que permitan asegurar la atención de las personas migrantes, con especial atención a niños y niñas, que vivan o transiten</i></p>	<p>Efecto directo 1. Al 2025, el Estado Mexicano cuenta con una estrategia integral de desarrollo social, combate a la pobreza multidimensional y a la desigualdad, con enfoque integrado de derechos humanos, género, interculturalidad, ciclo de vida y territorial, que incorpora mecanismos redistributivos sin dejar a nadie atrás.</p> <p>Indicadores de ODS: 1.1.1; 1.2.1; 1.2.2.; 1.a.1; 1.a.3</p> <p>Efecto directo 3 Al 2025, el Estado mexicano planifica con enfoque territorial, de población y con perspectiva de género, estrategias</p>	<p>SO 1. Contribuir a la mejora de la seguridad alimentaria y nutricional mediante la transición a sistemas alimentarios más resilientes e inclusivos en territorios de alta marginación.</p> <p>SO 2. Potenciar el impacto y la sostenibilidad de los resultados de programas prioritarios del gobierno mediante la adopción y el escalamiento de innovaciones y buenas prácticas que faciliten el tránsito hacia la inclusión productiva de</p>	<p>Lending/investment activities Ongoing:</p> <ul style="list-style-type: none"> México: PRODEZSA (US\$ 42.02 millones); PROECOSOCIAL (US\$ 52.61 millones) <p>Non-lending/non-project activities</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento institucional y ampliación de escala del modelo de inclusión productiva en México (Donación) (US\$ 0.575 millones) <p>Lending/investment activities Ongoing:</p> <ul style="list-style-type: none"> México: PRODEZSA (US\$ 42.02 millones); PROECOSOCIAL (US\$ 52.61 millones) Guatemala, El Salvador y Honduras, se invierte alrededor de US\$ 228.81 millones, de los cuales se ha movilizado 	<p>Todas las operaciones del FIDA en México hacen contribuciones estratégicas a políticas públicas importantes, principalmente aquellas relacionadas con inclusión productiva y la mejora de la seguridad alimentaria y nutrición, que son reconocidos y valorados por nuestras contrapartes en el GdM.</p> <p>Todas las operaciones del FIDA en México tienen sistemas de evaluación de alta calidad que permiten identificar rigurosamente sus resultados y las causas de los mismos</p> <p>Aumenta el % del presupuesto federal sectorial agropecuario, que se destina a pequeños productores y campesinos (PEC)</p> <p>Se mejora la articulación e integración entre</p>	<p>Entre 5 y 10% de población rural de los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero que en 2018 estaban en extrema pobreza y que logran superar dicha condición en 2025 (de acuerdo con tendencias de la medición de pobreza extrema)</p> <p>Entre 2 y 5% de población rural que en 2018 tenían carencia por acceso a alimentos y que logran superar esa condición (de acuerdo con tendencias de la medición de carencia por acceso a la alimentación)</p> <p>Número de personas atendidas por los proyectos FIDA en México</p> <p>SO 2</p> <p>Entre 10 y 20% de incremento entre 2018 y 2025 del ingreso (activos) promedio per cápita de los hogares rurales pobres atendidos directamente por operaciones FIDA</p>

Country strategy alignment <i>What is the country seeking to achieve?</i>	Related SDG and UNDAF outcomes	Key COSOP results <i>How is IFAD going to contribute?</i>			
		Strategic objectives <i>What will be different at the end of the COSOP period?</i>	Lending and non-lending activities for the COSOP period	Outcome indicators <i>How will the changes be measured?</i>	Milestone indicators <i>How will progress be tracked during COSOP implementation?</i>
<p><i>en México, o bien, retornen a México con acciones específicas que faciliten su integración social y productiva, garantizando un trato no discriminatorio.</i></p> <p>Bienestar</p> <p>2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios.</p> <p><i>Estrategia 2.1.6. Promover la inversión en infraestructura sostenible y resiliente para satisfacer la demanda de agua potable y saneamiento, para consumo personal y doméstico, priorizando a los grupos históricamente discriminados.</i></p> <p>2.3. Promover y garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.</p> <p><i>Estrategia 2.3.2. Articular las políticas y programas orientados a la producción sostenible para promover la</i></p>	<p>inclusivas para generar prosperidad compartida que reduzca la desigualdad y la pobreza.</p> <p>Indicadores ODS: 1.1.1; 1.b.1; 8.1.1; 9.1.3; 10.1.1; 10,2,1</p> <p>Efecto Directo 4</p> <p>Al 2025, el Estado mexicano cuenta con una estrategia de desarrollo productivo que promueve la asociatividad, la innovación, la productividad y la competitividad, así como el incremento de contenido nacional en los encadenamientos productivos con mejor gobernanza para la igualdad.</p> <p>Indicadores ODS: 2.3.1; 2.3.2; 9.3.1; 9.3.2</p>	<p>jóvenes, mujeres y pueblos indígenas en los territorios con mayor nivel de marginación.</p> <p>SO 3. Contribuir a las iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular de México hacia Centroamérica y el Caribe, aportando a los esfuerzos de los países en el desarrollo rural territorial.</p>	<p>recursos externos de alrededor de US\$ 119.72 millones. Suman préstamos y donaciones.</p> <p>Non-lending/non-project activities</p> <ul style="list-style-type: none"> Mejorando la articulación entre intervenciones de protección social y desarrollo productivo rural en países en desarrollo: lecciones de América Latina y África. (Donación Regional) (US\$ 1.82 millones) Juventud Indígena: Salvaguarda y promoción del patrimonio alimentario (Donación mundial) (US\$ 1.16 millones) Iniciativas de CSST promovidas para el fortalecimiento de capacidades nacionales y/o territoriales en países de CA en el marco del DPI 	<p>programas prioritarios para atender e incentivar la inclusión productiva de la población rural pobre.</p> <p>CONAFOR consolida e institucionaliza un modelo de intervención que articula de manera sostenible actividades agrícolas y forestales, así como otras generadoras de ingreso no agrícola en zonas de alta y muy alta marginación, que anteriormente no estaban siendo atendidas por la institución.</p> <p>Se realizan al menos 3 Intercambios de cooperación Sur-Sur realizados: de México hacia CA o viceversa</p>	<p>% de reducción de las brechas entre hogares rurales indígenas y no indígenas, atendidos directamente por operaciones del FIDA, en: producción de alimentos, ingresos derivados de actividades económicas, acceso a políticas y programas para los cuales califican, acceso a crédito y servicios financieros rurales</p> <p>Número de programas del gobierno federal con objetivo de inclusión productiva y cambios en su presupuesto</p> <p>Entre 20 y 30% de mujeres y 15 y 20% de jóvenes rurales que se integran a las actividades productivas de proyectos atendidos por las operaciones FIDA (este indicador atiende al programa posible con SEDATU)</p> <p>% beneficiarios de operaciones financiadas por el FIDA que tienen acceso a servicio financieros (este indicador</p>

Country strategy alignment <i>What is the country seeking to achieve?</i>	Related SDG and UNDAF outcomes	Key COSOP results <i>How is IFAD going to contribute?</i>			
		Strategic objectives <i>What will be different at the end of the COSOP period?</i>	Lending and non-lending activities for the COSOP period	Outcome indicators <i>How will the changes be measured?</i>	Milestone indicators <i>How will progress be tracked during COSOP implementation?</i>
<p><i>oferta de alimentos a precios accesibles de preferencia en localidades de alta marginación, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y con altos niveles de violencia.</i></p> <p>2.5 Garantizar el derecho a un medio ambiente sano con enfoque de sostenibilidad de los ecosistemas, la biodiversidad, el patrimonio y los paisajes bioculturales.</p> <p><i>Estrategia 2.5.2. Aprovechar sosteniblemente los recursos naturales y la biodiversidad con base en una planeación y gestión económica comunitaria con enfoque territorial, de paisajes bioculturales y cuencas.</i></p> <p><i>Estrategia 2.5.9. Fomentar la creación y fortalecimiento de empresas en el Sector Social de la economía que favorezcan el mejor aprovechamiento del patrimonio social, cultural y medioambiental de las comunidades.</i></p> <p>3.1. Propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero priorizando la</p>					<p>de inclusión financiera se contempla en prácticamente todas las intervenciones posibles)</p> <p>SO 3. Al menos una iniciativa de cooperación Sur-Sur triangular implementada con la participación de México en el marco del PDI</p> <p>Al menos dos procesos nacionales y/o territoriales fortalecidos en países de CA con la cooperación de México</p>
	<p>Efecto Directo 6 Al 2025, el Estado mexicano implementa políticas, estrategias y programas que permitan transitar hacia una economía verde que promueva la mitigación al cambio climático y el reforzamiento del marco institucional considerando la eficiencia energética, la</p>	<p>El tema de medio ambiente es transversal a los objetivos estratégicos del COSOP y se incluye en el marco de resultados porque se alinea con objetivos del UNSDF y del PND</p> <p>Contribuir a fortalecer las capacidades de mitigación y adaptación al cambio climático en la agricultura familiar de pueblos originarios, jóvenes y mujeres rurales vulnerables en territorios con altos niveles de marginación.</p>	<p>Lending/investment activities Ongoing:</p> <ul style="list-style-type: none"> México: PRODEZSA (US\$ 42.02 millones); PROECOSOCIAL (US\$ 52.61 millones) <p>Non-lending/non-project activities</p> <ul style="list-style-type: none"> Gestión del Conocimiento para la Adaptación de la Agricultura Familiar al Programa de Cambio Climático (Donación regional) (US\$ 3.15 millones) 	<p>La mitigación y adaptación al cambio climático es considerado en los programas prioritarios del gobierno federal a través de acciones específicas que se valorarán en indicadores del marco lógico.</p>	<p>% de población indígena capacitada a través de las operaciones del FIDA en tenas de mitigación y adaptación al cambio climático (este indicador atiende la posible intervención a través de INPI)</p> <p>Toneladas de CO2 mitigadas (GHG análisis)</p>

Country strategy alignment <i>What is the country seeking to achieve?</i>	Related SDG and UNDAF outcomes	Key COSOP results <i>How is IFAD going to contribute?</i>			
		Strategic objectives <i>What will be different at the end of the COSOP period?</i>	Lending and non-lending activities for the COSOP period	Outcome indicators <i>How will the changes be measured?</i>	Milestone indicators <i>How will progress be tracked during COSOP implementation?</i>
<p>atención al rezago de la población no atendida y la asignación más eficiente de los recursos a las actividades con mayor beneficio económico, social y ambiental.</p> <p><i>Estrategia 3.1.2. Fortalecer la oferta de financiamiento y servicios complementarios en condiciones accesibles y favorables, particularmente a las personas emprendedoras, las MiPyMEs, el sector rural y las empresas y organismos del sector social de la economía, priorizando los proyectos que fomenten una economía sostenible con respeto a los derechos humanos.</i></p> <p>3.3. Promover la innovación, la competencia, la integración en las cadenas de valor y la generación de un mayor valor agregado en todos los sectores productivos bajo un enfoque de sostenibilidad.</p> <p><i>3.3.4. Generar programas que impulsen la integración de las empresas en las cadenas de valor y de proveeduría y en la actividad exportadora, ofreciendo asesoría especial para facilitar la entrada de grupos no</i></p>	<p>promoción de energías limpias y renovables, así como producción, consumo, transporte, ciudades y agricultura sostenibles; con enfoque en salud, género, territorialidad, interculturalidad y derechos humanos.</p> <p>Indicadores ODS: 2.4.1; 7.1.2; 7.2.1; 7.3.1; 9.4.1; 11.2.1; 11.6.2</p>				

Country strategy alignment <i>What is the country seeking to achieve?</i>	Related SDG and UNDAF outcomes	Key COSOP results <i>How is IFAD going to contribute?</i>			
		Strategic objectives <i>What will be different at the end of the COSOP period?</i>	Lending and non-lending activities for the COSOP period	Outcome indicators <i>How will the changes be measured?</i>	Milestone indicators <i>How will progress be tracked during COSOP implementation?</i>
<p><i>tradicionales a las redes de comercio.</i></p> <p>3.8. Desarrollar de manera sostenible e incluyente los sectores agropecuario y acuícola-pesquero en los territorios rurales, y en los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.</p> <p><i>Estrategia 2.5.9. Impulsar el desarrollo equilibrado de territorios rurales e inclusión de los pequeños productores, con perspectiva de género y sin discriminación y mediante políticas regionales y diferenciadas.</i></p> <p>El COSOP se alinea a dos ejes transversales del PND 2019-2024 tiene tres ejes transversales 1) Igualdad de género, no discriminación e inclusión; y 3) Territorio y desarrollo sostenible.</p>					

Escenarios de transición

Introducción

1. Si bien la economía mexicana ha mostrado un crecimiento estable estimado en poco más del 2% anual entre 1980 y 2018, éste sigue siendo desigual e insuficiente para impulsar la tasa de empleo, reducir la pobreza y beneficiar a todos los sectores económicos, las regiones del país y grupos de la sociedad. Sobre una base per cápita, el crecimiento promedio fue cercano al 1%. El ingreso medio per cápita se ha recuperado recientemente luego de varios años de declive: después de una disminución entre 2010 y 2014, la tasa de crecimiento anualizado fue de 1.8% entre 2016 y 2018, pero todavía se encuentra muy por debajo del promedio de la región de América Latina y el Caribe.
2. El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita para 2018 fue de USD 9,180 y hoy representa el 34% del PIB per cápita de Estados Unidos, en comparación con el 49% que representaba en 1980¹⁸. El país tiene instituciones macroeconómicas sólidas, está abierto al comercio exterior y a la inversión privada. La macroeconomía ha demostrado tener resiliencia por contar con mecanismos eficaces de ajuste ante los shocks posibles por el contexto regional y global complejo, como el tipo de cambio flexible, con bases fiscales y monetarias controladas.
3. Actualmente, México es el decimoquinto exportador mundial, pues ha fortalecido sus capacidades productivas en sectores más complejos, alejándose de las materias primas como el petróleo y concentrándose en productos manufacturados y servicios que se integran a las cadenas de valor regionales y globales.
4. Sin embargo, la histórica correlación con el crecimiento con EE.UU. (que está en expansión sostenida) parece interrumpida momentáneamente, ya que se prevé un bajo aumento del producto en 2019 (0.4%)¹⁹ a pesar de la expansión del país vecino. No obstante, al proyectar un escenario base, podría esperarse una reactivación del crecimiento en 2020 entre 1.2%²⁰ y 1.3%²¹, a partir de la reducción de la incertidumbre gracias a la disciplina macroeconómica y la recuperación de la inversión, estimulada por las bajas tasas de interés. También contribuirá el fortalecimiento de la demanda y del consumo interno.
5. Finalmente, ante una posible brecha fiscal en el período 2020-2024 (prevista entre 0.5 y 1.5 del PBI), es crucial resguardar el espacio presupuestario para el cofinanciamiento y la inversión pública en proyectos de desarrollo en áreas rurales, lo que está en línea con las prioridades del gobierno de reducir la pobreza y la desigualdad.
6. Los otros dos escenarios (alto y bajo) pueden alterar la viabilidad de apalancar financiamientos privados adicionales y/o las capacidades de establecer diálogos de políticas, pero no deberían interferir en la asignación del PBAS del país, ni en los objetivos estratégicos del presente COSOP.

Escenarios de transición

7. **Macroeconomía.** Las variables macroeconómicas han demostrado tener resiliencia por contar con mecanismos eficaces de ajuste ante los shocks posibles por el contexto regional y global complejo. Como se puede ver en el siguiente gráfico, las proyecciones de crecimiento son positivas y la variabilidad del crecimiento es muy baja en comparación al resto de los países de Latinoamérica. También existen bases

¹⁸ World Bank 2018, Mexico, Systematic Country Diagnostic. <http://documents.worldbank.org/curated/en/588351544812277321/pdf/mx-scd-dec-2018-12112018-636803352734035614.pdf>

¹⁹ Ídem

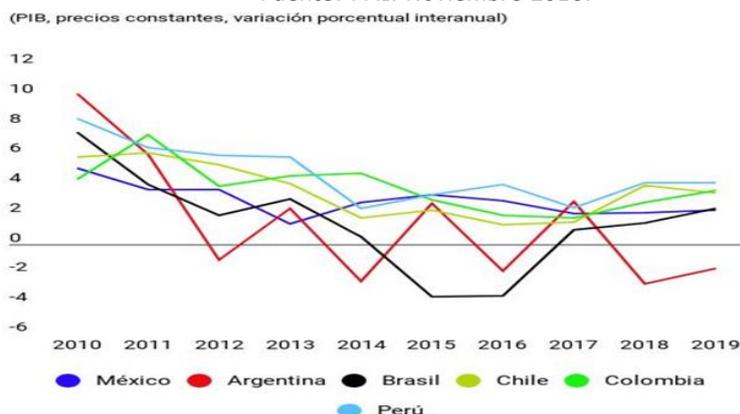
²⁰ OCDE, 2019. Perspectivas económicas, México.

²¹ Ídem

fiscales y monetarias sólidas; el sistema bancario está capitalizado y adecuado para absorber eventuales pérdidas debidas a shocks imprevistos.

Figura 1. PBI a precios constantes, variación porcentual interanual (%)

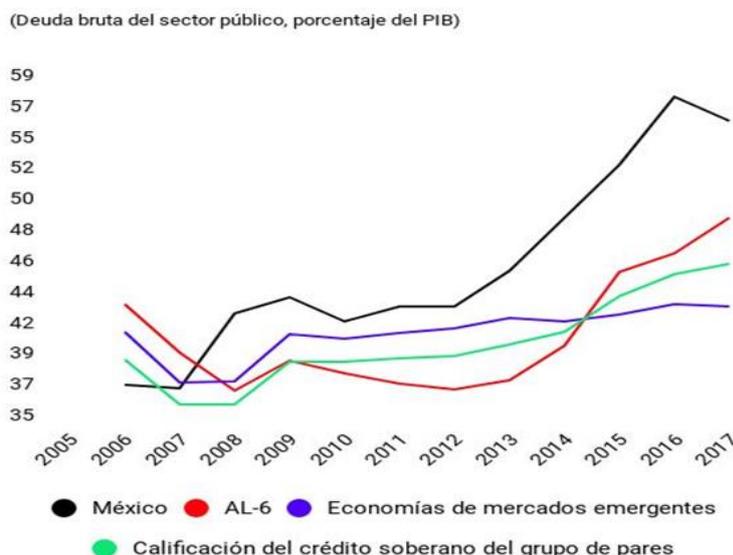
Fuente: FMI. Noviembre 2018.



8. La inflación del país se mantiene entorno al 3%²² en el interanual durante los últimos meses de 2019, en línea con los objetivos fijados por el Banco Central desde 2003, y la deuda externa se ubica en torno al 37% del PBI²³ en el segundo semestre de 2019, mientras que las reservas internacionales se encuentran en USD 178 mil millones.
9. La deuda pública representa el 55% del PBI y es elevada en comparación a las economías de Latinoamérica. No obstante, como se puede ver en el siguiente gráfico, se encuentra en tendencia descendiente por las políticas fiscales recientes.

Figure 2. Deuda bruta del sector público como porcentaje del PBI

Fuente: FMI Noviembre, 2018



10. **Escenarios de transición.** Como anteriormente mencionado, la histórica correlación con el crecimiento con EE.UU. parece interrumpida momentáneamente,

²² BANXICO, 2019. Programa Monetario para 2019. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/programas-de-politica-monetaria/%7B869C449E-6AC5-0AF3-986D-F7520DEF8867%7D.pdf>

²³ Fondo Monetario Internacional, Noviembre 2019, Comunicado de Prensa n°19/397

ya que se prevé un bajo aumento del producto en 2019 (0.4%)²⁴ a pesar de la expansión del país vecino. No obstante, al proyectar un escenario base, es realístico esperarse una reactivación del crecimiento en 2020 hacia 1.3%²⁵, a partir de la reducción de la incertidumbre por tener la macroeconomía ordenada y la paulatina recuperación de la inversión, como respuesta a la baja de tasas de interés. También contribuirá a las previsiones positivas el fortalecimiento del consumo interno y la tendencia ascendente de las remesas.

11. A continuación, se presentan algunos gráficos de respaldo de la OCDE (2019) sobre el diagnóstico actual, donde se puede visualizar: (i) la proyección de crecimiento del producto interno bruto; (ii) el débil nivel de inversión; y (iii) el crecimiento que se identifica asociado a las remesas.

Figura 3. Situación de la inversión y las remesas en los últimos años

Fuente: OCDE, 2019

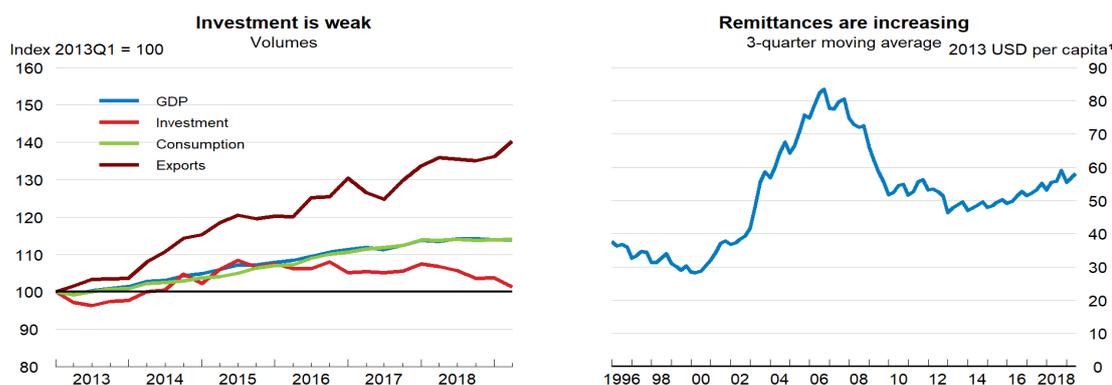
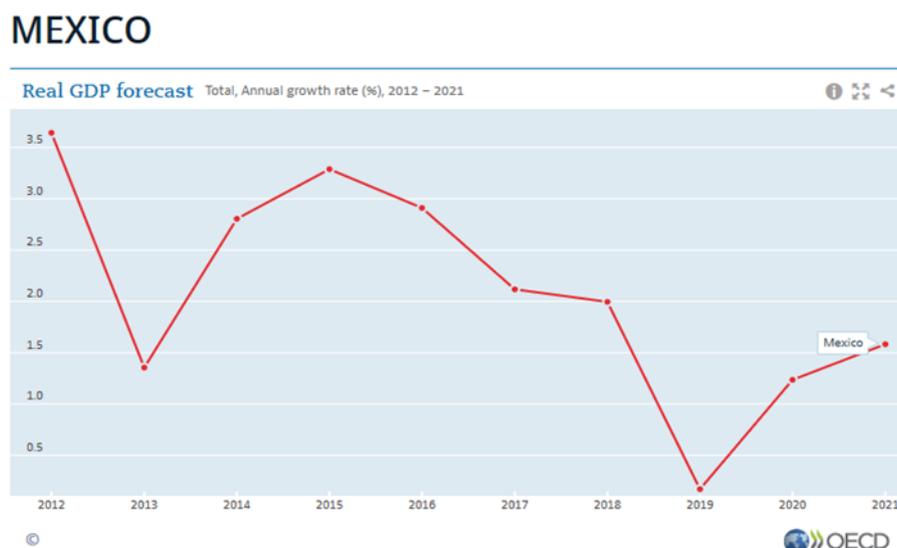


Figura 4. Proyecciones de crecimiento del Producto Interno Bruto al 2021

Fuente: OCDE, 2019



²⁴ Ídem

²⁵ Ídem

Tabla 1. Proyecciones Macroeconómicas. Fuente: OCDE, 2019.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Precios corrientes, en MXN miles de millones	Variación porcentual, volumen (precios de 2013)				
México						
PIB a precios de mercado	20 118.1	2.1	2.0	0.2	1.2	1.6
Consumo privado	13 188.7	3.2	2.2	0.6	2.1	2.5
Consumo del gobierno	2 417.6	0.5	1.4	-0.8	0.9	0.8
Formación bruta de capital fijo	4 612.4	-1.6	0.6	-3.5	1.4	2.1
Demanda interna final	20 218.7	1.8	1.7	-0.5	1.8	2.2
Acumulación de existencias ¹	296.6	0.0	0.1	-0.1	-0.1	0.0
Demanda interna total	20 515.3	1.7	1.8	-0.7	1.7	2.2
Exportaciones de bienes y servicios	7 456.4	4.2	5.7	3.7	3.7	3.0
Importaciones de bienes y servicios	7 853.6	6.4	6.2	0.3	4.6	4.5
Exportaciones netas ¹	- 397.2	-0.7	-0.2	1.2	-0.3	-0.5
<i>Partidas de informe</i>						
Deflactor del PIB	-	6.6	5.3	3.5	2.7	2.7
Índice de precios al consumidor	-	6.0	4.9	3.5	2.7	2.7
Índice de inflación subyacente ²	-	4.7	3.8	3.6	2.9	2.7
Tasa de desempleo ³ (% de la fuerza laboral)	-	3.4	3.3	3.5	3.4	3.3
Saldo en cuenta corriente (% del PIB)	-	-1.7	-1.8	-0.7	-1.1	-1.6

1. Contribución a las variaciones del PIB real, cantidad en la primera columna.

2. Consumer price index excluding volatile items: agricultural, energy and tariffs approved by various levels of government.

3. Basado en la Encuesta Nacional de Empleo.

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas 106.

12. Finalmente, ante una posible brecha fiscal en el período 2020-2024 (prevista entre 0.5 y 1.5 del PBI), es crucial resguardar el espacio presupuestario para el cofinanciamiento y la inversión pública en proyectos de desarrollo en áreas rurales, lo que está en línea con las prioridades del gobierno de reducir la pobreza y la desigualdad, para lo que el FIDA resulta un socio importante al contar con una ventaja comparativa clara y comprobada (Sección IV). Por ello, posiblemente existirán mayores espacios para promover el diálogo de políticas, aunque siempre dentro del marco limitante de la no-adicionalidad, el tamaño de las operaciones y el bajo costo de acceso al mercado de capitales para México. Los otros dos escenarios (alto y bajo) pueden afectar la viabilidad de apalancar cofinanciamientos, pero no debieran interferir en la asignación del PBAS del país, ni en las prioridades establecidas en el COSOP. El escenario alto podría presentar mayor flexibilidad e influencia del FIDA en la reasignación de recursos presupuestarios nacionales destinados al desarrollo y reducción de la pobreza rural.
13. A continuación, se presentan los tres escenarios de transición posibles.
14. **Escenario base (y más probable). La volatilidad financiera y las tensiones comerciales regionales y globales continúan. Los posibles shocks son absorbidos por el tipo de cambio y no desequilibran las cuentas macroeconómicas. El PIB recupera la senda del crecimiento superior al 1% ya que la incertidumbre sobre la economía local se reduce y la inversión comienza a recuperarse, junto a un leve relajamiento monetario.**
- El producto se estanca en 2019 por la disciplina fiscal y monetaria y la débil posición de la inversión; pero vuelve a crecer progresivamente en 2020 (1.3%) y 2021 (1.6%), al reducirse progresivamente la incertidumbre.
 - El gasto social se mantiene y se produce una leve brecha fiscal (entre el 0.5 y 1.5 del PIB), que no se cubre con aumentos de ingresos.
 - La relación deuda externa/PIB se mantiene bajo control (inferior al 40%). Se cuenta con líneas de financiamiento contingente del FMI sin utilización.
 - La inflación se mantiene controlada, por debajo del banco central (3%).
15. En este escenario no se modifican las prioridades del COSOP, ni las asignaciones de PBAS. Pueden aparecer en el mediano plazo alternativas de cofinanciamiento público y privado a medida que se recupera lentamente la inversión y se confirma el esperado crecimiento del producto. Existen riesgos de aporte de contrapartida a raíz de la disciplina fiscal; no obstante, el FIDA es un socio importante del gobierno en materia de reducción de pobreza y desigualdad en áreas rurales. Dentro de los

limitantes anteriormente mencionados, existirá espacio para un fluido diálogo de políticas, en línea con las prioridades del gobierno.

16. **Escenario bajo. El mismo contexto volátil y restringido se ve reforzado por mayores tensiones comerciales o retracción de los flujos de capitales; la incertidumbre continua y/o aumenta; la inversión no se recupera; y la economía se estanca y/o entra en recesión. Puede aumentar el desempleo, salvo que el gobierno flexibilice la política fiscal y monetaria para comenzar a crecer, lo que haría poner en cuestión las sólidas bases macroeconómicas, generando un aumento del costo del financiamiento. Los déficits fiscal y comercial pueden requerir un mayor financiamiento internacional y un aumento de la relación deuda/PIB.**
 - El producto continúa estancado en 2020 y 2021. La inversión continua débil y el consumo no crece. Aumenta el desempleo.
 - El gasto social se mantiene, pero la brecha fiscal es mayor a la esperada y se requiere un mayor financiamiento externo, aumentando la relación deuda/PIB.
 - La inflación se mantiene controlada por el estancamiento de la demanda interna y la disciplina monetaria.
17. Las prioridades del COSOP no se modifican, pero existen menos alternativas de cofinanciamiento e inversión privada. Las prioridades del gobierno, reorientadas hacia la recuperación del producto interno bruto y el empleo, deberían complementarse con aquellas sobre la disminución de la pobreza y la desigualdad en áreas rurales, por lo que el IFAD sigue siendo un socio importante, aunque quizás existirían menos oportunidades de (o menores espacios para) diálogo político. La volatilidad global y tensiones comerciales encarecen el costo del acceso al financiamiento, lo que podría volver más atractivo el financiamiento multilateral.
18. **Escenario alto. La incertidumbre cae al consolidarse la solidez macroeconómica y la inversión se recupera ante una situación del financiamiento internacional más favorable. El consumo y el producto crece más rápido de lo esperado, sin generar desbalances relevantes en las cuentas macroeconómicas - crecimiento apuntalado por el sector petrolero y la construcción. Se generan nuevas fuentes de ingreso que permiten una expansión del gasto social y una acelerada reducción del desempleo, la pobreza y la desigualdad.**
 - La inversión se recupera y el producto aumenta más rápido que lo esperado, lo que hace caer la relación deuda/PIB y abre nuevos espacios de expansión del gasto social y productivo.
 - Las cuentas macroeconómicas no se alteran. La política monetaria sigue siendo flexible y la inflación cae.
 - Se crean nuevas fuentes de ingreso que permiten mejorar el gasto social y reducir la pobreza y la desigualdad, por el desarrollo de la manufactura y/o el mejoramiento de la recaudación fiscal. Existe un mayor espacio para obtener cofinanciamientos e involucramiento del sector privado, así como para tener comunicaciones más fluidas en el diálogo de políticas.
19. A diferencia del escenario de base, seguramente exista mayor flexibilidad y posible influencia del FIDA en la asignación de algunas partidas presupuestarias, contrarrestando las limitantes de la no-adicionalidad. Posiblemente existan mejores condiciones para las inversiones públicas y privadas para reducir la pobreza y las desigualdades en áreas rurales.
20. En la siguiente tabla se resumen y comparan los escenarios en los impactos esperados en algunos aspectos clave para la implementación del presente COSOP.

Tabla 2. Síntesis de escenarios y posibles impactos en implementación del COSOP

Escenario	Base	Alto	Bajo
Criterio			
Prioridades del COSOP	Sin modificación		
Asignación PBAS	Sin modificación		
Posibilidad de cofinanciamiento	Media	Alta	Baja
Riesgos de contrapartida	Baja	Baja	Media
Riesgo ante shocks macroeconómicos	Bajo - sin modificación		
Riesgos de endeudamiento elevado	Nulo		Bajo
Espacio para el diálogo de políticas	Medio	Alto	Bajo

Tabla 3. Projections for key macroeconomic and demographic variables^a

Case	Base	High	Low
Average GDP growth (2020)	1.3%	1.5%	0.4%
GDP per capita U\$\$ (2024)	12.007	13.800	10.500
Public debt (% of GDP) (2019.- 2024)	53.4%	45%	67%
Debt service ratio (2019)	5	4.5	5.5
Inflation rate (%) (2024)	2.7%	2.7%	3.1%
Rural population	27.847.092 (2019) –CONAPO projections. 29.107.821 (2024) –CONAPO projections. Annual growth rate: 1.1%		
Investment climate for rural business	(3/6) The investment climate is experiencing difficulties but it is better compared with the regional average and it is expected to improve. Mexico ranks 54 out of 189 in the World Bank's Doing Business index for 2019. However, there are critical disparities between rural and urban areas. Recent government data indicate that fewer than three of every 10,000 poor rural households have access to credit (Investing in Rural People in Mexico – IFAD, 2017).		
Vulnerability to shocks	(2/6) Concerning climate risks, Mexico ranks 64 out of 181 in the Climate risk Index (Germanwatch 2019). For food prices or financial capital volatility shocks the current risks are low, as the economy is prepared to absorb and recover quickly from economic or financial shocks.		

