

Document: EB 2020/129/R.9  
Agenda: 6(b)(i)  
Date: 16 March 2020  
Distribution: Public  
Original: Spanish

**E**



Investing in rural people

## **United Mexican States**

### **Country Strategy and Programme Evaluation**

#### **Note to Executive Board representatives**

##### Focal points:

##### Technical questions:

**Oscar A. Garcia**  
Director  
Independent Office of Evaluation of IFAD  
Tel.: +39 06 5459 2274  
e-mail: o.garcia@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 — 129<sup>th</sup> Session  
Rome, 20-21 April 2020

---

**For: Review**

## **Contents**

### **Abbreviations and acronyms** **Summary**

**ii**  
**iii**

### **Appendices**

I.	Acuerdo en el punto de culminación	1
II.	Informe principal – Estados Unidos Mexicanos Evaluación de la estrategia y el programa en el país	10

## Abbreviations and acronyms

CONAFOR	National Forestry Commission
COSOP	country strategic opportunities programme
CSPE	country strategy and programme evaluation
DECOFOS	Community-based Forestry Development Project in the Southern States of Campeche, Chiapas and Oaxaca
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
PDRRH	Rural Development Project for Rubber Producing Regions in Mexico
PNM	National Microwatersheds Programme
PRODESNOS	Sustainable Development Project for Rural and Indigenous Communities of the Semiarid Northeast
PRODEZSA	Sustainable Development Project for Rural Communities in the Semiarid Areas of the Northern and Mixteca Regions
PROINPRO	Rural Productive Inclusion Project
PROSPERA	Social Inclusion Programme
RIMISP	Latin American Centre for Rural Development
SAGARPA/SADER	Secretariat for Crops and Livestock, Rural Development, Fisheries and Food, now Secretariat for Agriculture and Rural Development (SADER)
SEDESOL/BIENESTAR	Secretariat for Social Development, now Secretariat for Wellbeing (BIENESTAR)

# United Mexican States

## Country strategy and programme evaluation

### Summary

#### A. Background

1. As approved by the Executive Board at its 122<sup>nd</sup> session held in December 2017, the Independent Office of Evaluation of IFAD conducted a country strategy and programme evaluation (CSPE) for the United Mexican States in 2018. This is the second CSPE for the country (the previous one was done in 2006) and covers the period 2007 to 2018, inclusive of two country strategic opportunities programmes (COSOPs), for 2007-2012 and 2013-2018 respectively, and seven projects funded during the period. This CSPE also includes a review of 12 IFAD-funded grants (seven national and five regional) and a grant from the Global Environment Fund (GEF). The total amount of these grants is US\$16.5 million.
2. Since 1980, IFAD has approved 11 projects for Mexico totalling US\$407.8 million: (i) IFAD loans on ordinary terms in the amount of US\$213.8 million; (ii) a government contribution of US\$147.9 million; (iii) a contribution by beneficiaries for US\$21.5 million; and (iv) international cofinancing in the amount of US\$24 million.
3. The total cost of the seven projects during the period under review was US\$250.56 million. Of this amount, IFAD contributed US\$132.95 million, the Government US\$72.9 million, cofinanciers US\$24.0 million (Spanish Food Security Cofinancing Facility Trust Fund and GEF) and beneficiaries US\$20.6 million.

#### B. Country context

4. Mexico is the 13<sup>th</sup> largest country in the world and the third largest in Latin America. In 2017 Mexico's population was 129.16 million, of whom 27.4 million, or 23 per cent, were living in rural areas. Mexico is an upper middle-income country according to the World Bank classification. GDP per capita is US\$8,910 (World Bank, 2017).
5. According to official multidimensional poverty data compiled by the National Council for Social Development Policy Evaluation (CONEVAL), the proportion of the population nationwide living in poverty dropped between 2010 and 2016, from 46.1 per cent to 43.6 per cent. Rural areas saw a slightly larger decline, from 64.9 per cent to 58.2 per cent. Poverty is widespread among indigenous population groups, who saw a small drop between 2010 (79.5 per cent) and 2016 (77.6 per cent).
6. The agriculture, forestry and fisheries sectors contributed 3 per cent of GDP between 2000 and 2017, down from 7 per cent of GDP during the 1990s. The primary sector accounts for close to 80 per cent of priority economic activities for localities with fewer than 5,000 inhabitants.
7. Mexico has a land tenure system that is unique in the world. Between 1917 and 1992 Mexico implemented a wide-ranging process of agrarian reform. Just over half of the nation's land is held by *ejidos* and agrarian communities.<sup>1</sup> The Article 27 Constitutional Reform in 1992 marked the end of the distribution of land, a programme was implemented to regularize ownership (agrarian certificates and property titles), and the Agrarian Law was promulgated. Today, under this law, land

---

<sup>1</sup> The Agrarian Law defines the *ejido* as a corporation of farmers (campesinos) who own land handed over by the State subject to its development and use; and defines the community as a population unit with legal status that has agrarian rights recognized and confirmed or restored (in the case of communities previously dispossessed of their property) by presidential decree. There are three types of land within *ejidos* and communities: (i) land for human settlement; (ii) land subdivided into plots where productive activities take place; and (iii) land for common use, including forests.

subdivided into plots and owned by *ejido* members can be leased, sold or mortgaged, and the system of ownership applicable to such land can be changed.

8. Mexico is highly vulnerable to the effects of climate change owing to its location within areas subject to both drought (in the northeast) and flooding (in the southeast), and the incidence of extreme climate events.

### **C. Findings. Portfolio performance**

9. **Relevance.** The projects in the portfolio were concentrated in areas with higher rates of poverty, poor and indigenous families, smallholder producers and farmers living in poverty. Two of the projects – the Sustainable Development Project for Rural and Indigenous Communities of the Semiarid Northeast (PRODESNOS) and the Community-based Forestry Development Project in the Southern States of Campeche, Chiapas and Oaxaca (DECOFOS) – applied more flexible operating guidelines than those traditionally used. This enabled a differentiated approach to be followed based on the degree of poverty of the *ejidos* concerned. In addition, in projects such as DECOFOS and the Sustainable Development Project for Rural Communities in the Semiarid Areas of the Northern and Mixteca Regions (PRODEZSA), it was decided that beneficiaries were to make contributions in kind (mainly in the form of labour and local materials) rather than cash contributions, which expanded opportunities for participation by the poorest groups.
10. However, the design of the above projects was overly optimistic in terms of objectives and scope and did not consider the vast geographic coverage of the portfolio, the relationship between resources and the targets set, or the time actually available for implementation.
11. Project design did not take sufficient account of the risk posed by changes in policies and institutions. Indeed, the start-up of the first projects in the portfolio evaluated – the Rural Development Project for Rubber Producing Regions in Mexico (PDRRH) and the National Microwatersheds Programme (PNM) under the Secretariat for Crops and Livestock, Rural Development, Fisheries and Food (SAGARPA) – was cut short as a result of changes in priorities set by agricultural policy (for instance, reduced support for the rubber subsector and prioritization of other crops such as maize, sugarcane, coffee and cacao) and the smaller number of programmes supported by SAGARPA.
12. In the projects implemented by the National Forestry Commission (CONAFOR) – PRODESNOS, DECOFOS and PRODEZSA – consistency was observed in the activities carried out in semiarid areas, temperate forests and tropical forests. The two more recent projects – the Rural Productive Inclusion Project (PROINPRO) being implemented through the National Coordination Office for the conditional transfers programme (PROSPERA) and the Social Economy: Territory and Inclusion Project (PROECOSOCIAL) implemented through the National Institute for Social Economy – were placed under the responsibility of the Secretariat for Social Development (SEDESOL). PROINPRO concluded early owing to the low response level from the public productive development programmes with which it was to develop synergies. Implementation of the new project, PROECOSOCIAL, commenced in late 2018.
13. Generally speaking, it can be said that the project design documents lacked a clear analysis of the development problem they were intended to address. The design did not include a financial component or strategy to enable initiatives that were successful or showed potential to obtain access to financial resources. Nor was sufficient attention paid to the profitability of the economic initiatives promoted by the projects, or to support for marketing and bargaining capacity. Accordingly, this evaluation rates the relevance of the project portfolio as moderately unsatisfactory.
14. Portfolio effectiveness was moderately unsatisfactory. Geographical targeting was successful overall, as projects were implemented in areas with a high concentration

- of indigenous and resettled people and other vulnerable and marginalized groups. However, the projects did not reach all of the targets set. For example, projects such as PDRRH, PNM and PRODESNOS reached just 65 per cent, 40 per cent and 50 per cent of the targets set, respectively. PROINPRO ended early in 2018 after having provided support to just 4.2 per cent of the targeted groups. The only exception was DECOFOS, which reached 90 per cent of the beneficiaries targeted.
15. Activities carried out under most of the projects had little impact on increasing the incomes or employment opportunities of families and organizations of beneficiaries living in extreme poverty. On the other hand, DECOFOS successfully expanded the range of opportunities for production and conservation of community resources, opening up new opportunities in areas other than forestry. Agro-forestry activities evolved from a subsistence activity to an income-generating activity.
  16. The projects lacked a long-term vision offering smallholder producers opportunities to position themselves in the market, linkages with the private sector and sources of financing, or technology and innovation facilities to ensure sustainable income generation.
  17. Portfolio efficiency is considered moderately unsatisfactory owing to delays between project approval and implementation. Moreover, the portfolio posted low utilization of loan proceeds, averaging 55 per cent. Just two projects (PRODESNOS and DECOFOS) managed to disburse more than 95 per cent of the loan. Although management expenses and expenditure per beneficiary are deemed reasonable, no reliable information is available on economic internal rates of return for the projects.
  18. **Impact on rural poverty.** Only in the case of PRODESNOS and DECOFOS is there evidence that positive changes were produced in household incomes and assets. Surveys conducted for the final study of PRODESNOS showed an increase in access to basic goods and services by beneficiaries between 2007 and 2014, as for example basic housing materials (from 75 per cent to 84 per cent), drinking water (from 68 per cent to 84 per cent) and sanitation (from 43 per cent to 64 per cent), although there is some question as to whether these changes can be attributed to the project alone. In the case of DECOFOS, the diversification of productive activities was accompanied by an increase in product prices of between 10 per cent and 120 per cent, owing in part to higher quality production as a result of technology transfer.
  19. However, the projects did not pay much attention to value chains, collaboration with the private sector, market inclusion or commercialization. Consequently, the results in terms of empowerment of producers' organizations were generally limited.
  20. For most of the projects, there is no hard evidence of any increase in food security. The exception is DECOFOS, for which the impact assessment by IFAD's Research and Impact Assessment Division showed an improvement in nutrition as a result of an increased number of meals per day and a reduction in food insecurity for adults and children. This evaluation rated rural poverty impact as moderately unsatisfactory overall.
  21. The sustainability of benefits generated by the project portfolio was unsatisfactory. In a few one-off instances, the technologies and physical assets introduced by the projects continue to be used – for example, the technologies introduced by PDRRH in the rubber extraction and processing sector and some technologies introduced by DECOFOS such as coffee production machinery, water purification and bottling systems, pottery kilns and fuel-efficient wood stoves.
  22. Nevertheless, the knowledge acquired in implementing the portfolio was not systematized, which significantly limited the sustainability of the benefits achieved

and impacted the ability to pass on lessons learned to future projects and other institutional actors.

23. In the case of PDRRH, PNM and PROINPRO, turnover among personnel in implementing units and at IFAD was an element of discontinuity. In addition, as indicated earlier, changes in subsector priorities and in the internal organizational structure of SAGARPA contributed to truncating the continuity of the initiatives undertaken. In this context, no exit strategies were introduced and no overall long-term strategic vision was in place that would have allowed for consolidating initiatives promoting growth and greater management capacity, as well as access to quality technical assistance and financial markets and services.
24. The project portfolio brought in a limited number of innovations and is therefore rated moderately unsatisfactory by that criterion. Showing that it was possible to reach the poorest rural population groups was the main innovation of the IFAD-funded projects. PRODESNOS included special operating facilities to include people without agrarian rights. DECOFOS introduced a differentiated supply of services tailored to each segment of beneficiaries. This differed from the traditional approach whereby a single tool was offered to solve different problems experienced by users with disparate capabilities. However, the portfolio promoted few innovations in terms of new technologies or access to financial services and markets.
25. Scaling up was also rated moderately unsatisfactory. In the first projects, such as PDRRH and PNM, which posted limited achievements, it was not possible to replicate or scale up the results. The situation was more favourable in the case of another two projects (DECOFOS and PRODESNOS) implemented by CONAFOR. DECOFOS passed on to PRODEZSA the importance of working to scale and left a new operating model whereby state administrations seek to provide continuity. In addition, the PRODESNOS and DECOFOS approach towards vulnerable groups (landless people and women lacking participation in forest management activities) was later adopted by other donors such as the World Bank.
26. Gender equality and women's empowerment was rated moderately unsatisfactory. The approach taken by IFAD projects in Mexico was based on women and development rather than a gender focus. The design of the projects in the portfolio evaluated included promoting women's role. However, gender strategies were based on faulty diagnostics of the factors underlying the socio-economic exclusion of women in communities and *ejidos*. Also, insufficient attention was paid to the additional workload generated by a broader, more active role for women engaging in productive activities.
27. The more recent projects show greater clarity around the scope and ways of implementing the gender approach. Case studies done for the PRODESNOS completion report mentioned a change in attitudes experienced by women benefiting from the project, which enabled them to move from a situation of vulnerability and subordination to become collectively organized economic agents. Moreover, projects such as DECOFOS and PRODEZSA helped women and young people recover traditional knowledge such as how to use local plants in preventive medicine.
28. There are data indicating that the projects in the portfolio have had a positive impact on environmental and natural resource management. Of the seven projects included in this evaluation, four considered environmental issues explicitly as part of their main technical approach (PNM, PRODESNOS, DECOFOS and PRODEZSA). These projects showed that it is possible to achieve a balance between local economic needs and positive environmental impact. In many instances, income and employment were generated through sustainable natural resource use. Creating and strengthening microenterprises also helped reduce pressure on forests by

generating alternative income, in addition to incentivizing communities and *ejidos* to conserve their natural resources.

29. However, the knowledge acquired about natural resources was limited and poorly disseminated. Although there are projects funded by other international organizations that might have benefited from the lessons learned from the projects in the portfolio, there was no systematization or dissemination. The evaluation rates portfolio performance under the heading of the environment and natural resource management as moderately satisfactory.
30. Performance in terms of adaptation to climate change was also moderately satisfactory. A high proportion of activities by the portfolio projects were favourable to climate change adaptation. The activities done as part of PRODEZSA made a positive contribution to reforestation of various species such as candelilla and oregano, generating opportunities for resilience to changes from the historic norm such as increased droughts, excessive rainfall and lower temperatures.
31. A quantitative geographical analysis performed by an evaluation of DECOFOS (using satellite remote sensing data) on changes in forest cover in the state of Campeche, corroborated the fact that losses of forest cover were less within the DECOFOS project area during the period 2001 to 2016 compared to areas not included in project implementation.
32. Although the projects had a positive orientation towards mitigation of climate change, they were not carried out within the framework of a specific adaptation strategy or plan. Moreover, the lessons learned on adapting to climate change were poorly disseminated.

#### **D. Results of non-lending activities**

33. **Knowledge management.** IFAD knowledge is generated on the basis of observations and actions that take place during the implementation of projects. However, this knowledge did not translate into concrete knowledge products that the authorities and stakeholders in Mexican rural development could use. There is little printed information that has been widely distributed about the projects, their operating methods or the technical assistance provided.
34. The grants offered major learning opportunities that were not fully utilized. For instance, during the COSOP period 2013-2018, knowledge products were created through the grants programme. IFAD and the Latin American Centre for Rural Development (RIMISP) published several documents on rural productive inclusion that are available on the RIMISP website. A grant to the University of the Andes promoted cooperation between academics from different countries on the subject of conditional transfers and a book was published on the results of their research. However, there was no clear strategy to manage knowledge and no effort to learn systematically from the cumulative operating experience.
35. **Creation of associations.** IFAD interacted with government organizations and entities, especially the Secretariat for Finance and Public Credit (SHCP), SEDESOL and CONAFOR, which was responsible for implementing three projects (PRODESNOS, DECOFOS and PRODEZSA). The interaction with SEDESOL in the framework of PROINPRO was short in duration, mainly because of the early project closure. Interaction with SAGARPA ended eight years ago where the projects in which it was involved concluded.
36. IFAD did not interact with other international organizations such as the World Bank and the Inter-American Development Bank, even though they were cited in the COSOPs as potential programme partners.
37. At the regional level, IFAD collaborated with the Mexico office of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Among the results of this collaboration, 32 joint ECLAC-IFAD publications were issued, including a



manual on strengthening value chains. To date there is no evidence that this methodology is being applied in the Mexico loan portfolio. IFAD undertook a collaborative effort with the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) in 2018 on preparation of the document "Closing the gaps: Public policy note for the inclusion of gender and an intercultural perspective in agriculture and rural development". The purpose of this publication was to raise awareness around the theme of gender in connection with rural development. There was no cooperation with FAO in the context of the loan portfolio.

38. Beyond government entities, IFAD's main partnerships came about through the grants programme. In particular, we would highlight the above-mentioned grants for the University of the Andes and RIMISP. With few exceptions, the opportunity to internalize experiences and enrich the project portfolio was missed. One of the limiting factors was the absence of an IFAD official representative in the country who could have helped develop synergies between loan-funded and grant-funded activities.
39. **Policy dialogue.** The loans promoted a circumscribed policy dialogue, while the grants were an essential instrument for stimulating a number of initiatives explicitly to promote discussion and inputs to guide public policies.
40. IFAD funded the technical assistance provided by RIMISP for the Productive Territories Pilot Programme for the purpose of increasing production, productivity and incomes for rural households benefiting from the conditional transfers initiative known as the Social Inclusion Programme (PROSPERA), and promoting effective access to the productive development policies and programmes by eligible households. This effort resulted in: (i) a pilot project that was then expanded to become PROINPRO; and (ii) a public policy note for a productive inclusion strategy with a territorial approach to reduce rural poverty in Mexico.
41. Another regional grant to RIMISP supported rural dialogue groups in Mexico as well as Colombia, Ecuador and El Salvador, with a view to generating policy dialogue on the rural sector. The Mexico rural dialogue group put forward several long-term policies including a social pact for rural growth and competitiveness, employment and productivity, equity and sustainability. This was based on recognizing the heterogeneity and multiple dimensions of poverty, as well as the uneven territorial distribution of poverty within the country, with rural areas most affected.
42. Through a third grant to RIMISP (for the project Rural Youth and Territories: A Policy Dialogue Strategy), funding was provided for research on the ways in which policies of Colombia, Ecuador, Mexico and Peru have an impact on economic opportunities for rural youth. This grant also provided support for the rural dialogue group whose objective was to influence decision-making on public policies affecting the conditions and opportunities for development of rural youth.