^a OCDE projections- <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/noviembre-2019/>
IMF Country Report n°18/307 (November, 2018)

Agricultura y el contexto rural

1. Si bien la agricultura da empleo al 14% de la población ocupada en el país, su contribución al PIB mexicano es de poco menos del 4% y el valor agregado por trabajador en el sector agrícola en 2016, en dólares constantes, fue de 5,555, muy por debajo del promedio de LAC (7,194) y de la OCDE (18,272). No obstante, los promedios nacionales ocultan profundas disparidades regionales. En 2015, cinco estados en el norte/centro del País (Jalisco, Michoacán, Sinaloa, Chihuahua y Sonora) contribuyeron con el 50 por ciento del PIB agrícola de México, mientras que los estados en el sur, que albergan una gran proporción de productores agrícolas tradicionales, contribuyeron mínimamente. En Oaxaca, por ejemplo, la agricultura tiene relativamente poca participación en los PIB agrícola estatal y nacional, sin embargo, el 32 por ciento del empleo en esta entidad se encuentra dentro del sector primario.
2. El sector agrícola y alimentario está marcado por diversos grados de concentración del mercado. Evidencias sugieren que algunos agentes económicos se benefician de la mayor parte de los subsidios agrícolas. Varias cadenas de valor de mercado en el sector agroalimentario de México se concentran entre pocas empresas privadas de mediana a gran escala (UNCTAD, 2014). También se ha argumentado que algunas de estas empresas reciben una gran parte de los programas de subsidios agrícolas, en particular para la producción a gran escala, comercialización y fabricación de diversos productos agroalimentarios. La concentración no es exclusiva de la comercialización y el procesamiento de granos, sino que también existe en la venta de insumos y semillas a los agricultores: en 2009, el 95% de las semillas híbridas plantadas fueron producidas solo por dos corporaciones (Luna et al. 2012 en WB 2018).

Estructura de las Unidades Económicas Rurales (UER)

3. De acuerdo a una caracterización de las unidades agropecuarias realizada en 2012 por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la FAO ²⁶ -hoy SADER- (Ver tabla 2), existen entre 5.3 y 5.4 millones de unidades económicas rurales (UER). El 22% de las unidades agropecuarias son estrato UER **Familiar de Subsistencia** (E1) sin vinculación al mercado. El estrato 2 representa el 50.6 %, son **familiares y con ventas de productos primarios y/o emprendimientos no agropecuarios** de menor escala (mano de obra asalariada). Las UER **empresariales** integran: UER **en transición** (E3), presentan problemas de dotación de activos productivos. El estrato E4 (9.9%), denominado **empresarial con rentabilidad frágil**. El estrato E5 (8.45%) constituido por **grandes empresas agropecuarias**. Finalmente, el estrato E6 (0.3%) caracterizado por **unidades de producción comparables con empresas de la industria o del sector servicios** (Tabla 1).

²⁶ Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012, SAGARPA-FAO: <http://www.fao.org/3/a-bc980s.pdf>

Tabla 1. Estrato de UER.

ESTRATOS	UER	% UER por Estrato	Ingresos por ventas promedio	Rango de ingresos por ventas	
				Ingresos por ventas mínimo	Ingresos por ventas máximo
E1: Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado	1,192,029	22.4%	-	-	-
E2: UER familiar de subsistencia con vinculación al mercado	2,696,735	50.6%	17,205	16	55,200
E3: UER en transición	442,370	8.3%	73,931	55,219	97,600
E4: Empresarial con rentabilidad frágil	528,355	9.9%	151,958	97,700	228,858
E5: Empresarial pujante	448,101	8.4%	562,433	229,175	2,322,902
E6: Empresarial dinámico	17,633	0.3%	11,700,000	2,335,900	77,400,000
Total	5,325,223	100.0%			

Fuente: Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012, SAGARPA-FAO.

Tenencia y uso de la tierra en México

4. México cuenta con 196.4 millones de hectáreas, 190.3 millones son terrenos rurales distribuidos en 9.3 millones de parcelas (69% agrícolas, 11% ganaderas y 1% para el aprovechamiento forestal y 16% sin actividad). De los recursos naturales con los que cuenta el territorio mexicano, 44.5% se encuentra propiedades ejidales, 8,6% en propiedad comunal, 41.1% en propiedad privada y 5.2% son terrenos públicos. Solo el 2.4% de los productores es responsable del 14.7% de la superficie rural (INEGI, 2016).
5. Los núcleos agrarios se caracterizan por:
 - a) La diversidad de los derechos y obligaciones de tenencia acordados por sus miembros.
 - b) El envejecimiento de quienes detentan los derechos formales de posesión de parcelas individuales o colectivas.
 - c) El bajo porcentaje de mujeres con derechos formales de posesión de la tierra (aproximadamente 25%).
 - d) El debilitamiento de los mecanismos de gobierno al interior del ejido.
 - e) Los núcleos poblacionales ejidales o comunales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.

Análisis sectorial

6. **Las cadenas productivas** que involucran a pequeños productores son granos básicos, café, cacao, ganadería, forestería y pesca. El maíz, el frijol y el desarrollo de la forestería comunitaria cuentan con apoyo de políticas públicas a través de la SADER y de la CONAFOR. De la superficie agrícola cosechada (27.5 millones de hectáreas)²⁷, los granos básicos representan 78 %, los frutales 6 %, la caña de azúcar 5,6 %, el café 4.6 % y las hortalizas 1.2 %²⁸.

²⁷ El 14% de la superficie total del país (197.3 millones de hectáreas). INEGI-Encuesta Nacional Agropecuaria 2017 ver https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ena/2017/doc/ena2017_pres.pdf

²⁸ BASES DE DATOS CEPAL-SIAGRO-GIPP: <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp>

7. México pasó a ser el undécimo productor mundial de **café** en 2017. La productividad cayó de 1.3 millones de toneladas en 2012 a 0.85 millones de toneladas en 2018 (-30%), lo que se puede explicar por la plaga de roya, el cambio climático y el desplome de los precios (231 USD/libra en abril 2011 y menos de 100 USD/libra en Julio 2019).
8. En el país se cosechan aproximadamente 28,000 toneladas²⁹ anualmente de **cacao**, siendo el octavo productor mundial. El 1% de la producción total se exporta a Estados Unidos y la Unión Europea. Durante 2003-2016, la producción disminuyó 46% y su rendimiento en 26%. 59,842 hectáreas sembradas no están mecanizadas, 64% aplica sanidad vegetal y 9% cuenta con asistencia técnica³⁰.
9. **La ganadería** aporta el 30% del PIB Sectorial y el 36.2% del alimentario. La superficie ganadera es de 1,065,945 hectáreas (Centro y Norte del país), predominando pequeñas y medianas unidades ganaderas. En el caso de los **ovinos, caprinos y apicultura** predominan los pequeños productores, siendo una fuente muy importante de ocupación, ingreso y alimentación³¹.
10. Durante 2008-2013, la **pesca y acuicultura** aportó un 4% al PIB Agrícola. La baja producción es resultado de poca capitalización y activos productivos, limitados conocimientos técnicos, riesgos sanitarios, deterioro de los recursos naturales, el cambio climático, y débil articulación con las cadenas de valor³².
11. El aprovechamiento **forestal** se realiza sobre 1.8 millones de hectáreas (AMCA INEGI 2016)³³. 60 % de los bosques pertenecen a comunidades rurales y 12 millones de personas viven en zonas forestales. La madera se produce en bosques naturales manejados (93%) y en plantaciones forestales comerciales (7 %). La producción forestal en México representó el 0.6 % del PIB en 2015, en este año, la extracción se produjo en solo el 46 % de la superficie forestal aprobada. (Fuente AMCA INEGI 2016). Con apoyo financiero y técnico del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) se están desarrollando programas de fomento productivo para las zonas áridas y semiáridas del país.
12. México es el doceavo país más alto emisor de gases de efecto invernadero del mundo (IEA, 2018), derivados del sector energético (71.11%), transporte y la agricultura (14.59 %). Los escenarios de **cambio climático** indican que la sequía extrema generará una proporción adicional de 1.76% de personas pobres (1.78 millones) y el aumento de las temperaturas ocasionará mayor incidencia y frecuencia de plagas y enfermedades agro-pecuarias (44.2% de productores reportan pérdidas por causas biológicas³⁴ y 75% por causa climática (INEGI, 2017)).

Marco de políticas y normativo

13. El nuevo Gobierno presidido por López Obrador busca mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, equilibrando el papel de las MIPyMES, promoviendo un desarrollo sustentable mediante un incremento de la inversión pública (en materia energética, infraestructuras económicas y apoyo al campo). También quiere apuntar a reducir las importaciones de productos de consumo básico, ampliando los subsidios para los pequeños y medianos productores de maíz, frijol y café.
14. Por otro lado, se han establecido programas de becas, pensiones y subsidios a la producción agropecuaria y agroforestal; proyectos de empleo temporal; créditos y

²⁹ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/256425/B_sico-Cacao.pdf

³⁰ SAGARPA 2017, Planeación Agrícola Nacional 2017-2030 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/256425/B_sico-Cacao.pdf

³¹ SAGARPA 2018: Programa de Fomento Ganadero: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_8/08S260.pdf

³² SAGARPA 2018: Programa de Fomento a la productividad pesquera y acuícola 2018

³³ <https://www.inegi.org.mx/programas/amca/2016/>

³⁴ ENA 2017, INEGI

precios de garantía para campesinos e iniciativas de desarrollo territorial y se duplicó el monto de pensiones para los adultos mayores y se estableció un programa para capacitar jóvenes en su primer empleo (2 millones de becas en el medio urbano y rural)³⁵.

15. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) articula tres ejes:
1. **Social:** con el principio “primero los pobres”, “Garantizará el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, reduciendo brechas de desigualdad, y condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios”.
 2. **Económico:** “Incrementará la productividad y promoverá un uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico que garantice un desarrollo igualitario, incluyente y sostenible”.
 3. **Gobierno:** implementará el PND a través de 25 a 30 programas sociales, económicos y de infraestructura, buscando la coordinación multisectorial.

Instituciones de gobierno e iniciativas privadas

16. La **SADER** opera los programas: **1. Producción para el Bienestar**³⁶ incrementará la producción nacional de granos, café y caña de azúcar de pequeños y medianos productores, transfiriendo subsidios por hectárea cultivada y proporcionando asistencia técnica. Hasta el 50% del presupuesto apoyará a mujeres indígenas y afro-mexicanas³⁷. **2. Desarrollo Rural**³⁸ incrementará la productividad en las Zonas de Atención Prioritarias Rurales³⁹. Tiene cuatro componentes: i) Fortalecimiento de las UPF; ii) Integración económica de cadenas productivas; iii) Desarrollo de capacidades, extensión y asesoría rural y, iv) Investigación y transferencia de tecnología. **3. Fomento a la Agricultura**⁴⁰ promoverá la capacidad productiva y económica de pequeños y medianos productores rurales, integrándolos en cadenas productivas y comerciales. Prioriza: i) Capitalización productiva agrícola; ii) Investigación y desarrollo tecnológico; iii) Recuperación de suelo y sistema de riego; iv) Energía renovable, v) Desarrollo Productivo; vi) Fortalecimiento cadenas productivas.
17. La **Secretaría de Bienestar** es responsable de los programas: **1. Sembrando Vida**⁴¹ pretende que los propietarios y posesionarios con 2.5 hectáreas disponibles para la producción agroforestal, reciban un apoyo mensual en especie y acompañamiento técnico. **2. Fomento a la Economía Social**⁴², fortalecerá capacidades y medios de organismos con iniciativas colectivas para la inclusión productiva, financiera y el consumo, priorizando municipios de mayor marginación y presencia de población indígena. Los componentes son: i) Aportaciones para la promoción y el fomento de la economía social; ii) Desarrollo de capacidades; y iii) Banca Social. El **INPI** implementa el programa **Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena**⁴³, fortalecerá las economías de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, implementando proyectos productivos y turísticos; de

³⁵ <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/> y <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/09/10/el-gobierno-destinara-menos-dinero-para-jovenes-construyendo-el-futuro-en-2020/>

³⁶ <https://www.gob.mx/agricultura/documentos/documentos-del-programa-de-produccion-para-el-bienestar-2019>

³⁷ <http://www.inpi.gob.mx/localidades2010-gobmx/index.html>

³⁸ <https://www.gob.mx/agricultura/documentos/convocatoria-especifica-de-seleccion-de-tecnicos-especializados>

³⁹ https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547481&fecha=28/12/2018

⁴⁰ <https://www.gob.mx/agricultura/documentos/convocatorias-avisos-y-documentos-del-programa-fomento-a-la-agricultura>

⁴¹ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548785&fecha=24/01/2019&print=true

⁴² https://dof.gob.mx/nota_detalle.php

⁴³ <https://www.gob.mx/inpi/articulos/reglas-de-operacion-2019-de-los-programas-del-instituto-nacional-de-los-pueblos-indigenas>

mitigación y adaptación al cambio climático; generación de valor agregado, acceso al crédito y apoyo a la comercialización.

18. La **SEMARNAT** opera los programas: **1. [Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable](#)**⁴⁴ - Contribuirá a la protección, conservación, restauración e incorporación del manejo forestal sustentable, competitivo y participativo. Los componentes son: i) Estudios Técnicos Forestales; ii) Gobernanza y Desarrollo de Capacidades; iii) Restauración Forestal y Reconversión Productiva; Servicios Ambientales; Plantaciones Forestales Comerciales; Contingencias Ambientales Forestales. **2. [Fondo para el Cambio Climático](#)**⁴⁵. conectará ecosistemas forestales, Áreas Naturales Protegidas (ANP), Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación (ADVC) y sitios RAMSAR, y atenderá los compromisos de México en el marco del Acuerdo de París y la Contribución Determinada a nivel Nacional.
19. La **SEDATU** implementa el [Convenio para que ejidatarios y mujeres rurales accedan a proyectos productivos y programas sociales](#)⁴⁶. Facilitará el acceso de ejidatarios, mujeres, jóvenes e indígenas a programas productivos y sociales del gobierno, asimismo, reconocerá el derecho de las mujeres trabajadoras en el sector rural. La **SETRAB** es responsable del programa [Jóvenes Construyendo el Futuro](#)⁴⁷ brindará oportunidades de capacitación para el trabajo para jóvenes urbanos y rurales, de 18 y 29 años, que no trabajan y no estudian. Los componentes son: i) Becas y seguro médico; ii) Tutorías; iii) Capacitación; iv) Monitoreo, evaluación y certificación. Por otro lado, existen **servicios de asistencia financiera** para pequeños productores vinculados con crédito, ahorro, garantías, asistencia técnica y educación financiera, fideicomisos relacionados con la agricultura y otros fondos públicos que apoyan al sector rural.

La intervención del FIDA

20. El FIDA se focalizará en las regiones más pobres y vulnerables ante factores climáticos extremos, también en grupos indígenas y afro-mexicanos, mujeres y jóvenes. Asimismo, impulsará el trabajo con los gobiernos estatales y municipalidades. La inversión del FIDA podrá apalancar recursos públicos e incentivar una mejor calidad del gasto público, hacia la agricultura familiar, la inclusión productiva y financiera, el fortalecimiento de cadenas de valor con participación de pequeños productores, generación de capacidades de mitigación y adaptación al cambio climático, a través de políticas agro-climáticas, incentivos y programas de inversión. En la Cooperación Sur-Sur, el FIDA deberá posicionarse como facilitador de la cooperación entre los países, aprovechando el ímpetu del programa insignia y el Plan de Desarrollo Integral para los países del norte de Centroamérica.

⁴⁴ <https://www.conafor.gob.mx/apoyos/index.php/inicio/download/14718>

⁴⁵ <https://www.gob.mx/semarnat/documentos/fondo-para-el-cambio-climatico-convocatoria-2019>

⁴⁶ <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/firman-sader-y-procuraduria-agraria-convenio-para-que-ejidatarios-y-mujeres-rurales-accedan-a-proyectos-productivos-y-programas-sociales>

⁴⁷ <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/>

Programas y Presupuestos del Gobierno Mexicano relacionados con el desarrollo rural y la seguridad alimentaria (2019)

Programa	Objetivo	Focalización y componentes de apoyo
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)		
Programa Producción para el Bienestar (Subsecretaría de Autosuficiencia Alimentaria) Presupuesto 2019: MXN\$ 9,000 mdp (millones de pesos)	Incrementar la producción nacional de granos para contribuir al incremento del grado de autosuficiencia alimentaria nacional (incluye granos, frijol, café y caña de azúcar)	Predios de pequeños y medianos productores con superficie de hasta 20 hectáreas (2 millones de productores, principalmente en el sureste). El Programa transfiere subsidios por hectárea cultivada y proporciona asistencia técnica para la transición hacia la agroecología. Se podrá destinar un 50% del presupuesto para apoyos a mujeres indígenas y afromexicanas, en los municipios considerados como tal ⁴⁸
Programa de Desarrollo Rural (Coordinación General de Desarrollo Rural) Presupuesto 2019: MXN\$ 7,831.5 mdp	Incrementar de manera sostenible la productividad de las Unidades de Producción Familiar del medio rural, con el fin de contribuir a mejorar el ingreso de la población rural (mejorar procesos productivos, impulsar cadenas productivas, aprovechamiento sustentable, articular investigación y extensión)	La cobertura del programa es nacional, se focaliza en las Zonas de Atención Prioritarias Rurales: Son las señaladas en el Anexo A del Decreto ⁴⁹ . Tiene 4 componentes: i) Fortalecimiento de las Unidades de Producción Familiar; ii) Integración económica de cadenas productivas; iii) Desarrollo de capacidades, extensión y asesoría rural; y, iv) Investigación y transferencia de tecnología. El mecanismo de intervención son los programas de desarrollo territorial (PRODETER), formulados participativamente, de duración multianual y articulados a los programas estratégicos del Gobierno Federal, gobiernos estatales y municipales. Los resultados esperados son: incremento en productividad; mayor acceso a mercados de insumos, productos y servicios; reducción de costos de producción; mejores precios de venta; mayor valor generado y retenido por los productores.
Programa de Fomento a la Agricultura (Subsecretaría de Agricultura) Presupuesto 2019: MXN\$ 2,886.6 mdp	Impulsar el desarrollo sostenible de las Unidades Económicas Rurales Agrícolas (UERA) de pequeños y medianos productores agrícolas, mediante incentivos que promuevan su capacidad productiva y económica, utilizando los recursos, suelo y agua, de manera sustentable y facilitando su integración a las cadenas productivas y comerciales	Cobertura: Nacional, considerando focalizar los incentivos de cada componente conforme al potencial productivo, cultivos prioritarios y vinculación al mercado. Los componentes son, entre otros: i) Capitalización productiva agrícola; ii) investigación y desarrollo tecnológico; iii) recuperación de suelo y sistema de riego; iv) energía renovable, v) Desarrollo Productivo del Sur Sureste y Zonas Económicas Especiales (cacao, frutales, vainilla, coco, chile...); y vi) Fortalecimiento cadenas productivas
Otros programas de la SADER	Programa de Fertilizantes ; Programa de Fomento Ganadero ; Programa Crédito Ganadero a la Palabra ; Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	
Programa	Objetivo	Focalización y componentes de apoyo
SECRETARIA DEL BIENESTAR		

⁴⁸ Ver lista de los municipios con población indígena en: <http://www.inpi.gob.mx/localidades2010-gobmx/index.html>

⁴⁹ Ver lista de los municipio del Anexo A en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547481&fecha=28/12/2018

<p>Sembrando Vida (Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Desarrollo Regional) Presupuesto 2019: MXN\$ 15,000 mdp</p>	<p>Lograr que los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural, en localidades rurales, cuenten con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra</p>	<p>El Programa tiene cobertura en las 19 entidades federativas. Apoya a productores rurales con ingreso inferior a la línea de bienestar rural. Los propietarios deben tener 2.5 hectáreas disponibles para un proyecto agroforestal. Las personas inscritas recibirán un apoyo mensual (USD 250), apoyos en especie para la producción agroforestal y acompañamiento técnico. Los lineamientos indican que 25 USD de los 250 se van a una cuenta de ahorro comunitaria. Con este programa México coopera (técnica y financieramente) con Guatemala, Honduras y El Salvador, en el marco del PDI a través de AMEXCID.</p>
<p>Programa de Fomento a la Economía Social (Instituto Nacional de la Economía Social (INAES)/Dirección General de Opciones Productivas, dentro de la Secretaría del Bienestar) Presupuesto 2019: MXN\$ 685.1 mdp</p>	<p>Fortalecer capacidades y medios de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE), que cuenten con iniciativas para la inclusión productiva, financiera y al consumo, a partir del trabajo colectivo</p>	<p>El programa tiene una cobertura nacional, con base en la disponibilidad presupuestal, otorgando prioridad a los OSSE ubicados en municipios de mayor marginación, mayor presencia de población indígena. Los principales componentes son: i) Aportaciones para la promoción y el fomento de la economía social, a través de Laboratorios de Bienestar y Economía Social; ii) Apoyos para el Desarrollo de capacidades; y iii) Apoyos para Banca Social</p>
INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS (INPI)		
<p>Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (Coordinación General de Fomento a la Economía Indígena) Presupuesto 2019: MXN\$ 806.9 mdp</p>	<p>Contribuir al fortalecimiento de las economías de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, con la implementación de proyectos productivos y turísticos; acciones de mitigación y adaptación al cambio climático; generación de valor agregado, acceso al crédito y apoyo a la comercialización</p>	<p>El Programa se dirige a mujeres y hombres mayores de edad que: viven en localidades con 40% y más de población indígena y en municipios y comunidades indígenas y afromexicanas, reconocido (ver aquí). Los componentes son: i) Proyectos Productivos Comunitarios, ii) Proyectos Productivos para Mujeres Indígenas y Afromexicanas, e iii) Proyectos de Turismo de Naturaleza; iv) mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático. Para ello se promoverá transferencias financieras, la planeación del Desarrollo Regional; capacitación, asistencia técnica y promotoría comunitaria</p>
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)		
<p>Programa Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable (Comisión Nacional Forestal) Presupuesto 2019: MXN\$ 1,154.5 mdp</p>	<p>El objetivo general del programa es contribuir a que la superficie forestal, preferentemente forestal y temporalmente forestal esté protegida, conservada, restaurada e incorporada al manejo forestal sustentable, competitivo y participativo.</p>	<p>El Programa Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable tiene una cobertura nacional con un enfoque regional y/o de Entidades Federativas de acuerdo a varios criterios. Los componentes principales son: i) Estudios Técnicos Forestales; ii) Gobernanza y Desarrollo de Capacidades; iii) Restauración Forestal y Reconversión Productiva; Servicios Ambientales; Plantaciones Forestales Comerciales; Contingencias Ambientales Forestales</p>
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL		
<p>Jóvenes Construyendo el Futuro</p>	<p>Objetivos: Integrar a jóvenes en actividades de capacitación en el trabajo y,</p>	<p>El Programa brinda, a nivel nacional, oportunidades de capacitación en el trabajo para jóvenes urbanos y rurales, de 18 y 29 años, que no trabajan y no</p>

Presupuesto 2019: MXN\$ 44,320 mdp	así, dotarlos de herramientas para una vida mejor; Alejarlos del desempleo y del camino de conductas antisociales; Acelerar la preparación de una reserva de jóvenes para las actividades productivas, en previsión de un mayor crecimiento	estudian. Los principales componentes son: i) becas y seguro médico a la población objetivo durante el periodo de capacitación en el trabajo por una sola ocasión; ii) Tutoría a través de convenios de colaboración; con el sector privado, público y social, y cámaras empresariales; iii) Plan de capacitación; y iv) Monitoreo, evaluación y certificación. Con este programa México coopera (técnica y financieramente) con Guatemala, Honduras y El Salvador, en el marco del PDI a través de AMEXCID.
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)		
Convenio para que ejidatarios y mujeres rurales accedan a proyectos productivos y programas sociales (Procuraduría Agraria de la SEDATU y SADER)	La SADER y la Procuraduría Agraria (PA) de la SEDATU, firmaron un Convenio Marco de Colaboración para el Desarrollo Rural Sustentable, cuyo objetivo es que ejidatarios, mujeres, jóvenes e indígenas trabajadores de la tierra, sean reconocidos como sujetos con derecho agrario y tengan acceso a los proyectos productivos y programas sociales	Este convenio da la pauta de colaboración de la SADER con la SEDATU para que 5,6 millones de dueños de las parcelas ubicadas en 29,200 núcleos agrarios, a través de su legítima propiedad y reconocimiento, accedan a los programas del gobierno. Se trata también de un proceso de reconocimiento del legítimo derecho de las mujeres trabajadoras en el sector rural, puesto que el 30 % de quienes trabajan los núcleos agrarios son mujeres y sólo 18% de ellas tienen el derecho de propiedad.
Programa Nacional de Vivienda Social (SEDATU en coordinación con el INFONAVIT) MXN\$ 1,726 mdp	Objetivo: Contribuir a garantizar que la población de bajos ingresos acceda a una vivienda adecuada, por medio del otorgamiento de subsidios federales	El programa pretende atender el rezago de 9 millones de acciones de vivienda, especialmente en las zonas sur y sureste del país. En particular, se buscará atender a la población cuyas viviendas fueron afectadas por fenómenos naturales; contribuir al crecimiento ordenado y compacto de las ciudades y zonas de proyectos estratégicos; contribuir al mejoramiento de zonas con altos índices de marginalidad y; fomentar la sustentabilidad de la vivienda con su entorno.
Los 30 proyectos y programas prioritarios	El Gobierno de México cuenta con 30 proyectos y programas prioritarios diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional	Los programas que aplican en áreas rurales: <ul style="list-style-type: none"> • Producción para el Bienestar (SADER) • Crédito Ganadero a la Palabra (SADER) • Precio de Garantía a productores del Campo (SADER) • Fertilizantes para El Bienestar (SADER) • Caminos Rurales (SCT) • Desarrollo del istmo de Tehuantepec (SHCP) • Jóvenes Construyendo El Futuro (Secretaría del Trabajo) • Pensiones para Adultos Mayores (Secretaría del Bienestar) • Sembrando Vida (Secretaría del Bienestar) • El tren Maya (Secretaría de Turismo)

2018 Rural Sector Performance Assessment

Annex A Rural sector performance assessment

279

2018 RSPA scores – LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

RSPA indicator	Argentina	Bolivia (Plurinational State of)	Brazil	Cuba	Dominican Republic	Ecuador	Guatemala	Guyana	Haiti	Mexico	Nicaragua	Peru
1. Policies and legal framework for rural organizations (ROs) and rural people												
(1.1) Policies and framework for rural development and rural poverty alleviation	4.7	4.5	4.3	4.6	4.7	4.1	4.4	3.8	3.4	4.4	4	3.5
(1.2) Legal frameworks for and autonomy of rural people's organizations	4.5	4.8	5.1	3.3	4.3	4.6	4.2	4.9	4	4.6	4.3	4.9
(1.3) Representation and influence of ROs and rural people	4.2	5	4.2	3.4	2.3	5	4.2	3.6	1.8	4.7	3.4	4.2
2. Rural governance, transparency and public administration												
(2.1) Quality and transparency of allocation of resources for rural development	3.6	4	4.1	3.5	2.6	3.8	3.8	2.2	2.4	3.3	3.8	3.6
(2.2) Accountability, transparency and corruption	4.7	3.5	4.1	2.9	3.9	3.8	2.7	4.7	2.6	3.9	3.2	3.9
3. Natural resources and environmental policies and practices												
(3.1) Environmental assessment policies and grievance mechanisms	4.2	4.7	5.1	3.8	3.8	4.3	4.9	3.1	3.7	4.1	2.8	4.4
(3.2) National climate change policies	3.9	3.7	3.8	3.8	4.2	3.6	4.2	4.1	3.5	4.1	3.4	4
(3.3) Access to land	4.8	4.6	5	3.3	3.4	5	4.4	3.2	3.9	4.7	3.4	4.8
(3.4) Access to water	3.6	3	3.9	4.9	3.7	4.8	3.1	4.6	2.7	3.9	3.5	4.2
4. Financial policy, access to services and markets												
(4.1) Access to and use of rural financial services	3.6	3.5	3.9	2.8	2.8	3.4	4.2	2.1	3.5	4.2	3.2	4.4
(4.2) Investment Climate for Rural Business	4.1	3	4	3.1	4	2.4	3.4	2.6	2.6	4.2	3.4	4
(4.3) Access to agricultural input and produce markets	4.7	3.7	3.6	2.2	4	3.8	3.5	3.9	3.4	3.9	2.6	3.9
(4.4) Access to extension services	5	4.7	5.1	4.4	4.1	5.1	4.7	2.9	4	5.1	3.8	4.7
5. Nutrition and gender equality												
(5.1) Nutrition policy framework and outcomes	4.4	4.2	5.1	4	3.9	4.8	4.5	3.1	3.6	5.3	4.8	5.2
(5.2) Policy framework for gender equality	5	5.1	4.2	5.4	4.4	4.9	3.8	4.1	3.4	4.9	4.6	4.2
6. Macroeconomic policies and conditions for rural development												
(6.1) Monetary and exchange rate policies	2.9	3.6	3.6	4.5	4.4	4.5	4.6	4.1	3.1	3.8	4.1	4.6
(6.2) Fiscal Policy and Taxation	3.4	4.2	3.8	4.4	3.8	3.8	3.5	3.9	3.4	4.3	3.7	4.2
(6.3) Debt Policy	3.3	3.6	2.7	3.3	3.4	2.8	3.6	4	3	4.3	4	4.1
(6.4) Trade Policy	3.6	3.3	3.6	3.7	4.1	3.7	4	3.6	3.9	4.3	3.8	4.8
Average of all indicators	4.1	4	4.2	3.8	3.8	4.1	4	3.6	3.3	4.3	3.7	4.3

World Bank Enabling the Business of Agriculture

El informe del Banco Mundial titulado "Facilitando el negocio de la agricultura" presenta puntajes que agregan datos individuales en áreas específicas del sector agrícola de cada país en relación a países con buenas prácticas regulatorias que afectan a los agricultores. Los puntajes del indicador rastrean el nivel de rendimiento absoluto de un país y se pueden usar para rastrear las mejoras a lo largo del tiempo:

["https://eba.worldbank.org/en/data/exploretopics/all-topics"](https://eba.worldbank.org/en/data/exploretopics/all-topics)

Country	EBA score	Supplying seed	Registering Fertilizer	Securing Water	Registering Machinery	Sustainable livestock	Protecting plant health	Trading food	Accessing finance
Argentina	76.00	78.69	83.27	60.00	89.69	73.33	60.00	83.02	80.00
Brazil	75.25	71.26	30.30	100.00	100.00	91.67	70.00	58.79	80.00
Chile	66.19	58.66	0.00	50.00	90.63	65.00	100.00	85.26	80.00
Colombia	81.53	59.03	81.55	90.00	95.51	73.33	100.00	62.85	90.00
Mexico	69.46	69.54	59.54	60.00	50.00	81.67	60.00	84.90	90.00
Guatemala	65.11	85.03	79.38	30.00	74.12	55.00	50.00	77.38	70.00
Uruguay	65.50	88.31	77.11	90.00	0.00	65.00	60.00	73.58	70.00
Panama	72.91	29.13	92.55	70.00	93.42	63.33	80.00	74.82	80.00

SECAP background study

Introducción

1. El objetivo del presente estudio es proporcionar un sustento analítico para la sostenibilidad social, ambiental y climática de las inversiones del FIDA para los próximos dos ciclos de inversiones mediante el suministro de opciones estratégicas para el desarrollo y proceso de toma de decisiones en el diseño del COSOP para México, permitiendo identificar adecuadamente los problemas ambientales y climáticos actuales/potenciales, abordar las tendencias clave y evaluar las opciones viables sostenibles ambientales, sociales y climáticas (es decir, actuar con cautela o prevenir riesgos y estimular oportunidades) que logren los objetivos estratégicos de los RB-COSOP.

Parte 1 - Análisis situacional y principales desafíos.

1.1 Situación socio-económica y causas subyacentes

2. Los datos más recientes de pobreza en México revelan que el porcentaje de población en esa situación no ha mostrado cambios significativos en la última década. La proporción total de la población que vivía por debajo del umbral de pobreza y pobreza extrema monetaria en 2018 fue respectivamente del 48.8 y 16.8%, muy cerca del nivel observado en 2008 (49 y 16.8%). El panorama mixto de la pobreza en México se debe principalmente a la falta de mejora del ingreso en los hogares y a la reducción desigual de las carencias sociales a lo largo del tiempo⁵⁰.