## **E. Performance of partners**

43. IFAD has no country office or permanent personnel located in Mexico. As an alternative solution, it has worked with local consultants or technical experts on project preparation and other activities. One of these consultants has been IFAD's focal point and de facto representative in Mexico. This situation continues, although since 2017 IFAD has had a subregional office in Guatemala (and now in Panama) responsible for Mexico and Central America. IFAD's representative at the subregional office had shared responsibility for five or six countries, limiting the ability to monitor Mexico closely. These arrangements were insufficient to establish links with the Government, administer the programme and solve problems. Consultants do not have the same decision-making authority as IFAD staff, especially when it comes to discussing important issues around portfolio performance or public policy. Moreover, there were frequent changes in IFAD's country programme manager in Mexico during the period under review (with a new manager every two years on average).

44. The Government of Mexico has the capacity to implement IFAD-funded projects. Nevertheless, the programme experience shows that effectiveness in implementation fell below expectations. The Government could have reviewed the formulation of project design more rigorously, particularly the institutional organization being proposed. Continuity in the projects was affected by changes in subsector priorities in the field of agricultural and rural development and by the internal restructuring of the agencies responsible for implementing agricultural development programmes during the period under review that affected the execution of the projects.

## F. Conclusions

45. IFAD's programme focused on supporting groups of rural producers living in poverty who had not previously been reached by public programmes. The programme showed that engaging in productive activities can be compatible with achieving environmental improvements and that these can generate additional economic benefits for communities.
46. However, the loan portfolio performance and results were rated moderately unsatisfactory owing to: (i) deficiencies in project design caused by limited analytical work on the project cycle; (ii) a lack of effective and innovative approaches to training primary producers and their organizations in rural financial services and market access; and (iii) implementation delays caused by institutional changes and insufficient budget allocations.
47. In order to achieve the COSOP objectives, continuous dialogue would have been needed with high-level officers in the relevant public institutions, interacting and partnering with other international organizations possessing the resources and advanced capacity for technical support, as well as exchanging ideas and knowledge with civil society and private sector actors. This was not possible because of IFAD's lack of a visible presence in Mexico, which detracted from the programme administration's agility and impeded relations with national and international partners, loan portfolio monitoring, knowledge management and policy dialogue.

## G. Recommendations

48. In order to add value in Mexico, the IFAD-supported programme needs a major change in the quality of design, implementation and results of operations and non-lending activities, as well as in the commitment of partners. As a first step, it is crucial to formulate the new COSOP under a consultative process with wide-ranging participation by national partners (public sector, civil society, private sector), regional and international organizations and scientific research institutes. To underpin IFAD's credibility in the country, it is essential to have high-level thematic specialists participate in preparation of the new strategy, enriched by the most advanced and relevant technical experiences in Mexico and elsewhere in the region.
49. **Recommendation 1: Adjust programme geographical and agro-ecological targeting in the country.** The evaluation recommends maintaining the programme's socio-economic targeting on the poorest population groups and emphasis on natural resources and adaptation to climate change. Within this framework, it is advisable that the Government and IFAD collaborate with national socio-economic statistics and research institutes to build a more accurate poverty mapping and identify priority geographical and agro-ecological areas for intervention during the next strategic cycle. In this sense, it is important to establish an integrated shared strategy together with public programmes and international organizations on natural resource management, environmental management and adaptation to climate change. IFAD should share its experience around the formulation and use of operating guidelines (to reach the poorest groups) with other partners.

50. **Recommendation 2: Improve the technical quality of design and contribution of innovations by projects.** In a country context where the principle of non-additionality of resources prevails, IFAD needs to provide more advanced technical inputs for project design and promote innovative solutions. This could be achieved through cooperation with partners (public organizations, international organizations, NGOs, the private sector, etc.) possessing technical capacity and knowledge of the most advanced practices in Latin America, particularly in connection with: (i) training and technical guidance for primary producers and their organizations; (ii) financing for rural microenterprises (both agricultural and non-agricultural); and (iii) access to markets and linkages to value chains (the conceptual tools developed with ECLAC could provide methodological guidance). The foregoing can be leveraged by better integrating loan and grant activities.
51. **Recommendation 3: Improve monitoring and capitalization of lessons learned.** IFAD and the Government need to learn from the projects they fund. In particular, M&E systems should be strengthened and, where warranted, technologies such as georeferencing and remote sensing should be used. To this end, IFAD could work with entities such as CONEVAL (for methodological support) and other national centres of excellence such as universities and the Centre for Economic Research and Teaching (CIDE), and take advantage of other IFAD initiatives (such as the PRIME grant in support of project M&E). To avoid the loss of lessons learned, a system needs to be set up to collect, manage, systematize and analyse information generated during preparation and execution of each project. This information should be made available in an easily accessible place (website) so that it can be consulted by those responsible for designing and executing projects, as well as technical specialists wishing to know about such experiences.
52. **Recommendation 4: Better integrate loan and grant activities.** To date, grant-funded activities have been poorly linked to those of the loan portfolio. Going forward, a grants programme needs to be developed with a clear strategy and objectives, for the main purpose of leveraging the impact of the loan portfolio and strengthening the policy dialogue.
53. **Recommendation 5:** IFAD needs to prioritize and strengthen its capacity to provide the programme with operational and strategic support. As part of the current decentralization process, IFAD needs to strengthen its capacity to support the programme and interact with its partners in Mexico, which could be done through the subregional office in Panama whereby: (i) an IFAD officer visits Mexico frequently and devotes a substantial portion of time to the country; and (ii) IFAD's technical advisors and external thematic specialists collaborate more systematically not only on programme support but also knowledge management and public policy dialogue.
54. **Recommendation 6:** In order to improve the programme results, greater commitment and involvement in project design and execution is needed on the part of all actors and national organizations. Public agencies need to have an active and integral role in the preparation of IFAD-funded projects and make adequate budget allocations for project implementation, strengthen their M&E systems and hold joint learning workshops with IFAD to capitalize on experiences. In addition, it is important for the governments of the states where projects are taking place to participate in design and execution to enable them to take ownership of the projects and contribute to the sustainability of benefits and scaling up using local resources and development initiatives.

## 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 la s 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 Secretaria 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 FDA 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 a FIDA solo cuando considera que el FIDA puede proporcionar valor agregado y donde no percibe altos costos de transacción. En segundo lugar, 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-económicas, para construir una cartografía de la pobreza más precisa e identificar áreas geográficas y agro-ecológicas<sup>2</sup> 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:

**Cuadro 1.**

Características de entidades federativas focalizadas

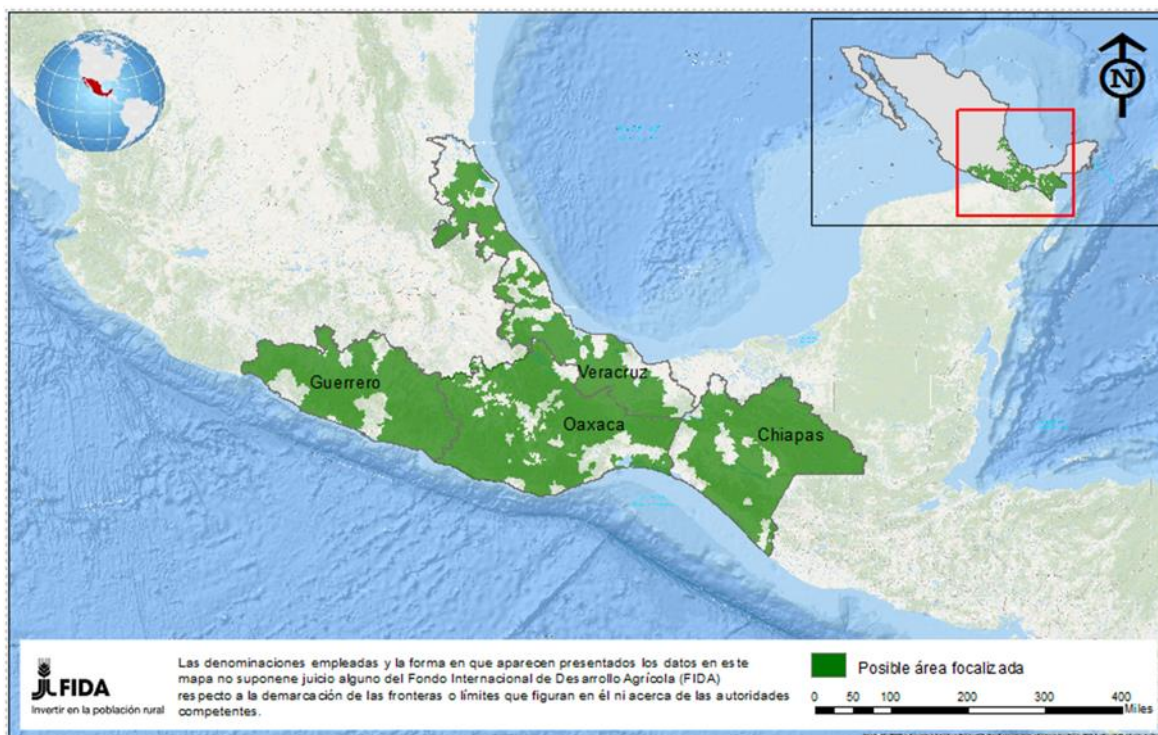
Entidad federativa	Pobreza	Pobreza extrema	Población indígena	Mujeres rurales/ pob. rural	Jóvenes rurales/jóvenes de la entidad	Inseguridad alimentaria (CAA)
Chiapas	76,4%	29,7%	32,7%	52,3%	66%	19,4%
Oaxaca	66,4%	23,3%	43,7%	50,6%	74%	31,4%
Guerrero	66,5%	26,8%	19,3%	51,8%	58%	27,8%
Veracruz	61,8%	17,7%	13,6%	51,1%	59%	22,2%

Fuente: CONEVAL, INPI, CONAPO, INEGI.

10. 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). La inseguridad alimentaria afecta estas entidades federativas, la cual se mide a través de la carencia en el acceso a la alimentación, en términos 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).

<sup>2</sup> La identificación de áreas agroecológicas considera las zonas forestales prioritarias para el Gobierno de México.

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 liberado 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 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 ejecutor 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 complementa 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 ejecutor 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.

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: 

## Estados Unidos Mexicanos

### Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País

#### Informe principal

#### Índice

<b>Equivalencias monetarias, pesos y medidas</b>	<b>3</b>
<b>Acrónimos y siglas</b>	<b>3</b>
<b>I. Antecedentes</b>	<b>7</b>
A. Introducción	7
B. Objetivos, metodología y proceso	7
<b>II. Contexto nacional y estrategia y operaciones del FIDA</b>	<b>12</b>
A. Contexto nacional	12
B. Estrategia y operaciones del FIDA durante el periodo de la EEPP	22
<b>III. Resultados de la cartera</b>	<b>27</b>
A. Desempeño de las operaciones e impacto en la pobreza rural	27
B. Otros criterios de evaluación	47
<b>IV. Resultados de las actividades no crediticias</b>	<b>57</b>
A. Gestión de los conocimientos	57
B. Creación de asociaciones	61
C. Donaciones	64
<b>V. Desempeño de los asociados</b>	<b>68</b>
A. FIDA	68
B. Gobierno	69
<b>VI. Síntesis de los resultados de la estrategia del programa en el país</b>	<b>72</b>
<b>VII. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>78</b>
A. Conclusiones	78
B. Recomendaciones	80
<b>Anexos</b>	
I Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la IOE	82
II Calificaciones asignadas a la cartera de proyectos financiados por el FIDA en los Estados Unidos Mexicanos	83
III Calificaciones finales de la Evaluación de la Estrategia y el Programa en los Estados Unidos Mexicanos	85
IV Préstamos financiados por el FIDA en los Estados Unidos Mexicanos	86
V Donaciones financiadas por el FIDA en los Estados Unidos Mexicanos	88
VI Lista de las personas clave con quienes se mantuvieron reuniones	89
VII Logros de la estrategia de los COSOP 2007-2012 y 2013-2018	92
VIII Conclusiones y Seguimiento de las recomendaciones de la EPP México (2006) en el ámbito del COSOP 2007	96
IX Resumen de las operaciones del FIDA en México	98
X Esquemas de teoría del cambio – COSOP	99
XI Bibliografía	101

## Equivalencias monetarias, pesos y medidas

### Equivalencias monetarias

Unidad monetaria = \$ (Pesos Mexicanos)  
1 USD=18.95 (febrero 2017)

### Pesos y medidas

1 Kilometro (km) = 0,62 millas  
1 metro (m) = 1,09 yardas  
1 hectárea (ha) = 10 000 m<sup>2</sup> (0.01km<sup>2</sup>)  
1 hectárea (ha) = 2,47 acres  
1 acre (ac) = 0,405 hectáreas (ha)  
1 kilogramo (kg) = 2,204 libras

### Acrónimos y siglas

AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
APC	Acuerdo en el Punto de Culminación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNCH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
CND	Coordinación Nacional del PROSPERA
CONABIO	La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COSOP	Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales
DECOFOS	Proyecto de Desarrollo Comunitario Forestal de los Estados del Sur (Campeche, Chiapas y Oaxaca)
DEG	Derechos Especiales de Giro
EEPP	Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FND	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
GRIPS	Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones
IDH	índice de desarrollo humano
IFI	institución financiera internacional
IFP	informe final de proyecto

IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAES	Instituto Nacional de la Economía Social
INB	Ingreso Nacional Bruto
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
INEGI	Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
IOE	Oficina de Evaluación Independiente
LAC	División de América Latina y el Caribe
MCS-ENIGH	Módulos de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
NAFIN	Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OCDE/CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Comité de Ayuda al Desarrollo
VIFP	Validación del informe final del proyecto
PDRRH	Proyecto de Desarrollo Rural Para las Regiones Huleras de México
PIB	Producto Interno Bruto
PMD	Departamento de Gestión de Programas del FIDA
PNM	Programa Nacional de Microcuencas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODESOS	Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales e Indígenas del Noroeste Semiárido
PRODEZSA	Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales de Zonas Semiáridas (Regiones Norte y Mixteca)
PROECO	Proyecto Economía Social: Territorio e Inclusión
PROINPRO	Proyecto de Inclusión Productiva Rural
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal
PROSPERA	Programa de Inclusión Social
RIA	División de Investigación y Evaluación del Impacto
Rimisp	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RIMS	Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (actualmente, la SADER)
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (actualmente, Secretaría de Bienestar)
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SyE	Seguimiento y Evaluación
TIR	tasa interna de retorno
UAIH	Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda
UNIANDES	Universidad de los Andes
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

## Mapas de las operaciones financiadas por el FIDA – Proyectos cerrados



13



Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.

Mapa elaborado por el FIDA | 20-08-2019



# Mapas de las operaciones financiadas por el FIDA – Proyectos en ejecución



14



Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.

Mapa elaborado por el FIDA | 20-08-2019

# Estados Unidos Mexicanos

## Evaluación de la estrategia y el programa en el país

### I. Antecedentes

#### A. Introducción

1. Por decisión de la Junta Ejecutiva del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) durante su 122.º período de sesiones celebrado en diciembre de 2017, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo una evaluación de la estrategia y el programa en el país (EPP) de los Estados Unidos Mexicanos en 2018. Esta es la segunda EPP realizada en el país<sup>3</sup> y cubre el período comprendido entre 2007 y 2018. La evaluación sigue las prácticas generales de la Política de Evaluación del FIDA<sup>4</sup> y el Manual de evaluación (2015)<sup>5</sup>.
2. La evaluación incluye siete secciones: la primera sección describe los objetivos, la metodología y el proceso de evaluación; la segunda contiene una descripción del contexto del país (con énfasis en las zonas donde se realizaron los proyectos del FIDA) y de las operaciones financiadas por el FIDA en el período analizado; la tercera sección presenta la evaluación de los resultados de la cartera de proyectos otorgados con crédito; la cuarta evalúa las operaciones no crediticias; la quinta está dedicada al desempeño de los asociados (el FIDA y el Gobierno de México); la sexta analiza la síntesis de los resultados del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), y la séptima contiene las conclusiones y recomendaciones.

#### B. Objetivos, metodología y proceso

3. Los principales **objetivos** de esta EPP son: i) valorar los resultados y el impacto de las operaciones financiadas por el FIDA en México; ii) generar hallazgos y recomendaciones que contribuyan a fortalecer y ampliar la eficacia general del programa FIDA en México en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y iii) proporcionar información y conocimientos relevantes para orientar la preparación del próximo COSOP.
4. Cinco son las **preguntas claves** sobre las que gira la EPP: i) ¿cuál ha sido la contribución del programa del FIDA en el país para reducir la pobreza y la desigualdades en las zonas rurales?; ii) ¿el modelo de colaboración del FIDA en México ha sido suficientemente ajustado al contexto específico y a las necesidades del país?; iii) ¿ha logrado el FIDA ampliar la coordinación, las asociaciones y el diálogo con los asociados, más allá del nivel de los proyectos?; iv) ¿ha conseguido el FIDA ampliar la escala de las intervenciones y sus resultados?, y v) ¿ha contribuido el programa del FIDA en el país al aprendizaje de las enseñanzas extraídas de los proyectos para contribuir al diálogo sobre políticas públicas?
5. **Alcance.** La presente **EPP abarca el período entre 2007 y 2018** y analiza los siete proyectos financiados por el FIDA durante este período, incluyendo cinco proyectos cerrados y dos en curso de ejecución. La **evaluabilidad** de las operaciones de préstamo cubiertas por la EPP (incluyendo los criterios bajo los cuales pueden ser evaluados) depende de la etapa de ejecución de los respectivos proyectos (cuadro 1). De los cuatro proyectos cerrados, tres tienen validaciones del informe final de proyecto (VIFP): i) el Proyecto de Desarrollo Rural para las Regiones Húmedas de México (PDRRH) (2010); ii) el Proyecto de Fortalecimiento del Programa Nacional de Microcuencas (PNM) (2012), y iii) el Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales e Indígenas del Noroeste Semiárido (PRODESNO) (2016).