Figura 1. Pobreza multidimensional comparada 2008-2018



3. De acuerdo con las proyecciones que realiza el Consejo Nacional de Población (CONAPO), para 2019 se estima que México cuente con 126,577,691 habitantes en todo el territorio nacional (CONAPO, 2019). Los datos del Banco Mundial indican que

⁵⁰ Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx>

la población rural como porcentaje del total de la población ha disminuido de 1960 a 2018 de 49% a 19.8% (Banco Mundial, 2019). Sin embargo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) que levantó en 2016, indica que el 23% de la población vive en localidades rurales definidas como aquellas donde se encuentran menos de 2,500 habitantes. En el Cuadro 1 se observa las entidades federativas con mayor proporción de población rural son Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Guerrero.

Cuadro 2. Indicadores socioeconómicos de las principales entidades federativas con mayor porcentaje de pobreza y pobreza extrema del país

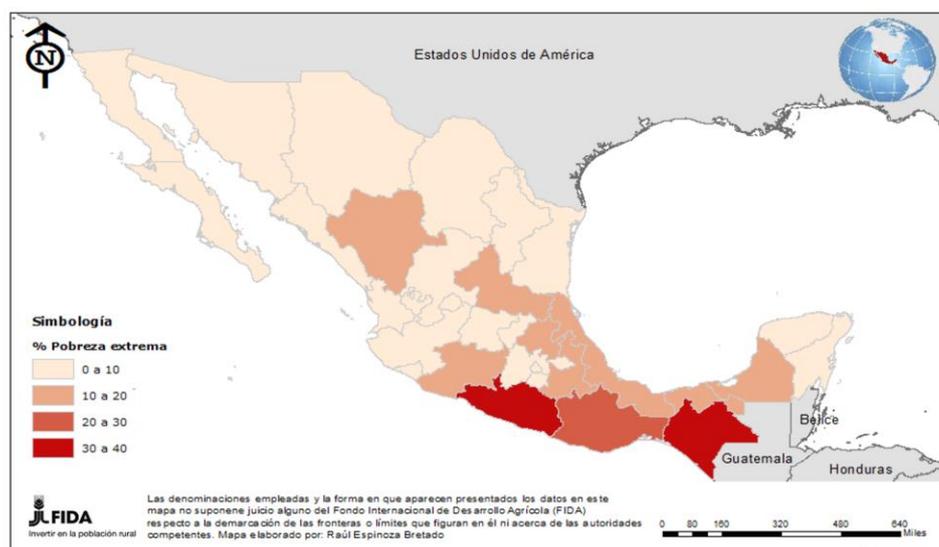
Entidad federativa	Población total (2019)	% Pob. rural (2015)	% Pob. mujeres (2019)	% Pob. joven (2019)	% Pob. indígena (2015)	% Pob. pobreza (2018)	% Pob. en pobreza extrema (2018)	% Pob. carencia por alimentación (2018)
Chiapas	5,647,532	50.28%	51.06%	32.95%	32.14%	76.41%	29.71%	22.34%
Guerrero	3,643,974	40.50%	51.58%	32.35%	19.06%	66.47%	26.77%	35.56%
Oaxaca	4,120,741	51.58%	52.0%	31.25%	43.16%	66.53%	23.26%	27.92%
Puebla	6,542,484	27.94%	51.82%	32.28%	17.45%	58.92%	8.64%	20.84%
Tabasco	2,544,372	56.46%	50.75%	31.01%	5.09%	53.56%	12.29%	46.77%
Veracruz	8,488,447	38.84%	51.44%	29.89%	13.36%	61.78%	17.70%	26.98%

Fuente: Elaboración propia con datos de (CONAPO, 2019) (INEGI, 2016) (CONEVAL, 2018 a) (INPI, 2015).

- Pobreza.** De acuerdo a la CONEVAL, en el 2018 la pobreza y pobreza extrema en México afectó al 41.9% (52.4 millones de personas) y 7.4% (9.3 millones) del total de la población, respectivamente. La pobreza extrema es, principalmente, aunque no de manera exclusiva, un fenómeno rural: aunque sólo una cuarta parte de la población mexicana vive en zonas rurales, alrededor de dos-tercios de esa población son extremadamente pobres. Las zonas rurales sufren un círculo vicioso de baja productividad, bajas inversiones en capital físico y humano y altas tasas de pobreza, particularmente en el sur del país. En 2018, el 68 por ciento de los pobres en condición de pobreza extrema, vivía en sólo seis de los treinta y dos estados de México⁵¹.
- México es un país que presenta diferencias por regiones y entidades federativas. En el Cuadro 1 es posible identificar a las entidades federativas con mayor pobreza: Chiapas con 76% de su población total, Oaxaca con 66%, Guerrero con 66%, Veracruz con 61%, Tabasco con 12% y Puebla con 58%. En Guerrero este indicador aumentó respecto a 2016 (CONEVAL, 2019).
- De 2016 a 2018 la pobreza extrema aumentó en 11 entidades federativas, incluyendo Chiapas, Guerrero, Tabasco y Veracruz. En el 2018, la pobreza y pobreza extrema en México afectó al 41.9% y 7.4% de la población total nacional, respectivamente. En cuanto a la pobreza, el sector rural aportó para ese periodo. 16.5 millones de personas. Esta población se focalizó en los estados descritos anteriormente.

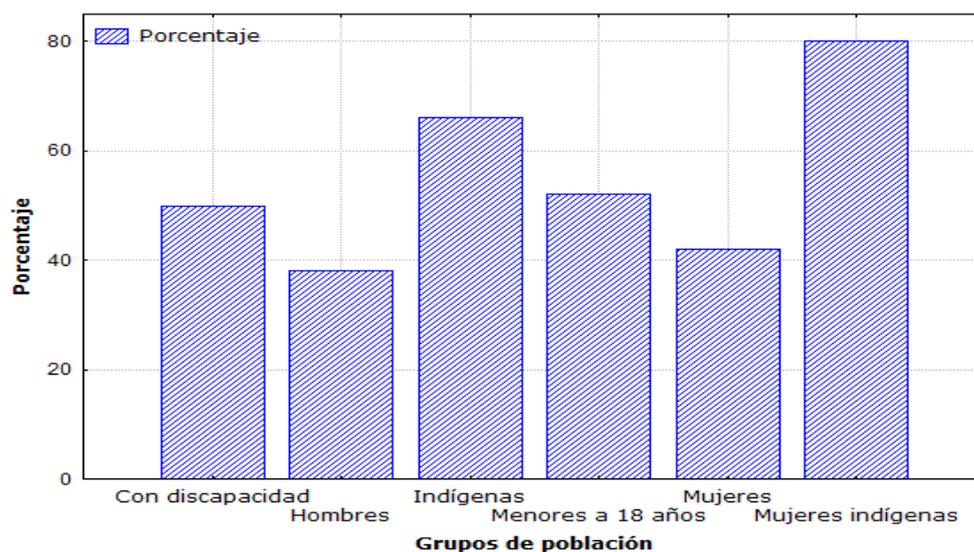
Figura 2. Distribución de la población en condiciones de pobreza extrema 2018 (CONEVAL, 2019).

⁵¹ CONEVAL, situación de pobreza por entidad federativa en 2018: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Cambios_pobreza_pobreza_extrema_2008_2018.zip



7. **Género.** De los 126 millones de mexicanos, el 50.8% de la población son mujeres. De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2008, de los 47.2 millones de mexicanos que vivían en condición de pobreza multidimensional, 24.4 millones eran mujeres. Para el 2012 se reportó 14.1 millones de mujeres vivían en condición de pobreza o carencia alimentaria. En 2014, incrementó el número de mujeres en situación de pobreza en 46.3% y para 2016 pasó a 44.0% (CONEVAL, 2017). Lo anterior indica que la pobreza continúa afectando más a las mujeres que a los hombres.

Figura 3. Porcentaje de población en pobreza por grupos de población, 2016.



8. El porcentaje de mujeres en pobreza difiere por entidades federativas, grupo étnico y ubicación urbana o rural. El mayor porcentaje corresponde a las mujeres de habla indígena que habitan en zonas rurales como se observa en la Figura 3. En el ámbito laboral, las actividades referentes al hogar (trabajo doméstico no remunerado) es uno de los aspectos en lo que se observa con mayor claridad la desigualdad en las condiciones de vida de hombres y mujeres, y hace evidente la sobrecarga de trabajo a la que están expuestas las mujeres, donde las mujeres destinan a las actividades del hogar entre diez y veinte horas semanales más que los hombres, y entre ocho y quince horas semanales más al cuidado de otros (INMUJERES, INEGI, 2018).

9. Las mujeres del medio rural destinan más horas de trabajo no remunerado de los hogares, valuado en 56 mil 300 pesos al año per cápita, mientras que el tiempo que las mujeres urbanas se valora en 50 mil 700 pesos al año per cápita (INMUJERES, INEGI, 2018). En 2018 las mujeres rurales poseían el 18% del territorio agrícola, cuando hace más de treinta años las propietarias de la tierra apenas rebasaba el 1%. En total son un millón 877 mil mujeres que actualmente son dueñas de la tierra, que se distribuyen en 701 mil ejidatarias, 201 mil comuneras, 656 mil posesionarias y 318 mil propietarias privadas (FIDA-FAO 2019)⁵².

Figura 4. Situación de la mujeres rurales e indígenas en México



10. Las mujeres rurales e indígenas aportan significativamente a la producción de alimentos, a la seguridad alimentaria, y al desarrollo de emprendimientos rurales. El cultivo principal en el que las mujeres participan es maíz grano, con un 16% del

⁵² Cerrar las brechas, 2019. Nota de política realizada conjuntamente entre FIDA y FAO México <https://www.ifad.org/en/web/knowledge/publication/asset/41195962>

total de la producción (SADER, 2018). Las mujeres rurales cultivan 95 000 hectáreas de hortalizas dedicadas a chile verde, elote, tomate verde y jitomate y a la producción de frutales destinan 150 000 hectáreas principalmente en mango, naranja, aguacate, limón, fresa y sandía (SADER, 2018).

11. La Encuesta Nacional Agropecuaria (2014), determinó que las unidades de producción dirigidas por mujeres obtuvieron mayor participación en el volumen de producción del cacao, caña de azúcar, café y frutales. Esta participación contribuye a la generación de ingresos ya que el 83,1% de la producción de las mujeres se destinó a la venta. De este total, el 40% vendió su producto a intermediarios, existiendo necesidades de las productoras para el acopio y comercialización de sus productos que pudieran aportar agregación de valor y reducir las pérdidas de alimentos. Además, en los últimos años se nota un crecimiento de la participación de las mujeres en el mercado laboral. En el 2015, la participación económica de las mujeres rurales representó el 31,3% y el 21,1% de las mujeres indígenas se declaró económicamente activa (INEGI-ENOE, 2017).
12. El valor económico de la producción de las mujeres rurales se ha incrementado significativamente en los últimos años. Durante los años 2015 y 2016, el valor de la producción pasó de 58 881 millones de pesos para el 2015 y a 75 042 millones para el 2016, lo que representó un incremento del 13% al 15% del valor total de la producción agropecuaria a nivel nacional (SADER, 2017).
13. **Juventud.** Históricamente la juventud rural en México no es un grupo de población que sea objeto de regulación específica y, por lo tanto, está ausente en la planificación programática y presupuestal del gobierno federal. Los jóvenes en zonas rurales presentan dinámicas de vida diferentes comparadas con jóvenes en áreas urbanas e incluso con adultos del sector rural, debidos parcialmente a problemas estructurales de marginación y pobreza, lo que intensifican la vulnerabilidad social y desigualdad entre la población (Soloaga, 2018).
14. Según las proyecciones de CONAPO, en 2019 el 31.2% de la población mexicana se encontrará entre los 12 y 29 años de edad. Según el Consejo Nacional para la Prevenir la Discriminación (CONAPRED), el problema principal de los jóvenes en México es que casi la mitad de la población total vive en situación de pobreza. En el ámbito rural profundo (localidades con menos de 2 mil 500 habitantes) habitan aproximadamente 15.6 millones de jóvenes, la proporciones de ellos que no estudia ni trabaja son 25.2% de las mujeres y 7.6% de los hombres, mayores en comparación con el ámbito urbano, donde los porcentajes en este rubro son 14.3% en mujeres y 4.8% en hombres (Soloaga, 2018).
15. **Pueblos indígenas.** La población indígena en México se define, de acuerdo al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), como personas hablantes de alguna lengua indígena o si no son hablantes, guardan una relación de parentesco con el jefe, el cónyuge o algún ancestro que habla la lengua indígena (CDI, 2015).
16. La situación de los pueblos indígenas se ha mantenido históricamente en altos niveles de carencias sociales y económicas que denotan condiciones de mayor pobreza y vulnerabilidad en relación con la población nacional. El 55.5% de la población indígena habita municipios de alta y muy alta marginalidad, asimismo el 87.5% de los municipios indígenas se encuentran en condiciones de alto grado y muy alto grado de marginalidad. Situación que no ha variado a lo largo del tiempo y que sugiere que las políticas de combate a la pobreza focalizadas a este grupo de población no han sido efectivas.
17. Las entidades con mayor presencia de población indígena son Yucatán con 49.4%; Oaxaca con 43.1%; Chiapas con 32.1%; Quintana Roo con 32% y Campeche con

21.7%. Sin embargo, la mayor pobreza por municipios se da en los que cuentan con mayor población indígena: de los 10 municipios que en 2010 tuvieron el mayor porcentaje de población en pobreza, en ocho de ellos el 97% o más de su población habla una lengua indígena (INPI, 2018).

18. La situación es todavía más adversa para las mujeres indígenas que viven en zonas rurales (8 de cada 10 vive en pobreza y 4 de cada 10 en pobreza extrema), quienes encuentran obstáculos estructurales dentro de los sistemas normativos indígenas, así como barreras institucionales y legales para tener igualdad en el acceso a los títulos de propiedad y tenencia de la tierra como medida para su empoderamiento económico. Las mujeres indígenas enfrentan serios obstáculos para participar en la toma de decisiones, producto de prácticas y actitudes discriminatorias por razones de género y etnia, tanto a nivel de participación social, en las estructuras de gobierno, así como las derivadas de los sistemas normativos indígenas.
19. En el medio rural habitaban cerca de 3,6 millones de mujeres indígenas (CDI, 2015). Ellas son consideradas como depositarias ancestrales de la seguridad alimentaria y representan un sector estratégico para el desarrollo del campo, tanto por sus contribuciones como productoras, emprendedoras, jornaleras, artesanas y por el papel en la reproducción social en clave intercultural.
20. La reducción de las desigualdades en el acceso a los recursos, activos y capacidades de los pequeños productores indígenas, especialmente de las mujeres, es clave para la seguridad alimentaria, combatir la pobreza en el ámbito rural y para lograr el empoderamiento económico de las mujeres.
21. El desarrollo de los Pueblos Indígenas de México ha estado marcado por la complejidad y heterogeneidad de su historia, sus características económicas, geográficas y políticas. Diversos cambios de la política pública, sin un enfoque de derechos que incluya la perspectiva intercultural ha propiciado un desarrollo económico desigual e inequitativo para esta población⁵³.
22. A partir del 2019 el Gobierno de México ha realizado esfuerzos por fortalecer la institucionalidad para los Pueblos indígenas, creando el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). El objetivo de esta institución es definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.
23. El Plan de Acción 2018-2024 propuesto por el INPI considera "Impulsar y garantizar el desarrollo y bienestar integral de los Pueblos Indígenas y Afroamericano como sujetos de derecho público, en el marco de una nueva relación con el Estado mexicano, para el ejercicio efectivo de sus derechos, el aprovechamiento sostenible de sus tierras, territorios y recursos naturales, así como el fortalecimiento de sus autonomías, instituciones, culturas e identidades, mediante la implementación de procesos permanentes de diálogo, participación, consulta y acuerdo."
24. El FIDA en conjunto con las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, prestarán especial apoyo al Gobierno de México considerando enfoques para abordar la discriminación y desigualdades de los pueblos indígenas, y avanzar de manera conjunta la implementación de acciones bajo los principios de *no dejar a nadie atrás*

⁵³ FIDA - Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI).2017. Nota Técnica de País: Estados Unidos Mexicanos.

El enfoque intercultural será clave para favorecer la inclusión y atender las brechas contextuales. La definición de acciones prioritarias para los pueblos indígenas, en función de las áreas temáticas o de los resultados colectivos del UNSDCF, permitirá una mayor focalización e impacto de las intervenciones con el cuidado de no generar esquemas de exclusión ante situaciones cambiantes del contexto.

25. **Grupos marginados.** En 2014 se estimó que en 19.1 de cada cien hogares del país (6.14 millones) vivía al menos una persona con discapacidad (PCD). La mayoría de los hogares que tienen PCD están en los deciles de ingreso más bajos. Hasta 45% de los ingresos de esos hogares proviene de transferencias oficiales (54.7% del total) y de otro tipo. La mitad de las personas con discapacidad (49.4%) vive en situación de pobreza: 39.4% vive en pobreza moderada, mientras que 10% está en pobreza extrema, según los datos sobre pobreza de CONEVAL publicados en 2017 (CONAPRED, 2018 b).
26. La información presentada por Bienestar en 2016, a través del diagnóstico sobre la situación de las personas con discapacidad, indica que los estados con mayor proporción de personas con discapacidad son Oaxaca (12%), Zacatecas (11%), Coahuila (9%), Guerrero (8%) y San Luis Potosí (8%). El promedio nacional es 6.39% de personas con discapacidad respecto a la población total. Por otro lado, el estudio destaca que existe un mayor porcentaje de PCD en áreas rurales (7.16%), que en áreas urbanas (6.16%) (SEDESOL, 2016).
27. **Población migrante.** El saldo neto migratorio de México estimado para 2019 es negativo (cerca de 308 mil personas), esto quiere decir que salen más personas del país de las que entran (CONAPRED, 2018 b). Se tiene poblaciones mexicanas que migran hacia Estados Unidos de América, pero también existe una gran cantidad de población centroamericana que transita por México hacia el país vecino del norte. Las remesas internacionales que ingresaron en México durante 2018 alcanzaron a su máximo histórico con USD 33,470 millones, un crecimiento del 10.5% a tasa anual. Esta cifra representa un 2,7% del PIB, y proviene en su inmensa mayoría (97.7%) de los Estados Unidos.
28. La migración centroamericana proviene mayoritariamente de Guatemala, Honduras y El Salvador, entrando por el estado de Chiapas, pero tienen presencia provisional en los estados del sur, principalmente. En marzo de 2018 se observó un incremento de 52%, respecto al año, anterior en cuanto al total acumulado de migrantes centroamericanos presentados ante autoridades mexicanas. El incremento más grande se refiere los hondureños con 87% más de personas migrantes y a los guatemaltecos con 67% más (ONU Migración, 2018). Las remesas familiares que ingresaron en 2018 a Guatemala, Honduras y el Salvador representaron respectivamente un 21%, 20% y 21.4 % de sus PIB.
29. **Seguridad alimentaria y nutrición.** En el año 2014 se estimó que 55.3 millones de personas en México vivían en pobreza y 28 millones de esta población (23.4%) presentaban carencia por acceso a la alimentación, es decir, no tenían acceso a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos. Estas cifras, para 2016 fueron 46.3% equivalente a 53.4 millones de personas en situación de pobreza y 20.1% que son 24.6 millones de personas con carencia por acceso a la alimentación (CONEVAL, 2018 a). Esta situación se puede traducir en inseguridad alimentaria desde la dimensión del acceso.
30. Dentro de los estados con mayor carencia por acceso a la alimentación se encuentran Tabasco, Guerrero, Oaxaca, Campeche y Veracruz, los cuales presentan niveles de pobreza y porcentajes de población indígena altos, así como mayor participación de jóvenes y mujeres dentro de su población.

31. En México la desnutrición, el sobrepeso y la obesidad infantiles constituyen una "doble carga" para la salud, pues, en el caso de la primera, tiene efectos adversos en el crecimiento físico y el desarrollo intelectual de los menores, mientras que en el caso de la segunda y tercera, incrementan el riesgo de padecer obesidad a lo largo del curso de la vida, aumentando la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles que se traducen en discapacidad y muerte prematuras (INSP, 2018).
32. El 44% de los hogares recibe algún programa de ayuda alimentaria (PAA), con mayor concentración en hogares indígenas (70%), de muy bajo nivel socioeconómico (70%) y en inseguridad alimentaria moderada y severa. Los PAA con mayor cobertura fueron PROSPERA (21%), LICONSA (9%), Programa de Desayunos Escolares (17%) y el Programa de Adultos Mayores. De estos programas, el mejor focalizado fue PROSPERA (Morales-Ruán, y otros, 2018). Sin embargo, para la actual administración, el programa PROSPERA ha desaparecido.
33. **Fragilidad y violencia.** Desde hace 12 años, México se encuentra en una crisis de violencia e inseguridad, principalmente por el combate de la delincuencia organizada. En estos años, el gobierno ha decidido incrementar la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública. Sin embargo, estas medidas han incentivado el uso excesivo de la fuerza, mayor violencia y violaciones graves a los derechos humanos (CCA México 2019).
34. Dentro de las observaciones a México, el Comité de los Derechos del Niño señaló las amenazas al derecho a la vida, integridad, supervivencia y el desarrollo de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la violencia e inseguridad que permea en el país, ya que entre 2012-2016 ocurrieron 11,223 defunciones de niñas, niños y adolescentes entre 0-19 años con presunción de homicidio. El 80.1% de los casos correspondieron a niños y adolescentes hombres, mientras que el 19.9% a niñas y adolescentes mujeres. Asimismo, 2 de cada 10 personas desaparecidas son niñas, niños o adolescentes menores de 18 años. El grupo más violentado son adolescentes mujeres de 12 a 17 años, que representan 4 de cada 10 desapariciones de 0 a 17 años. La desaparición de niñas y adolescentes puede ser el preámbulo de un feminicidio o del delito de trata (CCA México 2019).
35. De acuerdo con el Fondo para la Paz, la fragilidad se mide a través de indicadores de Cohesión (Seguridad, descontento); Económicos (decrecimiento, desigualdad); Políticos (legitimidad, servicios públicos, derechos humanos); y sociales (presión demográfica, refugiados).
36. En 2018, México se ubicó en el lugar 98 de 178 (entre más alto, menos frágil), entre los países con Advertencia, junto con otros 23 países. La peor calificación que obtuvo México dentro del índice fue en el Aparato de Seguridad, seguido del creciente Descontento de los Grupos y las deficiencias en los Servicios Públicos, así como las violaciones a Derechos Humanos y las fallas en la Observancia de la Ley (Fragile States Index 2019).
37. En cuanto a las entidades federativas, en 2018, Yucatán fue el estado más pacífico de México, seguido de Campeche, Tlaxcala, Chiapas e Hidalgo. Sin embargo, el año pasado estos cinco estados registraron un incremento en sus tasas de homicidios, lo que concuerda con la tendencia nacional. Por otro lado, Baja California se ubicó como el estado menos pacífico de México por primera vez en 2018, seguido de Guerrero, Colima, Quintana Roo y Chihuahua (Índice de Paz México 2019)
38. **Causas de la pobreza en el sector rural.** El problema de la pobreza rural en México es multidimensional, donde la causa se puede volver consecuencia y viceversa, relacionándose entre sí, lo que hace difícil identificar las causas que éstas las originan. Sin embargo, si se identifican diferencias respecto a la población urbana, lo que podría evidenciar las causas de fondo:

- Las áreas rurales concentran a la población en pobreza extrema. Alrededor de 80% de la población total en México (120 millones, aproximadamente) viven en áreas rurales (Villagómez Ornelas, 2019) y 66% se encuentra en pobreza extrema.
 - Existen diferencias en las fuentes de ingreso entre los pobres rurales y los urbanos por el tipo de actividad económica que se desarrolla en cada área y porque en las áreas rurales la infraestructura productiva no está desarrollada igual que en las zonas semi-urbanas o urbanas.
 - La presencia de grupos indígenas es mucho mayor en las zonas rurales, población que se caracteriza por tener costumbres y tradiciones distintas.
 - Los sistemas de producción, al igual que los riesgos económicos y climáticos que enfrentan los habitantes en condiciones de pobreza de las zonas rurales, así como sus estrategias para enfrentarlos, difieren de aquellas que enfrentan los habitantes de zonas urbanas.
 - Los habitantes en condiciones de pobreza de las zonas urbanas tienen acceso a más oportunidades y servicios que las personas que viven en zonas rurales. Sin embargo, los habitantes de las zonas rurales en condiciones de pobreza se benefician de redes de seguridad como la agricultura de subsistencia y vínculos dentro de la comunidad local que no están al alcance de los pobres urbanos. Estas diferencias apuntan a la necesidad de realizar intervenciones de política a la medida del problema (Banco Mundial, 2005).
39. Una de las causas más relevantes de la pobreza es la falta de ingreso o de oportunidades para generar un ingreso que permita a las personas cubrir sus necesidades básicas y las de su familia. La falta de oportunidades de empleo o desarrollo está determinada en gran medida por la falta de infraestructura que incentive la productividad del sector rural a través del desarrollo de la agroindustria y generación de cadenas de valor y comercialización.
40. La falta de recursos económicos en las familias origina que los niños dejen de estudiar para empezar a trabajar a temprana edad. De acuerdo con OXFAM, en México existen 2.4 millones de menores que dejan sus estudios para trabajar y apoyar a la economía del hogar a través de trabajos mal remunerados. Otra causa, que se deriva de la anterior, es la falta de educación de la población en general, pero en específico en zonas rurales, ya que entre más pequeña y aislada es la localidad existe un mayor porcentaje de personas analfabetas y que no asisten a la escuela (FAO, 2018). La falta de educación se relaciona directamente con el nivel de ingreso que un individuo puede obtener.
41. La pobreza se hace más grave por dos enfermedades que han tenido tendencia al alza en los últimos años: sobrepeso-obesidad y desnutrición. Ambas tienen consecuencias que afectan el nivel de ingreso y calidad de vida de las personas. Por un lado, la obesidad es un factor de riesgo para enfermedades como diabetes e hipertensión, las cuales son enfermedades crónicas que resultan costosas, afectando el bolsillo y la productividad de las personas. Por otro lado, la desnutrición crónica afecta al aprendizaje de los niños y también provoca enfermedades que afectarán el resto de sus vidas. La desnutrición crónica en zonas rurales fue de 20.9% versus 11.1% en zonas urbanas en 2016.
42. La pobreza afecta a toda la población de distinta manera, siendo los grupos más afectados los niños, jóvenes y las mujeres. Además, México es un país de baja movilidad, lo que quiere decir que quienes nacen en una posición socioeconómica desventajosa, tendrán pocas posibilidades de superar su situación lo largo de la vida (CEEY, 2019). Esta situación es peor en los estados del sur ya que un mexicano que nace en un hogar muy pobre en el norte del país tiene 3.5 veces más posibilidades

de salir de la pobreza que uno que nace en la misma situación en entidades federativas como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, entre otros.

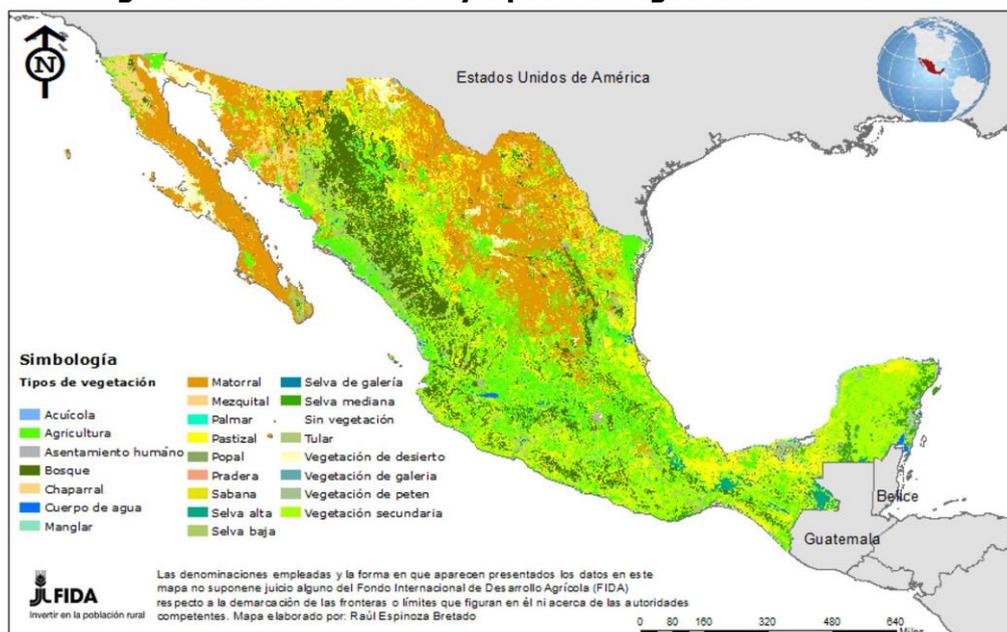
43. La combinación de los diversos factores descritos en los párrafos anteriores, iniciando con los niveles de pobreza altos, la proporción de población indígena, la carencia a la alimentación y la desnutrición y la violencia y fragilidad, hace que los estados más vulnerables sean aquellos del sur con poblaciones rurales con necesidades básicas no cubiertas y en los que se focalizan las intervenciones del FIDA en el marco de este COSOP.

1.2 Contexto ambiental y climático, tendencias e implicaciones

44. **Geografía.** México tiene una extensión de 196.44 millones de hectáreas (ha), de los cuales 195.92 millones corresponden a la superficie continental y el resto a las áreas insulares. También se incluye una franja de 310 millones de hectáreas como Zona Económica Exclusiva (ZEE). Al norte colinda con los Estados Unidos de América y al Sur con Guatemala y Belice (INEGI, Referencias geográficas y extensión territorial de México, 2019 a).

1.2.1 Ambiente y recursos naturales

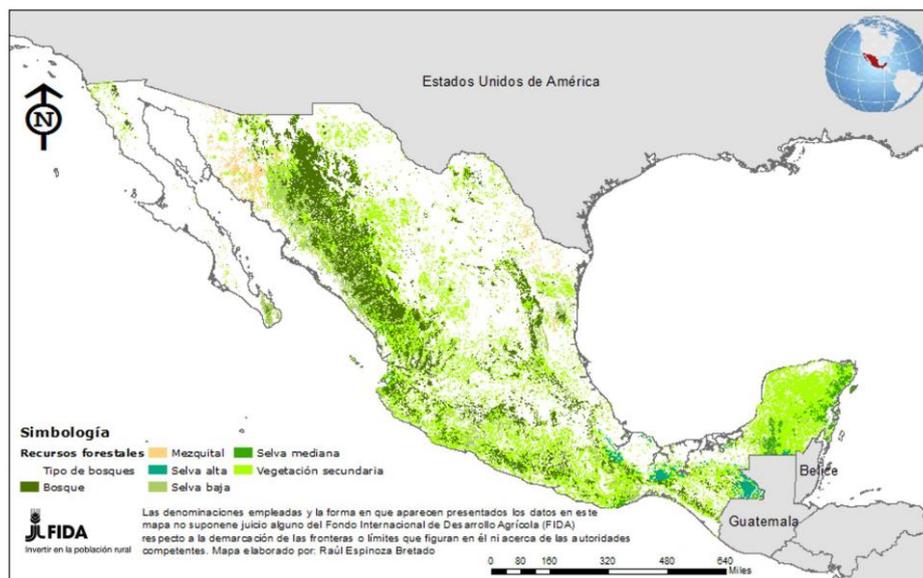
45. **Biodiversidad.** En México habitan entre el 10% y 12% de la biodiversidad del mundo, lo que lo convierte en uno de los cinco países más ricos de plantas y anfibios, el segundo en reptiles y el tercero en mamíferos. Sin embargo, se ha perdido cerca del 29% de superficie original de sus ecosistemas terrestres y con ello, varias decenas de especies de plantas y animales, dejándolos en condiciones de vulnerabilidad (INEGI, Conjunto de datos vectoriales de la carta de vegetación primaria, escala 1: 1 000 000, 2017). Aunque las amenazas a la biodiversidad del país son múltiples, las principales son: (a) transformación de los ecosistemas naturales, (b) la sobreexplotación de las poblaciones silvestres, (c) la degradación del ambiente y (d) la introducción de especies exóticas son las que producen los mayores impactos.
46. La presión sobre los recursos naturales se ha incrementado e intensificado en la última década, lo que ha llevado inevitablemente, a la degradación de los ecosistemas naturales y al crecimiento de los volúmenes de residuos que se emiten al aire y se depositan en la tierra y las aguas nacionales.
47. **Estado actual de los recursos naturales.** México ocupa, junto con Brasil, el primer lugar en América Latina en cuanto a presencia de recursos naturales. Además, México es uno de los centros de domesticación de plantas más importantes en el mundo, con al menos 118 especies económicamente importantes, muchas de ellas con valor alimenticio trascendental, como el maíz y el frijol. Se calcula que poco más de 15% de las especies vegetales que se consumen en el mundo tienen su origen en México (CONABIO, 2006).
48. Para 2014, la vegetación natural cubría 71.3% del territorio nacional (alrededor de 139.69 millones de hectáreas) estaba pre-dominado por matorrales xerófilos (25.8% del país), bosques (16.3%) y selvas (16.3%) (Figura 5). La agricultura ocupaba el 17.10% del territorio, después de eso los pastizales inducidos y cultivados cubrían el 9.72% del territorio y en poco menos del 1% restante de la superficie nacional se encontraban asentadas zonas urbanas y otros asentamientos humanos (SEMARNAT, Conjunto de datos vectoriales de uso del suelo y vegetación, Serie VI (2014), Escala 1:250 000 (Conjunto Nacional), 2018 b).

Figura 5. Usos del suelo y tipos de vegetación de México

Fuente: (CONABIO, 2019 c)

49. En el tema de la deforestación, se puede mencionar que este concepto tiende a estabilizarse a nivel nacional. De acuerdo a los datos vectoriales de uso de suelo y vegetación de la SEMARNAT (2018), entre los años de 1976 y 1993 la vegetación natural se perdía a un ritmo de casi 490 mil hectáreas netas por año (es decir, a una tasa del 0.31% anual); entre 2007 y 2011 esta cifra se redujo a cerca de 285 mil hectáreas anuales (0.15%) (SEMARNAT, 2018 a).
50. De acuerdo a estimaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), las principales causas de la deforestación en México corresponden a actividades ilícitas asociadas a: (i) cambio de usos de suelo sin autorización, (ii) tala clandestina, (iii) incendios forestales donde el 90% de ellos son causados por actividades humanas, (iv) extracción para autoconsumo y (v) el aprovechamiento ilegal de Productos Forestales No Maderables (PFNM). Asimismo, la tala ilegal representa el 8% de las causas de deforestación en México y se estima que la producción de madera ilegal representa el 30% del volumen anual autorizado en el país.
51. **Recursos forestales.** En cuanto al aprovechamiento de los recursos forestales, México tiene una superficie de 138 millones de hectáreas con vegetación forestal (Figura 6), de las cuales, 15 millones tienen potencial para el aprovechamiento comercial (CONAFOR, 2018 b). Sin embargo, sólo 5.91 millones de ha (39%) son aprovechadas legalmente, con una producción anual de 6.1 millones de metros cúbicos (Mm³) (CONAFOR, 2015).
52. Una de las problemáticas del sector forestal en México es el sub-aprovechamiento de la biomasa autorizada, pues sólo 2.5 de cada 10 metros cúbicos (m³) son transformados y son finalizados en la cadena productiva. Los metros cúbicos restantes (7.5 m³) quedan considerados como residuos, lo que equivale a 1,847,143 millones de m³ anuales evidenciando un sub-aprovechamiento de esta biomasa.

Figura 6. Vegetación forestal con potencial para aprovechamiento comercial



Fuente: (CONABIO, 2019 c)

53. **Agricultura.** En materia de desarrollo agrícola (Figura 5), en el territorio mexicano se delimitan en 8 zonas agroecológicas (FAO, 2014), las cuales reúnen condiciones agroclimáticas óptimas para planificar en cada uno de los sectores productivos donde el medio ambiente y el clima juegan un rol decisivo. Cada especie vegetal tiene exigencias agroecológicas específicas y su potencial de producción y de rendimiento unitario depende en gran parte de la satisfacción de dichos requerimientos. Sin embargo, las zonas agrícolas delimitadas enfrentan retos asociados a eventos climáticos extremos, siendo más vulnerables aquellas zonas donde agricultura se realiza durante el temporal de lluvias.
54. **Pecuario.** En el rubro de la ganadería, ésta se divide en dos tipos de aprovechamientos básicos: la ganadería intensiva y la ganadería extensiva. Culturalmente se tiene la idea que las especies vegetales aprovechables para el ganado requieren de sol, por lo que, durante muchos años, se abrieron grandes superficies de bosques y selvas a este tipo de aprovechamiento. Aunado a lo anterior, la falta de técnicas y conocimientos en cuanto al manejo del ganado inciden directamente en el sobrepastoreo de los agostaderos y por consecuencia en la pérdida de suelo y cubierta vegetal. Se estima que más del 80% de la superficie destinada a las actividades pecuarias sufren de sobrepastoreo con una pérdida constante de suelo y cobertura vegetal (SAGARPA, 2016).
55. **Recursos pesqueros.** México cuenta con un gran potencial de recursos pesqueros que se extienden en 11,122 kilómetros de litorales; sin embargo, la actividad pesquera no está lo suficientemente desarrollada. Desde el 2005, se ha registrado un estancamiento debido a la sobre explotación, la pesca ilegal, el bajo consumo de pescados y mariscos y a últimas fechas por el cambio de temperaturas y corrientes tanto en el mar como en aguas interiores (CONAPESCA, Foro Económico de Pesca, 2017).
56. El cambio de temporales, la disminución de las precipitaciones pluviales y la poca captación de agua han afectado de manera directa las granjas acuícolas en México, pues por la escases del vital líquido se ha desacelerado el crecimiento de la industria acuícola del 8% a 6.9 % anual en los últimos cinco años (CONAPESCA, Foro Económico de Consulta, 2018). Sin embargo, la acuicultura sigue considerándose como una de las alternativas más viables para la solución de los problemas de pobreza alimentaria.

57. **Recursos hídricos.** Anualmente en México, recibe aproximadamente 1,449,471 Mm³ de agua en forma de precipitación, del cual el 72.1% se regresa a la atmósfera por evapotranspiración, el 21.4% escurre por los ríos o arroyos y el 6.4% restante se filtra al subsuelo de forma natural y recarga los acuíferos. Tomando en cuenta los flujos de salida (exportaciones) y de entrada (importaciones) de agua con los países vecinos, el país anualmente cuenta con 451,585 Mm³ de agua en promedio al año (CONAGUA, 2018 a).
58. La disponibilidad recurso del natural varía significativamente en el territorio y esto se refleja en las 37 regiones hidrográficas que se delimitan en México. De acuerdo a los reportes de CONAGUA, en el 2017, la región hidrográfica Frontera Sur contaba con casi 147,197 km³ anuales⁵⁴, en contraste con las regiones Península de Baja California, que contabilizó apenas 4,858 km³ anuales; por su parte, la región del Valle de México, cuenta con sólo 3,401 km³ de agua disponible al año.

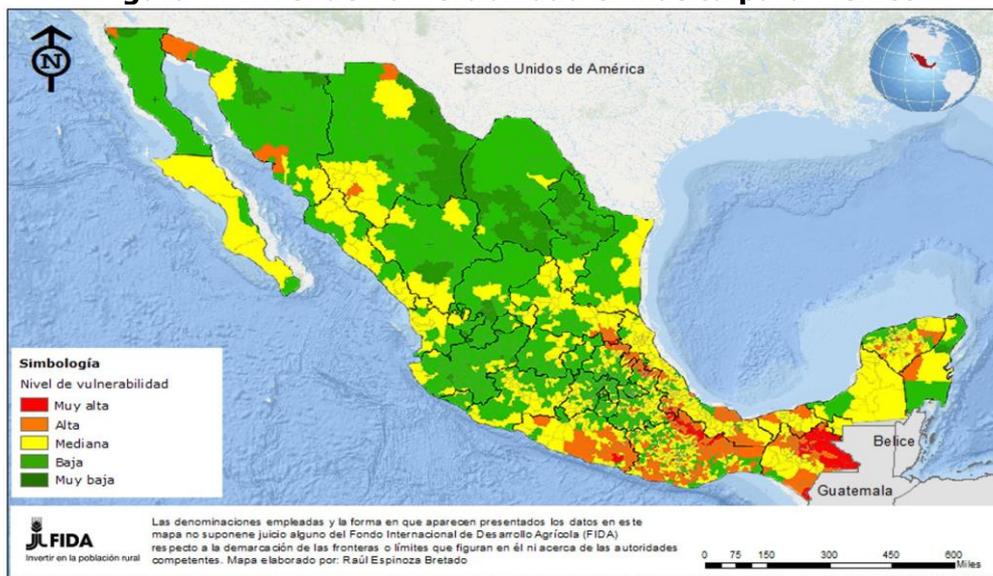
1.2.2 Clima y tendencias

59. **Caracterización climática.** La riqueza de los climas de México es de una gran diversidad y muchas veces hasta compleja. En la parte norte del territorio cruza el trópico de cáncer, lo que supondría una división entre tropical y templado. Sin embargo, la variada orografía y los océanos que rodean al territorio nacional, dotan al país de una variedad de climas tan disímiles, que por ejemplo el mismo día y a la misma hora, podemos encontrar lugares como Temosachic, Chihuahua con temperaturas por debajo de los -10 grados centígrados (°C), mientras que, a menos de 300 km en línea recta, El Fuerte en Sinaloa, puede experimentar temperaturas superiores a los 40 °C. El mismo caso lo podemos observar en cuanto a las lluvias, pues en localidades que no rebasan los 20 kilómetros de distancia, como Las Vigas y Perote en el estado de Veracruz, hay diferencias de precipitación anual de más de mil milímetros. Esta variedad climática refuerza el concepto de México como país mega diverso.
60. Asimismo, por sus características geográficas, es también uno de los países con mayor vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático y por sus impactos negativos a la población, está clasificado en el lugar número 32 a nivel mundial (Eckstein, 2018). Su localización entre dos océanos, su latitud y relieves lo hacen estar particularmente expuesto a diferentes fenómenos hidrometeorológicos.
61. **Emisiones de Gases de Efecto Invernadero.** México emitió 683 millones de toneladas de bióxido de carbono (CO₂) en el 2015 de acuerdo al Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero (INEGYCEI). Dicho inventario comprende emisiones de bióxido de carbono (71%), metano -CH₄- (21%), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC) y carbono negro (CN). Todos estos contaminantes inciden directamente en el calentamiento global, cambio climático y por ende en los fenómenos hidrometeorológicos atípicos, por lo cual México suscribió el Acuerdos de París (AP) y se comprometió a realizar acciones para la gestión y eliminación de estos GEI (SEMARNAT, Sexta Comunicación Nacional, 2018).
62. **Variabilidad climática.** El incremento de la temperatura media mundial, asociado con el cambio climático, ha afectado los sistemas hidrológicos, así como a los ecosistemas terrestres y marinos. Por ejemplo, el fenómeno "el Niño-Oscilación del Sur" ha afectado a México de manera constante; lo anterior está asociado directamente a los cambios en los patrones de precipitación con periodos más

⁵⁴ 1 kilómetro cúbico (km³) equivale a 1,000,000 de m³.

prolongados de sequía, afectando la reducción o expansión de áreas de distribución de diversas especies, entre otros.

63. Los efectos climáticos que afrontan las regiones se intensifican cada vez, pues la percepción de las mujeres, hombres y población indígena considera que las condiciones climáticas de años anteriores eran mejores y en el presente la problemática se relaciona con: a) escasez de lluvias, b) poca certeza del inicio de la temporada de lluvias, c) periodo de sequía más prolongados, d) escasez de agua para las actividades productivas, e) agricultura de temporal con menor producción, f) lluvias atípicas afectan la floración para la producción de miel, h) aumento de plagas más resistentes que afectan la producción de café y maíz, i) el caudal de los ríos es menor y j) mayor incidencia de incendios forestales.
64. **Vulnerabilidad climática.** La vulnerabilidad de las regiones ante los efectos climáticos está íntimamente relacionada con los procesos de deforestación, la degradación de los ecosistemas y las desigualdades sociales. En este sentido, se identifican 242 municipios con mayor vulnerabilidad, de los cuales, el 89.67% presentan vulnerabilidad climática alta y 10.33% vulnerabilidad climática muy alta (Figura 6). Los recursos y sectores con mayor vulnerabilidad son: el hídrico, forestal, agrícola, ganadero y la biodiversidad.
65. **Escenarios climáticos.** Las tendencias climáticas que se reportan para México podrían ser más recurrentes y aumentar su intensidad por efectos del cambio climático. Las temperaturas medias extremas tendrán una disminución del periodo de retorno de 2 a 1.5 años, entre los horizontes 2046-2065 y 2080-2100; lo mismo para los eventos extremos de precipitación en donde se dará una reducción del periodo de retorno de 15 a 12 años aproximadamente, para los mismos horizontes.
66. Considerando los cambios históricos en temperatura y precipitación promedio durante el periodo 1961-1990, para 2030 (promedio del 2015-2039), las proyecciones no presentan cambios abruptos, pero, en la medida que las proyecciones se alejan del presente, los cambios serían más acentuados.
67. Las actividades del sector agropecuario se desarrollan en territorios con diferentes niveles de vulnerabilidad (Figura 7), donde se verán afectadas por la presencia de sequías y la falta de precipitaciones, ocasionando daños severos a los cultivos, a la fertilidad de los suelos y un aumento en la mortalidad del ganado. Asimismo, con la alteración de la temperatura los rendimientos productivos en las zonas cálidas disminuirán debido al aumento de plagas, enfermedades e incendios; el estrés causado por el calor; la reducción en el suministro de agua y problemas en su calidad. Bajo estas condiciones la disponibilidad, costo y distribución de los alimentos se vería afectada.

Figura 7. Nivel de vulnerabilidad climática para México

Parte 2 - Instituciones y marco legal

2.1 Instituciones

68. En el sector rural mexicano confluyen una multiplicidad de instituciones públicas y privadas que conforman un entramado denso y complejo en sus interrelaciones y en el articular en políticas públicas para atender de manera eficiente y eficaz las ingentes demandas de la población rural.
69. En el ámbito del Gobierno Federal, las principales dependencias relacionadas con el sector rural son las Secretarías de: Agricultura y Desarrollo Rural (SADER); del Bienestar; del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con sus organismos sectorizados Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO); de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC). En el renglón de financiamiento al campo, el Gobierno Federal cuenta con los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) y Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND).
70. La atención a los pueblos indígenas se realiza a través del INPI, organismo público descentralizado creado en la presente Administración, que contará con 134 centros coordinadores a nivel nacional encargados de impulsar el desarrollo integral y sostenible de los pueblos indígenas y afromexicanos. En materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se cuenta con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que a su vez mantiene relación con los Oficinas de Asuntos Internacionales de las instituciones sectoriales enunciadas en el párrafo anterior y además cuenta con una estructura que le permite atender los temas de cooperación internacional.

2.2 Política y marco regulatorio

71. **Política de desarrollo nacional.** El 1 de diciembre de 2018 México inició un nuevo ciclo sexenal de gobierno federal que impulsa una agenda de política con amplias transformaciones en la vida nacional, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

(PND) es el instrumento rector para la implementación de esa agenda. El PND plantea tres ejes generales que ordenarán la acción de gobierno en los próximos años: i) Justicia y Estado de Derecho; ii) Bienestar y iii) Desarrollo Económico. Los dos últimos ejes generales se relacionan de manera directa con los temas clave que se atenderán en el presente ciclo del COSOP del FIDA:

- El primer eje, Justicia y Estado de Derecho, en el marco del cual se plantea conducir la política exterior (objetivo 1.6) y más específicamente "Contribuir al desarrollo humano sostenible de México y de sus socios, principalmente en Centroamérica y el Caribe, mediante la cooperación internacional para el desarrollo". (objetivo 1.6.4).
- El segundo eje general de Bienestar, cuyo objetivo es "Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios", apunta directamente a los principios de política del FIDA de trabajar con la población más vulnerable en el medio rural para cerrar las brechas de desigualdad y mejorar sus condiciones de vida.
- El tercer eje general de Desarrollo Económico, cuyo objetivo es "Incrementar la productividad y promover un uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio", tiene plena correspondencia con el compromiso del FIDA para impulsar la inclusión social, productiva y financiera.

72. **Política cambio climático.** Para atender de forma pertinente la vulnerabilidad social y ambiental ante cambio climático, México cuenta con la Ley General de Cambio Climático (LGCC), del cual se derivan dos instrumentos fundamentales para implementar la política pública de la LGCC. El primero de ellos, es la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), el cual establece el marco legal para cumplir con las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC) -asumidas en la 21 Conferencia de las Partes (COP), a través del Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

73. **Desarrollo rural.** En el Apéndice 3 del presente COSOP, se detalla los principales programas y políticas para el desarrollo rural.

2.3 Programas y asociaciones

74. Los compromisos establecidos por México a través de sus Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC) -asumidas en la 21 Conferencia de las Partes (COP), a través del Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) donde México re-afirmó su compromiso voluntario así acciones de mitigación: (i) Reducir las emisiones de carbono negro en un 51% hacia el 2030 y (ii) reducir las emisiones de GEI en un 22% al 2030. En acciones de adaptación, México se ha comprometido a: (i) Incrementar la capacidad adaptativa de la población ante el cambio climático, (ii) disminuir la alta vulnerabilidad a los efectos de éste en 160 municipios, (iii) alcanzar la tasa cero de deforestación en 2030 y (iv) generar sistemas de alerta temprana ante eventos climatológicos extremos.

75. En referencia a las contribuciones de las distintas agencias internacionales para contribuir en temas de financiamiento climático en México, existe un portafolio amplio que se ha ejecutado en los últimos 10 años, alcanzo una inversión total de 3,896 millones de dólares, distribuidos en 49 proyectos ambientales y climáticos.

Parte 3 – Recomendaciones estratégicas

3.1 Lecciones aprendidas

76. **Lección aprendida # 1: Gestión de la cartera de proyectos.** La gestión de la cartera de los proyectos FIDA han tenido excesivos tiempos entre el diseño, aprobación, formalización, ejecución y desembolsos, ello ha dado lugar a desfases en la ejecución y sub-ejercicios del financiamiento otorgado. La marcha de los proyectos ha enfrentado dificultades para ajustar su diseño a las condiciones cambiantes de la política nacional de desarrollo rural. Esto ha sido especialmente prejudicial en los cambios de gobierno federal, donde algunos proyectos fueron cancelados cuando aún les faltaba por ejercer una parte considerable del crédito FIDA.
77. La normativa nacional de los programas institucionales (Reglas de Operación) que rige los programas presupuestales a través de los cuales se implementan los proyectos, impone restricciones a su desarrollo para generar experiencias innovadoras, que aporten mejoras al diseño y operación de la política de desarrollo rural y contribuyan a elevar la calidad del gasto público. La ejecución de los proyectos no siempre ha contado con una Unidad Coordinadora de Proyecto como equipo técnico multidisciplinario responsable de su implementación, seguimiento y evaluación.
78. **Lección aprendida # 2: Financiamiento.** Asimismo, el principio de la 'no adicionalidad' presupuestaria en los proyectos de desarrollo financiados con deuda externa que rige en el contexto mexicano y la incertidumbre de recursos presupuestales multianuales suficientes y oportunos durante la vida de los proyectos, han sido dos factores críticos para el logro de los resultados planteados en el diseño de los mismos⁵⁵. Pero si bien el financiamiento de los proyectos no aumenta el presupuesto a las instituciones ejecutoras, el sistema sí puede propiciar una re-focalización de prioridades sobre cómo y dónde se ejecutarán dichos recursos, así como asegurar la continuidad de ciertos programas. Es por ello que la no adicionalidad obliga a una institución con aportes financieros modestos como el FIDA 'a hacerse notar' por su credibilidad basada en la calidad y focalización de sus inversiones, sus insumos técnicos más avanzados, soluciones novedosas y un mayor énfasis en la gestión de resultados.
79. **Lección aprendida # 3: Evaluación y seguimiento.** Los proyectos han adolecido de un eficiente y eficaz sistema de planeación, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, ello se ha traducido en una operación inercial, carente de un marco de orientación estratégica, ignorante de los resultados e impactos logrados por el proyecto y sin posibilidad de aprender y mejorar integralmente la calidad de los proyectos.

3.2 Orientación estratégica

80. **Alineación con programas prioritarios del PND.** El COSOP 2020-2025 mantiene una vinculación estrecha con algunos de los 25 programas prioritarios destacados por la Presidencia de la República (Cuadro 2), así como con los tres ejes generales y dos transversal que están definidos en el PND 2019-2024, mismos que tienen como principio "primero los pobres". Los ejes generales y transversales a los cuales los

⁵⁵ La agencia ejecutora de un proyecto o programa recibe cada año su asignación presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación. No hay un aumento en sus recursos financieros cuando parte del financiamiento de un proyecto bajo la agencia recibe financiamiento internacional. Los recursos de las instituciones financieras internacionales son globalmente adicionales para el gobierno federal pero no para las agencias individuales. De esta manera, el financiamiento externo se utiliza para reembolsar a la Tesorería de la Federación el ejercicio de programas que ya son incluidos en el presupuesto. Las donaciones conllevan un esquema distinto a través del cual sí se genera adicionalidad.

objetivos estratégicos del COSOP están vinculados al PND son: el primer eje general "Justicia y Estado de Derecho"; el segundo "Bienestar"; el tercer eje general "Desarrollo Económico"; el primer eje transversal "Igualdad de género, no discriminación e inclusión" y; el tercer eje transversal "Territorio y desarrollo sostenible" (Cuadro 2).

Cuadro 3. Alineación de los objetivos estratégicos del COSOP con los ejes generales del PND

Objetivos estratégicos del COSOP	Ejes generales del PND 2019-2024
<p>SO1. Contribuir a que los pequeños productores rurales mejoren su seguridad alimentaria y nutricional mediante el fortalecimiento de sus activos y capacidades de organización para participar en los mercados, y la transición a sistemas alimentarios más resilientes e inclusivos en territorios de alta marginación.</p>	<p>Eje general 2. Bienestar</p> <p>2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios.</p> <p>2.3. Promover y garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.</p>
<p>SO2. Potenciar el impacto y la sostenibilidad de los resultados de programas prioritarios del gobierno mediante la adopción y el escalamiento de innovaciones y buenas prácticas (por ejemplo, en modelos de servicios de extensión, desarrollo tecnológico, inclusión financiera, focalización geográfica y socioeconómica, entre otros) que faciliten el tránsito hacia la inclusión productiva de jóvenes, mujeres y pueblos indígenas en los territorios con mayor nivel de marginación.</p>	<p>Eje general 3. Desarrollo Económico</p> <p>3.1. Propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero priorizando la atención al rezago de la población no atendida y la asignación más eficiente de los recursos a las actividades con mayor beneficio económico, social y ambiental.</p> <p>3.3. Promover la innovación, la competencia, la integración en las cadenas de valor y la generación de un mayor valor agregado en todos los sectores productivos bajo un enfoque de sostenibilidad.</p> <p>3.8. Desarrollar de manera sostenible e incluyente los sectores agropecuario y acuícola-pesquero en los territorios rurales, y en los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.</p>
<p>SO 3. Fortalecer las acciones de cooperación Sur-Sur del Gobierno Mexicano hacia Centroamérica y el Caribe, en el ámbito del desarrollo territorial particularmente en el marco del Plan de Desarrollo Integral, aunque no limitado a este.</p>	<p>Eje general 1. Justicia y Estado de Derecho</p> <p>1.7. Implementar una política migratoria integral apegada a los derechos humanos, reconociendo la contribución de las personas migrantes al desarrollo de los países.</p>
<p>SO 4. Contribuir a fortalecer las capacidades de mitigación y adaptación al cambio climático en la agricultura familiar de pueblos originarios, jóvenes y mujeres rurales vulnerables en territorios con altos niveles de marginación.</p>	<p>Eje general 2. Bienestar</p> <p>2.5 Garantizar el derecho a un medio ambiente sano con enfoque de sostenibilidad de los ecosistemas, la biodiversidad, el patrimonio y los paisajes bioculturales.</p>

81. **Alineación con los ODS.** Dentro del PND 2019-2014, se ha explicitado que la política económica de México tendrá por objetivo “generar bienestar para la población, a través del fortalecimiento del mercado interno y el impulso al agro, entre otros mecanismos definidos por el gobierno mexicano”. Este se relaciona con los cuatro objetivos estratégicos del COSOP, así como con el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2: *Hambre Cero*.
82. Las líneas estratégicas y objetivos específicos definidos por el gobierno mexicano en el eje general 3, se relacionan con el objetivo del ODS 1 “*Fin a la pobreza*”, específicamente a la meta 1.4, la cual tiene por objetivo que al 2030 se logre garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro-financiación.
83. **Alineación del COSOP al UNSDCF.** El Sistema de Naciones Unidas (SNU) en México, se encuentra en la fase de diseño del Marco de Colaboración del Sistema de Naciones Unidas (UNSDCF por sus siglas en inglés; antes UNDAF), para el cual, a la fecha, proponen actuar en tres áreas de trabajo de cuatro para alinear las acciones del COSOP, las cuales se describen en el cuadro 3.

Cuadro 4. Alineación del COSOP con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivos estratégicos COSOP	Efectos directos del UNSDCF	Objetivos de Desarrollo Sostenible
SO1. Contribuir a que los pequeños productores rurales mejoren su seguridad alimentaria y nutricional mediante el fortalecimiento de sus activos y capacidades de organización para participar en los mercados de bienes y servicios, y la transición a sistemas alimentarios más resilientes e inclusivos en territorios de alta marginación.	Efecto directo 1 Al 2025, el Estado Mexicano cuenta con una estrategia integral de desarrollo social, combate a la pobreza multidimensional y a la desigualdad, con enfoque integrado de derechos humanos, género, interculturalidad, ciclo de vida y territorial, que incorpora mecanismos redistributivos sin dejar a nadie atrás.	ODS #2 “Hambre cero”. Tiene por objetivo “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

Objetivos estratégicos COSOP	Efectos directos del UNSDCF	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<p>SO2. Potenciar el impacto y la sostenibilidad de los resultados de programas prioritarios del gobierno mediante la adopción y el escalamiento de innovaciones y buenas prácticas (por ejemplo, en modelos de servicios de extensión, desarrollo tecnológico, inclusión financiera, focalización geográfica y socioeconómica, entre otros) que faciliten el tránsito hacia la inclusión productiva de jóvenes, mujeres y pueblos indígenas en los territorios con mayor nivel de marginación.</p>	<p>Efecto directo 3</p> <p>Al 2025, el Estado mexicano planifica con enfoque territorial, de población y con perspectiva de género, estrategias inclusivas para Generar prosperidad compartida que reduzca la desigualdad y la pobreza.</p> <p>Efecto Directo 4</p> <p>Al 2025, el Estado mexicano cuenta con una estrategia de desarrollo productivo que promueve la asociatividad, la innovación, la productividad y la competitividad, así como el incremento de contenido nacional en los encadenamientos productivos con mejor gobernanza para la igualdad.</p>	<p>ODS # 1 “Fin de la pobreza”. Tiene por objetivo “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”.</p> <p>ODS # 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”. Tiene por objetivo “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.</p> <p>ODS # 9 “Industria, innovación e infraestructura”.</p> <p>ODS # 10 “Reducción de las desigualdades en y entre los países”. Tiene por objetivo la aplicación de políticas universales que presten también especial atención a las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas.”</p> <p>ODS # 17 “Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo”. Se propone fomentar las alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.</p>
<p>SO 3. Fortalecer las acciones de cooperación Sur-Sur del Gobierno Mexicano hacia Centroamérica y el Caribe, en el ámbito del desarrollo territorial particularmente en el marco del Plan de Desarrollo Integral,</p>		

Objetivos estratégicos COSOP	Efectos directos del UNSDCF	Objetivos de Desarrollo Sostenible
aunque no limitado a este.		
SO 4. Contribuir a fortalecer las capacidades de mitigación y adaptación al cambio climático en la agricultura familiar de pueblos originarios, jóvenes y mujeres rurales vulnerables en territorios con altos niveles de marginación.	<p>Efecto Directo 6</p> <p>Al 2025, el Estado mexicano implementa políticas, estrategias y programas que permitan transitar hacia una economía verde que promueva la mitigación al cambio climático y el reforzamiento del marco institucional considerando la eficiencia energética, la promoción de energías limpias y renovables, así como producción, consumo, transporte, ciudades y agricultura sostenibles; con enfoque en salud, género, territorialidad, interculturalidad y derechos humanos.</p>	<p>ODS # 13 "Acción por el clima". Tiene por objetivo "Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos"</p>

84. **Alineación del COSOP a las metas de la NDC.** Como parte de los temas transversales a los objetivos estratégicos del COSOP 2020-2025 las intervenciones y operaciones del FIDA se enfocarán a contribuir a fortalecer las capacidades de mitigación y adaptación al cambio climático en pueblos originarios, jóvenes y mujeres rurales vulnerables en territorios con altos niveles de marginación.
85. Al respecto, este tema transversal está alineado con las líneas estratégicas del NDC #1 "Adaptación del sector social ante el cambio climático"; Línea Estratégica #2 "Adaptación basada en ecosistemas"; y la Línea Estratégica #3 "Adaptación de los sistemas productivos y de la infraestructura estratégica". En el Cuadro 4 se detalla la alineación del objetivo estratégico del COSOP con el NDC.

Cuadro 5. Alineación del objetivo estratégico del COSOP con las principales líneas estratégicas del NDC de México

Objetivos estratégicos del COSOP	Contribución Nacionalmente Determinada (NDC)	
	Línea estratégica No Condicionada	Acciones principales
<p>Tema transversal a objetivos estratégicos del COSOP. Contribuir a fortalecer las capacidades de mitigación y adaptación al cambio climático en pueblos originarios, jóvenes y mujeres rurales vulnerables en territorios con altos niveles de marginación.</p>	<p>1. Reducir el 25% de emisiones de GEI al 2030.</p>	<p>1. Generar energía limpia (incluye fuentes renovables). 2. Alcanzar tasa cero de deforestación. 3. Mejorar el manejo forestal. 4. Impulsar la tecnificación sustentable del campo. 5. Promover biodigestores en granjas pecuarias. 6. Recuperación de pastizales.</p>
	<p>2. Adaptación del sector social ante el cambio climático.</p>	<p>1. Garantizar la seguridad alimentaria y de acceso al agua ante las crecientes amenazas climáticas mediante la gestión integral de la cuenca, la conservación de la biodiversidad y de suelos. 2. Reducir la vulnerabilidad de la población mediante instrumentos de planeación territorial y gestión del riesgo como el Atlas Nacional de Vulnerabilidad y el Atlas Nacional de Riesgos</p>
<p>Tema transversal a objetivos estratégicos del COSOP. Contribuir a fortalecer las capacidades de mitigación y adaptación al cambio climático en pueblos originarios, jóvenes y mujeres rurales vulnerables en territorios con altos niveles de marginación.</p>	<p>3. Adaptación basada en ecosistemas.</p>	<p>3. Conservar y restaurar los ecosistemas para incrementar la conectividad ecológica entre todas las Áreas Naturales Protegidas y otros esquemas de conservación mediante corredores biológicos y actividades productivas sustentables. Este enfoque tomará en cuenta la participación equitativa de la población y tendrá un enfoque territorial.</p>
	<p>4. Adaptación de los sistemas productivos y de la infraestructura estratégica.</p>	<p>1. Fortalecer la diversificación agropecuaria sustentable a través de la conservación de germoplasma y maíces nativos, confort térmico en ganado, desarrollo de agro-ecosistemas, mediante la integración de criterios de cambio climático en los programas agrícolas y pecuarios.</p>

Acciones estratégicas y focalización

86. A partir del objetivo general y estratégicos del COSOP, del tema transversal en cambio climático, así como del marco normativo y las metas de la Contribución Nacionalmente Determinadas, se establecen las siguientes recomendaciones estratégicas sobre acciones que el COSOP deberá considerar durante su período de implementación:
87. **Recomendación estratégica # 1 pueblos originarios y afro-mexicanos:** De acuerdo a los aspectos demográficos y culturales de los pueblos originarios y afro-mexicanos, establecer coordinación con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas para focalizar las inversiones que permitan generar oportunidades de desarrollo económico, laborales, de acceso, inclusión social, generar ingresos y reducir la migración que se encuentren en las regiones más vulnerables en lo social, económica, ambiental y climático. Es importante que el FIDA y el Gobierno al diseñar y antes de implementar los proyectos, obtengan el Consentimiento Libre, Previo e Informado de conformidad a las políticas nacionales y del FIDA.
88. **Recomendación estratégica # 2 ambiente y recursos naturales:** considerando que el Gobierno de México está en proceso de construcción de su programa sectorial en ambiente y recursos naturales, se recomienda al FIDA dirigir inicialmente sus intervenciones y financiamiento en tres líneas: 1) articular las acciones de acuerdo los objetivos establecidos en el eje transversal "Territorios Sostenibles" del Plan Nacional de Desarrollo, particularmente: desarrollo sostenible agroecológico a través del uso eficiente de suelo y agua así como promover e implementar la agroecología; 2) implementar el modelo de sistemas agroforestales definidos en el Programa Sembrando Vida; y 3) articular con el Programa Nacional de Desarrollo Forestal de la CONAFOR, para contribuir a la gestión sostenible de los recursos forestales del país. Es importante indicar que, una vez que el programa sectorial en ambiente y recursos naturales esté definido, se recomienda al FIDA en el proceso de Revisión de Medio Término del COSOP, se realicen los ajustes correspondientes en sus objetivos estratégicos y líneas de acción.
89. **Recomendación estratégica # 3 cambio climático:** el Gobierno de México está en proceso de formulación de su programa sectorial para la agenda ambiental y de recursos naturales, donde incluyen el componente de cambio climático. Por lo anterior, en lo que se definen las líneas estratégicas y objetivos en mitigación y adaptación, el FIDA contribuirá en la fase inicial de COSOP, focalizar sus acciones y financiamiento en contribuir al cumplimiento de las metas establecidas en la Contribución Nacionalmente Determinada, específicamente en las líneas de reducir el 25% de las emisiones de GEI (mitigación), contribuir en la adaptación del sector social ante el cambio climático e impulsar la adaptación basada en ecosistemas (ambas líneas en materia de adaptación). Estas acciones deberán ser implementadas usando el enfoque basado en territorios rurales vulnerables.
90. Por otra parte, se reconoce como un instrumento de financiamiento para cumplir lo anterior, gestionar recursos climáticos a través del Fondo Verde para el Clima (GCF), GEF o del Fondo de Adaptación, para lo cual estaría vinculado con SEMARNAT, CONAFOR y SADER, las cuales son secretarías clave para implementar las acciones establecidas en el COSOP. Al igual que la recomendación estratégica anterior, una vez que los objetivos y acciones estratégicas climáticas estén definidos en el programa sectorial en ambiente y recursos naturales del Gobierno de México, se sugiere al FIDA que en el proceso de Revisión de Medio Término del COSOP, se realicen los ajustes correspondientes en sus objetivos estratégicos y líneas de acción climáticas correspondientes.