<sup>3</sup> La primera evaluación del programa en el país (EPP) se terminó en 2006.

<sup>4</sup> <https://www.ifad.org/es/web/ioe/policy>

<sup>5</sup> <https://www.ifad.org/es/web/ioe/evaluation/asset/39984268>

6. El Proyecto de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO) fue concluido de manera anticipada, cuando inicialmente su cierre estaba previsto para 2018. El Proyecto de Desarrollo Comunitario Forestal en los Estados del Sur (Campeche, Chiapas y Oaxaca) (DECOFOS), cerrado en 2017, fue objeto de una evaluación de los resultados del proyecto llevada a cabo por la IOE en 2018 para la que se visitaron comunidades en los tres estados y se obtuvieron datos empíricos adicionales sobre los logros y las limitaciones, de los que se ha nutrido la EEPP.
7. El Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales de Zonas Semiáridas (Regiones Norte y Mixteca) (PRODEZSA) se encuentra en curso y su informe de mitad de período fue realizado en agosto de 2018. Por último, el Proyecto Economía Social: Territorio e Inclusión (PROECO) fue aprobado en diciembre 2017 y empezó sus operaciones en 2018.

Cuadro 1

**Evaluabilidad de la cartera**

<i>Nombre del Proyecto</i>	<i>Aprobación</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Cierre</i>	<i>Desembolso*</i>	<i>Evaluaciones disponibles</i>	<i>Criterios de evaluación</i>
PDRRH	3/5/2000	21/12/2001	30/6/2010	65 %	VIFP (2010)	Todos <sup>6</sup>
PNM	18/12/2003	23/6/2005	21/12/2010	32,9 %	VIFP (2012)	Todos
PRODESNO	8/9/2005	1/9/2006	30/6/2014	99 %	VIFP (2016)	Todos
DECOFOS	15/9/2009	23/3/2011	30/9/2016	106 %	Evaluación de los resultados del proyecto por la IOE en marzo de 2018	Todos
PRODEZSA	3/4/2012	29/11/2012	30/6/2021	28 %	Visitas sobre el terreno de la EEPP	Pertinencia y otros criterios selectos
PROINPRO	28/11/2015	21/6/2016	11/7/2018	22 %	Cerrado	Todos
PROECO	11/12/2017	20/2/2018	30/6/2023	5,8 %	Estudio de la documentación	Pertinencia

\* Hasta septiembre de 2018.

Fuente: Elaborado por la IOE sobre la base de datos del Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones (GRIPS) del FIDA.

8. **Metodología.** La presente evaluación se realizó conforme a las prácticas generales de la Política de Evaluación del FIDA (2011), el Manual de evaluación (2015) y el acuerdo de armonización relativo a los criterios de evaluación, aprobado por el Comité de Evaluación del FIDA en marzo de 2017.
9. En la presente EEPP se proporciona una evaluación estratégica del programa en el país, la cual se conforma por el análisis de cuatro dimensiones que se refuerzan mutuamente: i) resultados de la cartera crediticia, evaluada en base a los criterios estándar listados en el anexo I; ii) las actividades no crediticias (diálogo sobre políticas, gestión de los conocimientos y alianzas), iii) el desempeño de los asociados (FIDA y Gobierno de México), y iv) la pertinencia y efectividad de la estrategia en el ámbito nacional.

<sup>6</sup> Véase el anexo I.

10. **Sistema de calificación.** Dentro de cada dimensión y a nivel del programa, se asignaron calificaciones utilizando una escala de uno a seis, la puntuación más alta es seis y la más baja uno. La EEPP asigna calificaciones para los proyectos o programas individuales, de las que se deriva una clasificación para los resultados de la cartera total de proyectos. Además, se proporcionan calificaciones para las actividades no crediticias, la pertinencia y la eficacia del COSOP, así como para la vinculación del Gobierno de México con el FIDA. Sobre la base de las evaluaciones y calificaciones de los resultados de la cartera, las actividades no crediticias y el rendimiento de la estrategia en el país, con la EEPP se genera un valor añadido y una calificación para la asociación entre el FIDA y el Gobierno de México<sup>7</sup>. Las calificaciones finales asignadas a la cartera de proyectos financiados por el FIDA en México y a la estrategia están consignadas en los anexos II y III.
11. Para guiar la EEPP se desarrolló un **marco de evaluación** como parte del documento conceptual. En el contexto de la estrategia y el programa del FIDA para México, los siguientes criterios de evaluación tuvieron una atención especial: i) la pertinencia y eficacia de la estrategia de focalización de las intervenciones y la capacidad de llegar a los grupos más pobres; ii) la integración de los proyectos del FIDA con la arquitectura institucional del país; iii) la sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático (en particular a través del PRODESNOS y el DECOFOS), y iv) la integración de actividades de apoyo a la producción agrícola en el contexto de programas de protección social.
12. En la EEPP se han utilizado métodos cuantitativos y cualitativos para la recopilación y el análisis de datos. Los datos para esta evaluación se extrajeron de la triangulación y el análisis de varias fuentes.
13. Algunos de los datos a los que se ha tenido acceso para la realización de la EEPP provienen de las siguientes fuentes de información:
  - (i) Para recabar información sobre el contexto local y nacional se han consultado los documentos oficiales sobre la evolución de variables macroeconómicas, la pobreza, los ingresos y la desigualdad en el período comprendido entre 2007 y 2018.
  - (ii) Para obtener la información cuantitativa sobre los resultados e impactos, además de los informes finales de los proyectos, se ha contado con las bases de datos presentadas en el cuadro 2. Como se puede apreciar, el PRODESNOS y el DECOFOS efectuaron estudios sobre el impacto, aunque faltaron observaciones de comparación (de acuerdo con la metodología establecida por FIDA en el Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto (RIMS), la cual no incluye la obtención de información de un grupo control). Por consiguiente, la evaluación se ha enfrentado con la dificultad de la atribución a estos proyectos de los cambios observados.

---

<sup>7</sup> Cabe señalar que esta no es una media aritmética de las calificaciones individuales, sino que se toma en consideración la integralidad del análisis realizado.

Cuadro 2  
Instrumentos de autoevaluación de los proyectos

Proyecto	Encuestas de referencia	Examen de mitad de período	Misiones de supervisión	Informe de terminación del proyecto	Evaluación de Impacto (Informe RIMS)			Comentarios
					Antes y después	Con control	Sin control	
PDRRH		X	X	X				No hay apreciación de impacto
PNM			X	X				No hay apreciación de impacto
PRODESNOS	X	X	X	X	X		X	
DECOFOS	X	X	X	X	X		X	La comparación del antes y después (2012-2015)
PRODEZSA	X	X	X					Proyecto en ejecución
PROINPRO		X	X	X				Proyecto cerrado
PROECO								Acaba de empezar

Fuente: Elaboración propia a partir del documento conceptual.

- (iii) Para la hacerse con información cualitativa se ha contado con misiones sobre el terreno, incluyendo la de la evaluación específica del DECOFOS y la del PRODEZSA<sup>8</sup> y una misión de síntesis que se realizó del 4 al 9 de noviembre de 2018.
- (iv) La información obtenida sobre el terreno se logró utilizando una combinación de: i) grupos de discusión con beneficiarios (productores, asociaciones, mujeres, jóvenes, grupos indígenas), usuarios de proyectos productivos (forestales, agrícolas y no agrícolas) y destinatarios de actividades de fomento de capacidad; ii) entrevistas con los representantes de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) responsables de la realización de actividades a nivel local, incluyendo el personal de los proyectos, y iii) observaciones directas y visitas a hogares. La lista de las personas clave entrevistadas en el marco de la EEPP se presenta en el anexo VI.
- (v) La División de Investigación y Evaluación del Impacto del FIDA (RIA) realizó una encuesta a finales de 2017 en la zona de intervención del DECOFOS y los hallazgos fueron compartidos con la IOE en diciembre de 2018.
- (vi) En el contexto de la evaluación del DECOFOS se analizaron los datos disponibles de teledetección satelital Matt-Hansen (para los años 2010, 2014 y 2016) utilizados para informar sobre el análisis de la gestión de los recursos naturales.

14. **Limitaciones.** Un problema recurrente para muchas evaluaciones, que también se planteó en este caso (debido a la falta de consultores especializados), es la calidad de los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) de los proyectos. Las encuestas de referencia (véase el RIMS) se llevaron a cabo cuando los proyectos ya estaban en ejecución y no se utilizaron muestras de control para distinguir los cambios impulsados por los proyectos de otros factores externos, lo que dificulta la atribución de todos los impactos. A pesar de estas limitaciones, las encuestas del RIMS

<sup>8</sup> En la misión al PRODEZSA, se visitaron un total de siete ejidos en los municipios de Coahuila y Zacatecas con el objetivo de mantener conversaciones con los beneficiarios y actores locales.

- proporcionan información que se puede utilizar a través de una triangulación con otras fuentes de información.
15. Más allá de estos problemas comunes, otros factores limitantes específicos afectaron a la cartera de proyectos de México. En primer lugar, los avances limitados de la cartera de los proyectos en curso implica que hay poco que evaluar en términos de resultados. Además de los cuatro proyectos que ya se cerraron en años precedentes (véase el cuadro 1), hay otros tres de más reciente ejecución, a saber: i) el PRODEZSA, pese a los atrasos en su ejecución por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), el proyecto se formalizó en 2012. El proyecto se adscribió en 2015 a la CONAFOR, quien desde entonces lo ha ejecutado; ii) el PROINPRO, cerrado anticipadamente a solicitud del Gobierno de México a causa de los limitados avances provocados por el diseño estricto del proyecto, y iii) el PROECO, pendiente aún de comenzar el trabajo sobre el terreno.
  16. En segundo lugar, el cambio de Gobierno limitó las visitas sobre el terreno por falta de recursos humanos y materiales para realizar estos viajes. A partir de abril de 2018, los organismos de ejecución de los proyectos no pudieron asignar personal ni recursos para realizar visitas a los proyectos, con la única excepción de una misión de una semana para visitar algunos logros del PRODEZSA en los estados de Coahuila y Zacatecas.
  17. **Proceso de evaluación.** La fase preparatoria incluyó la preparación de un documento conceptual (enero de 2018) y una misión preparatoria de una semana en febrero y marzo de 2018 en Ciudad de México, durante la cual se discutió el documento conceptual con el Gobierno y otros asociados y se recogieron las prioridades de este documento. La misión de evaluación del DECOFOS, que contribuyó a sentar la base de datos empíricos para la EEPP, se llevó a cabo en marzo de 2018. Además, durante la última semana de agosto de 2018 se organizó una visita sobre el terreno a la zona de ejecución del PRODEZSA y en noviembre de ese mismo año, tuvo lugar una misión de síntesis centrada en las actividades no crediticias. Durante esta última misión, el equipo de evaluación presentó los primeros hallazgos a los representantes de las organizaciones gubernamentales de México.
  18. El informe se redactó durante el período comprendido entre octubre y diciembre de 2018, y después de examen *inter pares* dentro de la IOE, el borrador fue compartido con la División de América Latina y el Caribe del FIDA (LAC) y con el Gobierno de México en enero de 2019. El informe se finalizó teniendo en cuenta los comentarios del Gobierno y del FIDA, y fue discutido con el Gobierno en la Ciudad de México el 25 de marzo de 2019.

#### Observaciones principales

- Esta es la segunda EEPP relativa a México realizada por la IOE.
- La EEPP abarca el período comprendido entre 2007 y 2018 y analiza los siete proyectos aprobados durante este período, incluyendo cinco proyectos cerrados (el PDRRH, el PNM, el PRODESNOS, el DECOFOS y el PROINPRO) y dos en ejecución (el PRODEZSA y el PROECO).
- La EEPP evalúa el programa en el país a partir de tres dimensiones: cartera, actividades no crediticias y desempeño de los asociados. Cada dimensión y el programa en el país se calificaron en una escala de 1 (la más baja) a 6 (la más alta).
- Para evaluar el programa en el país, la EEPP combinó técnicas cuantitativas y cualitativas. Además, en el caso del DECOFOS, se analizaron datos de teledetección satelital Matt-Hansen para informar del análisis sobre la gestión de los recursos naturales.

## II. Contexto nacional y estrategia y operaciones del FIDA durante el período de la EEPP

### A. Contexto nacional

#### Geografía y población

19. Los Estados Unidos Mexicanos son el decimotercer país más extenso del mundo y el tercero de América Latina con una superficie de 1 964 400 kilómetros cuadrados. El país limita al norte con los Estados Unidos de América y al sur con Guatemala y Belice. Las costas de México limitan al oeste con el océano Pacífico y al este con el golfo de México y el mar Caribe. El territorio es recorrido por las sierras Madre Oriental y Madre Occidental.
20. En el 2017, su población era de 129,16 millones de habitantes, siendo el undécimo país más poblado del mundo y con una tasa de crecimiento anual del 1,3 %<sup>9</sup>. La población rural ha disminuido su proporción respecto del número total de habitantes en los últimos años, representando el 22,2 % en 2010 al 20,1 % en 2017.
21. **Población indígena**<sup>10</sup>. La población está formada por diversas culturas e identidades, que se reflejan en las 67 lenguas indígenas reconocidas como oficiales. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, el 21,5 % de la población total de tres años o mayor se autocalificaba como indígena, el 1,6 % como en parte perteneciente a un pueblo indígena y el 74,7 % no se identificaba como indígena (gráfico 1)<sup>11</sup>. El estado de Oaxaca tiene la mayor concentración de población indígena, siendo la mixteca la etnia mayoritaria. Cabe destacar que, de acuerdo con los datos de la encuesta censal de 2010, los municipios con los índices de pobreza más altos son los que cuentan con mayor población indígena: de los diez municipios que en 2010 tuvieron el mayor porcentaje de población en situación de pobreza, en ocho de ellos el 97 % o más de su población hablaba una lengua indígena.

Gráfico 1

#### Localidades por número de habitantes de pueblos indígenas



Fuente: Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (2014).

<sup>9</sup> Indicadores de desarrollo del Banco Mundial (2018).

<sup>10</sup> El artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que sus pueblos indígenas “son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

<sup>11</sup> Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2017): Infografía Población Indígena. Véase en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia\\_INDI\\_FINAL\\_08082016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDI_FINAL_08082016.pdf)

## Economía y desarrollo social

22. **Economía.** La economía mexicana es la segunda más grande de América Latina y el Caribe. Según la clasificación del Banco Mundial, México es un país de ingresos medianos altos. El ingreso nacional bruto (INB) per cápita de México era de USD 8 610 en 2016, a precios corrientes de 2016, (véase el cuadro 3)<sup>12</sup>. Durante los dos últimos decenios, el crecimiento promedio anual del producto interno bruto (PIB) ha sido del 2,41 % y, a pesar de la crisis económica mundial que apareció en 2008, el país ha sido capaz de mantener los equilibrios macroeconómicos básicos: inflación y cuentas externas. La economía mexicana depende en parte de las exportaciones de petróleo, del comercio con los Estados Unidos de América y de las remesas de los trabajadores migrantes (USD 25 700 millones en 2015)<sup>13</sup>.

Cuadro 3

### Principales indicadores socioeconómicos de México entre 2000 y 2016

	2000	2010	2016
Crecimiento real del PIB (% anual)	4,9	5,1	2,9
INB per cápita en USD, método Atlas (tipo de cambio actual)	5 830	8 930	8 610
Inflación de precios al consumo (% anual)	11,2	4,5	6,1
Población total (millones)	101,72	117,32	129,16
Población rural (% de la población total)	25,28	22,19	20,13
Esperanza de vida al nacer (años)	74	76	77

Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial (2018).

23. **Moderada reducción de la pobreza.** De acuerdo con las cifras oficiales sobre la pobreza multidimensional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el porcentaje de la población del país que vivía en situación de pobreza disminuyó ligeramente entre 2010 y 2016, del 46,1 % al 43,6 %, pero algo más entre la población rural: del 64,9 % al 58,2 %. La desagregación entre pobreza moderada y extrema en zonas rurales muestra que el porcentaje de la pobreza moderada aumentó ligeramente mientras que disminuyó el de la pobreza extrema (véase el cuadro 4). La pobreza se inserta principalmente entre la población indígena: la prevalencia de la pobreza disminuyó poco entre 2010 (79,5 %) y 2016 (77,6 %). En este sector de la población también la pobreza moderada aumentó y la extrema cayó.

Cuadro 4

### Incidencia de la pobreza entre 2010 y 2016

(porcentaje)

	2010	2012	2014	2016
<b>Nacional</b>	46,1	45,5	46,2	43,6
<b>Urbana</b>	40,4	40,6	41,7	39,2
<b>Rural</b>	64,9	61,6	61,1	58,2
Pobreza moderada	38,5	40,1	40,5	40,8
Pobreza extrema	26,5	21,5	20,6	17,4
<b>Población indígena</b>	79,5	76,8	78,4	77,6
Pobreza moderada	34,8	38,8	38,5	42,8
Pobreza extrema	44,7	38,0	39,9	34,8

Fuente: Informe del CONEVAL de la evolución de la pobreza entre 2010 y 2016.

<sup>12</sup> La estimación del Banco Mundial para 2017 fue de USD 8 910.

<sup>13</sup> Consejo Nacional de Población, Fundación BBVA Bancomer y BBVA Research (2015), *Anuario de Migración y Remesas. México 2016*. CONAPO-Fundación BBVA Bancomer-BBVA Research, México.



24. La concentración histórica de los ingresos ha disminuido poco: el índice de Gini bajó de 0,54 en 2000, a 0,52 en 2008 y a 0,49 en 2014. La desigualdad es mayor en zonas urbanas que en rurales (véase el cuadro 5).