91. **Recomendación estratégica # 4 gestión del portafolio:** Con base a las lecciones aprendidas en la gestión del portafolio, se recomienda al FIDA las siguientes: a) Desarrollar una estrategia de simplificación administrativa, tanto en FIDA como en el organismo executor y agencias de gobierno involucradas con el financiamiento externo, que facilite el proceso de diseño, aprobación, formalización, ejecución y desembolso de los proyectos; b) Mantener un diálogo permanente con el gobierno para facilitar el ajuste de los proyectos ante cambios en las prioridades de la política nacional de desarrollo rural; c) Negociar asignaciones presupuestales multianuales hasta por el periodo de implementación de los proyectos, de modo de asegurar los recursos fiscales necesarios durante la vida de los proyectos; d) Abrir el espacio normativo necesario para la implementación de los proyectos como experiencia piloto; ello se puede lograr mediante el mecanismo de lineamientos operativos específicos para cada proyecto, como en algún momento se hizo con los proyectos de la CONAFOR.

3.3 Focalización

92. Con base en el análisis elaborado sobre las condiciones socioeconómicas de la población mexicana en sus distintas poblaciones y regiones, las acciones estratégicas del COSOP 2020-2025 deben enfocarse en la población indígena, mujeres y jóvenes, de los estados del sur, sureste del país, con principal énfasis en las entidades federativas de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco y Guerrero, espacios geográficos que presentan la mayor proporción de población que vive en zonas rurales, de sexo femenino, en condiciones de pobreza, pobreza extrema y carencia por acceso a alimentación, pero además tienen una importante porción de población indígena. Lo anterior, sin mencionar que son las entidades que principalmente reciben a la población migrante de Centroamérica.

3.4 Monitoreo

93. Para asegurar que se logren los resultados esperados en lo social, ambiental y climático, es importante que la cartera de proyectos desarrolle e implemente un plan de gestión social y ambiental de acuerdo a las directrices y procedimientos del FIDA (SECAP). Para realizar el monitoreo de los avances y resultados logrados en el ciclo del COSOP 2020-2025 para los rubros pueblos indígenas y afroamericanos, ambiental (incluye recursos naturales) y clima, se establecerán indicadores clave de desempeño en el Marco Lógico de Gestión de Resultados del COSOP, el cual está adjunto en el presente COSOP.

Referencias

Banco Mundial. 2019. Datos. Población rural (% del total). [En línea] 2019. [<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=MX>].

CONABIO. 2006. Capital natural y bienestar social. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2006.

CONAFOR. 2015. México: Comisión Nacional Forestal. Anuario estadístico de la producción forestal maderable, 2015.

CONAPESCA. 2018. Foro Económico de Consulta. Foro Económico de Consulta. Ciudad de México. México: CONAPESCA, 2018.

CONAPESCA. 2017. Foro Económico de Pesca. [aut. libro] Consejo Mexicano de Promoción de Productos Pesqueros y Acuícolas. Ciudad de México. México: Revista Expansión, 2017.

CONAPO. 2019. Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050. <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>.

CONAPRED. 2018b. Discriminación Personas Jóvenes. [En línea] 2018. https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=186&id_opcion=184&op=184.

CONEVAL. 2017. CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2016. <https://www.coneval.org.mx/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>.

CONEVAL. 2019. Evolución de la pobreza 2008-2018. [En línea] 5 de agosto de 2019. [Citado el: 6 de agosto de 2019.]

CONEVAL. 2018 a. Medición de la pobreza. REALIZA CONEVAL ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA EN LAS CIUDADES DEL PAÍS. [En línea] 2018. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-urbana-en-M%C3%A9xico.aspx>.

Eckstein, Künzel y Schäfer. 2018. Global Climate Risk Index 2018. Global Climate Risk Index 2018. Bonn, Germany: Germanwatch e. V., 2018.

FIDA- Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI). 2017. Nota Técnica de País: Estados Unidos Mexicanos.

FIDA- FAO. 2018. Cerrar las Brechas: Nota de Política Pública para la inclusión de la perspectiva de género e interculturalidad en la agricultura y el Desarrollo rural. <https://www.ifad.org/en/web/knowledge/publication/asset/41195962>

FAO. 2018. México Rural del Siglo XXI. [En línea] 2018. [Citado el: 10 de julio de 2019.] <http://www.fao.org/3/i9548es/I9548ES.pdf>.

FAO. 2014. México: el sector agropecuario ante el desafío del cambio climático. Ciudad de México. México: FAO, 2014.

INEGI. 2019 a. Referencias geográficas y extensión territorial de México. Aguascalientes. pág. 22.

INMUJERES, INEGI. 2018. Mujeres y Hombres en México. [En línea] 2018. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2018.pdf.

INPI. 2015. Indicadores Socioeconómicos del los Pueblos Indígenas de México, 2015. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>.

INSP. 2018. Tendencias de la nutrición en México. <https://www.insp.mx/avisos/4746-tendencias-nutricion.html>.

Morales-Ruán, Ma. del Carmen; Shamah-Levy, Teresa; Mundo-Rosas, Verónica; Cuevas-Nasu, Lucía; Lozada-Tequeanes. 2018. Evolución de los programas de ayuda alimentaria en México a través de información de la Ensanut MC 2016. <https://www.scielosp.org/article/spm/2018.v60n3/319-327/es/>.

ONU Migración. 2018. Reporte de flujos migratorios en Centroamérica, Norteamérica y el Caribe. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SITREP%206%20-%20espanol%20-%20web.pdf>.

SAGARPA. 2016. Resumen y monitoreo de la ganadería extensiva en México. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, 2016.

SEDESOL. 2016. Diagnóstico sobre la situación de las personas con discapacidad. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126572/Diagnostico_sobre_la_Situacion_de_las_Personas_Con_Discapacidad._Mayo_2016.pdf.

SEMARNAT. 2018 a. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dirección General de Estadística e Información Ambiental.

SEMARNAT. 2018 b. Conjunto de datos vectoriales de uso del suelo y vegetación, Serie VI (2014), Escala 1:250 000 (Conjunto Nacional). SEMARNAT. Dirección General de Estadística e Información Ambiental, 2018.

Soloaga, Isidro. 2018. Diagnóstico de las juventudes rurales. [En línea] 2018. [Citado el: 27 de junio de 2019.] RIMISP.

Acuerdo en el punto de culminación

A. Introducción

1. Esta es la segunda evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) que la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) lleva a cabo en los Estados Unidos Mexicanos (la evaluación anterior se terminó en 2006). Los principales objetivos fueron valorar el desempeño y el impacto de las operaciones apoyadas por el FIDA en los Estados Unidos Mexicanos, generar hallazgos y recomendaciones para fortalecer el programa FIDA en el país y proporcionar información relevante para orientar la preparación del próximo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP, por sus siglas en inglés) en el país.
2. La EEPP abarca el período 2007 – 2018 y proporciona una evaluación estratégica a nivel de programa, formada por el análisis de tres dimensiones que se refuerzan mutuamente: (i) desempeño de la cartera crediticia, (ii) las actividades no crediticias (diálogo sobre políticas, gestión de conocimientos, alianzas), y (iii) el desempeño de los socios (FIDA y Gobierno).
3. El **Acuerdo en el Punto de Culminación (APC)** contiene las recomendaciones de la evaluación que la dirección del FIDA y el Gobierno convienen en adoptar dentro de plazos específicos. En el APC también se explicitan todas las recomendaciones no consideradas factibles ya sea por la dirección del Fondo o por el Gobierno.
4. El seguimiento a la aplicación de las recomendaciones acordadas se realizará a través del Informe del Presidente del FIDA sobre el estado de Ejecución de las Recomendaciones de la Evaluación y sobre la Acciones de la Gerencia, el cual es presentado a la Junta Ejecutiva por la Gerencia del FIDA con periodicidad anual.
5. El APC será firmado por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (representado por la Secretaría de Relaciones Exteriores) y la Dirección del FIDA (representada por el Vicepresidente Adjunto del Departamento de Estrategia y Conocimiento). El papel de la IOE es facilitar la finalización del APC. El APC final se presentará a la Junta Ejecutiva del FIDA como anexo del nuevo COSOP para los Estados Unidos Mexicanos. También se incluirá en el informe final de la EEPP de los Estados Unidos Mexicanos.

B. Recomendaciones

6. El FIDA tiene un mandato altamente estratégico para México, el de invertir en la población rural más pobre y vulnerable en los territorios de más alta marginación. No obstante, la financiación del FIDA proporciona una porción muy modesta del presupuesto de gastos e inversión pública y el gobierno tiene fácil acceso a financiamiento alternativo. Esto tiene dos implicaciones importantes. Primero, México involucra al FIDA solo cuando considera que el FIDA puede proporcionar valor agregado y donde no percibe altos costos de transacción. En segundo lugar, para proporcionar valor agregado en México, el FIDA debe hacer un trabajo excepcionalmente de alta calidad, con un profundo conocimiento del país y sus instituciones. El desafío del FIDA es por ello complementar efectivamente los esfuerzos de México para reducir la pobreza y la desigualdad, demostrando que puede diseñar, implementar y evaluar iniciativas orientadas fundamentalmente a mejorar la calidad, focalización y transparencia del gasto público del Gobierno en las zonas rurales.
7. Si bien el financiamiento de la cooperación internacional en México a través de créditos externos, no aumenta el presupuesto a las instituciones ejecutoras, el sistema sí puede propiciar una re-focalización de prioridades sobre cómo y dónde se ejecutarán dichos recursos, así como asegurar la continuidad de ciertos programas. Es por ello que una conclusión importante de la EEPP es que el contexto mexicano regido por el principio de no adicionalidad, obliga a una institución con aportes financieros modestos como el FIDA 'a hacerse notar' por su

credibilidad basada en la calidad y focalización de sus inversiones, sus insumos técnicos más avanzados, soluciones novedosas y un mayor énfasis en la gestión de resultados.

8. **Recomendación 1. Ajustar la focalización geográfica y agro-ecológica del programa de país.** La evaluación recomienda, mantener la focalización socio-económica del programa en las poblaciones más pobres y el énfasis en el manejo de recursos naturales y la adaptación al cambio climático. En este marco, es oportuno que el Gobierno y el FIDA colaboren con instituciones nacionales de estadística y de investigación socio-económica, para construir una cartografía de la pobreza más precisa e identificar áreas geográficas y agro-ecológicas⁵⁶ prioritarias para las intervenciones durante el próximo ciclo estratégico. En estas áreas, es importante establecer una estrategia integrada y compartida con programas públicos y con organizaciones internacionales sobre manejo de los recursos naturales, gestión ambiental y adaptación al cambio climático. El FIDA debería compartir su experiencia en la formulación y utilización de los 'lineamientos de operación' (que permitieron llegar a grupos más pobres) con otros socios.
9. **Seguimiento propuesto:** En atención a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, el nuevo COSOP propondrá focalizarse principalmente en la población rural que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en entidades federativas y municipios del sur y sureste del país que presentan las siguientes características: 27 millones y medio de personas viven en zonas rurales de menos de 2 mil 500 habitantes, y de aquellas, 8 millones y medio de jóvenes entre 12 y 29 años, lo que representa 30% de esta población; 6.5% para todo el país (Encuesta intercensal, 2015).

Cuadro 1. Características de entidades federativas focalizadas

Entidad federativa	Pobreza	Pobreza extrema	Población indígena	Mujeres rurales/pob. rural	Jóvenes rurales/jóvenes de la entidad	Inseguridad alimentaria (CAA)
Chiapas	76.4%	29.7%	32.7%	52.3%	66%	19.4%
Oaxaca	66.4%	23.3%	43.7%	50.6%	74%	31.4%
Guerrero	66.5%	26.8%	19.3%	51.8%	58%	27.8%
Veracruz	61.8%	17.7%	13.6	51.1%	59%	22.2%

Fuente: CONEVAL, INPI, CONAPO, INEGI.

10. La inseguridad alimentaria afecta estas entidades federativas, la cual se mide a través de la carencia en el acceso a la alimentación, en término de oportunidad y variedad. Adicionalmente, los estados del sureste del país son receptores de migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador en tránsito por México. Según lo establecido en el punto 1.7.5 del PND, es necesario impulsar políticas públicas específicas que faciliten la integración social y productiva para las personas migrantes. Es relevante potenciar iniciativas para la creación de empleos y servicios en zonas rurales expulsoras y de retorno de migrantes, de manera provisional o permanente. (Para los migrantes).
11. Se ha considerado también focalizar la futura inversión del FIDA en la población rural que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en los estados y municipios del sur y sureste del país buscando generar mayor incidencia e impactos en el marco del Plan Integral de Desarrollo para Centroamérica y el sur de México liderado por el Gobierno de México. Por ello el nuevo COSOP tendrá una fuerte dimensión regional y elevará el apoyo a las iniciativas de cooperación sur-sur del Gobierno de México hacia Centroamérica como uno de sus objetivos estratégicos. A través de los lineamientos de Cooperación Sur- Sur y regional definidos en el PND y el Plan de Desarrollo Integral, propiciado por el Gobierno de México para el Triángulo Norte, el FIDA puede aportar a los esfuerzos de los países

⁵⁶ La identificación de áreas agroecológicas considera las zonas forestales prioritarias para el Gobierno de México.

del triángulo norte en el desarrollo rural territorial a través de su cartera de préstamos y donaciones en Guatemala, El Salvador y Honduras, representando una inversión de USD 160 millones que alcanzan cerca 150 000 familias en territorios de alta marginación).

12. En consideración a la implementación del PRODEZSA ejecutado por la CONAFOR, deberá continuarse su focalización territorial en los territorios áridos de las regiones norte y mixteca, que sí bien no forman partes de los territorios más pobres del país (tienen ciudades con intensas actividades económicas), incluyen áreas rurales de alta marginación y vulnerables al cambio climático, particularmente a sequías.

Entidad/es responsables de la implementación: SADER, Secretaría del Bienestar, SEMARNAT, CONAFOR, INAES, INPI, SEDATU. Entidades normativas/reguladoras: SHCP, SER, AMEXCID. Entidades fuente de datos: CONEVAL, CONAPO, INEG.

Fecha para su implementación: A partir del inicio de la implementación del nuevo COSOP en 2020.

13. **Recomendación 2. Mejorar la calidad técnica del diseño y el aporte de innovación de los proyectos.** En un contexto nacional donde es vigente el principio de 'no adicionalidad' de los recursos, el FIDA necesita aportar insumos técnicos más avanzados al diseño de los proyectos y promover soluciones novedosas. Esto se podría lograr a través de una cooperación con aliados (agencias públicas, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, sector privado) que tienen capacidad técnica y conocimiento de las prácticas más avanzadas en América Latina, particularmente en las siguientes áreas: (i) capacitación y formación técnica de los productores primarios y de sus organizaciones; (ii) financiamiento de microempresas rurales (agrícolas y no agrícolas); y (iii) acceso a mercados y enlaces a cadenas de valor (las herramientas conceptuales desarrolladas con CEPAL pueden ofrecer una guía metodológica). Lo anterior se puede apalancar si se integran mejor las actividades de préstamos y donaciones.
14. **Seguimiento propuesto:** En el nuevo **COSOP** el FIDA buscará posicionarse, a **través** de su cartera actual y futura, como un aliado estratégico del Gobierno para potenciar el mayor impacto y la sostenibilidad de los resultados de los programas reformulados del nuevo Gobierno a partir de la adopción y el escalamiento de innovaciones y enfoques generados en el marco de sus intervenciones, impulsando una mayor sinergia entre programas sociales y de fomento productivo y facilitando de esta manera el tránsito hacia la inclusión productiva de jóvenes, mujeres y pueblos indígenas en los territorios con mayor nivel de marginación. Como resalta la EEPP, la experiencia del FIDA en México incluye el desarrollo de un conjunto de metodologías e instrumentos para el desarrollo de proyectos productivos generadores de ingreso, como elemento clave para el empoderamiento económico de diversos grupos poblacionales (hombres, mujeres, jóvenes, pueblos indígenas). De particular relevancia ha sido el uso de tres instrumentos eje: (i) desarrollo del capital humano, a través de la capacitación técnico-productiva y gerencial para desarrollar emprendimientos productivos; (ii) desarrollo del capital social, a través de la gestación y consolidación de la organización económica de los pequeños productores rurales; y (iii) acceso a los activos productivos, a través de recursos para la inclusión productiva, impulsando la sinergia con la inclusión financiera (promoción del ahorro, seguros y servicios de microcrédito para capital de trabajo y para infraestructura y equipo), como factor clave de la sostenibilidad de los proyectos productivos en el mediano y largo plazo.

Entidad/es responsables de la implementación: SADER, Secretaría de Bienestar, SEDATU, CONAFOR, INAES, INPI, FIDA

Fecha para su implementación: A partir del inicio de la implementación del nuevo COSOP en 2020.

15. **Recomendación 3. Mejorar el seguimiento y la capitalización de las lecciones aprendidas.** El FIDA y el Gobierno necesitan aprender de los proyectos que financian. En particular es necesario fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación y, cuando se justifique, usar tecnologías como georreferenciación y teledetección. Para lograrlo el FIDA puede colaborar con entidades como CONEVAL (apoyo metodológico) y con otros centros de excelencia nacionales (Universidades, CIDE) e iniciativas del FIDA (como la donación PRIME que apoya la capacidad de seguimiento y evaluación de los proyectos). Para no perder lo aprendido, se necesita establecer un sistema que recoja, gestione, sistematice y analice la información generada durante la preparación y ejecución de cada proyecto. Esa información debe ponerse en un sitio de fácil acceso (sitio internet) para que la puedan consultar quienes diseñan y ejecutan los proyectos y los especialistas temáticos que quieran conocer esas experiencias.
16. **Seguimiento propuesto:** Durante los últimos 10 años ésta ha sido un área crítica en la ejecución de los proyectos. Para ello, es esencial posibilitar el financiamiento con crédito externo para la integración y continuidad de las unidades coordinadoras de los proyectos como grupo técnico multidisciplinario para la conducción estratégica de los proyectos, el uso y análisis de los datos para el monitoreo y evaluación generada por los proyectos, y la internalización de lecciones aprendidas en estrecha interacción con la dirección del organismo executor y con sus áreas operativas. Contar con un mínimo de capacidad y continuidad de la contraparte en los organismos ejecutores es fundamental para ejecutar acuerdos e identificar las responsabilidades necesarias en relación a los resultados esperados de los programas.

Entidad/es responsables de la implementación: Organismos ejecutores en coordinación con las entidades normativas, incluyendo la Unidad de Crédito Público y la Dirección General de Organismos Financieros de la SHCP

Fecha para su implementación: A partir del inicio de la implementación del nuevo COSOP en 2020.

17. **Recomendación 4. Integrar más las actividades de donaciones y préstamos.** Hasta la fecha, las actividades financiadas por donaciones han sido poco vinculadas a las de la cartera de préstamos. Hacia el futuro se necesita desarrollar un programa de donaciones con estrategia y objetivos claros, cuyo propósito principal sea apalancar los efectos de la cartera de préstamos y fortalecer el diálogo de políticas.
18. **Seguimiento propuesto:** La evaluación afirma que el programa de donaciones del FIDA han fomentado buenas ideas y oportunidades de aprendizaje, aunque no siempre han sido aprovechadas. Para el caso de las donaciones a las entidades ejecutoras, la articulación entre las operaciones de préstamos y donaciones se han alineado en relación a los resultados de los proyectos, contribuyendo ambos a la consecución de los objetivos propuestos durante el diseño. En este contexto, la combinación de ambas fuentes de financiamiento, han permitido generar la flexibilidad para sobrepasar restricciones operativas sobre el gasto referente a fuentes de crédito externo y el principio de no adicionalidad.
19. La integración entre actividades financiadas por donaciones y la cartera de préstamos ha permanecido limitada y recorrido 'rutas paralelas'. No se ha capitalizado la inversión del Fondo, en parte debido a la débil representación del FIDA en el país y los modestos recursos humanos que han atendido el programa de México. El FIDA reconoce que existe un área de oportunidad para identificar nuevos socios dentro de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, Organizaciones de la Sociedad Civil, Academia u otros, con el fin de desarrollar en conjunto sinergias

con la cartera de préstamos. Considerando que el nuevo Gobierno está desarrollando importantes reformas en sus programas de protección social, fomento al desarrollo rural e inclusión productiva, el FIDA puede asumir un rol de aliado estratégico en esta tarea, proponiendo intervenciones que aporten la articulación a esos programas de innovaciones replicables a mayor escala. En este sentido, el nuevo COSOP planteará una estrategia y programa de donaciones como un área de oportunidad clave para aprovechar los proyectos como espacio para el aprendizaje y la innovación de nuevas formas de trabajar con su población objetivo (focalización territorial y socioeconómica, componentes e instrumentos pertinentes, asistencia técnica, inclusión financiera, seguimiento y evaluación). La experiencia muestra también que algunos componentes de los proyectos no pueden ser operativizados eficientemente debido a regulaciones nacionales y la normatividad vigente para el uso del financiamiento externo en actividades operativas de los proyectos, restricciones en reglas de operación para focalizar de mejor manera en la población objetivo y territorios acordados en el diseño de los proyectos, las cuales pueden ser realizadas con apoyo de recursos de donación. En particular, se detallan algunas áreas estratégicas que podrían ser atendidas dentro del siguiente COSOP:

- Apoyo al fortalecimiento de los programas de la SADER que priorizan la atención integral a pequeños productores rurales, focalizados en territorios de alta y muy alta marginación, con transición a modelos agroecológicos y con una visión territorial y de planeación estratégica de mediano plazo.
- Desarrollo de líneas de colaboración con el INPI para: (i) el fortalecimiento de traspatios y educación nutricional, basado en los agro-sistemas locales para la soberanía alimentaria; (ii) el fortalecimiento organizativo comunitario para el mejoramiento de la economía indígena, en el marco de los derechos y la autonomía; (iii) la inversión en infraestructura para proyectos comunitarios de Turismo Indígena; y (iv) la incubación de proyectos comunitarios de Turismo Indígena. Siguiendo la misma lógica de incidir en los programas prioritarios del Gobierno para buscar mejorar la calidad y sostenibilidad del significativo gasto público de México en el espacio rural, las innovaciones que se generen como resultado de estas líneas de colaboración con el INPI podrían replicarse y difundirse a mayor escala con el financiamiento mexicano en el marco de las previsiones del Anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación que rige el financiamiento de los programas prioritarios del gobierno.
- Elaboración de líneas de intervención con el INAES en el marco del Proyecto Economía Social: Territorio e Inclusión (PROECO), para la atención a los jóvenes rurales, que complemente la política nacional de "Jóvenes Construyendo el Futuro"; así como el refuerzo a la estrategia de género del proyecto el cual desarrollará acciones específicas para el empoderamiento económico de mujeres productoras y proveedoras de bienes y servicios. También con el INAES, desarrollo de acciones para fortalecer la banca social para avanzar en la inclusión financiera de la población asentada en las regiones de alta y muy alta marginación. Esta es una línea estratégica que está recogida en el Proyecto PROECO, la cual se fortalecerá con las acciones de Banca Social que el INAES estará llevando a cabo a partir del 2020."
- En el marco de la estrategia de atención a las zonas semiáridas, potenciar el trabajo del PRODEZSA articulándolo a las acciones de la SADER y de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA). A través de esta sinergia, se complementarían acciones encaminadas a fortalecer la resiliencia en esas zonas, específicamente con obras de conservación de suelo y agua, introducción de sistemas agrosilvopastoriles, integración de cadenas

productivas y acceso a mercados entre otras acciones que las nuevas operaciones podrían cofinanciar.

- Con AMEXCID, fortalecimiento de las acciones de cooperación Sur-Sur del Gobierno mexicano hacia Centroamérica y el Caribe en el ámbito del desarrollo territorial particularmente de las regiones rezagadas y expulsoras de migrantes. El nuevo COSOP propone fomentar el intercambio de experiencias, la provisión de asistencia técnica especializada, pasantías etc. aprovechando los programas y proyectos de desarrollo rural apoyados por el FIDA en toda la región.
- Facilitación de la coordinación institucional a través de la SEDATU, para impulsar el relevo generacional en los núcleos agrarios a través del diseño de intervenciones territoriales que faciliten el acceso de los jóvenes rurales a los nuevos programas del gobierno (Jóvenes construyendo Futuro de la Secretaría de Trabajo, Sembrando Vida de la Secretaría de Bienestar), con el fin de ampliar sus oportunidades de inclusión productiva superando dificultades para el inicio de emprendimientos productivos generadores de empleo e ingreso. Esta iniciativa tendría también por objetivo fortalecer las capacidades territoriales para la gobernanza, y de asistencia técnica con un enfoque territorial y de ciclo de vida.

Entidad/es responsables de la implementación: SADER, Secretaría del Bienestar, SEMARNAT, CONAFOR, INAES, INPI, SEDATU. Entidades normativas/reguladoras: SHCP, SRE, AMEXCID. Entidades fuente de datos: CONEVAL, CONAPO, INEG, CEPAL. RIMISP, IICA. Otras agencias del SNU: ONU Hábitat, FAO, ONU Mujeres, etc.

Fecha para su implementación: A partir del inicio de la implementación del nuevo COSOP en 2020.

20. **Recomendación 5. El FIDA necesita fortalecer su capacidad de apoyo operacional y estratégico al programa.** En el ámbito de su actual proceso de descentralización, el FIDA necesita fortalecer su capacidad de apoyar el programa e interactuar con sus aliados en México. Eso se puede realizar aprovechando la oportunidad de la oficina sub-regional de Panamá: i) con un oficial del FIDA visitando México con frecuencia y dedicándole una parte preponderante de su tiempo; e ii) involucrando de manera más sistemática a asesores técnicos del FIDA y a especialistas temático externos no solamente en el apoyo al programa sino también en la gestión de los conocimientos y en el diálogo sobre políticas públicas.
21. **Seguimiento propuesto:** Más allá de las restricciones impuestas por el contexto programático-presupuestal en el que operan los programas dirigidos al sector rural en México, debería aceptarse que posiblemente el desacierto más importante del FIDA ha sido la falta de continuidad para seguir aprendiendo en lo que estábamos haciendo bien. Como indica el informe de evaluación, los cambios frecuentes de Gerentes de Programa y cambio de prioridades por la Dirección de LAC, no han permitido mantener una línea de trabajo de por lo menos mediano plazo que permitiera acumular experiencia, fortalecer el relacionamiento y seguimiento con las autoridades y los programas, generar confianza y credibilidad, redes, posicionamiento e incrementar más estratégicamente el valor agregado del Fondo.
22. El FIDA reconoce la necesidad de fortalecer la presencia en el país a través del logro de una mayor continuidad del Gerente de Programa y mejor calidad del diálogo con la SRE, SHCP y NAFIN y el fortalecimiento de las asociaciones con otros socios estratégicos, incluido el equipo de la ONU en el país. Una presencia en el país más significativa es esencial para lograr un mejor diálogo y conocimiento de las instituciones y para construir una mayor comprensión del mandato del FIDA así como generar las condiciones mínimas requeridas para que las operaciones FIDA

sigan siendo herramientas para el Gobierno de México en su esfuerzo para la superación de pobreza y la atención al campo.

Entidad/es responsables de la implementación: FIDA, SHCP, SRE, entidades ejecutoras y otros socios como CEPAL, FAO y RIMISP

Fecha para su implementación: A partir del inicio de la implementación del nuevo COSOP en 2020.

23. **Recomendación 6. Para mejorar los resultados del programa se necesita un mayor compromiso y participación en el diseño y ejecución de los proyectos por parte de todos los actores y de las agencias nacionales involucradas.** Las agencias públicas tendrían que participar activa e integralmente en la preparación de los proyectos que el FIDA financia, así como presupuestar asignaciones adecuadas para la ejecución de los proyectos. También es necesario que el gobierno fortalezca su sistema de seguimiento y evaluación y organice, junto con el FIDA, talleres de aprendizaje para capitalizar las experiencias. Además, es importante incorporar a los gobiernos de los estados donde se ejecuten los proyectos en su diseño y ejecución, para que puedan apropiarse de los proyectos y contribuir a la sostenibilidad de los beneficios y a la ampliación de escala, gracias a sus recursos e iniciativas locales de desarrollo.
24. **Seguimiento propuesto:** La evaluación indica que el diseño de los proyectos no consideró el riesgo de cambios institucionales. Aunque no es sencillo encontrar dentro de las restricciones del único instrumento de financiación del FIDA ('el proyecto') la suficiente flexibilidad para adecuarse a los cambios político-institucional del país, es evidente que la ejecución de los proyectos en la cartera de México ha mostrado que los cambios institucionales constituyen un alto riesgo en el contexto del país, mismos que se ha materializado en varias ocasiones perjudicando el desempeño de las inversiones. Este fue el caso del PRODEZSA, originalmente diseñado y formalizado en 2012 para ser ejecutado por la SAGARPA y, a la postre, retomado por la CONAFOR. Se reconoce que las oportunidades de inversión pueden estar fundamentadas en un análisis de riesgo más sincero sobre el interés institucional.
25. El principio de la no adicionalidad y la incertidumbre en la disponibilidad de recursos presupuestales para la implementación de los proyectos que se genera cada año, continuará siendo un desafío para el programa de país del FIDA. Será necesario priorizar la asignación de recursos presupuestales con una visión estratégica y normativa de multi-anualidad, para lo cual se requieren acuerdos mínimos entre la Unidad de Crédito Público, la Dirección General de Organismo Financieros y la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. El flujo presupuestal en un año debe tener también una distribución adecuada, evitándose la concentración al final del año y las prisas por ejecutar el gasto.
26. La evaluación muestra justamente en su análisis que la visión estratégica del programa país puede ser fortalecida más allá de las restricciones presupuestales de que dispone cada organismo executor y las incertidumbres sobre la suficiencia y continuidad de las asignaciones fiscales. Esta es una realidad para todas las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y posiblemente no va a cambiar en el futuro. El desafío de obtener una asignación del espacio fiscal (que significa que la SHCP "etiquete" un gasto como crédito externo para que luego se solicite el reembolso) es también un tema de credibilidad. Si el Gobierno (ya sea la agencia ejecutora o la SHCP) no percibe que hay un "valor agregado FIDA", no etiquetará recursos. La incursión a nivel de asistencia técnica, con el primer programa piloto PROINPRO (aunque se haya cancelado anticipadamente por PROSPERA), y el nuevo programa con INAES (PROECO), son altamente innovadores en México, no solo por su enfoque articulador entre la protección social y la inclusión productiva de grupos pobres, sino por la alianza con nuevos socios ejecutores, un universo y escala distinta de beneficiarios/usuarios, y un involucramiento muy directo de la SHCP y

su Unidad de Productividad Económica. Son este tipo de iniciativas que podrían explorarse y detonarse en un país como México, donde el incentivo para el país no son necesariamente los recursos financieros del FIDA, sino el grado de innovación de sus enfoques, la generación de conocimiento, evidencia y el potencial de su escalamiento posterior con financiamiento de recursos del estado.

Entidad/es responsables de la implementación: SHCP, SRE, entidades ejecutoras, FIDA. FAO será también un socio colaborador con FIDA para facilitar el seguimiento y diálogo, considerando el trabajo y la presencia del Centro de Inversiones de FAO en México, así como las representaciones de FAO en México y Panamá.

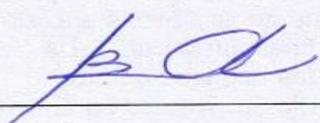
Fecha para su implementación: A partir del inicio de la implementación del nuevo COSOP en 2020.