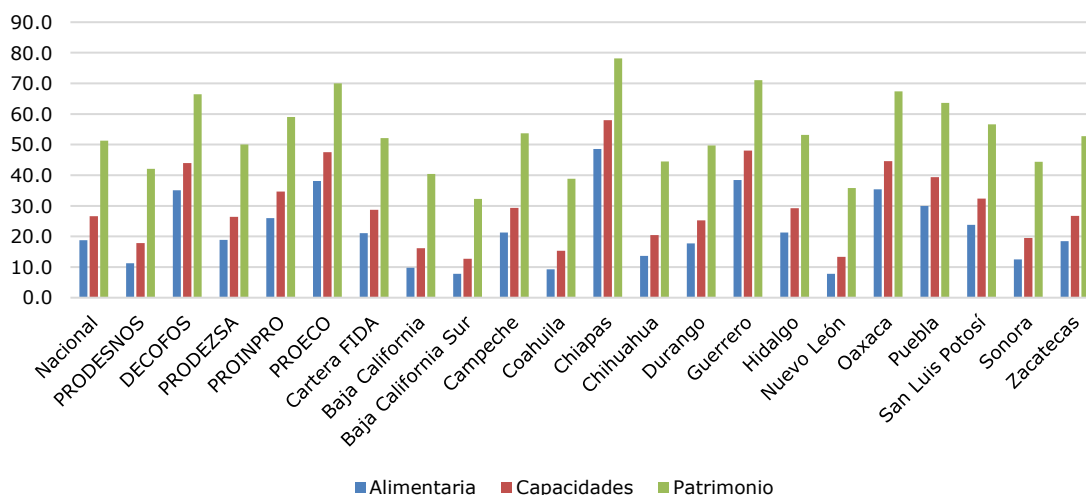
Cuadro 5.  
Índice de Gini nacional y rural de México entre 2005 y 2014

Año	Nacional	Rural
2005	0,528	0,486
2006	0,506	0,466
2008	0,515	0,493
2010	0,481	0,450
2012	0,492	0,452
2014	0,491	0,451
<b>Promedio</b>	<b>0,492</b>	<b>0,452</b>

Fuente: Gómez-Olivier, L y A. Tacuba (2017).

25. La metodología del CONEVAL para estimar la pobreza multidimensional incluye seis carencias sociales: educativa, vivienda, salud, servicios básicos, seguridad social y alimentación. A nivel estatal, las carencias por ingresos (que incluyen las dimensiones alimentarias, de capacitación y de patrimonio) son heterogéneas. El gráfico 2 ilustra las carencias por ingresos en los estados en los que ha habido intervenciones del FIDA más recientemente (el PRODESNOs, el DECOFOS, el PRODEZSA, el PROINPRO y el PROECO). En la mayoría de esos estados, las carencias de la población superan las nacionales en todas las dimensiones. En el marco del DECOFOS se operó y en el del PROECO se desarrolló en los estados con las carencias más altas, mientras que el PRODESNOs se ejecutó en estados con menos carencias.

Gráfico 2.  
Carencias por ingresos en los estados con intervenciones FIDA (2010)



Fuente: CONEVAL (2010).

26. México ha mejorado su nivel de desarrollo humano aunque ha descendido en la clasificación de países. El cuadro 6 muestra la evolución del índice de desarrollo humano (IDH) de México desde 2005.

Cuadro 6.  
**Evolución del índice de desarrollo humano de México entre 2005 y 2015**

	2005	2010	2013	2015	2017
IDH de México	0,723	0,745	0,754	0,762	0,774
Promedio mundial	0,652	0,680	0,694	0,699	0,728
Clasificación de México	67	70	71	77	74
Número de países	182	188	188	188	188

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>

27. **Seguridad alimentaria y nutricional.** La desnutrición ha disminuido en los últimos años (cuadro 7). Sin embargo, el grado de la seguridad alimentaria y nutricional es muy heterogéneo en el país. En el período comprendido entre 2006 y 2012, la desnutrición crónica en el medio rural se situó cerca del 10 % en las regiones norte, el 12 % en Ciudad de México y el 28 % en las regiones del sur<sup>14</sup>.

Cuadro 7.  
**Prevalencias de la desnutrición crónica en menores de cinco años por región y zonas.**  
(porcentaje)

Región	2006		2012	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Norte	8,3	8,3	8,8	9,8
Centro	11,1	20,7	9,9	14,7
Ciudad de México	12,8	-	12,3	-
Sur	16,9	29,9	13,5	27,5
<b>Nacional</b>	<b>12,4</b>	<b>24</b>	<b>11,1</b>	<b>20,9</b>

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) (2012).

### **Agricultura y desarrollo rural**

28. **Los sectores agrícola, forestal y pesquero produjeron el 3 % del PIB entre 2000 y 2017.** Este dato significa una caída en comparación con el 7 % del PIB que producían en la década de los noventa. De acuerdo con el Marco Censal Agropecuario 2016, la población rural de México era de 27,4 millones de personas (el 23 % de la población), y el sector primario representaba cerca del 80 % de las actividades económicas prioritarias en las localidades con menos de cinco mil habitantes<sup>15</sup>.
29. De acuerdo con el último Censo Agrícola, Ganadero y Forestal (2007), había un total de 5,5 millones de unidades de producción rural, divididas de la siguiente manera: i) el 51 % eran de tipo familiar de subsistencia sin vinculación al mercado; ii) el 22 % generaban algunos excedentes comercializables; iii) el 8 % se catalogaban como "en transición", y iv) el 19 % eran unidades empresariales con plena integración al mercado.
30. **Crecimiento moderado de la producción agropecuaria.** La producción agropecuaria creció un 2,1 % anualmente entre 2000 y 2013, algo menos que el 2,4 % anual de crecimiento del PIB total<sup>16</sup>, y ya desde 1995 la balanza comercial agroalimentaria era deficitaria. Alrededor del 44 % de las tierras cultivables se utilizaban para la producción de cereales, principalmente maíz, sorgo, cebada, trigo y avena. Además, otros cultivos importantes en México han

<sup>14</sup> Entre la población indígena la desnutrición crónica es alta: en 2006 la sufría el 34 % y el 33% en 2012.

<sup>15</sup> FAO y SAGARPA (2014): *México: El sector agropecuario ante el desafío del cambio climático*, FAO.

<http://www.fao.org/3/a-i4093s.pdf>

<sup>16</sup> Tendencias recientes del sector primario en México:

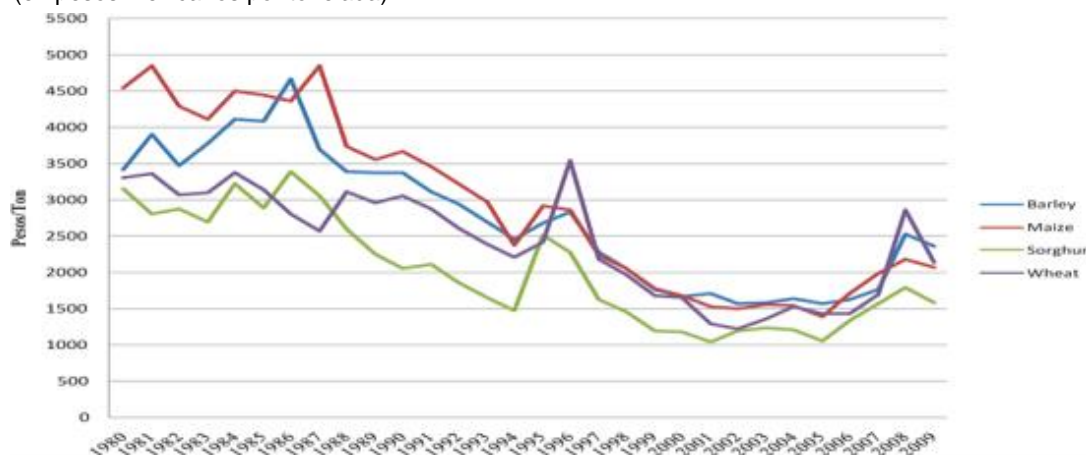
[https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/03/170316\\_Mexico\\_Agropecuario.pdf](https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/03/170316_Mexico_Agropecuario.pdf)

sido tradicionalmente la caña de azúcar, naranja, plátano, limón, mango, papa, aguacate, frijoles, chile verde, tomate, etc., de los cuales varios están destinados a la exportación<sup>17</sup>.

31. Durante la década de los ochenta, México empezó un proceso de liberalización del comercio para transformar la economía, reduciendo la protección a la producción nacional. Uno de los primeros pasos fue adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986. Como consecuencia, las barreras al comercio se redujeron sobre una base multilateral. A principios de los años noventa, el proceso de liberalización del comercio agropecuario avanzó con mayor rapidez, y en 1991 se eliminaron las restricciones cuantitativas a la importación de 12 cultivos tradicionales (excepto el maíz y el frijol). Con la firma en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), todas las barreras a la importación que protegían al sector agropecuario del comercio con Canadá y los Estados Unidos de América se convirtieron en aranceles o cuotas arancelarias, y se acordó eliminarlos de manera gradual de todos los productos<sup>18</sup>.
32. Como resultado de los cambios asociados al TLCAN, los precios de los principales granos disminuyeron hasta el año 2006, con la excepción del período de la crisis económica entre 1994 y 1997 (gráfico 3). La producción de los cultivos competitivos de México (frutas y verduras) y de algunos cultivos básicos (cebada, frijoles, maíz y sorgo) ha crecido, mientras la de otros cultivos básicos (semillas oleaginosas, arroz y trigo) ha disminuido<sup>19</sup>. El crecimiento de la producción nacional de esos cuatro cultivos básicos fue inesperado, especialmente el fuerte aumento de la producción de maíz<sup>20</sup>.

Gráfico 3

**Precio al productor de granos seleccionados, precios base de 2002 (1980-2009)**  
(en pesos mexicanos por tonelada)



Fuente: Yunez-Naude, A. (2015): "Agriculture, food security and livelihoods of the Mexican population under market-oriented reforms", en *Emerging Economies* (págs. 133-151), Springer. Basado en datos de la SAGARPA.

<sup>17</sup> Servicio de información agroalimentaria y pesquera:

[http://infosiap.siap.gob.mx:8080/agricola\\_siap\\_gobmx/AvanceNacionalSinPrograma.do](http://infosiap.siap.gob.mx:8080/agricola_siap_gobmx/AvanceNacionalSinPrograma.do)

<sup>18</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2007): *Política Agropecuaria y Pesquera en México: Logros recientes, continuación de las reformas*, OCDE. [https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/politica-agropecuaria-y-pesquera-en-mexico\\_9789264030275-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/politica-agropecuaria-y-pesquera-en-mexico_9789264030275-es#page1)

<sup>19</sup> Yunez-Naude, A. (2015). "Agriculture, food security and livelihoods of the Mexican population under market-oriented reforms", en *Emerging Economies* (págs. 133-151). Springer.

<sup>20</sup> Las razones para el aumento en su producción son varias. En el caso de la agricultura familiar a pequeña escala, puede deberse a que este tipo de agricultor no puede responder directamente a los cambios en los precios. Para el caso de los productores comerciales de maíz medianos y grandes, esto se puede dar porque algunos de ellos han aumentado sus rendimientos o porque han recibido apoyos del Gobierno (Yunez-Naude, 2015).

33. La producción agropecuaria en México se enfrenta a un conjunto de retos estructurales: i) baja productividad: entre 1990 y 2010, la productividad agrícola creció solamente un 1,5 % anual<sup>21</sup>; ii) productividad laboral limitada: la productividad laboral agropecuaria en ese mismo período tuvo un escaso incremento del 2,2 % que, aunque es mayor a la de otros sectores, es menor que la de otros países similares de la región; iii) atomización de unidades de producción: más de la mitad de los dueños de tierras poseen cinco hectáreas o menos<sup>22</sup>; iv) la limitada incorporación de innovaciones, tecnología y equipamiento adecuado<sup>23</sup>, y v) la falta de articulación entre los distintos actores que intervienen en las cadenas de valor<sup>24</sup>.

### **Instituciones y políticas de desarrollo rural y agrario**

34. **México tiene un sistema de tenencia de la tierra único en el mundo.** De 1917 a 1992 México implementó un proceso de reforma agraria con el objetivo principal de redistribuir la propiedad de la tierra. El artículo 27 de la Constitución de 1917 otorgó al sector social (núcleos agrarios divididos en ejidos y comunidades) el control sobre una parte significativa del territorio mexicano. Actualmente, poco más de la mitad de las tierras cultivables de México se encuentran en posesión de ejidatarios y comunidades agrarias. La Ley Agraria define al ejido como una sociedad integrada por campesinos que son dueños de tierras que el Estado les entrega en propiedad, sujetas a su aprovechamiento y explotación, y define a la comunidad como un núcleo de población con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios reconocidos por resolución presidencial, de confirmación o restitutoria (cuando las comunidades hayan sido despojadas de su propiedad). Entre 1917 y 1992 se establecieron 29 728 ejidos y 2 392 comunidades<sup>25</sup>.
35. La Ley Agraria<sup>26</sup> define a los destinatarios vinculados a los derechos de propiedad de la tierra que pueden estar agrupados en: i) ejidatarios y comuneros, quienes tienen derechos sobre las tierras parceladas, de uso común y lotes urbanos, tienen voz y voto en la asamblea y pueden asumir un cargo representativo; ii) vecindados, personas que han vivido por un año o más en las tierras de la comunidad y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal, pero no tienen derechos de propiedad, y iii) posesionarios, quienes poseen derechos sobre tierras parceladas y/o de uso común, adquiridas por reconocimiento de la asamblea, resolución judicial, compraventa o sucesión, pero no tienen voz y ni voto en la asamblea.
36. **Existen tres tipos de tierras en los ejidos y comunidades**<sup>27</sup>, a saber: i) las tierras para asentamiento humano; ii) las tierras parceladas, donde se realizan actividades productivas, y iii) las tierras de uso común, entre las que se incluyen los bosques. En particular, la tenencia de los recursos forestales se identifica por su carácter colectivo.
37. **La reforma constitucional del artículo 27 en 1992 significó** el fin del reparto de la tierra. Además, bajo esa modificación se crearon los tribunales agrarios en donde ahora se dirimen los conflictos, se implementó un programa de regularización de la propiedad (certificados agrarios y títulos de propiedad), se promulgó la Ley Agraria que ahora permite arrendar, vender o hipotecar las tierras parceladas de ejidatarios y cambiar el régimen de propiedad de tierras parceladas

<sup>21</sup> FAO y SAGARPA (2014): México: *El Sector agropecuario ante el desafío del cambio climático*, FAO: <http://www.fao.org/3/a-i4093s.pdf>

<sup>22</sup> FAO (2018): *México rural del Siglo XXI*, FAO: <http://www.fao.org/3/i9548es/i9548ES.pdf>

<sup>23</sup> Aunque el sector se beneficia de un relativamente buen acceso a la financiación, agua y transporte, aún carece de maquinaria adecuada. Facilitando los Negocios en la Agricultura (EBA) 2017 para México: <https://eba.worldbank.org/en/about-us/Spanish>

<sup>24</sup> FAO (2018), *op. cit.*

<sup>25</sup> Registro Agrario Nacional. Disponible en: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sala-de-prensa/historico/1325-el-51->

<sup>26</sup> Artículos 12 y 13 de la Ley Agraria.

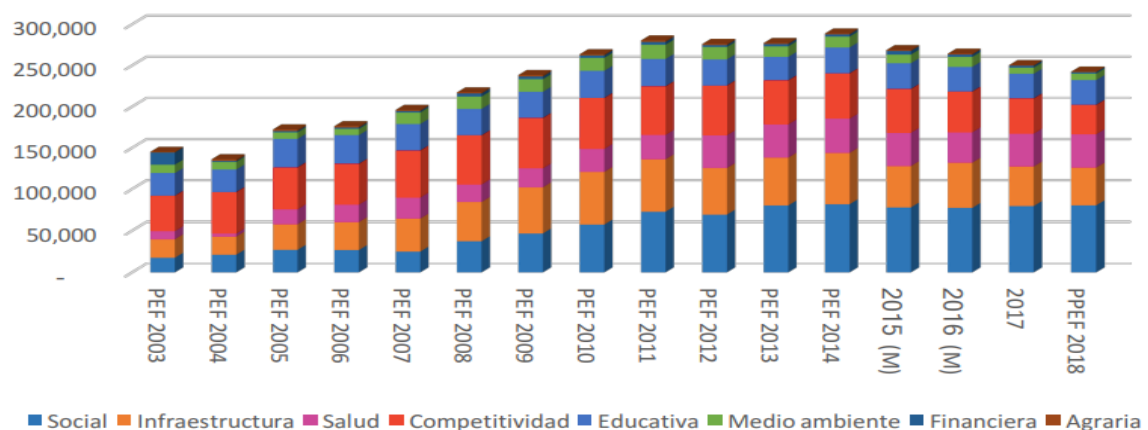
<sup>27</sup> Artículo 43 de la Ley Agraria.

de ejidatarios (dominio pleno)<sup>28</sup>. Con datos de 2014, cerca del 16 % de los ejidatarios habían obtenido dominio pleno para vender sus parcelas de labor legalmente, la mayor parte de ellos en Guanajuato, Michoacán y Veracruz<sup>29</sup>.

38. **Multiplicidad de dependencias gubernamentales con mandato en el sector agrícola.** Durante el período de esta evaluación, las secretarías de estado relacionadas con las actividades agrícolas fueron los siguientes i) la SAGARPA (después del cambio de Gobierno de finales de 2018 se denominó, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)); ii) la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); iii) la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y iv) la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (ahora denominada Secretaría de Bienestar). Además, las entidades dependientes de la SAGARPA son la CONAFOR, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), y del SEMARNAT, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (después del cambio de Gobierno de finales de 2018 ha pasado a llamarse Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)), el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).
39. El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable es la forma en que el Gobierno refleja el conjunto de las políticas públicas en materia de desarrollo rural, y en donde se agrupan los programas y el presupuesto de cada dependencia. El mencionado programa es un anexo técnico que aparece anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Durante el período comprendido entre 2003 y 2018, los montos asignados a las ocho vertientes del Presupuesto de Egresos de la Federación adquirieron distinta relevancia. El gráfico 4 muestra que desde el 2010 la política para las zonas agrarias comenzó a adquirir una mayor orientación social, y a centrarse en combatir la pobreza.