27. El ACP fue firmado por correspondencia en la primera semana de diciembre de 2019 por la Directora General de Organismos Financieros Internacionales de la SHCP, Brenda Guadalupe Ciuk Cano, la Directora General para Temas Globales de la SRE, Camila Zepeda Lizama y el Vicepresidente Adjunto Asociado para el Departamento de Programas del FIDA, Donal Brown. Aquí abajo se presenta constancia de las firmas.

Firmado por:

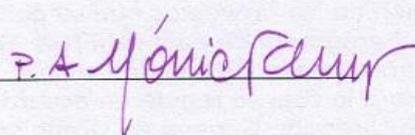
Brenda Guadalupe Ciuk Cano

Directora General de Organismos Financieros Internacionales

Firma: 

Camila Zepeda Lizama

Directora General para Temas Globales

Firma: 

Donal Brown

Vice Presidente Asociado

Departamento de Gestión de Programas, FIDA

Firma: 

Estrategia de inclusión productiva: Lecciones aprendidas

1. La estrategia de inclusión productiva impulsada por el FIDA en el marco del COSOP 2014-2018, se desarrolló a raíz de la iniciativa del anterior Administración Federal (2013-2018) denominada “*Cruzada Nacional contra el Hambre*”. Esta estrategia reconocía los límites de los programas federales de Transferencia Condicionada (programas de protección social), pensando en asegurar una salida duradera de la pobreza a través de la articulación de estos programas con intervenciones dirigidas a dinamizar las economías locales.
2. Nace así la idea de focalizar los programas de protección social con intervenciones miradas de fomento productivo, difundiendo la idea de que la condición de pobreza (rural) requiere de intervenciones integrales y articuladas entre los distintos actores de la política pública que intervienen en el sector rural para asegurar la mayor efectividad y sostenibilidad del gasto público en esos programas.
3. Con este nuevo enfoque, promovido por el Gobierno de México y en concreto por la Unidad de Fomento a la Producción y Productividad de la SHCP, fue así que el FIDA, primero con la Donación Proyecto Piloto Territorios Productivos (PPTP) y sucesivamente con el Proyecto de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO), decidió invertir sus recursos en este novedoso enfoque.
4. En concreto el PROINPRO, aprobado en 2015, planteaba como su objetivo “que las familias beneficiarias de PROSPERA⁵⁷ en el medio rural incrementen sus ingresos de manera autónoma y sostenible mediante la implementación de actividades productivas rentables y sustentables” (PDR, 2015). Para ello, buscó promover el acceso de familias pobres rurales beneficiarias de PROSPERA a programas de fomento productivo, así como a servicios financieros.
5. Dentro del trabajo de la Donación Proyecto Piloto Territorios Productivos (PPTP) y el Proyecto de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO), a partir del 2018 se fortalecieron alianzas con el Banco Mundial y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), con el fin de sistematizar los aprendizajes generados en el marco de ambos proyectos sobre las oportunidades y limitantes de la Administración Pública Federal Mexicana para impulsar una política de inclusión productiva. Estos elementos permiten al FIDA trazar una ruta basada en evidencia con el fin de fortalecer el impacto y la sostenibilidad de los programas prioritarios del actual gobierno. (Nota de Política Pública para la Inclusión Productiva, FIDA-Banco Mundial, 2018).
6. El funcionamiento del PROINPRO se basaba en gran medida en la labor de coordinación del comité técnico que se instaló en diciembre de 2014 para operar la estrategia de inclusión productiva del Programa PROSPERA. En este sentido, el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro de PROSPERA (STEIA), concebido como un espacio institucionalizado para el diálogo intersectorial sobre la problemática de la inclusión productiva, preveía la participación de siete dependencias que agrupaban en cerca de 35 componentes de un total de 15 programas federales. El STEIA se constituyó entonces en uno de los pilares de la

⁵⁷ PROSPERA, Programa federal mexicano para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema que brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingresos. Uno de los mayores programas de asistencia social directa mexicana, ya no está en función

estrategia de inclusión productiva de PROSPERA y, por consecuente, de la implementación del PROINPRO.

7. A pesar de estas premisas, el préstamo del FIDA que financiaba el proyecto PROINPRO fue cerrado anticipadamente a petición de la Coordinación Nacional de PROSPERA y de la SHCP en abril de 2018, esto como consecuencia de la inoperancia del STEIA. Entre otras razones, en el STEIA no se lograron los acuerdos sobre los montos asignados a los Programas de Fomento Productivo dentro del marco PROSPERA (PCR de PROINPRO, 2019).
8. Una de las principales razones por las que no se llegó a estos acuerdos se debe a que, quienes participaban en las reuniones del STEIA por parte de las dependencias no eran los responsables directos de los Programas de Fomento Productivo y Generación de Ingresos, sino funcionarios designados por las dependencias participantes que, si bien llevaban la representación de la dependencia, no tenían la capacidad ni el poder político para comprometer recursos de los programas, cuya responsabilidad recae directamente en sus Directores Generales (Análisis institucional de los programas evaluados en el marco del proyecto "Mejorando la articulación entre intervenciones de protección social y desarrollo productivo rural en países en desarrollo: lecciones de América Latina y África", FIDA- UNIANDES, 2019).
9. Sin duda la falta de coordinación y planeación que el STEIA tenía que asegurar fue una de las mayores limitantes en la ejecución del PROINPRO. Pero dentro de las lecciones aprendidas, destaca también la necesidad de alinear las reglas de operación de las distintas instituciones que participaron en el esfuerzo de inclusión productiva de PROSPERA. Efectivamente cada institución define una serie de criterios a la hora de focalizar y asignar recursos, criterios que pueden ser muy diferentes en cada institución. Este aspecto hace que se vuelva aún más complejo y burocrático el acceso a los programas productivos por parte de la población más vulnerable y por ello es necesario un trabajo previo de definición de criterios y reglas de operación comunes (FIDA- Banco Mundial, 2018).
10. Considerando el objetivo estratégico no. 2 del COSOP 2020- 2025, desde la experiencia de PROINPRO, el FIDA puede acompañar al Gobierno de México, en la revisión y diseño de los instrumentos necesarios que requiere la operación de un programa articulado e integral, cuyo destino sea atender a la población de las zonas rurales con mayor vulnerabilidad. La sistematización y generación de conocimientos en base a las innovaciones propuestas por el PROINPRO, facilitan el apoyo del FIDA al Gobierno de México en la ampliación de escala de modelos que permitan una vinculación efectiva entre los programas prioritarios destinados a atender a la población rural.
11. Para el COSOP 2020-2025, el Gobierno de México ha priorizado acciones en torno al Programa Sembrando Vida (PSV), el cual es liderado por la Secretaría del Bienestar, y su articulación con las acciones del Instituto Nacional de Economía Social (INAES), quién está a cargo de la implementación del Proyecto Economía Social: Territorio e Inclusión (PROECO). Las lecciones de la estrategia de articulación en el marco del PROINPRO, permitirían desarrollar un piloto innovador con el fin de potenciar las transferencias monetarias multianuales que otorga el PSV, con actividades para la organización de productores, vinculación al mercado, alianzas público- privadas y acceso a la banca social que desarrolla INAES dentro de las actividades del PROECO.

12. El FIDA reforzará sus esfuerzos en acompañar a la Secretaría de Bienestar en la creación de una estrategia anclada en el nivel territorial considerando acciones estratégicas articuladas en todo el ciclo de programa: Diseño, la planificación, operación y la evaluación, con el fin de implementar un proyecto de vinculación de las Transferencias Monetarias Condicionadas y fomento productivo a nivel de la Secretaría de Bienestar, que cuente con los instrumentos necesarios para asegurar la eficacia de la estrategia de inclusión productiva para pequeños productores rurales.
13. El FIDA, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuidará que las nuevas iniciativas institucionalicen instancias formales de coordinación con mecanismos presupuestarios y/o de evaluación, que tengan poder vinculante con el fin de que la articulación esté asegurada para todas las instituciones participantes. Esto es altamente necesario considerando las distintas vocaciones de servicio público y *expertise* de los programas convocados a una estrategia de inclusión productiva. Se requiere involucrar a todos los actores desde el diseño, la planificación conjunta, coordinación de actividades en campo y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para llevar a cabo el objetivo de articulación (FIDA-Banco Mundial, 2018).
14. El fortalecimiento de las capacidades técnicas de los operadores en el campo para liderar a nivel local una iniciativa de inclusión productiva es también fundamental, considerando la operación de los distintos programas vía convocatorias públicas (ventanillas) para la presentación de proyectos productivos en México. El conocimiento y la capacidad de relacionamiento entre técnicos, ha mostrado ser la contribución necesaria para identificar cuellos de botella y facilitar procesos que no logran resolver los mecanismos formales diseñados a nivel nacional.
15. La incursión a nivel de asistencia técnica, con el primer programa piloto PROINPRO (aunque se haya cancelado anticipadamente por PROSPERA), y el nuevo programa con INAES (PROECO), son altamente innovadores en México, no solo por su enfoque articulador entre la protección social y la inclusión productiva de grupos pobres, sino por la alianza con nuevos socios ejecutores, un universo y escala distinta de beneficiarios/usuarios, y un involucramiento muy directo de la SHCP y su Unidad de Productividad Económica. Son este tipo de iniciativas que podrían explorarse y detonarse en un país como México, donde el incentivo para el país no son necesariamente los recursos financieros del FIDA, sino el grado de innovación de sus enfoques, la generación de conocimiento, evidencia y el potencial de su escalamiento posterior con financiamiento de recursos del estado (FIDA- UNIANDES, 2019).
16. Finalmente creemos que este enfoque, la vinculación entre la protección social y la inclusión productiva de grupos rurales pobres, podría seguir siendo altamente relevante para las políticas de la nueva Administración (2019-2024). Las nuevas orientaciones que se están impulsando en los programas prioritarios del Gobierno proponen una integralidad de los incentivos dirigidos a la inclusión productiva de la población rural en pobreza, incluyendo servicios de asistencia técnica de calidad y continuidad, fortalecimiento de la organización productiva, acceso a los activos productivos, inclusión financiera, acceso a mercados con visión de cadenas productivas, priorizando la atención de grupos vulnerables (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas) y con un enfoque de mayor resiliencia ante shocks climáticos y de mercado, que son altamente pertinentes y coincidentes con las directrices

estratégicas del FIDA. Estrechamente vinculado con el objetivo estratégico no. 2 del COSOP, este enfoque permitiría incidir directamente en las políticas del Gobierno sobre todo si se consiguen vinculaciones con uno o más de los Programas Prioritarios para el Gobierno de Presidente López Obrador.

Mexico's normative budgetary framework and implications for lending programme

1. Several challenges affecting portfolio performance relate to the country's budgetary and normative framework that regulates the work of IFIs in the country, including the principle of no additionality, the non-multiannuality of budgets, restrictions related to the functioning of project's coordinating units, and inflexibility of *reglas de operación*. This Appendix reviews how these aspects both affect implementation of the lending programme.
2. The annual budgets of projects financed by foreign institutions are affected by the principle of **no-additionality**, which implies that loan resources do not increase the budget of the implementing entity. No-additionality and uncertainty regarding the availability of sufficient and timely (multiannual) budgetary resources during the life of the projects have conditioned the results proposed at project's designs. On the other hand, even though project financing does not increase the implementing institution's budget, the system does refocus investment priorities in terms of how/where these resources should be allocated. It is for this reason that no-additionality forces IFAD to excel in credibility and quality of results.
3. The allocation of budgetary resources based on a **multiannual vision** must be prioritized, for which agreements are required between the International Affairs Unit in the Secretariat for Finance and Public Credit (SHCP) and its *Subsecretaría de Egresos*, as these are the entities that authorize and manage the annual budget. The budget flow must be also adequately distributed over the course of the year, avoiding concentration and implementation rushes at the year end. Weak IFAD-SHCP dialogue in this area has hindered a better integration of the portfolio with national regulations and processes and contributed to implementation delays.
4. Sector agencies have promoted national programmes grounded in **Operating Regulations** based on criteria that have not always responded adequately to the local conditions faced by the most vulnerable rural populations⁵⁸. The application of Operating Regulations has also restricted targeting of these groups. As stated in the ACP, country presence and closer collaboration with the SHCP, as well as IFAD's timely TA conducted in an environment of trust and accountability, can support dialogue on innovative working methodologies to facilitate effective inclusion of poorer groups in the context of the larger programmes. However, these negotiations constitute a sensitive process involving the SHCP who safeguard the transparent allocation of public resources.
5. Noteworthy is the institutional impact of DECOFOS, which succeeded in adapting the normative framework by promoting more **flexible operating regulations** (*lineamientos de operación*) to improve targeting of the most vulnerable population lacking land rights (women and *avecindados*). The introduction of this innovation contributed to the development of differentiated support instruments based on each segment of beneficiaries. These measures were institutionalized through revised operating regulations which have facilitated the implementation of the ongoing PRODEZSA, as well as the services that CONAFOR provides at the national level.
6. There is also need to ensure the integration and **continuity of the projects' coordinating units** (PCU) as a multidisciplinary technical group overseeing management of projects. In Mexico, PCUs are made of temporary personnel contracted as short-term consultants. This arrangement limits the activities of PCUs personnel and does not guarantee the continuity of their function. The practice is not only affecting project management overall, but it impacts directly the finance

⁵⁸ The **Operating Regulations** (*Reglas de Operación*) are legal tools, emitted by CONEVAL and the SHCP, to ensure transparent allocation of public resources. Among other issues, they establish the geographic area where subsidies and support will be allocated; eligibility criteria of beneficiaries; selection procedures; the characteristics of the support that will be provided; and the rights, obligations, and penalties.

personnel as well. Having a minimum level of stability and continuity of these teams is required to provide accountability for implementing agreed actions and achieving the intended programme results.

7. To respond adequately to these challenges, IFAD needs close and continuing dialogue with the finance authorities that authorize and manage the annual budget. A more significant country presence is essential for IFAD to build a permanent dialogue with the Government and its institutions and create the minimum conditions required to achieve a better integration of the country programme with national regulations and processes. This is indeed one key response to improve past portfolio performance.

Descripción de posibles operaciones crediticias

1. La propuesta de posibles intervenciones del FIDA se enmarca en los objetivos y ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) y en el interés del Gobierno de México de impulsar operaciones que contribuyan con innovaciones en enfoques e instrumentos para fortalecer las políticas y resultados de los programas prioritarios dirigidos a la inclusión productiva de la población rural pobre.
2. En el diálogo llevado a cabo por el FIDA con las dependencias de Gobierno, organizaciones de productores, universidades, centros de investigación y agencias del Sistema de Naciones Unidas para la formulación del COSOP, se identificaron seis dependencias del Ejecutivo Federal que tienen la responsabilidad de ejecutar nueve programas estratégicos, cuyos objetivos y metas guardan una elevada correspondencia con el Marco Estratégico del FIDA y los nuevos instrumentos (asistencia técnica, financiamiento, alianzas público-privadas y gestión de riesgos climáticos y de mercado) para fortalecer sus acciones en los próximos años.
3. En línea con las recomendaciones de la EEPP y las directrices de la Presidencia del FIDA de elevar la calidad de las intervenciones y sinergia en los dos ámbitos de acción principal del FIDA (cartera de préstamos y operaciones no crediticias), a continuación se presentan para cada una de las seis dependencias federales identificadas una propuesta de posibles operaciones de préstamo, para los dos ciclos de financiamiento del FIDA (IFAD 11 e IFAD 12) que inciden en el horizonte de implementación del presente COSOP.

Programa de inclusión productiva de las comunidades rurales de zonas semiáridas

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) / Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)

4. Las oportunidades de colaboración del FIDA con la SEMARNAT se centran en su entidad sectorizada, la CONAFOR.
5. La CONAFOR viene ejecutando el Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales de las Zonas Semiáridas (PRODEZSA), que se encuentra en su último año de operación. Este proyecto ha sido señalado por la CONAFOR como su instrumento principal para implementar la estrategia nacional de atención a las zonas semiáridas.
6. La CONAFOR ha expresado su interés en ampliar el periodo de ejecución del PRODEZSA, ello para posibilitar la introducción de nuevos enfoques, metodologías e instrumentos, que contribuyan a ampliar los resultados de su estrategia en zonas semiáridas.
7. Algunos aspectos de interés para la CONAFOR son la ejecución de proyectos integrales de aprovechamiento de recursos forestales no maderables, la ampliación de posibilidades productivas en zonas semiáridas (por ejemplo, la diversificación productiva hacia la ganadería de especies menores y modelos agrosilvopastoriles), la sinergia con la SADER/CONAZA para la dotación de agua en comunidades del semiárido, y la reorganización de los servicios de asistencia técnica que posibiliten el acompañamiento técnico integral y de calidad a la población beneficiaria.

8. En este contexto, cabría la posibilidad de formular una nueva operación de financiamiento con el FIDA para consolidar la estrategia nacional de atención a las zonas semiáridas de la CONAFOR, en el marco del nuevo Programa Nacional de Desarrollo Forestal 2020-2024.
9. Se contempla también la posibilidad de ampliar sinergias con el proyecto de Fortalecimiento Empresarial en Paisajes Productivos Forestales (PROFOEM), financiado con un préstamo del Banco Mundial a la CONAFOR. Las áreas de oportunidad para la colaboración se relacionan con el sistema de evaluación del fortalecimiento de las capacidades empresariales de las organizaciones comunitarias, así como el balance de emisiones de carbono relacionado con el manejo sustentable de paisajes forestales.

Programa estratégico Sembrando Vida con articulación de mercado e inclusión financiera

Secretaría de Bienestar

10. En esta dependencia está en curso una importante transformación en la forma de abordar la sinergia entre la política social y la de fomento productivo, focalizada en grupos de población con ingresos inferiores a la línea de bienestar, que tradicionalmente habían estado al margen de los programas federales.
11. El Programa Sembrando Vida (PSV) es el eje de esta nueva política de atención a estos grupos, cuenta con varios instrumentos para incidir en la inclusión productiva, apalancada en transferencias monetarias multianuales, apoyos en especie para la producción agroforestal (material vegetativo para establecer parcelas de 2.5 hectáreas por beneficiario) y asistencia técnica. El PSV es operado directamente por la Secretaría de Bienestar, actualmente tiene cobertura en 19 entidades federativas.
12. El Programa de Fomento a la Economía Social, dentro del cual actualmente se está ejecutando el Proyecto Economía Social: Territorio e Inclusión (PROECO), a cargo del Instituto Nacional de Economía Social (INAES), con financiamiento del FIDA, busca fortalecer a los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSEs). El INAES cuenta con instrumentos dirigidos al desarrollo productivo, inserción en mercados, desarrollo de capacidades, organización productiva y fomento de la banca social.
13. Dada la cobertura estratégica que brinda la implementación del PROECO y la experiencia acumulada en INAES, se visualiza una oportunidad para potenciar los resultados del PSV con la implementación de un programa piloto, focalizado en alguna (s) región (es) en la (s) que está operando este Programa, cuyo objetivo sería probar nuevos enfoques, metodologías e instrumentos que complementen las acciones y el alcance del PSV, de especial relevancia sería contribuir con innovaciones para la organización productiva, la vinculación a mercado, la inclusión financiera y las alianzas público-privadas, que consoliden el desarrollo de plantaciones agroforestales y amplíen la sustentabilidad de mediano y largo plazo.
14. El programa piloto también podría diseñar y probar mecanismos de coordinación interinstitucional, no solo al interior de la propia Secretaría de Bienestar, sino con otras dependencias federales, de manera relevante con la SADER (servicios de sanidad vegetal, a través de SENASICA; certificación de material vegetativo, con apoyo del INIFAP; opciones de riego tecnificado; inteligencia de mercado agroalimentario), con la SEMARNAT y sus entidades sectorizadas (CONANP, PROFEPA, CONAFOR), con la SEDATU (certificación de la legal posesión de terrenos

ejidales) y con las instituciones de banca de desarrollo (FIRA y Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero) y de aseguramiento (AGROASEMEX).

15. Se contempla para el primer semestre del 2020 la posibilidad de ofrecer una asistencia técnica especializada a la Secretaría del Bienestar y en particular al PSV para formular proyectos de inversión con agencias de financiamiento internacional como el GEF, el GCF u otras instancias de la cooperación bilateral. El objetivo sería de facilitar las colaboraciones del PSV con políticas y programas de la SADER y CONAFOR para insertar mejor el programa en las iniciativas de desarrollo territorial y manejo de paisajes forestales.

**Programa de Desarrollo Rural Integral en el Sur-Sureste
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)**

16. Esta dependencia del Ejecutivo Federal está reorientando sus programas y la asignación de recursos para favorecer una mayor inclusión de los pequeños productores, en reconocimiento a su papel estratégico en la seguridad y soberanía alimentaria, así como en la perspectiva de elevar la productividad, mejorar la vinculación a mercados, financiamiento, asistencia técnica y sostenibilidad de la agricultura familiar, como vía de superación de la pobreza en las zonas de mayor marginación del país.
17. Los programas de Producción para el Bienestar, Desarrollo Rural y Fomento a la Agricultura, ya examinados en otro apartado de este Apéndice, cuentan con componentes, instrumentos y recursos que son clave para el logro de los objetivos estratégicos del COSOP 2020-2025.
18. Cada uno de estos programas está a cargo de un área específica de responsabilidad dentro de la SADER. Una primera aproximación a la definición de posibles intervenciones del FIDA, apuntaría en sentido de la articulación de acciones, instrumentos y recursos en torno a un programa piloto integral, con focalización territorial y socioeconómica, cuyo objetivo central sería aportar innovaciones en enfoques, instrumentos y métodos de trabajo con la población en pobreza, que puedan ser escalables a un ámbito mayor de la política sectorial y fortalezcan la eficiencia del gasto público rural.
19. El Programa de Desarrollo Rural puede ser un buen candidato para desarrollar un programa piloto con el FIDA, su focalización en zonas de atención prioritaria (municipios de alta y muy alta marginación), sus cuatro componentes: (i) Fortalecimiento de las Unidades de Producción Familiar; (ii) Integración económica de cadenas productivas; (iii) Desarrollo de capacidades, extensión y asesoría rural y (iv) Investigación y transferencia de tecnología); y su visión multianual, representan elementos esenciales para la convergencia de instrumentos y recursos para el desarrollo de microempresas rurales generadoras de empleo e ingreso para grupos de población rural en pobreza y con potencial productivo.
20. El programa piloto con el FIDA sería una plataforma para la innovación en métodos de trabajo con estos grupos de población, que prioricen el fortalecimiento del capital humano, la organización productiva, el acceso a activos productivos, la inclusión financiera, y el impulso a esquemas de asociación entre microempresas para su inserción más ventajosa en cadenas productivas regionales.

21. Los nuevos instrumentos que está proyectando el FIDA 2.0 serán una palanca estratégica para agregar valor al Programa de Desarrollo Rural, potenciando sus resultados hacia la consolidación productiva y de mercado de los emprendimientos apoyados y su permanencia en el tiempo como fuente de ingreso.

Programa de inclusión productiva y financiera de jóvenes rurales en Núcleos Agrarios del país

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)

22. La SEDATU y sus entidades sectorizadas (Procuraduría Agraria y Registro Agrario Nacional) tienen una incidencia importante en la ejecución y resultados de los programas de fomento productivo, a cargo de otras dependencias del Ejecutivo Federal. Esta vinculación se refiere al ámbito jurídico y gobernanza local relacionado con la tenencia de la tierra, aspecto central, ya que las Reglas de Operación de dichos programas señalan entre sus criterios de elegibilidad la certificación de la legal propiedad o usufructo de la tierra (en forma individual o comunal), por parte de los solicitantes de apoyos.
23. En este sentido, recientemente la SADER y SEDATU firmaron un Convenio Marco de Colaboración para el Desarrollo Rural Sustentable, para que los ejidatarios y mujeres rurales accedan a proyectos productivos apoyados por varios programas de la primera dependencia. Para CONAFOR y el PSV resulta también esencial que las áreas donde se establecen sistemas forestales y agroforestales estén certificadas y que mujeres y jóvenes que habitan en los núcleos agrarios puedan ser sujetos de apoyo. Fortalecer los lazos de colaboración entre estas entidades también puede facilitar la implementación de las iniciativas existentes con la CONAFOR y proyecto piloto del FIDA con SADER y la Secretaría del Bienestar, en su Programa de Desarrollo Rural.
24. Asimismo, durante el proceso de consulta con el Gobierno de México para la formulación del presente COSOP, la SEDATU expresó su interés en desarrollar un programa con financiamiento del FIDA, dirigido a facilitar la inclusión productiva de jóvenes en los núcleos agrarios a nivel nacional. Este es un tema que el FIDA ha impulsado en algunos proyectos desarrollados con la CONAFOR, en particular en el Proyecto de Desarrollo Comunitario Forestal de los Estados del Sur (DECOFOS), en el cual se diseñaron lineamientos operativos que viabilizaron la inclusión de jóvenes sin derechos sobre la tierra (avecindados) en el desarrollo de microempresas rurales y de turismo de naturaleza.
25. Esta experiencia brinda la oportunidad para plantear el desarrollo de un proyecto FIDA con la SEDATU para atender la problemática de inclusión productiva de los jóvenes rurales, como un factor de relevancia estratégica para el Gobierno de México. Una posibilidad es articular esta intervención con el Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro, a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el cual está centrado en jóvenes asentados en localidades urbanas y para el cual el proyecto propuesto con la SEDATU vendría a complementar su incidencia territorial y resultados.

Programa de fortalecimiento productivo con enfoque agroecológico, inserción de mercado e inclusión financiera en comunidades indígenas y afromexicanas
Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI)

26. El INPI es responsable de la ejecución del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena, cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de las economías de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, con la

implementación de proyectos productivos y turísticos; acciones de mitigación y adaptación al cambio climático; generación de valor agregado, acceso al crédito y apoyo a la comercialización.

27. El FIDA ha desarrollado proyectos en México (DECOFOS) y Perú (Proyecto del Corredor Puno-Cusco y Proyecto Sierra Sur) que aportan una sólida base de conceptualización, diseño, ejecución, implementación y resultados en proyectos focalizados en estos grupos de población.
28. A partir de estas experiencias, complementadas con los nuevos instrumentos que próximamente pondrá en operación el FIDA, se puede plantear el diseño de un programa de financiamiento con el INPI para implementar un proyecto piloto focalizado en alguna (s) regiones en las que el INPI tuviese interés en probar e innovar algunas metodologías e instrumentos específicos en temas relevantes, como por ejemplo proyectos comunitarios de producción y comercialización de productos agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas y pesqueros, hierbas medicinales, turismo de naturaleza; desarrollo de cadenas productivas en cultivos con fuerte presencia indígena, como café, vainilla, cacao; combinaciones de proyectos orientados a la producción de traspatio (seguridad alimentaria de la familia) y proyectos comunitarios generadores de ingreso; rescate de saberes y prácticas ancestrales en agroecología; transversalización de temas de género, juventud y atención al cambio climático, entre otros.
29. Siguiendo la misma lógica de incidir en los programas prioritarios del Gobierno para buscar mejorar la calidad y sostenibilidad del significativo gasto público que México invierte en el espacio rural, las innovaciones que se generen como resultado de estas líneas de colaboración con el INPI podrían replicarse y difundirse a mayor escala con el propio financiamiento mexicano en el marco de las previsiones del Anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación que rige el financiamiento de los programas insignia del gobierno y que obliga a estos programas a que no menos del 10% de su inversión se focalice en los pueblos originarios.

Fortalecimiento de los sistemas de financiamiento rural y participación del sector privado

1. En México, existe una gran diversidad de negocios promovidos por organizaciones de productores de distinto nivel que agrupan a pequeños propietarios, comuneros o ejidatarios. Se insertan en cadenas de valor tales como los granos básicos para el mercado nacional, la reproducción y engorde de animales, productos lácteos, actividades agroforestales (café, cacao, miel, follaje, especies, productos medicinales, entre otros), actividades forestales maderables y no maderables, acuacultura y pesca. El trabajo de estas organizaciones tiene un impacto directo en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la calidad de la nutrición, así como en la inclusión económica de los sectores vulnerables (pequeños productores, comunidades indígenas, mujeres y jóvenes). Algunas de estas organizaciones están también desarrollando sus propios servicios financieros, en particular las que se vinculan con cadenas productivas de exportación.
2. El acceso del crédito a los pequeños productores organizados en México es muy limitado, tanto por parte del sistema financiero público de banca de desarrollo (Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero [FIRA] and Fondo de Capitalización e Inversión Rural [FIRCO]), como por la banca privada, incluyendo a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP)⁵⁹ y otras figuras que han desarrollado servicios de microfinanciamiento, generalmente orientados al consumo, al comercio y a los servicios. Como consecuencia, la participación de las organizaciones de productores rurales en las cadenas productivas es débil, especialmente por la falta de capital de trabajo y equipamiento de calidad. Para su financiamiento, estas organizaciones dependen de los subsidios de los programas de Gobierno, los cuales suelen no ser adecuados para las necesidades de desarrollo empresarial y son cada vez más escasos.
3. Las principales causas que obstaculizan el acceso y uso de las organizaciones de productores rurales del crédito, se relacionan con la falta de garantías líquidas, prendaria o hipotecaria, así como la poca presencia geográfica y desconocimiento de los agentes financieros privados⁶⁰ sobre los negocios y potenciales de estas organizaciones. Debido a lo anterior, los servicios, productos y tasas de intereses ofrecidos por estos agentes son poco atractivos y pertinentes para el sector.
4. En el contexto actual mexicano, existen sin embargo condiciones que permitirían al FIDA, en colaboración con el sector privado, incidir con experiencias innovadoras en materia de sistema de financiamiento a las organizaciones de pequeños productores rurales. En efecto, el Gobierno está actualmente iniciando una reforma del sector financiero proponiendo un programa de apoyo para asesorar y capacitar a los productores en el desarrollo de planes de negocios y a la vez fortalecer los intermediarios financieros para que puedan servir de enlace entre la oferta de financiamiento de segundo piso⁶¹ y las organizaciones de productores.

⁵⁹ Estas instancias financieras son generalmente constituidas como Sociedades Cooperativas de Ahorro y préstamos (SOCAP) y Sociedades financieras Populares (SOFIPO)

⁶⁰ Estos intermediarios privados son generalmente constituidos como Sociedades Financieras de Objeto Múltiple llamadas SOFOMES

⁶¹ Ver aquí nuevas reglas de Operación del Fideicomiso Instituido en relación con la Agricultura (FIRA) en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551443&fecha=28/02/2019

5. Otro aspecto a considerar, es la fortaleza del sector cooperativo y privado en materia de captación de ahorro, incluyendo a los migrantes que residen en los Estados Unidos. Se estima que el número de socios de las SOCAP es superior a los 3 millones (solo la Caja Popular Mexicana cuenta con 2,3 millones de socios) y el monto de ahorro captado por estas entidades rebasa probablemente los 15,000 millones de pesos (USD 750 millones).
6. A febrero de 2018 el sistema cooperativo había aprobado préstamos por 77,000 millones de pesos (USD 3,500 millones), de los cuales, los créditos de consumo representaron el 83%. Las SOCAP manejan el 10% de todas las cuentas nacionales de ahorro (la banca privada 79%). Esto muestra de qué manera el sector privado y cooperativo mexicano está muy presente en el sector del ahorro y microcrédito, pero encuentra dificultades para ofrecer productos financieros adaptados a las necesidades de las organizaciones de productores que buscan fortalecer su participación en las cadenas de valor.
7. Existen experiencias recientes en México que muestran que es posible desarrollar esquemas de financiamiento que faciliten el acceso de las organizaciones de productores al crédito con el fin de fortalecer negocios que contribuyen al medio ambiente, y a la vez permiten la consolidación de intermediarios financieros privados. La experiencia más relevante fue desarrollada en el marco del Programa de Inversión Forestal (FIP por su sigla en inglés), con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, la cual permitió establecer un modelo piloto de acceso a préstamos para organizaciones de productores del sector forestal y agroforestal. Esta se enfocó por una parte en subsidiar fondos de garantía para las organizaciones de productores y por otra parte en fortalecer la capacidad de intermediarios financieros para que estas instancias pudieran analizar adecuadamente los riesgos, hacer recomendaciones y canalizar líneas de crédito de la banca pública⁶².
8. El desarrollo de una experiencia para facilitar el acceso de las organizaciones a financiamientos proviniendo del capital privado, debería también generar innovaciones en materia de acceso a los mercados. Una vía posible es la colaboración con las organizaciones de migrantes en los Estados Unidos de América que han desarrollado sistemas propios de financiamiento y empresas de distribución. Como parte de su PSFP, el FIDA podría facilitar el diálogo y los intercambios de servicios financieros y no financieros entre las organizaciones de productores mexicanos y las asociaciones de migrantes en los Estados Unidos de América y a la vez fortalecer la capacidad de organismos intermediarios de financiamiento para que puedan sostenerse con la venta de diferentes productos, asimismo se podría sumar a los Fondos de Fomento Económico de gobiernos estatales, enfocados en el otorgamiento de financiamiento a emprendedores, micro y pequeña empresa con atención prioritaria a grupos vulnerables.

Otras oportunidades para la inclusión financiera de la población objetivo en las posibles intervenciones del FIDA en 2020-25

9. El Gobierno de México puso en marcha en 2019 una reforma a la estructura institucional de la banca de desarrollo que atiende al sector rural, con la fusión de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), el Fondo de Capitalización e Inversión Rural (FOCIR) y la Aseguradora Agrícola Mexicana (AGROASEMEX), el objetivo

⁶² Ver experiencia del FIP y en particular de la componente 3: Financing Low Carbon Strategies in Forest Landscapes https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/cif_enc/files/knowledge-documents/case_study_fip_mexico.pdf

principal de esta fusión es reunir en una sola institución los servicios de financiamiento con una amplia gama de instrumentos (fondos de garantía, capital de riesgo, crédito de avío y refaccionario, desarrollo de intermediarios financieros, redescuento con banca de primer piso, entre otros) que atenderán a los diversos estratos de las unidades de producción rural, con cobertura nacional. Además, se integran los servicios de seguro agrícola (riesgos climáticos) y el uso de coberturas de precio (riesgos de mercado), que conformarán un sistema completo de administración de riesgos para la protección integral del sector rural

10. En este marco, el FIDA puede reforzar esta visión de integralidad de servicios financieros y de seguro, con la participación de México en la iniciativa de Cobertura de Clima y Productos Básicos para la Transformación Rural (CACHET, por sus siglas en inglés, *Climate and Commodity Hedging to Enable Transformation*), que pone énfasis en la protección de la producción y la certidumbre en los precios recibidos por los pequeños productores rurales, contra los shocks climáticos y de caída de precios en productos primarios, contribuyendo a la resiliencia de la agricultura familiar.
11. Asimismo, a través del Proyecto de Economía Social: Inclusión y Territorio (PROECOSOCIAL), actualmente en ejecución por el Instituto de Economía Social (INAES) con financiamiento de FIDA, se impulsa la sinergia entre la inclusión productiva y la inclusión financiera, articulando los apoyos para proyectos productivos de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE), con los OSSE de banca social, que también atiende el INAES, y que ofrecen financiamiento con fondeo de recursos de la banca de desarrollo. El INAES está impulsando también la sinergia con el Banco del Bienestar (entidad de la banca de desarrollo que realiza la dispersión de una parte importante de los apoyos en los nuevos programas sociales del Gobierno de México), para desarrollar posibles esquemas de apalancamiento para acceso al crédito, en complemento a la acción de los OSSE de banca social; esta posible alianza reforzará también la cobertura geográfica de servicios financieros, por la ampliación proyectada de la red de sucursales del Banco del Bienestar a todos los municipios del país y por el impulso que esta institución está dando al desarrollo de corresponsales bancarios y aliados estratégicos (p. ej. comercios locales, oficinas telegráficas, entre otros, en los que se puede acceder a servicios financieros básicos).

Fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación de los programas

1. Uno de los hallazgos de la evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) que la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE por sus siglas en inglés) realizó en 2018-2019, fue que los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos terminados y en curso en México eran débiles, ya que no se contaba con suficiente información para determinar los resultados o impactos de las intervenciones y la internacionalización de las lecciones aprendidas.
2. La recomendación al respecto fue que FIDA puede colaborar con entidades como CONEVAL (apoyo metodológico) y con otros centros de excelencia nacionales (Universidades, CIDE) e iniciativas del FIDA (como la donación PRIME que apoya la capacidad de seguimiento y evaluación de los proyectos).
3. En 2020 se empezará a implementar el COSOP 2020-2025, el cual deberá incorporar elementos relevantes que permitan responder a las recomendaciones otorgada por la EEPP, pero también para mejorar los resultados del COSOP anterior.
4. Dado lo anterior, este Apéndice presenta las acciones de fortalecimiento que el FIDA emprenderá para asegurar el buen funcionamiento de los sistemas de seguimiento y evaluación y gestión de conocimiento.
5. Se identifican cuatro acciones concretas que permitirán tener mejores resultados en cuanto al diseño, construcción, implementación y uso de los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos actuales y futuros financiados por el FIDA:

Fortalecimiento de las unidades coordinadores de proyecto (UCP) en cuanto a personal específico que se dedique a realizar M&E y gestión del conocimiento

6. Actualmente, las UCP se encuentran formadas por personal temporal que son contratados por tiempo parcial con restricciones significativas. Sería necesario incluir en el diseño de los proyectos, en acuerdo con el gobierno mexicano y a partir del aprendizaje recogido durante más de 10 años en el país, la obligatoriedad contractual para la creación de una UCP compuesta de personal multidisciplinario con contratos que cubran toda la operación de un programa. Lo anterior permitirá dar continuidad a la implementación del programa, así como atender los problemas y dificultades que se identifiquen a través de seguimiento y la evaluación continua. Para estar en posibilidades de realizar seguimiento y evaluación continua, dentro del equipo disciplinario deberá estar, al menos, una persona que se dedique a construir, utilizar, mejorar y sistematizar el sistema de seguimiento y evaluación del programa, así como gestionar el conocimiento que se genera cuando se opera un programa dirigido a las poblaciones rurales vulnerables.

Reforzar el diseño específico y pasos para implementar un sistema de seguimiento y evaluación robusto y oportuno

7. En México existe cultura y normatividad para dar seguimiento y evaluar los programas públicos del gobierno federal a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Sin embargo, el SED al ser transversal para toda la administración pública federal, resulta rígido para estar en posibilidades de evaluar

las operaciones financiados por el FIDA, las cuales pretenden incluir innovaciones precisas y atender a población focalizada con la finalidad de generar valor agregado.

8. Por esta razón, a partir de 2020, desde el diseño de las nuevas operaciones, se reforzará el diseño e implementación específica del sistema de seguimiento y evaluación adecuado para cada programa, identificando los hitos y fechas importantes, así como las fichas de indicadores y recolección de información, antes de iniciar la implementación del programa.
9. Con la finalidad de dar a los sistemas de seguimiento y la evaluación la misma importancia que recibe la gestión financiera o la operación del programa, se propondrá al gobierno mexicano incorporar en las obligaciones contractuales la entrega de las fichas de cálculo de los indicadores CORE (CI de ORMS) para que, desde el arranque del programa exista claridad sobre el cálculo y reporte de estos indicadores que valora los avances a nivel corporativo de las operaciones de FIDA en México y a nivel corporativo.

Capacitación del personal de seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento

10. Desde 2017, FIDA en conjunto con Centers for Learning on Evaluation an Results (CLEAR) crearon PRiME (Program in Rural Monitoring an Evaluation), el cual es un marco de entrenamiento o capacitación global en seguimiento (monitoreo) y evaluación cuyo objetivo es lograr mejores resultados en proyectos de desarrollo rural. Esta iniciativa ha brindado capacitación sostenible de alta calidad a nivel global, inicialmente solo a personas que operan los proyectos financiados por FIDA. En 2018, los cursos se abrieron a participantes externos relacionados con proyectos rurales. La iniciativa PRiME incluye dos cursos sobre fundamentos de seguimiento y evaluación y un curso sobre evaluación de impacto.
11. A partir de la definición de personal de las UCP dedicado a actividades de seguimiento y evaluación y con un sistema de S&E más definido, este personal deberá participar en la capacitación que otorga PRiME (los tres cursos). Adicionalmente, el/los especialistas de seguimiento y evaluación del país o región, deberán acompañar la capacitación en dos vías que son complementarias: (i) acompañando al personal de UCP en la capacitación y aplicación de conocimientos en el sistema de S&E del proyecto; y (ii) apoyando a PRiME para hacer que sus cursos sean sostenibles a través del seguimiento y atención a los estudiantes. Para realizar lo anterior, es necesario que PRiME, especialistas de S&E y personal de UCP deben contar con la misma información y formación.

Talleres de aprendizaje anual sobre innovaciones y aprendizajes

12. De acuerdo con el aprendizaje que arroja la operación de los programas en México durante los últimos 10 años, la gestión del conocimiento es un elemento que recibe mayor atención al final de la implementación del programa, aun cuando el conocimiento se genera continuamente durante la ejecución de las actividades. Por tanto, se propone integrar a las actividades de cada programa un taller anual que tenga como objetivo discutir las innovaciones y aprendizajes, pero que el producto del mismo sea un documento de sistematización de tales innovaciones o mejoras realizadas durante la operación.

Proceso de preparación del COSOP

1. La formulación del nuevo COSOP para el período 2020-2025 se ha desarrollado en forma conjunta entre instituciones del sector público mexicano, y en consulta con organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, academia, representantes de pueblos indígenas, afro-mexicanos, organismos multilaterales y bilaterales acreditados en el país, agencias del SNU, y el equipo del FIDA.
2. La inceptión del COSOP se inició en el mes de marzo 2019 con una visita inicial por parte de la Directora de la División de América Latina y el Caribe del FIDA, Rossana Polastri, en conjunto con el nuevo Director de País, Francisco Pichón, con el fin de acordar los principales aspectos del proceso de formulación de la estrategia y el marco de tiempo para su elaboración. Entre el 25 y 26 de marzo, se sostuvieron reuniones con el Subsecretario de la SHCP y el Titular de Crédito Público; con la Secretaria de Bienestar y el Director General del INAES; con la Dirección General de Temas Globales de la SRE y el Embajador designado para las agencias basadas en Roma; con los titulares de Desarrollo Rural y Asuntos internacionales de la SADER; así como con el Director Regional de la CEPAL y la Oficina del Coordinador Residente de NNUU.
3. Entre el 20 y el 24 de mayo de 2019, se llevó a cabo la primera misión de diseño para dar inicio, conjuntamente con el Gobierno de México y socios estratégicos, a la formulación del COSOP. El proceso de elaboración de la estrategia ha sido coordinado por el Embajador de México designado para las agencias basadas en Roma en la Dirección General de Temas Globales de la (SRE), quien ha liderado conjuntamente con delegados de la SHCP un comité interinstitucional de puntos focales, reuniendo representantes de 6 secretarías, establecido con el propósito de trabajar conjuntamente con el FIDA en la elaboración del COSOP.
4. Durante esta primera misión se realizaron diálogos bilaterales con las distintas dependencias nacionales, incluyendo la SEMARNAT, CONAFOR, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), SEDATU, SRE, SHCP, Nacional Financiera (NAFIN), Secretaría de Bienestar y el INAES. También se realizaron consultas con la Oficina del Coordinador Residente del SNU en México y el Director Subregional de CEPAL, en la que participaron el equipo de la Unidad de Desarrollo Económico y la Unidad de Desarrollo Agrícola y Punto Focal para Cambio Climático, y un equipo de trabajo de la oficina de RIMISP en Ciudad de México.
5. Los principales productos de la misión fueron una hoja de ruta para la formulación del COSOP, un análisis de los Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y del Plan de Desarrollo Integral para México y Centroamérica estableciendo las prioridades nacionales para la definición de la nueva estrategia y su dimensión regional, la vinculación del COSOP con las áreas de trabajo y efectos directos definidos en el Marco de Cooperación de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas 2020-2025 (UNSDCF), los que a su vez se vinculan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y los criterios de focalización de grupos meta y territorios del COSOP. Durante la misión también se identificaron los estudios preparatorios basados en información secundaria, que proporcionarían insumos clave para la preparación de la nueva estrategia:
 - Situación socioeconómica y situación del sector rural y agrícola, centrandose su foco en la población objetivo del Fondo
 - Contexto, implicaciones y riesgos ambientales y climáticos.

- Marcos normativos y reglamentarios
 - Estudio estratégico sobre áreas de oportunidad para la Cooperación Sur-Sur y Triangular impulsada por México.
6. Estos estudios fueron realizados con el apoyo del Centro de Inversiones de FAO y el equipo país del FIDA, lo que ha facilitado un mayor grado de sinergias entre las estrategias de ambas agencias RBA en México y una más cercana cooperación para su implementación.
 7. Entre el 1 y 5 de julio de 2019 se llevó a cabo una segunda misión de avances en la formulación del COSOP en la que participaron tres miembros del equipo del Centro de Inversiones de la FAO quienes fueron coautores de los estudios preparatorios anteriormente mencionados. La misión se desarrolló en forma conjunta entre instituciones del sector público mexicano, en colaboración cercana con la FAO y CEPAL, en la que se identificaron los aspectos del programa de trabajo de cada entidad y sus prioridades en el marco del COSOP. Durante la misión se realizó una propuesta conjunta de los objetivos estratégicos del COSOP, la identificación de las posibles líneas de acción e intervenciones del FIDA, y los resultados esperados del nuevo COSOP.
 8. En las discusiones realizadas se destacaron los aportes de la Dirección General de Organismos Financieros Internacionales de la SHCP, Asuntos Internacionales y Programa de Desarrollo Rural de la SADER, Asuntos Internacionales y Coordinación General de Fomento a la Economía Indígena del INPI, SADER, SEDATU, INAES, CONAFOR y AMEXCID, además de las contribuciones de socios estratégicos como FAO, CEPAL, Unión Europea, AFD, Cooperación Española, OFID y Banco Mundial.
 9. En conjunto con el Gobierno de México, y a través de los puntos focales designados por cada una de las secretarías socias, se tomó también acuerdo sobre los criterios y vías pertinentes para llevar a cabo el posterior proceso de consulta a la sociedad civil sobre el contenido estratégico del COSOP. Estas consultas consideraron a los pueblos originarios, asociaciones de pequeños productores rurales y organizaciones de juventud rural, la academia, y el sector privado entre otros.
 10. La misión también participó en la Reunión de Alto Nivel sobre Migración, Desarrollo y Seguridad Alimentaria, organizada por la FAO en conjunto con la SRE. El FIDA participó en el panel sobre Cooperación Internacional para el desarrollo de los territorios rurales, área que se ha convertido en una prioridad para el Gobierno Mexicano en el marco del diseño e implementación del Plan Integral de Desarrollo para los países del triángulo norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras). También tuvo ocasión de realizar consultas con representantes de AMEXCID.
 11. A partir del mes de julio y hasta diciembre 2019 se han sostenido reuniones con organismos de la sociedad civil para dar cuenta del proceso de diseño de la estrategia y compartir la definición de sus objetivos estratégicos y marco de resultados. Se han realizado consultas en el marco del Grupo de Dialogo Rural (GDR) con foco en juventud rural. En esta instancia participaron la Fundación Simone de Beauvoir, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, Instituto Belisario Domínguez, Ollin AC y Ashoka; de igual forma, se sostuvo una reunión de consulta con la Directiva de la Unión Nacional de organizaciones Regionales Campesinas de México y el INPI.
 12. La versión avanzada del COSOP fue compartida con la Oficina del Coordinador Residente del SNU de México y se recibieron comentarios encaminados a fortalecer su alineamiento los ejes de trabajo, áreas transversales y efectos directos definidos en el Marco de Cooperación de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas 2020-2025 (UNSDCF). Todas las acciones revistas en el marco del nuevo COSOP tendrán incidencia en las áreas transversales: (i) igualdad de género y empoderamiento de todas las mujeres y niñas; y (ii) Personas migrantes y refugiadas.
 13. Dada la importancia de los flujos de remesas a México, el equipo también compartió el COSOP con el equipo del *Financing Facility for Remittances* (PMI),

recibiéndose un aporte comprensivo con datos recientes e información sobre cómo las remesas familiares podrían apoyar la consecución de los ODS, así como una serie de estrategias para mejorar la inclusión financiera de los remitentes y receptores de remesas que han sido implementadas exitosamente en iniciativas patrocinadas por las instituciones financieras. A partir de esta contribución, se integró en el COSOP de manera más explícita el posible impacto de las remesas como intervención para apoyar el desarrollo de los países con importantes flujos migratorios a México: El Salvador, Guatemala y Honduras. Se consideró relevante añadir esta dimensión a la estrategia siempre ligada a la Cooperación Sur-Sur del Plan de Desarrollo Integral para el sur de México y el norte de Centroamérica, y cuyo objetivo es el apalancamiento del impacto de las remesas en el desarrollo rural de los países de la región que son punto de origen de migración.

14. Como parte del proceso de consulta para la estrategia, se han aprovechado otros espacios de diálogo con actores claves a nivel de estado y local, como una serie de cuatro encuentros regionales del 'Proyecto de 100 Territorios Libres de Pobreza y Hambre,' liderado por la FAO, realizados en los estados de Veracruz, Tabasco, Guerrero y Oaxaca. En estos eventos, el equipo país del FIDA presentó el planteamiento de la estrategia ante diversas organizaciones de productores, despachos técnicos, y funcionarios de gobierno estatal y municipal. El propósito de estos encuentros ha sido el de promover el diálogo político, social y técnico para el reconocimiento de la existencia de territorios rezagados y su inclusión prioritaria en las agendas de los distintos niveles de gobierno, así como el diseño e implementación de estrategias de intervención territorial.

Alianzas estratégicas

<i>Objetivo de la asociación</i>	<i>Socios/redes/plataformas</i>	<i>Resultados y efectos de la asociación</i>	<i>Justificación de la asociación</i>
Participar en la política e influir en la agenda de desarrollo	SHCP	Facilitación del espacio fiscal para la ejecución de los proyectos. Flexibilidad en Reglas de Operación de programas con los que se vinculan los proyectos FIDA.	Punto de entrada del FIDA en México. Responsable de la integración, seguimiento y control del gasto público.
	SER	Facilitación y coordinación del dialogo interinstitucional en el país.	Punto de referencia para la coordinación del dialogo entre la sede del FIDA en Roma, su sede sub-regional y el país.
	SRE-AMEXCID	Facilitar los procesos de Cooperación Sur-Sur Triangular.	Responsable de promover la política de Cooperación internacional y seguimiento al PDI
	Secretaría del Bienestar	Vinculación con proyectos prioritarios focalizados en población rural en pobreza, e.g. "Sembrando Vida".	Dependencia encargada de la política de inclusión social.
	INAES	Consolidación de un modelo de inclusión productiva orientado al sector social de la economía.	Organismo ejecutor del PROECO, impulsa la sinergia entre inclusión productiva y financiera.
	CONAFOR	Institucionalización de una estrategia de atención a zonas semiáridas dentro de la CONAFOR.	Organismo ejecutor de tres proyectos con el FIDA en los últimos 10 años.
	SADER	Vinculación con dos programas eje de la nueva política de atención a pequeños productores (Producción para el Bienestar y Desarrollo Rural).	Dependencia cabeza del sector agroalimentario, pesquero y acuícola
	INPI	Impulso a la inclusión productiva y financiera de grupos indígenas en zonas de alta y muy alta marginación.	Nueva dependencia responsable de la atención integral a los pueblos indígenas.
Apalancar cofinanciamiento	Fondo Fiduciario de España para la Seguridad Alimentaria - FFESA	Aportar recursos de cofinanciación que pueden representar una parte importante del costo de los proyectos FIDA.	Institución con trayectoria en la cofinanciación de proyectos del FIDA.
	Agencia Francesa de Desarrollo - AFD	Cofinanciación en ciertos componentes de los proyectos, e.g. impulso a agroindustrias.	La AFD cuenta con recursos de cofinanciación, experiencia en proyectos en Cuba.

	Global Environment Facility - GEF	Fortalecer la agenda de atención al cambio climático dentro de los proyectos FIDA.	Experiencia de trabajo con proyectos del FIDA en la CONAFOR.
Activación de procesos coordinados dirigidos por los países	CEPAL	Colaboración en el marco de la Cooperación Sur-Sur.	Coordinación de acciones para impulsar el Plan de Desarrollo Integral para México y Centroamérica.
	FAO	Desarrollo de territorios en pobreza.	Iniciativa regional en varios países de Centroamérica y México.
Desarrollo e intermediación de conocimiento e innovación. (incluyendo CSST)	UNAM	Diálogo de políticas con académicos en el marco del Grupo de Desarrollo Rural.	La UNAM ha venido promoviendo una agenda de desarrollo rural.
	CONEVAL	Fortalecimiento del Sistema de Planeación, Seguimiento, Evaluación y Gestión del Conocimiento dentro de los proyectos FIDA.	Organismo independiente con amplia trayectoria en la evaluación de política social.
	Universidad Iberoamericana - UIA	Sistematización de experiencias del modelo de laboratorios de economía social, como incubadoras de organismos del sector social de la economía.	La UIA Campus Puebla cuenta con el conocimiento y capacidades técnicas para desarrollar esta tarea.
Fortalecimiento de la participación del sector privado	Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural	Fortalecer los modelos de integración de pequeños productores en las cadenas de valor. Desarrollo de esquemas de asociacionismo y vinculación a mercado.	La Fundación tiene una larga trayectoria de trabajo en estas temáticas.
	Consejo Nacional Agropecuario	Impulso a la integración de los pequeños productores como proveedores de las grandes agroindustrias y cadenas de distribución agroalimentaria.	Organismo de representación de los grandes productores agropecuarios, agroindustrias y comercializadores.
Mejorando la visibilidad	INAES – Foro Nacional de Cooperativas	Participación del FIDA en ese evento para dar a conocer al Fondo y comunicar sus líneas de trabajo y principales proyectos.	El Foro reúne a más de 300 cooperativas de distintas regiones del país y giros productivos diversos.
	Confederación Nacional Campesina - CNC	Comunicar el trabajo del FIDA en México con la participación en los principales foros convocados por esta organización.	La CNC es una de las principales organizaciones a nivel nacional.

Estrategia de cooperación Sur-Sur y triangular

Introducción

1. México es un país de ingresos medianos y altos, y la segunda economía más importante en América Latina y el Caribe. Se considera asimismo un actor con responsabilidad global que promueve una agenda internacional responsable en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Es, además, un importante referente en materia de Cooperación Sur-Sur (CSS) para la región Iberoamericana (SEGIB, 2019).
2. Desde el 2011, México constituyó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), órgano desconcentrado de la SRE que tiene atribuciones específicas para abordar asuntos relacionados con la cooperación internacional para el desarrollo. A través de la AMEXCID, México facilita la CSS principalmente en el ámbito bilateral, pero también con la participación de Organismos de Naciones Unidas y otros socios de desarrollo en el marco de la CSS.
3. Por ello los objetivos estratégicos del COSOP registran no solo los aportes del FIDA en México, sino también el llamado especial del Gobierno para posicionarse como proveedor de asistencia técnica y cooperación Sur-Sur a otros países miembros de la región, especialmente los países de Centroamérica y el Caribe.

Oportunidades para promover la Cooperación Sur-Sur Triangular en inversiones en desarrollo rural

I.1. Proyecto Mesoamérica

4. El Proyecto Mesoamérica (PM) es una iniciativa liderada por México que se implementa desde el 2001 *con el compromiso de potenciar el desarrollo de una región más próspera e incluyente, a través de potenciar la complementariedad y la cooperación entre diez países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana)*. La finalidad de esta iniciativa es de *ampliar y mejorar las capacidades y de hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos para sus sociedades en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social*.
5. El PM está organizado en líneas de trabajo priorizadas en dos ejes y nueve sectores:
 - Eje Social: vivienda, salud, medio ambiente, gestión del riesgo, vivienda, seguridad alimentaria y nutricional.
 - Eje económico: telecomunicaciones, transporte, energía, facilitación comercial y competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).
6. Dentro del Proyecto Mesoamérica, y en particular en su Eje Social, varias iniciativas se encuentran alineadas con las prioridades estratégicas del FIDA y los proyectos de inversiones que se tiene en la región Centroamericana. A través del fortalecimiento de las capacidades de México, las iniciativas de mayor relevancia para una potencial participación del FIDA son:
 - El Programa de Mesoamérica sin Hambre (Msh), es una iniciativa de AMEXCID con la cooperación de la FAO. A nivel regional se focaliza en la recopilación,

sistematización, divulgación e intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas, así como en la asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades en los países y la región. Con el acompañamiento técnico de FAO, el MSH tiene un componente de Cooperación Sur-Sur Triangular (CSST) a través del cual se promueve la cooperación técnica de las instituciones mexicanas con los países de cobertura del Programa, según necesidades específicas identificadas.

- La Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental (EMSA) aprobada el 10 de junio de 2008 por las Autoridades de Ambiente, en Campeche, México, es una propuesta que busca profundizar y diversificar la cooperación regional existente en materia ambiental en un contexto de creciente vinculación económica, política y social entre los países de la región Mesoamericana.
- El Fomento de las MIPYMES prioriza los temas de innovación y articulación productiva. Su objetivo es dar continuidad a los esfuerzos regionales para consolidar las MIPYMES a través de cuatro Ejes Temáticos: 1. Encadenamiento Productivo y Facilitación del Comercio; 2. Innovación, Estrategia Regional de Emprendimiento y Centros de Desarrollo Empresarial (CDE); 3. Acceso a Financiamiento; 4. Información Estadística MIPYME.

I.2. Plan de Desarrollo Integral (PDI)

7. Si bien la nueva administración del Presidente López Obrador para el período 2018-2024 aún no ha lanzado su política exterior y/o de cooperación internacional, su administración mantiene vigente la visión de *“hacer de México un país con una presencia constructiva en el mundo a través de una política exterior responsable y activa que promueva el cumplimiento de las Metas Nacionales desde una institución fortalecida e innovadora”* (México, s.f.). Mesoamérica y El Caribe continúan siendo una prioridad para promover la integración y alcanzar el desarrollo compartido.
8. El Gobierno de Lopez Obrador, desde el principio de su administración, ha querido impulsar un Plan de Desarrollo Integral (PDI) que involucre a el sur de México, El Salvador, Guatemala, Honduras. El plan, realizado por la CEPAL y presentado en mayo 2019, los países expresan su voluntad de *“profundizar la cooperación en materia de migración para hacer de la movilidad humana una opción libre, e informada, sin riesgos de vulneración de derechos y en un marco de regularidad”* (CEPAL, 2018).
9. El incremento sustancial en los flujos de migración rural de Guatemala, El Salvador, Honduras y el sur de México con destino a Estados Unidos es una de las justificantes para promover el PDI. Según la CEPAL, la migración *pareciera responder a un proceso de erosión de medios de vida en ausencia de protección social ante impactos de todo tipo (enfermedad, extorsiones, violencia, pérdida de cosechas, desempleo, recesiones económicas), de hogares inmersos en patrones estructurales de baja inversión, productividad y remuneraciones, fuerte presión demográfica y persistente desigualdad y pobreza* (CEPAL, 2018). Los niveles de pobreza rural en los cuatro países se mantienen altos: 77% en Guatemala; 82% en Honduras; 49% en El Salvador, (CEPAL, 2018) y 58.2% en México (CONEVAL, 2018 b), lo cual es un claro indicador de ésta afirmación, que además afectan en mayor medida a la población indígena y/o Afro-mexicana.
10. El PDI contempla el abordaje del ciclo migratorio *origen-tránsito- destino-retorno*, con un enfoque territorial, que a su vez constituyen 4 ejes estratégicos:

- Gestión migratoria: Implementar programas que garanticen los derechos humanos y protección de las personas migrantes, refugiadas o en busca de refugio.
 - Desarrollo económico: Mejorar el desempeño económico, atraer inversión, incrementar el comercio, mejorar la generación de ingresos y trabajo digno y decente, preferentemente en los territorios con mayor propensión migratoria, para fomentar el arraigo de las comunidades en sus países de origen.
 - Bienestar social: Promover a nivel regional el acceso a los derechos sociales y al bienestar con prioridad en los territorios de mayor índice migratorio.
 - Sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático: impulsar la sostenibilidad, la resiliencia al cambio climático y la gestión integral de riesgo para mitigar su incidencia como motivo de la migración.
11. Si bien el PDI aún está en proceso de diseño y consulta tanto con donantes como con los países beneficiarios, el gobierno mexicano ha iniciado su instrumentación a través de la cooperación técnica y financiera, viendo la posibilidad de aportar al plan y sus ejes a través de programas prioritarios gubernamentales.
12. Desde el punto de vista de las potenciales instituciones mexicanas con capacidades que podrían ser de interés en consonancia con las prioridades estratégicas del FIDA, se identifican al menos cuatro:
- La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR): La institución tiene una amplia experiencia y conocimiento en materia de conservación, manejo sustentable de los recursos forestales, incluida la biodiversidad y pago por servicios ambientales. La CONAFOR opera también diversos sistemas de conocimiento e inteligencia sobre el capital natural de México (Sistema Nacional de Información de Biodiversidad⁶³, sistema de control de incendio y Monitoreo Reporte y verificación de emisiones) que puede servir de referencia para la Región.
 - El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC): La institución tiene una amplia experiencia en la definición de metodología de evaluación de políticas, programas y proyectos de cambio climático. INECC ha desarrollado metodología cuantitativa y cualitativa, así como herramientas para la generación y análisis de evidencias para determinar los impactos de las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático.
 - La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). La institución tiene una amplia experiencia y sólido marco institucional, legal, normativo para la administración de los recursos hídricos y la operación de infraestructuras hidráulicas. La institución desarrolló también un Sistema Nacional de Información del Agua, que permite monitorear infraestructura hidráulica, aspectos climáticos y situación de emergencias ante fenómenos hidrometeorológicos.
 - El Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART). El FONART es el organismo rector de la actividad artesanal que, con liderazgo, confiabilidad y competitividad, acompaña a los artesanos desde la producción hasta la comercialización efectiva de sus productos en el mercado global. La institución

⁶³ El Sistema Nacional de Monitoreo de la Biodiversidad es producto de un trabajo coordinado entre la Comisión Nacional de la Biodiversidad (CONABIO), la Comisión Nacional Forestal (CONAFRO); y la Comisión Nacional de Áreas protegidas. Para mayor información véase: https://www.biodiversidad.gob.mx/sistema_monitoreo/

tiene amplia experiencia en el fortalecimiento de la cadena de producción y comercialización de artesanías, incluyendo el e-comercio.

13. El FIDA por su parte, cuenta con una cartera de programas de desarrollo rural e inversiones en fase de implementación tanto en México, como en los países de Guatemala, El Salvador y Honduras. Allí las inversiones del FIDA, que atienden a más de 137,000 familias rurales a través de proyectos o programas con un monto de más de US\$ 280 millones, están dirigidas a contribuir a la transformación inclusiva y sostenible de las zonas rurales e incluyen acciones para desarrollar la agricultura familiar, mejorar el acceso al mercado e ingresos, mejorar la nutrición, empoderar a las mujeres, los indígenas y las niñas del medio rural, ofrecer oportunidades de trabajo a los jóvenes y hacer frente al cambio climático, entre otros.

Tabla 1. Inversiones FIDA en fase de implementación en El Salvador, Guatemala, Honduras y México

País	Nombre del proyecto	Monto según fuente (en millones US\$)				No. Familias	Periodo ejecución
		Financiamiento FIDA	Cofinanciación	Aporte Nacional (GOB+Fam)	Total		
El Salvador	PRODEMOR Central	14.56	15	8.81	38.37	33,000	2009-2019
	Rural Adelante	12.13	5	2.1	18.69	8,300	2019-2024
Guatemala	PRODENORTE	18.4	15	7	40.4	25,000	2012-2019
	Proyecto Desarrollo Agricultura Familiar	11.33		2.5	13.83	Por confirmar	Diseño 2020
Honduras	PROLENCA	20.5	3	5.3	28.8	13,500	2013-2022
	PROINORTE	16.33	20	10.15	46.48	15,000	2020-2026
Sub total		93.25	58	35.86	186.57	94,800	
México	PRODEZSA	20.7	15	6.32	42.02	20,000	2012-2020
	PROECOSOCIAL	33.37		19.24	52.61	22,540	2018-2023
Total		147.32	73	61.42	281.2	137,340	

14. Las actuales inversiones del FIDA, en fase implementación en los países de cobertura del PDI ofrecen una oportunidad no sólo para propiciar articulaciones de las mismas en los países, sino también, para el intercambio de experiencias y fortalecimiento de las capacidades de actores institucionales y de la sociedad civil. Asimismo, ofrecen una plataforma ideal reforzar las acciones del PDI y darle la posibilidad a México de ofrecer sus capacidades técnicas y experiencia al servicio de territorios rezagados, con alto nivel de marginalización y expulsores de migrantes.