Gráfico 4

**Asignaciones presupuestarias del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable por vertiente entre 2003 y 2018 (en millones de pesos mexicanos)**



Fuente: Subsidios al Campo en México: <http://subsidiosalcampo.org.mx/analiza/presupuesto-especial-concurrente/>

40. Las principales políticas en materia de agricultura y desarrollo rural actualmente instrumentadas en México se originaron en el contexto de una **reforma orientada por la apertura del mercado, que buscaba modernizar el sector agropecuario**, a principios de los noventa. La reforma tuvo como base la apertura de los mercados de bienes agrícolas bajo el TLCAN en 1994 y la reforma constitucional que transformó el sistema ejidal de tenencia de la tierra en 1992. Como parte de esta reforma, se compensó a los campesinos con programas de

<sup>28</sup> FAO y SAGARPA (2014), *op. cit.*

<sup>29</sup> Morett-Sánchez, J. C. y C. Cosío-Ruiz (2017): "Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México", en *Agricultura, sociedad y desarrollo*, vol. 14, n.º. 1, ene./mar. De 2017: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-54722017000100125](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722017000100125)

subsidios. Esta expansión del gasto tuvo lugar en el contexto de la liberalización de los precios de casi todos los productos agrícolas entre 2003 y 2008.

41. Tras el análisis sobre el efecto de esos subsidios, se ha constatado que **existe una concentración regresiva de subsidios en los productores más ricos, la mayoría en el norte del país**<sup>30</sup>. En esta concentración de los subsidios de la SAGARPA destacaron cuatro de los 32 estados (Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas) que recibieron casi el 40 % del presupuesto entre 2007 y 2010. Otra conclusión, no obstante, es que los pequeños productores en México tienen un papel central en la agricultura y son importantes productores de alimentos indispensables para la dieta básica nacional, como el maíz y el frijol. Todo ello trabajando solamente el 16,9 % de la superficie laborable, y muchos de ellos bajo condiciones de temporalidad.
42. Los subsidios de la SAGARPA se otorgaron fundamentalmente para apoyar los medios de vida de los pueblos indígenas y de los pequeños productores en vez de sus actividades productivas, lo que limitaba las posibilidades de superar su retraso en materia social. Esta situación se deriva de la forma en cómo se han estructurado los subsidios: tienen objetivos compensatorios y no productivos, por lo que con ellos se ha tendido a favorecer la producción establecida de granos a gran escala, intensivos en el uso de capital, en lugar de apoyar la producción de frutas y verduras, intensiva en el uso de mano de obra<sup>31</sup>.
43. **En cuanto a la financiación y crédito público** para el desarrollo rural, se da principalmente por medio de dos agentes técnicos: i) los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y ii) la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) (antes Financiera Rural, y antes Banrural)<sup>32</sup>. Los FIRA tiene como objetivo otorgar créditos a través de los bancos, cooperativas, intermediarios financieros y parafinancieros para impulsar las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, forestales, artesanas, ecoturísticas, agroindustriales y comerciales. La FND busca consolidar un sistema de financiación y canalizar recursos financieros, capacitación, asistencia y asesoría en relación con el sector rural.
44. La financiación para este sector presenta dos características. Por un lado, existe una concentración en entidades del norte y occidente (Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas). Estos estados representan el 17,7 % de las unidades de producción con actividad agropecuaria y forestal, pero obtienen el 52,7 % de la financiación que otorgan los FIRA y la FND. Además, la financiación presenta una alta regresividad; por ejemplo, en el caso de los FIRA, los productores con ingresos más altos (el 3,3 % de las unidades de producción) recibieron el 59,3 % de los fondos en el período entre 2010 y 2016<sup>33</sup>.

### **Recursos naturales, cambio climático y medio ambiente**

45. **México es especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático** al estar ubicado en zonas que sufrirán el impacto de sequías (al noroeste) e inundaciones (al sureste) por la incidencia de fenómenos meteorológicos extremos. En los últimos años, ciertos fenómenos meteorológicos como ciclones tropicales, inundaciones y sequías han afectado a México provocando elevadas pérdidas tanto económicas como sociales. En 2012, el Gobierno de México definió la Estrategia Nacional de Cambio Climático: Visión 10-20-40 en la cual se presentaban los daños económicos relacionados con fenómenos hidrometeorológicos extremos. Estos eventos habían pasado de provocar un promedio anual de daños cuantificado

<sup>30</sup> Scott, J. (2008): *Subsidios Agrícolas en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios\\_Cap\\_%20203\\_Scott.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios_Cap_%20203_Scott.pdf)

<sup>31</sup> *Ibidem*.

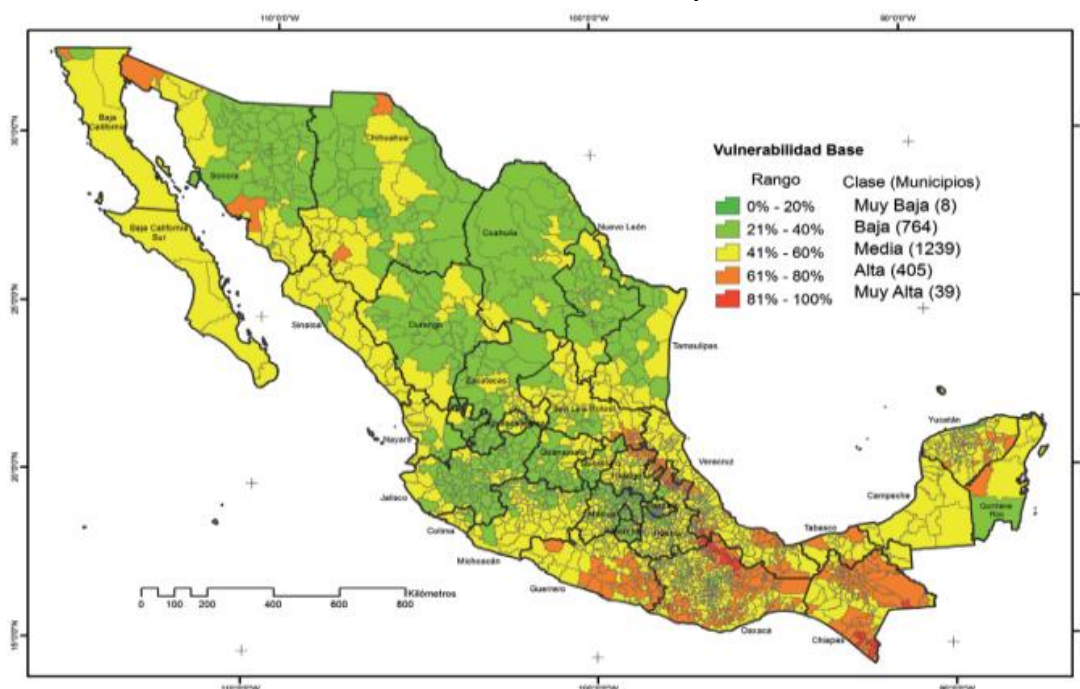
<sup>32</sup> FAO y SAGARPA (2009): *Análisis de instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México*. [http://www.smye.info/mapeo/documentos2009/Analisis\\_inst\\_pol\\_agrop\\_rural\\_pesq\\_Mexico\(Vol.I\).pdf](http://www.smye.info/mapeo/documentos2009/Analisis_inst_pol_agrop_rural_pesq_Mexico(Vol.I).pdf)

<sup>33</sup> Robles Berlanga, H. M. (2017): *Los efectos del presupuesto en el sector rural*, Subsidios al Campo en México: <http://subsidiosalcampo.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/efectosDelPresupuestoSectorRural.pdf>

en 730 millones de pesos mexicanos (MXN) entre 1980 y 1999 a los casi MXN 21 950 millones en el período entre 2000 y 2012<sup>34</sup>. Dos de los principales factores que lo provocaron fueron la pérdida de recursos naturales y la degradación de los suelos. En 2015, según el informe de diseño del PRODESNOs, se estimaba que alrededor del 45 % del territorio nacional mostraba algún proceso de degradación del suelo, como i) degradación química (17,9 %); ii) erosión hídrica (11,8 %); iii) erosión eólica (9,5 %), o iv) degradación física (6 %) <sup>35</sup>.

- 46. Las condiciones en las que se desarrolla la agricultura en México, tanto temporal como de regadío, incrementan su vulnerabilidad ante eventos climáticos extremos. En particular, las prácticas agrícolas son sensibles a cualquier alteración en la precipitación estacional ya que el 82 % de la producción se desarrolla bajo la agricultura temporal, y únicamente el 18 % cuenta con disponibilidad de agua para el riego. El gráfico 5 muestra el índice de vulnerabilidad al cambio climático de los municipios en México. Cerca del 18 % de los municipios del país se encuentran en condición de vulnerabilidad alta o muy alta, particularmente en el sur del país.

Gráfico 5.  
Índice de vulnerabilidad al cambio climático a nivel municipal



Fuente: Monterroso et al. (2012)<sup>36</sup>.

- 47. **Los ecosistemas forestales juegan un papel primordial en la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos.** Los ecosistemas sanos desempeñan un papel importante para reducir la vulnerabilidad al cambio climático y el riesgo de desastres, (incluyendo la prevención de deslizamientos de tierra y el control de inundaciones), servir como amortiguadores de las tormentas y proporcionar bienes esenciales, como alimentos, a las comunidades locales.

<sup>34</sup> Gobierno de la República (2013): Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40.

<sup>35</sup> SEMARNAT, 2010 y 2012; INEGI, 2012.

<sup>36</sup> Monterroso, A. I., A. C. Conde, C. Gay, J. D. Gómez Díaz, y J. López García (2012): *Indicadores de vulnerabilidad y cambio climático en la agricultura de México*. Publicaciones de la Asociación Española de Climatología. Serie A; 8.

48. **México ha dado pasos importantes para fortalecer los instrumentos de políticas públicas y el marco legal en materia de recursos naturales y cambio climático.** El país cuenta con un marco legal sólido que incluye: i) la Ley General de Cambio Climático; ii) la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, y iii) la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, entre otras. A partir del año 1992, se crearon y fortalecieron instituciones vinculadas al sector ambiental como la CONAFOR, creada en 2001, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), fundada en 1992, la CONANP, fundada en 2000, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el INECC, nacidas en 1991.

**Asistencia de los donantes**

49. **La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) aumentó considerablemente de USD 462,3 millones en 2010 a USD 809,3 millones en 2016 (al tipo de cambio actual).** Esto significó un aumento del 0,20 % del total del gasto público al 0,36 %. A pesar de la tendencia al alza en la AOD en este período, existen importantes variaciones (cuadro 8). Los mayores donantes en términos absolutos fueron Alemania, Francia, los Estados Unidos de América y la Unión Europea. En el cuadro 8 se muestra la AOD recibida por México entre 2008 y 2015. Entre 2013 y 2015, la ayuda estuvo centrada en las siguientes esferas: infraestructura social y servicios (64 %); infraestructura económica y servicios (17 %); educación (8 %), y sectores múltiples (7 %).

Cuadro 8

**Monto de AOD recibida por México entre 2008 y 2015**  
(en millones de USD)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AOD desembolsada	1 287,4	6 123,6	4 902,14	3012,5	2 615,9	2 981,33	2 163,4	1 375,85

Fuente: Banco Mundial (2018).

50. De 2010 a 2017, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un total de USD 11 700 millones en préstamos de capital ordinario, de los que aproximadamente USD 2 100 millones fueron destinados a proyectos de desarrollo agrícola y rural, así como a proyectos de sostenibilidad ambiental y relativos al cambio climático. En el mismo período, el Banco Mundial aprobó USD 9 100 millones en préstamos, y alrededor de USD 500 millones fueron destinados a proyectos de desarrollo agrícola, forestal y rural, así como a proyectos de sostenibilidad ambiental y relativos al cambio climático. Además, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), en el período comprendido entre 2012 y 2016, aprobó USD 8 300 millones en operaciones en México (USD 5 100 millones bajo riesgo soberano y USD 3 200 millones bajo riesgo no soberano).
51. **Las operaciones con recursos de organismos bilaterales o multilaterales actúan bajo el principio de “no adicionalidad” presupuestaria<sup>37</sup>.** La entidad 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. Cuando un proyecto ejecutado por una entidad recibe financiación internacional no repercute un aumento de sus recursos financieros, ya que esta financiación externa se utiliza para reembolsar a la Tesorería de la Federación el ejercicio de programas que ya están incluidos en el presupuesto. A pesar de que con la financiación externa no aumenta el presupuesto de las entidades apoyadas, sí puede existir una reordenación de dónde y cómo se repartirán estos recursos.
52. **México es también activo en la cooperación internacional.** La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) centra sus

<sup>37</sup> Los donativos conllevan un esquema distinto a través del cual sí se genera adicionalidad.

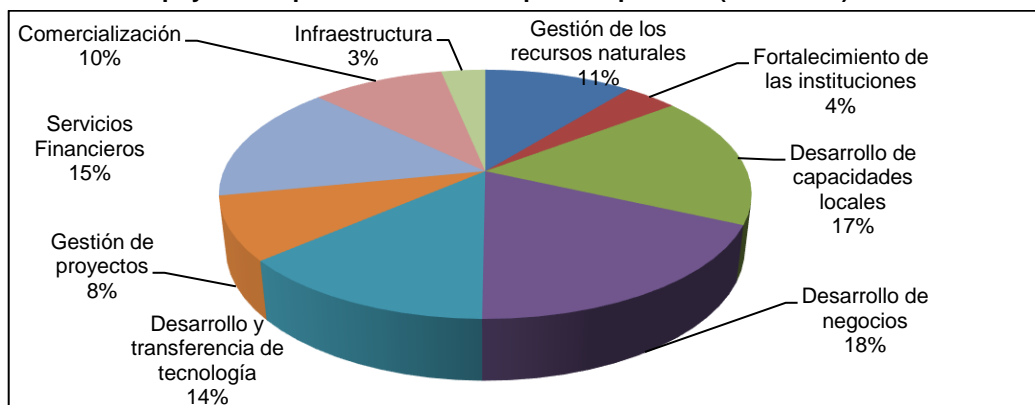


actividades en la cooperación técnica, científica, académica y financiera, así como en la ayuda humanitaria y las contribuciones a organismos internacionales. Entre 2011 y 2015 la AMEXCID destinó USD 1 600 millones a cooperación técnica ofrecida a través del intercambio de expertos, becas a extranjeros para estudiar en México, contribuciones a organismos internacionales, ayuda humanitaria y cooperación financiera no reembolsable<sup>38</sup>.

**B. Estrategia y operaciones del FIDA durante el período de la EPPP**

- 53. **Operaciones.** Desde 1980, el FIDA ha aprobado un total de 11 proyectos en México por un monto total de USD 407,8 millones. Este monto se distribuye de la siguiente manera: fondos del FIDA a través de préstamos en condiciones ordinarias (USD 213,8 millones el 53 %); contribución del Gobierno (USD 147,9 millones, el 36 %); contribuciones de los beneficiarios (USD 21,5 millones, el 5 %), y cofinanciación internacional (USD 24 millones, el 6 %). La cartera del FIDA en México ha consistido en préstamos, donaciones regionales y donaciones concedidas al país (véase el anexo IV).
- 54. Los siete proyectos en el período cubierto por esta evaluación (2007-2018) tuvieron un costo total de USD 250,56 millones. El FIDA contribuyó con USD 132,95 millones (53 %), el Gobierno con USD 72,9 millones (29 %), las entidades cofinancadoras con USD 24,0 millones (10 %) y los beneficiarios con USD 20,6 millones (8%). El promedio de desembolsos anual fue de USD 4,5 millones, y la cartera tuvo un promedio de dos proyectos activos al año.
- 55. Cinco de estos siete proyectos abarcaron estados de la región sur de México, principalmente los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Las excepciones fueron dos, a saber: i) el PNM (implementado en los estados de Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas), y ii) el PRODESNOS (ejecutado en el norte del país).
- 56. **Componentes.** Como se ilustra en el gráfico 6, los fondos de los siete proyectos cubiertos por esta evaluación se han concentrado en los siguientes componentes: i) desarrollo de negocios (18 %); ii) desarrollo de capacidades locales (17 %); iii) servicios financieros (15 %); iv) desarrollo y transferencia de tecnología (14 %); v) gestión de los recursos naturales (11 %); vi) comercialización (10 %); vii) gestión de proyectos (8 %); viii) fortalecimiento de instituciones (4 %), e ix) infraestructura (3 %).

Gráfico 6  
**Inversiones apoyadas el por FIDA en México por componente (2007-2017).**



Fuente: Elaboración propia, según el sistema de base de datos del FIDA.

- 57. El período cubierto por la evaluación abarca cuatro ciclos completos del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados, con un promedio de asignación

<sup>38</sup> AMEXCID: Cuantificación de la cooperación mexicana: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2015/index.html>

de USD 26,4 millones por ciclo: USD 25,3 millones entre 2007 y 2009; USD 19,4 millones entre 2010 y 2012; USD 17,5 millones entre 2013 y 2015, y 43,5 millones entre 2016 y 2018.

58. **Estrategia del FIDA en México.** En 1999 se elaboró el **primer COSOP**, que cubrió el período comprendido entre 1999 y 2006. La estrategia del FIDA delineada en este primer COSOP tomó como base dos aspectos fundamentales:
- (i) promover y consolidar las organizaciones de base de pequeños productores, de grupos de mujeres, de los ejidos y de las comunidades indígenas, y
  - (ii) continuar el apoyo al sector agrícola, los productores familiares individuales, los miembros de los ejidos y las comunidades indígenas.
59. El segundo COSOP fue aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en diciembre de 2006 para el período entre 2007 y 2012. Este programa fue el primero de los preparados bajo las directrices para las intervenciones basadas en los resultados y tuvo en cuenta las conclusiones y recomendaciones generadas por la primera evaluación del programa de país (EPP) (anexo VIII). La EPP de 2006 había notado congruencia entre los objetivos estratégicos y el posicionamiento en relación a las políticas de reducción de la pobreza y relativas al desarrollo rural entre el FIDA y el Gobierno. Sin embargo, había identificado problemas de diseño y problemas de ejecución presupuestaria. Si los proyectos tenían impactos globalmente positivos sobre la pobreza rural, presentaban problemas de falta de sostenibilidad. El principal cambio impulsado por la EPP de 2006 fue una mejor vinculación del segundo COSOP con las políticas nacionales. A pesar de una recomendación de la EPP de 2006, no se estableció una oficina del FIDA en el país en México.
60. El segundo COSOP formuló los objetivos estratégicos siguientes:
- Objetivo 1: Contribuir a generar ingresos sostenibles y empleo permanente mediante programas gubernamentales en los que participe el FIDA, focalizándose en la población pobre de zonas marginadas claramente definidas, por medio de los proyectos del FIDA en curso y de los nuevos proyectos que se formulen en el marco del COSOP.
  - Objetivo 2: Contribuir a aumentar la eficacia, eficiencia e impacto del gasto público en actividades respaldadas por el FIDA que se están llevando a cabo en el marco de programas gubernamentales. Posteriormente, se ampliará el alcance de las metodologías y prácticas que conduzcan a tales mejoras y se las hará extensivas a otros programas y regiones.
  - Objetivo 3: Fortalecer la capacidad de extraer enseñanzas de la experiencia y de aplicar esas enseñanzas para formular metodologías eficaces que permitan reproducir y ampliar las estrategias de desarrollo rural y las disposiciones para la ejecución.
61. El **tercer COSOP** que cubrió el período entre 2013 y 2018, continuó en la dirección de la estrategia precedente. Este COSOP subrayó la importancia del diálogo sobre políticas iniciado entre el FIDA y el Gobierno de México, y se orientó a través de dos objetivos estratégicos:
- Objetivo 1: Contribuir a que los pequeños productores agrícolas y los campesinos aumenten significativamente su productividad, mediante el fortalecimiento de los activos, las capacidades, la capacidad de organización y el acceso a los mercados de bienes y servicios y a los servicios públicos.
  - Objetivo 2: Contribuir a los esfuerzos del Gobierno de México para mejorar la eficiencia y la equidad del gasto público orientado a los pequeños productores agrícolas y los campesinos, particularmente en lo relativo a: la coordinación; el diseño, la pertinencia y la calidad de los servicios; el impacto y su

sostenibilidad en el tiempo; la capacidad de organización de los beneficiarios, la participación social y la transparencia, y las sinergias con las políticas sociales.

62. El FIDA nunca ha tenido una representación oficial en el país. El representante del FIDA siempre estuvo en la Sede de Roma hasta septiembre de 2017, cuando el Fondo decidió supervisar las operaciones apoyadas en México a través de un nuevo Gerente del Programa en el País (GPP) ubicado en la oficina subregional de Guatemala. Esta oficina se trasladó a Panamá desde mediados de 2018. En México el FIDA no ha tenido miembros de su personal y ha reclutado consultores locales para apoyar los trámites con el Gobierno y las organizaciones internacionales.

### **Resumen de los proyectos examinados por la presente EEP**

63. El PDRRH fue aprobado en 2000, se cerró en 2010 y tuvo un costo total de USD 55 millones, de los que USD 25 millones representaban el préstamo del FIDA. El proyecto estuvo bajo la responsabilidad de la SAGARPA. En 2010 se acordó una cancelación de 6 millones de derechos especiales de giro (DEG) del préstamo, debido a insuficiencias en su ejecución. El objetivo general del PDRRH fue mejorar de manera sostenible la situación económica y social de las familias de pequeños agricultores pobres de las regiones productoras de hule de los estados de Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, mediante la ejecución de dos componentes principales: i) el desarrollo de recursos humanos, y ii) el desarrollo de la producción, transformación y comercialización.
64. El PNM fue aprobado en 2003 y cerrado en 2010, un año antes de la fecha originalmente prevista, pero en la realidad operó solamente durante el año 2007 por falta de asignación presupuestaria. El proyecto estuvo también bajo la responsabilidad de la SAGARPA. El costo total se acordó en USD 28 millones, de los que USD 15 millones fueron otorgados por el FIDA como préstamo. El objetivo general fue reducir la pobreza, la marginación y la discriminación de los grupos indígenas y no indígenas más pobres de las comunidades rurales situadas en las microcuencas de ocho estados seleccionados. El PNM se articuló sobre estos cuatro componentes: i) desarrollo del capital humano y social; ii) conservación, rehabilitación y gestión de los recursos naturales; iii) desarrollo agropecuario y no agropecuario, y iv) desarrollo institucional del PNM.
65. El PRODESNOS se aprobó en 2005 y cerró nueve años después, en 2014. El costo total ascendió a USD 32,9 millones, de los que el FIDA aportó USD 25 millones en forma de préstamo. El proyecto estuvo bajo la responsabilidad de la CONAFOR, con el objetivo general de contribuir a elevar la calidad de vida de la población indígena y no indígena del medio rural a través del apoyo a la generación de oportunidades de desarrollo integral con procesos participativos y perspectiva de género que propiciaran la competitividad y el desarrollo socioeconómico a partir del respeto, uso y gestión racional de los recursos naturales. El PRODESNOS implementó sus actividades bajo los cuatro componentes siguientes: i) rehabilitación y conservación de recursos naturales; ii) fortalecimiento de la capacidad de desarrollo local; iii) desarrollo de microempresas rurales agroforestales y de turismo de naturaleza, y iv) fortalecimiento para la ejecución del proyecto.
66. El DECOFOS se aprobó en 2009 y se cerró en 2016, presentando un costo total de USD 34,5 millones, de los que USD 5 millones fueron financiados por un préstamo del FIDA. El proyecto también estuvo bajo la responsabilidad de la CONAFOR y tuvo como objetivo general contribuir a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas forestales en situación de pobreza y pobreza extrema mediante el desarrollo de actividades productivas sostenibles que coadyuvaran y promovieran la reducción de los efectos del cambio climático. Los objetivos específicos del DECOFOS fueron alcanzados a través de la articulación de los tres componentes siguientes: i) fortalecimiento de las capacidades relativas a la organización,

- planificación, gestión local y el cambio climático; ii) desarrollo de proyectos y negocios forestales, y iii) fortalecimiento institucional y gestión.
67. El PRODEZSA fue aprobado en 2012 con una fecha de cierre establecida originalmente para 2020. El costo total del proyecto asciende a USD 35,7 millones, de los que USD 16,8 millones son financiados por el préstamo del FIDA y USD 1,79 millones corresponden a una donación del FIDA. El proyecto pasó de ser responsabilidad de la SAGARPA a depender de la CONAFOR (lo que implicó una reorientación que llevó a un retraso en la ejecución de cuatro años). El objetivo general del PRODEZSA es que la población indígena y rural de las zonas semiáridas de las regiones norte y mixteca aumente sus ingresos y la capacidad de creación de empleo, fortaleciendo el tejido social mediante su organización para acometer negocios rurales en las regiones forestales. El proyecto está integrado por cuatro de un total de seis componentes: i) desarrollo de capacidades humanas y sociales; ii) producción sustentable; iii) acceso a mercados y negocios rurales, y iv) gestión del proyecto.
68. El PROINPRO se aprobó en 2015 con una duración prevista de tres años. El proyecto fue ejecutado por el PROSPERA (el programa nacional de transferencia condicionada, sucesor de Progres y Oportunidades), bajo la responsabilidad de la SEDESOL. El préstamo del FIDA fue concluido anticipadamente a petición de la Coordinación Nacional del PROSPERA y de la SHCP en abril 2018, como consecuencia de la inoperancia del Subcomité Técnico de Empleo, Ingresos y Ahorro, órgano colegiado que debía facilitar la coordinación con los programas de fomento productivo para apoyar los proyectos productivos de las familias beneficiarias del PROSPERA. El costo final fue de USD 19,5 millones, de los que el FIDA aportó USD 7,08 millones (en forma de préstamo y donación), el 36 % del total. El objetivo general radicó en contribuir a mejorar los ingresos de las familias titulares del PROSPERA por medio del acceso a programas de fomento productivo y servicios financieros rurales. Con el PROINPRO se debía lograr este objetivo a través de dos componentes: i) inclusión productiva, y ii) fortalecimiento institucional. Adicionalmente, estaba previsto incorporar la inclusión financiera como eje transversal.
69. El PROECO se aprobó a finales de 2017, declarado efectivo en junio de 2018, y su cierre está previsto para junio de 2023. El costo total asciende a USD 54,6 millones, de los que el FIDA aporta USD 35,4 millones a través de un préstamo (el 65 % del total). El proyecto se ejecuta por el Instituto Nacional de Economía Social bajo la responsabilidad institucional de la SEDESOL y su objetivo general es el de apoyar el desarrollo productivo de los Organismos del Sector Social de la Economía, integrados por la población que habita en territorios en situación de alta o muy alta marginación, que les permita incrementar sus ingresos para el desarrollo integral de sus comunidades. Los componentes a través de los que se espera alcanzar el objetivo son los siguientes: i) sistematización y escalamiento de un modelo de inclusión productiva; ii) inclusión productiva y financiera, con miras a acelerar los procesos de generación de ingresos de los beneficiarios participantes en el proyecto (desarrollar, ejecutar y consolidar sosteniblemente proyectos productivos generadores de ingreso familiar incremental y nuevas oportunidades de empleo, y iii) fomento de la capacidad para fortalecer las capacidades de gestión, organizativas, técnicas y comerciales de los Organismos del Sector Social de la Economía productivos y las capacidades del personal del Instituto Nacional de Economía Social y de técnicos externos.

**Observaciones principales**

- En 2017, México tenía una población de más de 129 millones de personas, de las cuales el 21,5 % se consideraba totalmente o en parte perteneciente a un pueblo indígena. México es un país de ingresos medianos con la prevalencia de la pobreza en ligera disminución entre 2010 y 2016. En este período también bajó la pobreza rural de un 64,9 % a un 58,2 %. La índice de pobreza es muy alto entre la población indígena (el 77,6 % en 2016).
- Entre 1917 y 1992 México ejecutó un programa nacional de redistribución de la tierra que creó ejidos y comunidades para cultivar tierras comunes y una serie de derechos sobre las tierras (ejidatarios, avocindados, posesionarios). En 1992 una reforma de la Ley Agraria permitió la regularización de la propiedad (certificados agrarios).
- En la década de los noventa, México accedió al TLCAN y también inició importantes programas de subsidios para los productores agrícolas, que tenían elementos de regresividad.
- Cerca del 18 % de los municipios mexicanos están en condiciones de alta vulnerabilidad frente al cambio climático, para lo que el Gobierno ha promulgado leyes y participado en múltiples programas, convenios y foros en esta materia.
- Los principales donantes de México en los últimos diez años han sido Alemania, Francia, los Estados Unidos de América y la Unión Europea. La asistencia internacional en México opera bajo el principio de "no adicionalidad", es decir, una agencia pública no aumenta sus recursos financieros cuando tiene financiamiento internacional. Por contra, las donaciones sí entran en el principio de adicionalidad.
- Desde 1980, el FIDA ha apoyado 11 proyectos por un monto total de USD 407,8 millones, de ellos USD 214 millones en préstamos otorgados por el Fondo. Además, se han aprobado tres COSOP (1999, 2007 y 2013) con vigencia hasta 2018.

### III. Resultados de la cartera

#### A. Desempeño de las operaciones e impacto en la pobreza rural

70. En la cartera de proyectos de la presente evaluación se ratifica la pertinencia de los objetivos de los proyectos de la cartera respecto a las estrategias y políticas nacionales, así como el objetivo general de contribuir a la reducción de la pobreza rural. Sin embargo, como se explica más adelante, se encontraron debilidades en el diseño de los proyectos y en la eficacia en su ejecución, así como en las formas de intervención de las instituciones ejecutoras como en la sostenibilidad de los resultados de los proyectos, particularmente los referidos a las actividades generadoras de ingresos destinadas a las familias pobres.

#### Pertinencia de los objetivos

71. En los proyectos de la cartera se aprecia que sus objetivos han sido pertinentes al inscribirse en el marco normativo y en los planes, estrategias y políticas públicas de los gobiernos, tanto a nivel federal y estatal como municipal, especialmente con relación a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001, y sus posteriores actualizaciones, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de febrero de 2003, recientemente reformada en junio de 2018, y la Ley General de Cambio Climático de 2012. Los objetivos se alinearon también con, entre otros, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, especialmente en lo referente a la reducción de la pobreza y las brechas sociales y la sostenibilidad ambiental; el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en lo referente a la democratización de la productividad, la perspectiva de género y el apoyo a emprendedores y las micro y pequeñas empresas; el Programa Estratégico Forestal para México 2025, y la Estrategia Nacional de Cambio Climático: Visión 10-20-40 de 2013<sup>39</sup>. Además, destacan el programa ProÁrbol y el Programa Nacional Forestal (PRONAFOR), ejecutado por la CONAFOR –entidad ejecutora de tres proyectos de la cartera FIDA, a saber: el PRODESNOS, el DECOFOS y el PRODEZSA– que apoya a los propietarios de bosques, selvas, manglares, humedales y zonas áridas para cuidar y aprovechar de manera sostenible los recursos forestales. Los proyectos **se alinearon con el proceso político** de fortalecimiento institucional del sector público y las prioridades establecidas en sus políticas públicas asociadas con la reducción de la pobreza.
72. Los objetivos, estrategias y actividades también se basaron en **las necesidades y aspiraciones de las familias, ejidos y comunidades agrícolas e indígenas pobres**, y respondieron a las particularidades de las vocaciones y bases productivas de cada región. Con las estrategias y actividades se apoyó el diseño de propuestas y demandas, con la consiguiente asistencia técnica para su formulación, por parte de las familias, grupos comunitarios y ejidos, como se constató en las misiones sobre el terreno de la evaluación de los resultados del DECOFOS<sup>40</sup> y en las visitas a la zona del PRODEZSA.
73. De acuerdo con el período de formulación, se aplicaron los marcos estratégicos del FIDA vigentes (2007-2010 o 2011-2015) y los objetivos del COSOP correspondiente (2007-2012 o 2013-2018) para los proyectos. Sin embargo, en el caso del PRODESNOS no se hace referencia explícita al COSOP en el documento de diseño<sup>41</sup>. Además, como se analiza en los párrafos posteriores referentes a la pertinencia del

<sup>39</sup> Otros programas del Gobierno con el objetivo de aliviar la pobreza son ejecutados por la SEDESOL, como la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) de la Presidencia de la República. Además, la SAGARPA cuenta con programas de transferencias monetarias a los agricultores como el PROAGRO productivo como el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 y el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018.

<sup>40</sup> FIDA (2018): Desarrollo Comunitario Forestal en los Estados del Sur (Campeche, Chiapas y Oaxaca). Evaluación de los Resultados de un Proyecto. México, FIDA, pág. 18.

<sup>41</sup> Ni el informe del Presidente ni el IFP mencionan explícitamente los COSOP que hubieran sido la referencia para el diseño [...] El único COSOP registrado es el aprobado en 2014, es decir, nueve años después de la aprobación del PRODESNOS se menciona allí como un proyecto precursor para la replicación y ampliación de su modelo de intervención a favor de las poblaciones que viven en zonas semiáridas de México, en FIDA (2016): Project Completion Report Validation. Sustainable Development Project for Rural and Indigenous Communities of the Semi-Arid North-West (PRODESNOS). México. FIDA, pág. 5.

diseño, los cambios institucionales y normativos en las entidades ejecutoras afectaron la pertinencia de los objetivos con respecto a las políticas y prioridades del FIDA.

**Pertinencia del diseño**

- 74. **El diseño de los proyectos se centró en el objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza rural.** Los proyectos buscaron mejorar las condiciones de vida, ingresos, empleo, productividad y valorización de los activos (humanos, naturales, físicos, financieros, sociales y culturales); capacidades, organización e inserción territorial de los pequeños productores del medio rural, campesinos y pueblos indígenas pobres, y sus familias.
- 75. En general, el **diseño de la estrategia de la focalización (geográfica y social) fue exitoso.** Todos los proyectos de la cartera se orientaron hacia las zonas de mayor pobreza, de acuerdo con los criterios establecidos por las autoridades mexicanas, como el nivel de pobreza y grado de marginación, la fragilidad ecológica, la incidencia de la sequía, la superficie con vegetación de zonas áridas y semiáridas, la conectividad de los ejidos con los mercados y los municipios incluidos en la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH). El PRODESNOS se ejecutó en zonas consideradas pobres en los estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila y Sonora. En el caso del DECOFOS, como se aprecia en el cuadro 9, los estados en los que se centró el proyecto muestran indicadores de pobreza por encima de la media nacional.
- 76. El PRODEZSA se ejecuta en la región mixteca (estados de Guerrero, Oaxaca y Puebla) en la que se concentra el 26 % del total nacional de personas en situación de pobreza extrema, y en los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas, donde la concentración de personas en situación de pobreza extrema se queda en el 14 %. El PROINPRO, de igual manera, centró sus actividades en municipios de tres estados ya mencionados como son Guerrero, Hidalgo y Zacatecas, en los que se consideraba que para 2014 el 62 % de la población estaban en situación de pobreza y el 17,3 % en pobreza extrema, cifras muy por encima del promedio nacional (el 46,2 % y el 9,5 %, respectivamente). Por último el PROECO se implementará en 20 regiones que presentan situaciones de pobreza y deforestación de cuatro estados: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla (considerados entre los más pobres).

Cuadro 9  
**DECOFOS. Proporción de la población en situación de pobreza y pobreza extrema (2010–2016)**

Estado	2010	2012	2014	2016
Campeche. Pobreza	50,5	44,7	43,6	43,8
Pobreza extrema	13,8	10,4	11,1	6,7
Chiapas. Pobreza	78,5	74,7	76,2	77,1
Pobreza extrema	38,3	32,2	31,8	28,1
Oaxaca. Pobreza	67,0	61,9	66,8	70,4
Pobreza extrema	29,2	23,3	28,3	26,9
México. Pobreza	46,1	45,5	46,2	43,6
Pobreza extrema	11,3	9,8	9,5	7,6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Módulos de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2010, 2012, 2014 y el Modelo Estadístico 2016 del MCS-ENIGH.

- 77. En la encuesta de referencia que se realizó en 2016 para el PRODEZSA a 294 beneficiarios en los 13 estados mencionados, el 87,8 % de los beneficiarios

encuestados pertenecían a municipios con menor IDH<sup>42</sup> que el promedio del estado. Más del 40 % de los beneficiarios encuestados estaban en los municipios con los dos quintiles de IDH más bajos del estado, y en todos los estados, a excepción de Baja California Sur, Durango y San Luis Potosí, más del 50 % de los beneficiarios encuestados estaban en un municipio con IDH menor que el promedio del estado.

78. En cuanto a la focalización social, **los proyectos se orientaron a las familias pobres e indígenas, los pequeños productores y campesinos en situación de pobreza.** Al respecto destacan las enseñanzas extraídas del PRODESNOs y el DECOFOS que utilizaron lineamientos de operación más flexibles respecto a las reglas de operación (recuadro 1) lo que les permitió un enfoque diferenciado según el nivel de pobreza del ejido. Esto facilitó una mejor selección e inclusión de los grupos más vulnerables (avecindados, mujeres y jóvenes) de las comunidades y ejidos, más allá de los beneficiarios vinculados a los derechos de propiedad de la tierra, establecidos en la Ley Agraria.