Identificación preliminar de acciones de Cooperación Sur-Sur y Triangular involucrando a México

15. La SRE ha hecho una solicitud explícita a FIDA para que en el nuevo COSOP incluya la CSST como un objetivo estratégico de la estrategia. Considerando los esfuerzos actuales del nuevo Gobierno de México, los marcos institucionales de la región, así como las prioridades estratégicas del FIDA, el PDI y el PM representan sin dudas las iniciativas más consolidadas, a través de las cuales se podría fortalecer la CSST

desde México hacia Centro América y el Caribe. Así se proponen acciones organizadas en los tres ejes que son los pilares de estas iniciativas:

Eje Desarrollo Social: Fortalecimiento de la agricultura familiar y de la seguridad alimentaria y nutricional

16. El Gobierno de México propone replicar en América Central iniciativas de desarrollo rural, tales como el "**Programa de Producción para el Bienestar**", "**Sembrando Vida**" o "**Jóvenes Construyendo Futuro**" que pueden contribuir al desarrollo territorial en zonas de alta y muy alta marginación. El desarrollo de intercambio de experiencias y el establecimiento de sistemas de evaluación y monitoreo de resultados, serán aspectos importantes para el fortalecimiento de este tipo de CSST.
17. Fortalecimiento de las **cadenas de valor de productos agroforestales como el café, el cacao** y otros productos en las que participan pequeños productores. México es uno de los países líderes a nivel mundial que logró consolidar la cadena de valor del café en particular para los pequeños productores con certificación orgánica y de mercado justo, con la participación de la Secretaría de Desarrollo Rural (SADER) y de las cooperativas de segundo nivel. Esta experiencia, junto con el acompañamiento para la creación de una instancia que influya en el precio del café, podría contribuir al fortalecimiento de las operaciones del FIDA en la región (proyecto en Nicaragua y Cuba), donde los cultivos agroforestales pueden ser una alternativa para reducir la vulnerabilidad de los pequeños productores y para la generación de servicios ambientales. La Asociación Mexicana de la Cadena Productiva del Café (AMECAFE) podría ser un actor a involucrar para esta iniciativa.

Eje Desarrollo Económico: Fomento a las micros, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)

18. La Secretaría del Bienestar y el INAES de México ejecutan el Proyecto Economía Social: Territorio e Inclusión (focalizado en el sur-sureste del país), el cual es financiado por el FIDA. Las acciones de facilitación de la **inclusión financiera** tanto por el lado de la demanda como de la oferta, así como las alianzas con el sector privado constituyen una referencia importante a compartir y escalar en los países de Centroamérica.
19. El FONART es un organismo mexicano con amplia experiencia en el sector de la **producción artesanal** que acompaña a los artesanos desde la producción hasta la comercialización efectiva de sus productos en el mercado global. El fin y propósito del Fondo es contribuir a generar mejores condiciones económicas y de salud de los artesanos en su espacio laboral, coadyuvando a promover condiciones adecuadas para la actividad artesanal. FONART es una instancia con capacidad para generar CSST en materia de diseño, asistencia técnica artesanal, utilización del e-commerce y desarrollo de espacios artesanales en destinos turísticos
20. El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), es el organismo mexicano que define, norma, diseña, establece, ejecuta, orienta y coordina políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para garantizar el ejercicio e implementación de los derechos de **los pueblos indígenas y afro mexicano**. También promueve el desarrollo integral y sostenible. El INPI tiene experiencia en el fomento de proyectos productivos con poblaciones indígenas en México. Las

marcas ‘Manos Indígenas Calidad mexicana’ y ‘Paraísos indígenas’ son dos experiencias de referencia⁶⁴.

21. Adicionalmente, se buscará apalancar el impacto de las **remesas** en el desarrollo rural de los países de Centroamérica que son punto de origen de migración, a través del apoyo para la promoción del ahorro y la inversión, la acumulación de activos, las oportunidades de ingresos y la creación de empleo. En este sentido, valiéndose de la contribución que las remesas, se podría facilitar la creación de activos para la mayoría de trabajadores migrantes que tienen programado su retorno, a través de productos inclusivos que les ayuden a una mejor acumulación sus activos, educación financiera como pilar básico para tomar decisiones informadas sobre la gestión de sus fondos y apoyar el desarrollo de las capacidades empresariales de los migrantes para invertir directamente o mediante vehículos de inversión en las pequeñas y medianas empresas en sus países de origen.

Cifras sobre remesas y migración en México y Centroamérica

México es la cuarta economía receptora de remesas en el mundo, después de la India, China y las Filipinas, y la primera en América Latina y el Caribe. La matriz de remesas del Banco Mundial indica que México recibió en 2018 un total de US\$35.562 millones remesas que representan un 3% de su PIB. Asimismo, en los últimos 5 años, “las remesas registraron un crecimiento sostenido con un efecto positivo en los niveles de vida de los hogares receptores y en sus gastos de consumo, educación, salud, vivienda y en algunos casos también en negocios familiares. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2015 (ENIF 2015), en el periodo anual comprendido entre el segundo semestre de 2014 y el primero de 2015, 6,4 millones de personas adultas recibieron remesas internacionales en México; de las cuales el 62.7% eran mujeres y el 45.6% residía en áreas rurales”. (CEMLA, 2016)

Por otra parte, México es un país receptor de migrantes particularmente de Centroamérica, sobretodo en camino a EE. UU y Canadá. Según la ONU, en 2017 se registraron en México 1.2 millones de inmigrantes (equivalentes a 0,99% de la población de México); 73,8% de EE.UU., 4,5% de Guatemala y España 2,2%.

Los principales flujos de migrantes que llegan de México a Centroamérica son de Guatemala y Honduras y en menos proporción de El Salvador y Nicaragua. Las remesas que salen de México a esos países son proporcionales.

De México a:	Remesas (millones de US\$)	Migrantes en México en 2017 (millones)
Guatemala	10.2	1.1 y 4.8% a México
Honduras	9.2	0.7 y 2.14% a México
El Salvador	3.4	0.5 /destino principal USA
Nicaragua	2.2	0.65 /destino principal Costa Rica
Total	25.8	

Primer trimestre 2018, Banco de México

⁶⁴ Para mayor información ver: <https://www.gob.mx/inpi/acciones-y-programas/programa-para-el-mejoramiento-de-la-produccion-y-productividad-indigena>

Eje Mesoamericano de Sustentabilidad Ambiental y mitigación y adaptación del Cambio Climático

22. Fortalecimiento de las políticas agro-ambiental para contribuir a fortalecer las capacidades de mitigación y adaptación al cambio climático en la agricultura familiar, con pueblos originarios, jóvenes y mujeres rurales vulnerables en territorios con altos niveles de marginación. México es uno de los países líderes en materia de desarrollo de políticas y programas de mitigación y adaptación al cambio climático, en particular en el sector forestal, a través de la CONAFOR, SEMARNAT, INECC y de los sectores sociales organizados. Esta colaboración ha permitido que el País incursione satisfactoriamente en el desarrollo de incentivos para el buen manejo forestal y la producción de servicios ambientales en favor de comunidades rurales e indígenas.
23. La CONAFOR ejecuta el Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales de Zonas Semiáridas (Regiones Norte y Mixteca) (PRODEZSA) que ha generado importantes avances en los enfoques y metodologías pertinentes para lograr la inclusión productiva de grupos vulnerables en el sector forestal (avecindados en Núcleos Agrarios, mujeres, jóvenes, indígenas), modelos de silvicultura comunitaria y que constituyen un potencial para el intercambio de experiencias.
24. En dependencia de la demanda específica de CSST de los países de Centroamérica y El Caribe, se movilizará la cooperación sur-sur tanto de los actores gubernamentales antes indicados, como de actores provenientes del sector privado, sociedad civil, organizaciones de productores y productoras, autoridades locales y estatales, que participan directa o indirectamente en la ejecución de los programas.
25. Además, se deberán identificar los recursos financieros, que podrían ser de donación o un componente dentro de las operaciones financiadas con préstamos, o bajo la modalidad de costos compartidos se puedan realizar las actividades de CSST. El FIDA por su parte promoverá la inclusión de estas experiencias y conocimientos en el Portal de Soluciones Rurales.

Conclusiones y recomendaciones

26. México es un país que cuenta con amplias capacidades y experiencias para compartir con otros países. El COSOP ofrece una oportunidad para que México avance en su agenda de CSST con el acompañamiento del FIDA y con ello contribuir tanto al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS17, Alianzas – Desarrollo Sostenible).
27. El FIDA desarrollará y mantendrá una relación estrecha con AMEXCID como entidad rectora de la cooperación internacional incluyendo la CSST. Se establecerán, además, acuerdos específicos para fomentar la cooperación sur-sur de México con los países de Centroamérica y El Caribe, especialmente en el marco de las inversiones realizadas por el FIDA.

Propuesta de posibles intervenciones CSST

28. Se considerarán dos escenarios de trabajo que no son excluyentes. La decisión de su puesta en marcha dependería de los recursos disponibles y por supuesto, el acuerdo de México y FIDA.

Escenario 1

29. Se impulsará la CSST en el marco del PDI y la acción de México a través los programas emblemáticos con los cuales coopera (técnica y financieramente) con Guatemala, Honduras y El Salvador, con liderazgo de la AMEXCID.

Tabla 1. Cooperación México con países del Norte de Centroamérica en el marco del Plan de Desarrollo Integral

Programas México	Objetivo	Focalización y componentes de apoyo
Sembrando Vida Secretaría de Bienestar /Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Desarrollo Regional	Lograr que los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural, en localidades rurales, cuenten con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra	El Programa tiene cobertura en las 19 entidades federativas. Apoya a productores rurales con ingreso inferior a la línea de bienestar rural.
Jóvenes Construyendo el Futuro Secretaría de Trabajo y previsión social	Objetivos: Integrar a jóvenes en actividades de capacitación en el trabajo y, así, dotarlos de herramientas para una vida mejor; Alejarlos del desempleo y del camino de conductas antisociales; Acelerar la preparación de una reserva de jóvenes para las actividades productivas, en previsión de un mayor crecimiento	El Programa brinda, a nivel nacional, oportunidades de capacitación en el trabajo para jóvenes urbanos y rurales, de 18 y 29 años, que no trabajan y no estudian.

Escenario 2

30. Se impulsará la CSST en el marco de la implementación del DPI y la coincidencia del FIDA con la FAO de trabajar en los territorios más rezagados, complementar esfuerzos en la implementación del Proyecto titulado Desarrollo de territorios rurales en los países del Norte de Centroamérica para propiciar el arraigo. Este proyecto recientemente fue aprobado por la Unión Europea; AMEXCID será parte del comité directivo regional del proyecto.
31. En el marco de este proyecto se presenta la oportunidad de integrar agendas de trabajo: Se propone que México-FIDA a través de la CSST complementen la implementación de soluciones de desarrollo que, previa priorización y acuerdo entre las partes involucradas en los países (gubernamentales principalmente), se trabajen en los componentes siguientes:
- **Componente 1** - incremento del conocimiento y prácticas de la Agricultura Sostenible Adaptada al Clima (ASAC), buenas prácticas agrícolas y de manufactura, organización, acceso al mercado y gestión de negocios mediante el fortalecimiento de servicios de transferencia técnica públicos y la alianza con actores privados; servicios de formalización de las organizaciones y apoyo técnico en el diseño y acompañamiento en la ejecución de planes de negocios.
 - **Componente 2** - de inversiones para el incremento sostenible de la productividad agrícola, la diversificación y transformación; para la captura y almacenamiento de agua para riego; y para la inclusión en agrocadenas de valor

y la creación de empleo no agrícola. Este componente complementa las acciones de fortalecimiento del capital humano del componente anterior con transferencias de capital físico que permitan la incursión exitosa en el mercado y la generación de ingresos.

- **Componente 3** - que comprende el trabajo en aprendizaje, sistematización y gestión del conocimiento; una plataforma para la planificación, elaboración de línea de base, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas; y las acciones en comunicación y visibilidad.
32. En los componentes 1 y 2 se podría realizar un trabajo complementario aprovechando la capacidad instalada de la FAO a través de sus oficinas país, oficina Subregional que tendrá una responsabilidad en la implementación de este proyecto. En el componente 3 se podrían realizar acciones conjuntas de sistematización, gestión del conocimiento y visibilidad, al menos relacionadas con la CSST.

Tabla 2. Propuesta de Escenarios, programas, instituciones involucradas para el fomento de la CSST COSOP México-FIDA (2020-2024)

Eje del SO3-CSST COSOP	Escenario 1		Escenario 2	
	PDI-México/AMEXCID ⁶⁵	Instituciones técnicas involucradas	PDI-México/FAO	Instituciones técnicas involucradas
Eje Desarrollo Social: Fortalecimiento de la agricultura familiar y de la seguridad alimentaria y nutricional				
Programa Sembrando Vida	<p><u>México</u> Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Desarrollo Regional</p> <p><u>Países del Norte de Centroamérica</u> Ministerios de Relaciones Exteriores Otros según temática que se aborde</p>	<p><u>Componente 1</u> Prácticas de la Agricultura Sostenible Adaptada al Clima (ASAC), Fortalecimiento de servicios de transferencia técnica públicos</p> <p><u>Componente 2</u> Captura y almacenamiento de agua para riego Inclusión en agrocadenas de valor</p>	<p><u>México</u> Secretaría de Desarrollo Rural (SADER) Cooperativas de segundo nivel Asociación Mexicana de la Cadena Productiva del Café (AMECAFE) CONAGUA</p> <p><u>Países del Norte de Centroamérica</u> Ministerios de Agricultura Gobiernos Regionales Otras según temática que se aborde</p>	
Eje Desarrollo Económico: Fomento a las micros, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)				
Jóvenes Construyendo el Futuro	<p><u>México</u> Secretaría de Trabajo y Previsión Social Ministerios de Relaciones Exteriores</p>	<p><u>Componente 1</u> Servicios de formalización de las organizaciones</p>	<p><u>México</u> Secretaría de Desarrollo Rural (SADER) Cooperativas de segundo nivel</p>	

⁶⁵ Se desconocen los arreglos institucionales que la AMEXCID está promoviendo para la ejecución de los programas. Hay un alto involucramiento de Embajadas de México en los países a este respecto.

Eje del SO3- CSST COSOP	Escenario 1		Escenario 2	
	PDI-México/AMEXCID ⁶⁵	Instituciones técnicas involucradas	PDI-México/FAO	Instituciones técnicas involucradas
		Otros según temática que se aborde	<p>Diseño y acompañamiento en la ejecución de planes de negocios.</p> <p>Organización, acceso al mercado y gestión de negocios</p> <p><u>Componente 2</u> Inversiones para la diversificación y transformación</p> <p>Creación de empleo no agrícola.</p>	<p>Asociación Mexicana de la Cadena Productiva del Café (AMECAFE)</p> <p>Secretaría del Bienestar y el INAES FONART Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)</p> <p><u>Países del Norte de Centroamérica</u> Ministerios de Agricultura y Gobiernos Municipales Otras según temática que se aborde</p>
Eje Mesoamericano de Sustentabilidad Ambiental y mitigación y adaptación del Cambio Climático				
			<p><u>Componente 1</u> Prácticas de la Agricultura Sostenible Adaptada al Clima (ASAC), entre otros.</p>	<p><u>México</u> CONAFOR, SEMARNAT</p> <p><u>Países del Norte de Centroamérica</u> Ministerios de Agricultura y Ministerios de Medio Ambiente Otras según temática que se aborde</p>

Instrumentos, indicadores

La meta de los indicadores dependerá de la cuantía de los recursos asignados y de la modalidad de cooperación que se utilice. Se ha incluido una meta indicativa.

Instrumento	Indicador	Meta	Medio de verificación
Donaciones	Propuesta de Donación- Iniciativa subregional: agenda de Cooperación sur-sur de México países de Centroamérica, vinculada principalmente al PDI, preparada e implementada	1	Informe de ejecución de la donación
Portal de soluciones Rurales	Experiencias de CSST de México con países de Centroamérica publicadas de en el portal de FIDA	2	Instrumento comunicacional desarrollado (video, documento, otro)
Documentación de gestión de proyectos	Experiencias de CSST implementadas y documentadas durante el periodo de vigencia del COSOPO	4 (mínimo una al año)	Reportes de resultados y productos comunicacionales desarrollados
KM events	Intercambios de cooperación sur-sur realizados: de México hacia Centroamérica o viceversa	4 (Mínimo una al año)	Reportes de intercambios de experiencias y acciones tomadas para la incorporación de mejoras en los países solicitantes.
Coordinación	Número de acuerdos de coordinación con instituciones de México (1), de países SICA (3) y organismos técnicos regionales y/o internacionales (1) para apoyar/facilitar la CSS	5 o uno de múltiples partes	Memorias de acuerdos Informes de resultados de acuerdos

Country at a glance

Region	Latin America & the Caribbean	Member of Country Groups :	
Country	Mexico	Least Developed country	No
Current Financing Terms	Ordinary	Low-income, food deficit	No
Ranking all Countries	37	HIPC DI Eligible	No
Ranking within region	2		

Country Indicator	Value	Year	Source
Agriculture, value added (% of GDP)	3.42	2017	World Bank
GNI per capita, Atlas method (current US\$)	8,610.00	2017	World Bank
Human development index (HDI) value	0.77	2017	UNDP
Population, total	129,163,276.00	2017	World Bank
Rural population	26,004,442.00	2017	World Bank

Key Dates

Last RB-COSOP Approved AVP/PMD	
First Project Approved	06 May 1980
Last Project Approved	11 Dec 2017

IFAD Interventions

	<u>Number of Projects</u>	<u>IFAD Approved USD ('000)</u>
Available for Disbursement	2	56,069
Financial Closure	9	164,471
Total IFAD commitment	11	220,540

IFAD Interventions Summary

Project Number	Financing Instrument ID	Currency	Approved Amount	Disbursed	Loan/Grant Status	Project Status	Board Approval	Cooperating Institution
1100000036	1000002242	XDR	17,450,000	79%	Fully Repaid	Closed	06 May 1980	WB
1100000270	1000002143	XDR	21,650,000	100%	Fully Repaid	Closed	03 Oct 1990	UNOPS
1100000303	1000002180	XDR	18,250,000	87%	Fully Repaid	Closed	15 Apr 1992	UNOPS
1100000494	1000002293	XDR	6,950,000	100%	Fully Repaid	Closed	07 Dec 1995	UNOPS
1100001141	1000002436	XDR	18,600,000	68%	Fully Repaid	Closed	03 May 2000	IFAD
1100001268	1000002538	XDR	10,500,000	30%	Closed	Closed	18 Dec 2003	IFAD
1100001349	1000002591	XDR	17,250,000	100%	Closed	Closed	08 Sep 2005	IFAD
1100001412	1000003529	XDR	3,200,000	95%	Closed	Closed	15 Sep 2009	IFAD
1100001597	1000004245	XDR	12,050,000	41%	Disbursable	Disbursable	03 Apr 2012	IFAD
1100001597	1000004247	XDR	1,290,000	13%	Disbursable	Disbursable	03 Apr 2012	IFAD
2000000973	2000001400	USD	500,000	0%	Cancelled	Closed	28 Nov 2015	IFAD
2000000973	2000001399	EUR	5,870,000	22%	Closed	Closed	28 Nov 2015	IFAD
2000001468	2000002133	USD	35,369,000	6%	Disbursable	Disbursable	11 Dec 2017	IFAD

Projects in Pipeline

<u>Current Phase</u>	<u>Number of Projects</u>	<u>IFAD Proposed Financing USD ('000)</u>
Pending	1	38,453
Total	1	38,453

Financial management issues summary



COUNTRY		Mexico				
Project	Financing instrument	FLX Status ⁽¹⁾	Lending Terms	Currency	Amount (million)	Completion date
Semiarid-Mixteca	G-I-C-1361	DSBL	LOAN COMPONENT GRANTS	XDR	1.29	30/12/2020
Semiarid-Mixteca	L-E--11	DSBL	ORDINARY TERMS EUR	EUR	10.70	30/12/2020
Semiarid-Mixteca	L-I--872	DSBL	ORDINARY TERMS SDR	XDR	12.05	30/12/2020
PROECOSOCIAL	2000002133	DSBL	ORDINARY TERMS USD	USD	35.37	29/06/2023
Institut. Strength.-MEX	2000001889	DSBL	IFAD FUNDED GRANTS	USD	0.50	30/12/2020

(1) APPR – SIGN – ENTF – DISB – EXPD - SPND

CURRENT LENDING TERMS Ordinary

A. INHERENT RISK: MEDIUM

TI Index: 28/100 (High)
High risk = 0 – 30;
Medium risk = 31 – 55;
Low risk = 56 and above.

RSP rating: 3.9 (Medium)
High risk = 0 – 3;
Medium risk = 3.1 – 4.0;
Low risk = 4.1 – 10.

TI Index: According to the 2018 Transparency International report, Mexico ranks 138th (out of 180 countries) with a score of 28/100. This score reflects a decline of 3 points since 2015, and places the country as High Risk

The **Inter-American Development Bank (IDB)** Country Strategy for Mexico for the period 2019-2024 reports that there are no evident fiduciary risks that might adversely affect the achievement of IDB's strategic objectives with the country. The documents indicates that there are several changes currently in progress at both the regulatory and institutional levels, aimed at substantially improving country fiduciary systems. Moreover, Fiduciary supervision is supported by country systems for budgeting, treasury, accounting, internal audit, external audit, information systems, and partially for procurement.

Public Expenditure and Financial Accountability: There are no PEFA assessments available for Mexico.

Accounting: According to the International Federation of Accountants (IFAC), the Mexican General Law of Governmental Accounting 2008 created the National Council of Accounting Harmonization as the accounting standard- setter for the public sector. As reported by the Mexican Institute of Public Accountants, IPSAS have not been adopted despite the transition period established in the law. As of the date of the assessment by IFAC, there is no stated timeline for IPSAS adoption and implementation.

Debt distress: The IMF debt sustainability analysis dated November 2019 indicates that Mexico's public debt is expected to be sustainable in the medium term. Under the baseline scenario, which assumes that the authorities reach their current fiscal targets, public debt would remain stable at around 55 percent of GDP over the medium term.

GNI per capita: The 2018 GNI per capita in Mexico is USD 9 180 (*source: World Bank Country data*).

B. PORTFOLIO, FM RISK & PERFORMANCE

Project	Financing Instrument	Curr.	Amount (million)	Project risk rating	PSR quality of FM	PSR audit	PSR disb. rate	Disbursed to approved
Semiarid-Mixteca	G-I-C-1361-	XDR	1.29	Low	Satisfactory	Satisfactory	Unsatisfactory	42 %
Semiarid-Mixteca	L-E--11-	EUR	10.70	Low	Satisfactory	Satisfactory	Unsatisfactory	58 %
Semiarid-Mixteca	L-I--872-	XDR	12.05	Low	Satisfactory	Satisfactory	Unsatisfactory	50 %
PROECOSOCIAL	2000002133	USD	35.37	Low	Moderately Satisfactory	Satisfactory	Unsatisfactory	20 %
Institut.Strength.-MEX	2000001889	USD	0.50	Low				38 %

The portfolio shows an unsatisfactory disbursement performance mainly due to: (i) Project Semiarid-Mixteca began a continuous flow of

disbursements only in the 4th year of implementation, after the formal change of executing agency during year 3; (ii) Mexico adopts a mechanism of pre-financing project expenditures with no advance allocations, resulting in a delay in disbursements being registered in IFAD, which negatively affects the disbursement ratings; (iii) Limited budget allocations have negatively affected project implementation; and (iv) Project PROECOSOCIAL had its first and only disbursement for USD 2.0 million about a year ago. The borrower has recently submitted to IFAD four withdrawal applications for Project Semiarid-Mixteca for a total of approximately USD 3.2 million, as well as two withdrawal applications for a total of about USD 5.0 million for Project ECOSOCIAL. This is expected to improve the country disbursement rate.

It should be noted that there was a recent cancellation in the portfolio. In 2018, following the request of the borrower/recipient, IFAD cancelled Project PROINPRO's remaining balance of the loan account of EUR 4.57 million (out of a total of EUR 5.87 million) and the totality of the loan component grant for USD 0.50 million. The borrower/recipient's basis for the request of cancellation was the underperformance of the project.

C. SUMMARY – APPROVED AND DISBURSED AMOUNTS

APPROVED AMOUNTS (PBAS)

USD million (4)	2013 - 2015 (IFAD9)	2016 - 2018 (IFAD10)	2019 - 2021 (IFAD11)	Notes
PBAS allocation	17.53	35.87	38.45	
Amount approved	7.08	35.37	0.00	

(4) Source = GRIPS.

Replenishment: Mexico's Instrument of Contribution for IFAD10 was USD 5.0 million and paid USD 3.3 million. For IFA011 Mexico pledged USD 5.0 million.

DISBURSEMENTS BY FINANCING SOURCE

USD million equivalent disbursed during the period (5)	2013 - 2015 (IFAD9)	2016 - 2018 (IFAD10)	2019 - 2021 (IFAD11)	Cumulative undisbursed balance (6)
GEF	2.34	2.65	0.00	0.00
STF	0.00	4.93	2.01	4.89
IFAD financing	12.07	7.78	7.72	37.93

(5) Historical total disbursed, in USD. Source = Oracle Business Intelligence.

(6) At 24/02/2020 IMF exchange rate. Includes financing instruments in approved, effective, signed and disbursable status.

D. AUDIT and SUPERVISION

The Project Semiarid-Mixteca has a sound quality of Financial Management, including competent personal, accounting systems and procedures. The additional oversight function carried out by National Financiera, the "financial agent or administrator" designated by the Secretary of Finance, strengthens the internal control environment and financial management in general. The FM risk of the project is low. Also the results of the audit are positive: The latest audit report was timely received and the opinions were unqualified. As indicated earlier, the area of concern is relating to the insufficient budget allocations. The first supervision mission for PROECOSOCIAL was carried out in December 2019 and the first audit report is due in June 2020.

E. DEBT SERVICING

There are no arrears.

F. COMMENTS ON COSOP

According to the COSOP, the new design in Mexico could be either one single programme over two replenishment cycles (with a financing gap for IFAD12) or two different programmes designed during each replenishment cycle. The cofinancing target has not yet been determined; however, potential cofinanciers are the World Bank, OFID, the Spanish Cooperation, GEF, and the Green Climate Fund.

The new operation will also rely on the use of national systems, which have proved viable and reliable, and are largely used by other IFIs and by IFAD's ongoing portfolio. The use of country systems includes financial software, internal audit, external audit selection and process, and partially procurement. The new operation will also use IFAD Client Portal (Mexico was the first country in LAC to use ICP in 2016).

Based on IFAD experience in the country, the main risks associated with Financial Management are: (i) Annual budget allocations have not always been sufficient to support project activities and have negatively affected disbursements. IFAD will have invest further in the dialogue with relevant government institutions, and ensure that agreements are in place guarantee the required annual budgets. The main entities are the International Affairs Unit of the Ministry of Finance, the Secretariat of Expenditures of the Ministry of Finance, and the executing agency. (ii) The Project Coordinating Units (PCUs) are made of temporary personnel contracted as consultants. This arrangement has sometimes limited the activities of PCUs personnel and does not guarantee the continuity of their function. Although this issue is affecting project management overall, it impacts directly also the finance personnel. During design, IFAD will have to work with authorities to identify alternative contractual arrangements which comply with both the national legislation and the requirements for sound project structure and continuity.

Prepared by: Dario Rimedio, Senior Regional Finance Officer

Date: 27/11/2019 – updated 24/02/2020

Risk and risk management matrix

<i>Risks</i>	<i>Risk rating</i>	<i>Mitigation measures</i>
Sector strategies and policies. The structure of IFAD-financed projects is not flexible enough to adapt to frequent political and institutional changes. These changes have hindered project results in the past, creating a vacuum in their implementation as a result of discrepancies between the legal and institutional environment at the time of projects design and at the time of their implementation.	Medium	In line with IFAD's 2.0 vision to engage with UMICs, the Fund can provide a more holistic and tailored package of support to achieve Mexico's goals of rural inclusion and poverty reduction so that we start moving from a sole focus on traditional project accountability for eligibility of expenditures to a role of more strategically being a partner in supporting countries' overall development outcomes. IFAD is further expanding its product offerings, building on changes introduced in IFAD11: RBL and RTA are modalities that can support this, and further focus on assembling additional resources, including from the private sector, enable more agile and effective means of collaboration.
Institutional capacity. The pronounced inequalities and asymmetries in institutional capacities at the state level, and especially at the municipal level, create challenges for effective project implementation, including contributing to the achievement of SDGs in the poorer territories of intervention.	Medium	The COSOP is aligned with the UNSDCF, which prioritises a more coordinated territorial focus by all UN agencies, with the goal of addressing inequalities between regions, states and municipalities; prioritise territories that require a more integrated response; and target interventions where there are clear opportunities to boost progress.
Project coordination units. PCUs are made of temporary personnel contracted as consultants. This arrangement has sometimes limited the activities of PCUs personnel and does not guarantee the continuity of their function. Although this issue is affecting project management overall, it impacts directly also the finance personnel.	High	There is need to ensure the integration and continuity of PCUs as a multidisciplinary technical group overseeing management of projects. During design, IFAD will have to work with authorities to identify alternative contractual arrangements which comply with both the national legislation and the requirements for sound project structure and continuity.
Operating regulations. Sector agencies have promoted national programmes grounded in Operating Regulations based on criteria that have not always responded adequately to the local conditions faced by the most vulnerable groups.	Medium	Closer collaboration with the SHCP and the implementing agencies, as well as IFAD's timely TA, will support dialogue on innovative approaches and working methodologies facilitating effective inclusion of poorer groups in the context of larger programmes. Experience with projects such as DECOFOS demonstrated that IFAD can succeed in adapting the normative framework by promoting differentiated operating regulations based on each segment of beneficiaries to improve targeting of the most vulnerable groups.
Fiduciary – FM. IFAD's experience in Mexico has shown that national systems are viable and reliable, and the FM risk of ongoing projects is low. However, the following specific risk element is noteworthy: the low annual budgetary allocation to projects and/or the failure to allocate resources according to the timeline required for projects' implementation. The annual budgets of projects financed by foreign institutions are affected by the principle of no-additionality (article 36 of the Federal Budget and Treasury Responsibility), which implies that loan resources do not increase the budget of the implementing entity. The implementation of projects must rely on the implementing agency's sufficient and timely allocation of budgetary resources throughout the life of the project.	Low	The allocation of budgetary resources based on a multiannual vision must be prioritized, for which agreements are required between the International Affairs Unit in the SHCP and its <i>Subsecretaría de Egresos</i> , as these are the entities that authorize and manage the annual budget. The budget flow must also be adequately distributed over the course of the year, avoiding concentration and implementation rushes at the year end. The new strategy will promote dialogue in these areas at the highest level, to ensure a better integration of the country programme with national regulations and processes
Fiduciary – procurement. In accordance with the application of the IFAD's Procurement Risk Matrix in 10/2019 to PRODEZSA ⁶⁶ , the	Low	The legal procurement framework is complemented by an accountability and transparency system in which independent institutions and civil society

⁶⁶ Mexico does not appear in the reports published on the website pefa.org (consulted 29 October 2019); therefore, the criteria related to this agency in the PRM were evaluated using references from CONAFOR's procurement personnel and the

<p>procurement risk is classified as low. The country has a broad legal and regulatory framework that guides institutional procurement, and that is (materially and substantially) compatible with international good practices. Procurement is administered through an electronic system called Compranet, of open and public access that allows the processes to be widely disseminated and electronically accessible.</p>		<p>participate. This set of norms, systems and regulations gives rise to various procedures that must be observed in public procurement, which could affect the timeline for the procurement processes of IFAD-financed projects. However, this risk is mitigated with appropriate planning for procurement processes, considering all the steps at each stage. At the request of the Government, and taking advantage of multilateral banks' experience in standardising procurement processes, IFAD will seek to join the agreements established with the WB and IDB for harmonising procurement processes which are consistent with the Policies for the Procurement of Goods and Works financed by the IDB and the Guidelines for Procurement with IBRD Loans and International Development Association (IDA) credit, as these will expedite internal processes related to management of IFAD financing.</p>
<p>Environment and climate. The country's agricultural, fishing, livestock and forestry production systems are very vulnerable to climate change, especially in the central, southern and southeastern regions, threatening the ecosystems and rural livelihoods, especially in territories with very poor and marginalised rural populations.</p>	Medium	<p>IFAD strategy aims to strengthen climate change mitigation and adaptation strategies in the context of the family farming activities of vulnerable rural Indigenous peoples, Afro-Mexicans, youth and women in the country's highly marginalised southern and south-eastern states. Mexico is one of the leading countries in developing policies and programmes to mitigate climate change, especially in the agro-forestry sector, through CONAFOR, allowing the country to make satisfactory progress in developing incentives for good forestry management and the production of environmental services in support of rural and indigenous communities.</p>
<p>Regional dimension. Social, political and environmental changes in Mexico's fragile neighbouring countries, especially in Central America, have put pressure on areas of development in Mexico, particularly those relating to migration, displacement due to violence, and climate change. The insufficient coordination and collaboration among countries in the region is a limiting factor to confronting these challenges collectively and strategically.</p>	High	<p>Mexico's capacities and experiences in cooperating with countries like Guatemala, El Salvador and Honduras in the framework of new instruments such as the PDI allows the country to position itself as a provider of TA and SSTC to the countries that are sources of migration in the region. The COSOP has elevated this regional dimension as one of its SOs, with the goal of contributing to benefits that transcend IFAD's strategy in Mexico and generate synergies with IFAD's loan portfolio of rural development in these countries.</p>

consultant's experience in this area. Furthermore, these criteria were validated to the extent possible with the report *Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México, Metodología MAPS*, supported by the OECD and the IDB, published in December 2018.