Recuadro 1

#### Reglas de Operación y Lineamientos de Operación

Las **reglas de operación** son herramientas jurídicas que sirven para garantizar una aplicación transparente de los recursos públicos. En particular, establecen quién puede recibir los apoyos, el modo en que los beneficiarios deben solicitar el otorgamiento de los subsidios y los criterios que debe seguir la autoridad para su asignación. En las reglas de operación se debe garantizar que los recursos se apliquen efectivamente al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas autorizados en beneficio de los sectores o población objetivo.

Las reglas de operación de un programa parten de un breve análisis del problema (diagnóstico) y por ellas se establecen los objetivos vinculados a la matriz de los indicadores de los resultados emitidos por el CONEVAL y la SHCP. Además, incluyen los lineamientos de operación para su aplicación, los cuales establecen: el ámbito geográfico de aplicación del programa; la población objetivo; los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios; el procedimiento de selección; las características de los apoyos, y los derechos, obligaciones y sanciones.

La CONAFOR utiliza normalmente reglas de operación que requieren que se acredite el derecho propietario de los beneficiarios en las comunidades y ejidos para apoyar actividades de gestión y conservación de bosques y selvas. Sin embargo, en el PRODESNOs y el DECOFOS se usaron los lineamientos de operación como reglas especiales, y que se caracterizaron por su flexibilidad al facilitar la inclusión de las personas y familias más pobres y sin acceso a activos (derechos de propiedad sobre la tierra) a los beneficios del proyecto y como parte del grupo objetivo. En particular, la CONAFOR introdujo ajustes al diseño original del PRODESNOs utilizando el Mecanismo Operativo como principal instrumento para asignar y ejecutar los recursos, en lugar de las Reglas de Operación. En el caso del DECOFOS, se utilizaron los lineamientos a fin de garantizar la flexibilidad necesaria para atender al estrato de población más pobre, (mujeres y avecindados en núcleos agrarios). Igualmente, un aspecto importante que fue posible desarrollar en ambos proyectos fue la diversificación de giros productivos distintos de lo relativo a lo forestal en los proyectos apoyados.

Fuente: Informes del FIDA y la CONAFOR.

<sup>42</sup> Con base en el Índice de Desarrollo Humano Municipal en México de 2010:

<http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/idh-municipal-en-mexico--nueva-metodologia.html>. El IDH es un parámetro de desarrollo que mide tres dimensiones básicas: disfrute de una vida larga y saludable, acceso a la educación y nivel de vida digno.



79. Además, en el DECOFOS y el PRODEZSA se determinó que los beneficiarios contribuyeran con **aportes en especie** (principalmente mano de obra y materiales locales) en lugar de aportes monetarios, lo que amplió las posibilidades de participación a los sectores con menor disponibilidad de capital y recursos.
80. Sin embargo, varios factores afectaron la pertinencia de la cartera. **El diseño de los proyectos presenta objetivos y alcances ambiciosos**<sup>43</sup> que no consideraron la amplia cobertura geográfica de la cartera, la relación entre los recursos y las metas establecidas, y el tiempo<sup>44</sup> de ejecución efectivo disponible. Por ejemplo, el PDRRH tuvo una asignación presupuestaria insuficiente y, por esta razón, solamente llegó al 27 % de la meta propuesta de 34 000 hectáreas de nuevas plantaciones de hule. El PNM también enfrentó problemas institucionales y se concluyó su operatividad de manera anticipada debido al cambio en la estructura programática de la SAGARPA y a la decisión de no asignar un presupuesto a los programas públicos que apoyaban la ejecución del PNM. El PRODEZSA por su parte se ejecuta en 13 entidades federativas: tres en la región mixteca y diez en la región norte semiárida.
81. En la **evolución de la cartera de préstamos no siempre hubo una línea de continuidad clara entre los proyectos, y entre las causas están los cambios de políticas públicas y de alianzas estratégicas**. Las enseñanzas extraídas de los primeros proyectos de la cartera evaluada, el PDRRH y el PNM, ejecutados bajo la responsabilidad de la SAGARPA, se truncaron y la sostenibilidad de los resultados logrados fue inexistente en ambos temas abordados (hule y microcuencas).
82. En contraste, en los proyectos siguientes ejecutados por la CONAFOR (el PRODESNO, el DECOFOS y el PRODEZSA) se encuentra cierta coherencia y una recuperación parcial de aprendizajes, especialmente en actividades orientadas a fortalecer la estrategia institucional en las zonas semiáridas, bosques templados y tropicales. Además, estos tres proyectos mantuvieron las diferentes actividades clave: i) la figura del promotor comunitario; ii) la focalización en la población más vulnerable sin tierras y, en el caso del PRODESNO y el DECOFOS, sin beneficios agrícolas que no era atendida tradicionalmente por la CONAFOR, e iii) impulso del desarrollo rural más allá del modelo forestal productivo de la CONAFOR, incluyendo microemprendimientos agrarios y agroforestales. Desafortunadamente, cesó la experiencia positiva de los Lineamientos de Operación del DECOFOS para regresar con el PRODEZSA a la normativa de las Reglas de Operación<sup>45</sup>.
83. Los dos proyectos más recientes (el PROINPRO y el PROECO) los gestionaron agencias (el PROSPERA y el INAES) bajo la responsabilidad institucional de la SEDESOL. El PROINPRO, bajo el programa de protección social PROSPERA, se propuso recuperar y ampliar la escala de la estrategia de inclusión productiva territorial impulsada por una donación del FIDA (Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP)) apalancada al financiamiento del FIDA para su ejecución, en coordinación con el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp). No obstante, se cerró anticipadamente. Por su parte, el PROECO, aprobado en 2017 y contratado en 2018, está actualmente en marcha y será ejecutado por el INAES. De acuerdo al entonces GPP en México del FIDA, el PROINPRO se impulsó en base a las

<sup>43</sup> Observación coincidente con la Relatoría de conclusiones durante los grupos de trabajo de la reunión de planeación de LAC de octubre 2016, Ciudad de México. Matriz de Objetivos Estratégicos 2017\_Mexico, en la que se observa la necesidad de “diseñar proyectos menos ambiciosos y más eficaces”, que implica la necesidad de más tiempo y recursos al diseño de los proyectos, diseños más concisos, con ideas claras, concretas y operativas; mayor y más efectiva involucración de los socios; mayor importancia y operatividad a los MOP; privilegiar la continuidad de los proyectos (contemplar la fase II); mejorar los procesos de examen interno (garantía de la calidad, mejora de la calidad y equipo de gestión del programa en el país), y pasar de un proceso de revisión técnica a uno de acompañamiento técnico.

<sup>44</sup> A pesar de que los proyectos concluidos (el PDRRH, el PNM, el PRODESNO y el DECOFOS) tuvieron un período de tiempo desde su puesta en marcha hasta su cierre de entre cinco años y medio a ocho años y medio para su realización.

<sup>45</sup> Los Lineamientos de Operación del DECOFOS posibilitaron una mejor focalización social al flexibilizar los procedimientos para atender a las familias más pobres, especialmente a mujeres y avecinados; sin el requisito establecido en las Reglas de Operación de necesariamente apoyar a los titulares ejidales (poseedores de tierras). El motivo de dejar de usar los lineamientos obedeció a una política de la SHCP de disminuir los programas federales.

prioridades del Gobierno de México saliente. Desafortunadamente, un diseño ambicioso enfocado en una política prioritaria del Gobierno, sin tener en cuenta la estructura de la Administración Pública Federal, obligó a su cierre anticipado. El PROINPRO se impulsó en el marco de una ventana de oportunidad que se abrió en las prioridades de la SEDESOL y la SHCP.

84. **En el diseño de los proyectos no se consideró el riesgo de cambios institucionales.** La ejecución de los proyectos demostró que se trataba de un riesgo alto, que se materializó en varios proyectos, perjudicó su desempeño e impidió obtener buenos resultados. Estos cambios (por ejemplo, las nuevas prioridades en términos de cultivos apoyados por programas públicos, la concentración o reducción de los subprogramas o los cambios de responsabilidades en el interior de las subsecretarías de la SAGARPA) afectaron a los programas públicos que se aplicaban a los proyectos y redujeron el presupuesto disponible para la ejecución, afectando su ritmo de ejecución y sus resultados<sup>46</sup>. A ello se sumaron los cambios en el personal del FIDA que se encargaba del programa de México (anexo ix) y una fuerte rotación en el personal de las agencias ejecutoras, como en el caso de la CONAFOR.
85. **A veces no se aprendió de las enseñanzas extraídas.** En el caso del PRODEZSA, por ejemplo, inicialmente se atribuyó la responsabilidad para su ejecución a la SAGARPA cuando era evidente que, por causa de cambios de responsabilidad en el interior de su estructura y por reducción de los programas que apoyaba, no podría gestionar proyectos financiados por el FIDA. Finalmente, la CONAFOR tomó la responsabilidad del proyecto después de un retraso de cuatro años en la ejecución (el tiempo que necesitaron la SHCP, la Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D. (NAFIN) y el FIDA para enmendar el convenio de financiación).
86. El programa del FIDA en el país no se insertó perfectamente en las prioridades de algunos de sus asociados en México. Distintas entidades gestionaron la cartera de proyectos y los frecuentes cambios en las políticas modificaron los arreglos institucionales acordados para gestionar los proyectos. Con el PDRRH y el PNM, el FIDA apoyó a los pequeños productores pobres, pero la SAGARPA ya no asignó recursos para estos proyectos, por diversos cambios de las políticas públicas. La CONAFOR, si bien llega a población y zonas más marginadas, tiene un mandato forestal que no necesariamente se adaptaba al perfil de desarrollo rural al cual el FIDA trata de llegar. El PROSPERA opera a través de transferencias condicionadas y no pudo asimilar la propuesta del PROINPRO de articular la protección social con la inclusión productiva.
87. En el diseño de los proyectos de la cartera **no se contempló un componente o estrategia de inclusión financiera** que permitiera el acceso a recursos financieros a los emprendimientos exitosos y con potencial. También **faltó una atención más adecuada a la rentabilidad** de las iniciativas económicas impulsadas por los proyectos, así como el apoyo a los procesos de comercialización y capacidad de negociación en los mercados. En el caso del nuevo PROECO los desafíos están en la capacidad técnica y de dirección de la agencia de ejecución (en este caso el INAES) de garantizar la rentabilidad económica de las iniciativas productivas que apoya.
88. **Calidad y claridad de los informes de diseño.** Los diseños de los proyectos carecen de un análisis claro del problema de desarrollo que intentaban resolver. Por

<sup>46</sup> FIDA (2017): Proyecto Economía Social: Territorio e Inclusión. Informe de diseño detallado. Informe principal y apéndices. N° del Proyecto: 2000001468. División de América Latina y el Caribe. Departamento de Administración de Programas. México, FIDA, págs. 19 y 20. Además, en el IFP del PDRRH (en su pág. 10) se dice: "No obstante las gestiones realizadas, no se logró que la SAGARPA asignara recursos etiquetados de origen en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la ejecución del Proyecto". Y en el IFP del PNM (en su pág. 5): "No obstante, a partir de 2008 dejó de operar debido a que no se le hicieron asignaciones presupuestales; en marzo de 2010 SAGARPA, SHCP, NAFIN, FIRCO y el FIDA decidieron anticipar la terminación del Proyecto al 31 de diciembre de 2009, aunque prácticamente dejó de operar desde principios de 2008".

consiguiente, las actividades económicas que el proyecto quiere apoyar no están bien explicadas ni justificadas y tienden a repetir los mismos componentes, aunque el entorno agroecológico o socioeconómico sea distinto. La falta de claridad (en los contenidos sustantivos y en los fiduciarios o administrativos) causó problemas de interpretación en el momento de la ejecución.

89. **Calificación.** Los proyectos y sus objetivos fueron coherentes con las necesidades de los pequeños productores del medio rural, de los ejidos y de las comunidades rurales. La localización geográfica y socioeconómica buscó apoyar a la población y grupos pobres y sin acceso a otros programas de desarrollo. Sin embargo, los proyectos presentaron objetivos ambiciosos y faltó en la formulación un análisis claro de la situación de pobreza y una justificación de las actividades apoyadas, lo que dio lugar a la repetición de los mismos errores en varios proyectos. La secuencia de los proyectos en la cartera no tuvo una línea de coherencia clara, no se contempló un componente o estrategia de inclusión financiera ni se contó con estrategias de salida, y los sistemas de SyE y los indicadores de resultados no recibieron atención suficiente. Por estas razones, la pertinencia de la cartera de préstamos se calificó como **moderadamente insatisfactoria (3)**.

### **Eficacia**

90. La evaluación de la eficacia examina el cumplimiento de las metas del PDRRH, el PNM, el PRODESNOS y el DECOFOS, ya finalizados, y del PRODEZSA, del que se tiene información hasta mediados de 2018<sup>47</sup> <sup>48</sup>. Para evaluar la eficacia de la cartera, este informe analiza la eficacia del alcance, de la estrategia de focalización y en qué medida se han alcanzado los objetivos comunes a todos los proyectos, a saber: i) incremento de los ingresos, provisión de asistencia técnica, transferencia tecnológica y apoyo a los mercados locales; ii) gestión y conservación de los recursos naturales, y iii) fomento de la capacidad y fortalecimiento institucional.
91. La evaluación de la eficacia de los proyectos se ve limitada por la insuficiencia de datos disponibles a través de los servicios de SyE de los proyectos. Un poco más informativas son las encuestas del RIMS, aunque faltan observaciones sobre grupos de comparación. Hay inconsistencias entre los datos presentados en los informes de terminación de los proyectos y los del RIMS<sup>49</sup>.
92. **En general los proyectos no alcanzaron la cobertura poblacional de las metas previstas**, la única excepción fue el DECOFOS, que tuvo una cobertura del 90 % de los beneficiarios previstos (16 271 familias). El PDRRH llegó a un 66 % de las metas identificadas (25 708 beneficiarios atendidos frente a una meta de 39 000), y el PNM no brinda información sobre cuántas personas se involucraron de los 44 000 beneficiarios directos y los 132 000 indirectos previstos. Sin embargo, se tienen datos de las microcuencas en las que se trabajó: de las 220 previstas, solamente se atendieron 89, es decir, el 40 % de la previsión. Por su parte, el PRODESNOS alcanzó solamente el 50 % de la meta, lo que equivale a 17 299 familias en lugar de las 35 525 previstas. Hasta septiembre de 2018, según la examen de mitad de período (septiembre de 2018, pág. 7), con el PRODEZSA se había apoyado al 65 % de los grupos planeados.

---

<sup>47</sup> La misión del examen de mitad de período del PRODEZSA se realizó entre agosto y septiembre de 2018.

<sup>48</sup> Hay que tener en cuenta que los resultados del PRODESNOS se refieren a los tres últimos años del proyecto, debido a que el inicio de las operaciones no se documentó en el sistema de SyE, quedando algunos indicadores sin unidades de medición (PRODESNOS: Informe de Terminación del Proyecto, 2014).

<sup>49</sup> La IOE ha realizado tres VIFP que forman parte de esta evaluación: del PDRRH, del PNM y del PRODESNOS.

93. **La focalización socioeconómica resultó por lo general exitosa**, todos los proyectos se ejecutaron en zonas pobres con alta concentración de población indígena, avecindados y otros grupos vulnerables. Una excepción ocurrió en el PDRRH, donde se asistió a una dilatación de la estrategia de focalización con la inclusión de beneficiarios adicionales que no formaban parte del grupo objetivo originario del proyecto. Esto se produjo como resultado de los cambios en las políticas públicas nacionales que supervisaban la utilización de los recursos públicos y, en particular, del esquema operativo de la Alianza para el Campo<sup>50</sup>, que sugería aportaciones directas de los beneficiarios, lo que era restrictivo para el grupo objetivo del préstamo FIDA.
94. En el caso del PNM, el 95 % de las actividades que se llevaron a cabo en las 89 microcuencas de las 29 municipalidades identificadas se realizaron en zonas con altos índices de marginación, el 4 % en localidades de marginación media y solo el 1 % en localidades con niveles bajos de marginación. El PRODESNOS se centró en zonas rurales pobres; sin embargo, los criterios de focalización para definir la población objetivo, así como los previstos en el diseño del PRODESNOS, carecían de claridad y por eso fue necesario ajustarlos para adecuarlos a los requerimientos operativos de la CONAFOR. Por ello, se introdujeron los Lineamientos de Operación que fueron posteriormente retomados por el DECOFOS.
95. Tres son los tipos de grupo objetivo del DECOFOS, a saber: i) las comunidades y ejidos forestales (75 600 personas); ii) las familias sin derechos comunales o ejidales que se asentaron en los pueblos luego de la integración de las comunidades y ejidos, pero que eran reconocidos como avecindados por las asambleas generales (15 660 personas), y iii) otros pobladores sin derechos agrarios y sin tierras (aproximadamente 16 740 personas). La posibilidad de aportaciones en especie por parte de los beneficiarios amplió las posibilidades a los grupos objetivo con menos disponibilidad de capital. Sin embargo, la pérdida de datos del proyecto no permite contar con una desagregación por tipo de grupo objetivo.
96. En la misma línea del PRODESNOS, el PRODEZSA se ha centrado en las zonas rurales de México donde prevalecen los mayores niveles de pobreza y migración<sup>51</sup>. En 2017 se finalizó un estudio para determinar de manera retroactiva los valores de referencia del PRODEZSA para medir los indicadores del marco lógico y definir las características socioeconómicas de su población objetivo<sup>52</sup>.

### **Incremento de la producción y los negocios, provisión de asistencia técnica y apoyo a los mercados locales**

97. En general, las actividades desarrolladas por los proyectos tuvieron escasa repercusión sobre el incremento de los ingresos y las oportunidades de empleo en las familias y organizaciones de las personas pobres del medio rural beneficiarias. **Los diversos problemas de puesta en marcha que han enfrentado casi todos los proyectos cubiertos por esta EEPP**, en particular el PDRRH, el PNM y el PROINPRO, junto con la falta de estrategia de vinculación al mercado y a las cadenas de valor, y un menor impacto de los servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología **no permitieron lograr la consolidación de los emprendimientos** para que se convirtieran en iniciativas empresariales rentables y sostenibles. El único proyecto que logró algunos resultados satisfactorios en

<sup>50</sup> La Alianza para el Campo fue el principal dispositivo de política sectorial desde 1996 hasta el ejercicio 2007. Una de sus características principales era que los solicitantes de apoyos debían hacer una aportación de recursos propios para ser elegibles como beneficiarios, situación claramente desfavorable para una parte importante de los grupos de población contemplados en el proyecto (PDRRH, Informe de Terminación del Proyecto, 2010).

<sup>51</sup> Para 2018 y años posteriores de ejecución del proyecto, se está considerado abarcar una zona elegible de 47 millones de hectáreas que contiene 411 municipios.

<sup>52</sup> Demoskópica México (2017): Informe final del estudio de línea base del Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales de Zonas Semiáridas (Regiones Norte y Mixteca).

relación al incremento de ingresos fue el DECOFOS, como se aprecia en el cuadro 10 a continuación y según se explica más adelante en esta sección.

98. El PDRRH se concentró esencialmente en el crecimiento sostenido de la superficie cultivada, con resultados modestos y solamente un 27 % de plantaciones de hule establecidas, mientras los servicios de asistencia técnica se iniciaron con gran retraso y no se ofrecieron en todas las regiones huleras. Además, el rendimiento de la asistencia técnica proporcionada fue igualmente bajo, debido a la falta de apoyo recibida por los productores para comercializar sus productos.

**Cuadro 10**  
**Cumplimiento de las metas del PDRRH, el PNM, el PRODESNOs, el DECOFOS y el PROINPRO**  
**(proyectos ya cerrados)**

	<i>Meta</i>	<i>Logro</i>	<i>Logros/metras</i>
<b>PDRRH (2000-2010)</b>			
1. Reciben servicios del proyecto (número de familias)	39 000	25 708	65 %
2. Establecimiento de nuevas plantaciones de hule	34 000 ha	9 276 ha	27 %
<b>PNM (2003-2010)<sup>53</sup></b>			
1. Reciben servicios del proyecto (número de familias)	44 000	n. d.	n. d.
2. Microcuencas atendidas	220	89	40 %
3. Formulación de planes rectores de producción y conservación	57	38	66 %
<b>PRODESNOs (2005-2015)</b>			
1. Reciben servicios del proyecto (número de familias)	35 525 (51 % mujeres)	17 299 (25,1 % mujeres)	48 % 25,1 %
2. Capacitación en rehabilitación, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales	13 000 (50 técnicos)	8 260 (77 técnicos)	63,5 % 154 %
3. Familias que desarrollan microempresas rurales	1 800 (30 % indígenas) (30 % mujeres)	223 (7 % indígenas) (1,7 % mujeres)	12,4 %
4. Líderes capacitados en desarrollo y gestión microempresarial	900	0	0 %
5. Beneficiarios capacitados en turismo de naturaleza	1 000	83	8,3 %
6. Capacitación de los técnicos de la CONAFOR y de otras entidades colaboradoras	300	77	25 %
<b>DECOFOS (2009-2017)</b>			
1. Reciben servicios del proyecto	18 000	16 271	90 %
2. Empleos generados	1 750	2 180	125 %
3. Familias con PN que incrementan sus ingresos	20 %	32 %	160 %
4. Organizaciones que ponen en marcha buenas prácticas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos	20 %	52 %	260 %
<b>PROINPRO (2015-2019)<sup>54</sup></b>			
1. Reciben servicios del proyecto (número de familias)	8 533 (objetivo inicial: 12 800)	7 533	88 %
2. Proyectos productivos apoyados	680	29	4,2 %

*Fuente:* Elaboración de la EEPP sobre informes de terminación de los proyectos, VIFP y EPP.

99. Tampoco el PNM fue exitoso en la ejecución del componente de promoción de negocios agropecuarios. Se realizaron únicamente algunas actividades de

<sup>53</sup> El PNM operó prácticamente solo en 2009.

capacitación dirigidas a técnicos de operaciones y habitantes de las microcuencas, pero sin el menor impacto en la mejora de la capacitación relativa a la comercialización de los productos y acceso al mercado. Se atendió al 40 % de las 220 microcuencas previstas y se formuló solamente el 66 % de los 57 planes rectores de producción y conservación.

100. Con el PRODESNOS se logró la consolidación empresarial de 724 microempresas rurales y de 656 empresas de turismo de naturaleza; sin embargo, ninguna de esas empresas accedió a las líneas de financiación existentes, a pesar de la previsión estimada del 60 %. Por otro lado, las actividades del proyecto produjeron solo un aumento en los ingresos de 1 000 familias beneficiarias, de las que el 19 % eran indígenas, ya que las expectativas eran de aumentar los ingresos de 3 000 familias, de las que el 30 % debieran ser indígenas.
101. Por contra, **los resultados del DECOFOS fueron positivos. Se alcanzó ampliar la gama de oportunidades productivas y de conservación de recursos a las comunidades**, con el desarrollo de oportunidades productivas distintas a las puramente forestales, el incremento de creación de nuevos empleos (se estiman en 2 180 los nuevos empleos frente a la meta de 1 750), y el aumento de los ingresos de las familias atendidas (el 60 % de las familias apoyadas en su plan de negocio incrementaron en un 32 % sus ingresos con respecto a los valores de referencia)<sup>55</sup>. En particular, según el informe de terminación y tal y como se constató en la evaluación, los proyectos agroforestales pasaron de ser una actividad de subsistencia a constituirse en generadores de ingresos y en mitigadores del cambio climático. La casi totalidad de las organizaciones establecidas (98 sobre 100) lograron formular planes de negocio y proyectos de inversión para la puesta en marcha de sus microempresas.
102. En lo que se refiere al PRODEZSA, los últimos datos disponibles indican que el proyecto avanza a un ritmo más lento en la promoción de los negocios rurales debido a las dificultades provocadas por razones externas, como que la mayor parte de los aprovechamientos en zonas áridas sean de subsistencia, haya falta de organización, los ejidos estén alejados de centros urbanos o de lugares donde puedan comercializar sus productos de manera directa, y la necesidad de impulsar primero las capacidades humanas y el capital social necesario para el desarrollo de microempresas organizadas. En las visitas sobre el terreno se pudieron evidenciar las limitaciones de los proyectos en su vinculación con los mercados y no se pudo verificar el incremento en los ingresos. En las entrevistas del equipo de evaluación, quedó patente la poca claridad de los beneficiarios y sus emprendimientos sobre los costos de producción y, por lo general, la falta de inclusión o valoración de su fuerza de trabajo incorporada en las actividades realizadas<sup>56</sup>.
103. En el PROINPRO, cuyo objetivo era contribuir a mejorar los ingresos de las familias titulares del PROSPERA por medio del acceso a programas de fomento productivo y servicios financieros rurales a cargo de diversas dependencias del Gobierno Federal, tampoco se presentaron avances sobre este aspecto. Como resultado de la escasa respuesta de estos programas de fomento productivo el préstamo se cerró anticipadamente en junio de 2018, como puede observarse en el cuadro 10. Los recursos destinados a la financiación de los emprendimientos productivos en el marco del PROINPRO no dependían real y únicamente del PROSPERA, sino de otras

---

<sup>54</sup> El PROINPRO se cerró con un año de anticipación en abril 2018, a petición de la de la Coordinación Nacional del PROSPERA.

<sup>55</sup> Proyecto Desarrollo Comunitario Forestal en los Estados del Sur (DECOFOS), Informe de Terminación del Proyecto, Informe principal y apéndices, 30 de septiembre 2016.

<sup>56</sup> El examen de mitad de período recomienda "tomar ciertas acciones de cara a la terminación del proyecto", entre las que destacan: i) hacer una priorización de territorios y cadenas de valor donde concentrar los esfuerzos; ii) incrementar la asignación de recursos presupuestarios y manejar esquemas de apoyo/AT de multianualidad; y iii) fortalecer las alianzas interinstitucionales con el fin de generar un mayor impacto de las actividades en temas de inversión para la producción, comercialización y acceso a los mercados. Además, se consideró la factibilidad de ampliar el período de ejecución del PRODEZSA.

instituciones gubernamentales que gestionaban un conjunto de programas centrados en el desarrollo productivo.

104. **Los proyectos carecieron de una visión estratégica a largo plazo que ofreciera a los pequeños productores vías de inserción al mercado,** vinculación con el sector privado y con canales de financiación y mecanismos de transferencia de tecnología e innovación capaces de garantizar la calidad necesaria para asegurar la generación de ingresos sostenible y el propio crecimiento y sostenibilidad de los emprendimientos.

### **Manejo y conservación de los recursos naturales**

105. En cuanto al objetivo de mejorar la gestión y la conservación de los recursos naturales, excepto el PDRRH, todos los demás proyectos presentan un componente al respecto, pese a que el nivel de cumplimiento en ellos fue variable. Los resultados más notables en relación a este objetivo fueron los registrados por el DECOFOS, que financió un total de 113 talleres sobre la gestión de los recursos naturales y relativos al cambio climático (el 314 % de la meta) y 62 encuentros entre comunidades (el 155 % de la meta), que contribuyeron a que los actores involucrados estuvieran más concienciados ambientalmente y valoraran los recursos naturales.
106. En el caso del DECOFOS, la capacitación en seguimiento comunitario y, en algunos casos, la formulación de instrumentos de planificación del territorio, promovieron una **mejor gestión de los recursos naturales, el fomento de actividades de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos y el desarrollo de una mayor conciencia ambiental en las comunidades.** Además, la creación y fortalecimiento de microempresas ayudó a reducir la presión en los bosques al generar alternativas de ingresos. La transferencia de tecnología del proyecto redujo el consumo de leña y la consiguiente degradación de los bosques con un efecto positivo también sobre la salud de las familias<sup>57</sup>.
107. El PNM y el PRODESNOS ofrecieron esencialmente capacitación en temas de rehabilitación, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, con una tasa de cumplimiento promedio del 63 %. En particular, en el primero de ellos se desarrollaron 38 planes rectores de producción y conservación frente a una meta de 57, y se llevaron a cabo 51 talleres de capacitación a técnicos operativos y habitantes de las microcuencas. Se pusieron en marcha 9 módulos demostrativos de conservación del suelo y el agua, y 63 proyectos de inversión en pequeñas obras, en asociación con la Comisión Nacional de Zonas Áridas, la CONAFOR, el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y los gobiernos de los estados implicados. En el PRODESNOS también se registraron resultados positivos en capacitación en educación ambiental al 64 % de los beneficiarios previstos. Además, se logró la incorporación de un programa piloto de educación ambiental en 310 escuelas de nivel preescolar y primario, en lugar de las 57 previstas en el marco lógico.

### **Fomento de la capacidad y fortalecimiento institucional**

108. En los proyectos se ejecutaron actividades destinadas al fomento de la capacidad de los usuarios, técnicos y organismos institucionales, con la excepción del PDRRH, en el cual el componente de desarrollo de los recursos humanos no se operó. Bajo el PNM se realizaron un total de 250 eventos de capacitación técnica, demostración y promoción, dirigidos a técnicos operativos, autoridades municipales y habitantes de las microcuencas atendidas por el proyecto. Se trataba de fortalecer los aspectos organizativos y de fomento de la capacidad de gestión, más allá de los temas técnicos. Desafortunadamente, cuando el proyecto estaba empezando a incidir en el fomento de la capacidad de gestión de los beneficiarios quedó inactivo debido a la falta de asignación presupuestaria y se terminó en 2010.

<sup>57</sup> En el PRODEZSA se prevé la transferencia de tecnología, para lo cual se han realizado inversiones a través del Fondo Sectorial para la Investigación, el Desarrollo y la Innovación Tecnológica Forestal.



109. En el caso del PRODESNOS, los resultados en relación a este objetivo presentan unos datos incongruentes: frente a una tasa de cumplimiento alta en relación a las microempresas (agropecuarias, no agropecuarias y de turismo de naturaleza), las tasas de realización de las actividades de fomento de la capacidad microempresarial son muy bajas. Solamente el 23 % de las organizaciones formadas mejoraron su capacidad de gestión y participación; se ofreció capacitación en gestión organizativa escasamente al 1 % de los beneficiarios, frente a una meta del 48 %, y ninguno de los 900 líderes beneficiarios recibieron la capacitación en desarrollo y gestión microempresarial prevista. Una explicación posible de este incumplimiento es que el presupuesto asignado a la categoría de contratación de servicios sufrió un ajuste de casi el 60 %, lo que supuso un impacto en la contratación de asistencia técnica y capacitación a productores.
110. Con el DECOFOS se apoyó la formación legal de 57 organizaciones cuyos socios participaron en procesos de fomento y desarrollo de su capacidad de gestión que no fueron muy exitosos. La meta para la formulación de planes locales de desarrollo se alcanzó parcialmente (81 %). Con recursos propios de la CONAFOR se formaron a los asesores técnicos externos y los promotores forestales, y se sobrepasó la meta de las personas capacitadas en la gestión de los recursos naturales y cambio climático. Sin embargo, la capacitación no siempre se tradujo en aplicación práctica sobre el terreno, debido a que muchos de los grupos definieron actividades productivas no agrícolas y, para otros, el acceso a los recursos naturales comunitarios no fue siempre parte del esquema de los emprendimientos.
111. En el ámbito del fomento de la capacidad, el PRODEZSA se centró en la capacitación técnico-productiva y, en menor medida, en el desarrollo de la capacidad de gestión, debido principalmente a la escasez de organizaciones productivas en las zonas semiáridas, que producía una baja demanda de este apoyo. Por otro lado, se señala la escasez de oferta de prestadores de servicios técnicos con el perfil profesional adecuado en la región semiárida.
112. En el caso del PROINPRO, de los 685 grupos de beneficiarias a los que se elaboró un expediente y registro de proyectos, se brindó asistencia técnica y capacitación a 358 grupos de trabajo (52 %), y, de ellos, solamente 29 grupos recibieron recursos para la puesta en marcha de sus proyectos productivos.
113. **Calificación.** Se considera la eficacia de la cartera como **moderadamente insatisfactoria (3)**. En general, los resultados alcanzados por los proyectos no corresponden a las intenciones establecidas en los documentos de diseño. La estructura de los proyectos no contó con la suficiente flexibilidad para adecuarse a los cambios en el contexto político-institucional del país. En todos los proyectos faltó una estrategia de vinculación con el sector privado, así como un enfoque de consolidación de las organizaciones de productores para buscar y establecer alianzas estratégicas, a fin de introducirse en los mercados y acceder a servicios de asistencia técnica y financieros.

### **Eficiencia**

114. En el Manual de Evaluación del FIDA (2015), la eficiencia se define como la medida en que los recursos se han convertido económicamente en resultados. La presente evaluación considera tres elementos para el análisis: i) el desfase temporal entre la fecha de aprobación y la de entrada en vigor de cada préstamo y entre esta y el primer desembolso; ii) la tasa de desembolso de los préstamos del FIDA, y iii) el costo por beneficiario. Implícitamente, la discusión sobre la eficiencia toma como referencia el nivel de eficacia de la cartera.

115. El cuadro 11 muestra los desfases entre la aprobación, la entrada en vigor y el primer desembolso de todos los proyectos cubiertos por esta EEPP. Cabe destacar el caso del PRODEZSA, en el que pasaron casi cuatro años entre la declaración de entrada en vigor y el primer desembolso, debido al cambio de entidad ejecutora, de la SAGARPA a la CONAFOR, que se tradujo en un proceso de renegociación del proyecto muy complejo y condujo a la ampliación del plazo en un año, hasta 2020). Por otro lado, el DECOFOS ha sido el proyecto que registró el plazo más corto entre la aprobación y el primer desembolso (solo 8 meses). Los desfases entre la fecha de aprobación y la fecha de entrada en vigor de los préstamos tuvieron una duración promedio de un año (11,4 meses), inferior al promedio regional de 13,2 meses<sup>58</sup>.
116. Por el contrario, para el desfase entre la entrada en vigor y el primer desembolso, se promediaron 17,4 meses, frente a los 7,4 meses<sup>59</sup> de media regional, aunque cabe destacar que el PRODEZSA ayudó al aumento del promedio de este desfase.

Cuadro 11

**Fechas y tiempos para ejecutar los proyectos**

	<i>Lapso (aprobación/ entrada en vigor)</i>	<i>Lapso (entrada en vigor/primer desembolso)</i>
PDRRH	17 meses	9 meses
PNM	17 meses	16 meses
PRODESNOS	12 meses	25 meses
DECOFOS	18 meses	9 meses
PRODEZSA	7 meses	44 meses
PROINPRO	7 meses	9 meses
PROECO	2 meses	10 meses
Lapso promedio	11,4 meses	17,4 meses

Fuente: Base de datos del FIDA (Oracle BI).

117. **La cartera presenta una baja ejecución presupuestaria de los préstamos**, en promedio del 55 % (cuadro 12 a continuación). De los siete proyectos evaluados, dos (el PRODESNOS y el DECOFOS) llegaron a desembolsar más del 95 % del préstamo; otros dos se cerraron antes de la fecha planeada con repercusiones obvias para la ejecución de los préstamos (el PNM y el PROINPRO), y en uno se amplió la fecha de cierre, debido a importantes retrasos en su ejecución (el PRODEZSA). El DECOFOS fue el único proyecto que no sufrió ninguna modificación en el plazo de duración y que presenta una utilización de los recursos financieros adecuada en función a los resultados alcanzados.

<sup>58</sup> El promedio regional ha sido calculado sobre los datos disponibles a nivel del FIDA y que solo se refieren al período entre 2008 y 2013. Este promedio se ha deducido de los datos presentados en las ediciones de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 del Portfolio Performance Report. Annual Review de la LAC. Cabe destacar que no hay datos relativos a los lapsos de tiempo anteriores a 2008 ni posteriores a 2015.

<sup>59</sup> Base de datos del FIDA (Oracle BI), elaboración propia.

Cuadro 12  
Desembolso de los préstamos FIDA

	Monto financiado por el FIDA (en millones de USD)	% desembolso préstamo FIDA	Cierre previsto	Cierre efectivo
PDRRH	25 <sup>60</sup>	65% <sup>61</sup>	30/6/2010	31/8/2010
PNM	15	32,9 %	30/6/2011	21/12/2010
PRODESNOs	25	99,9 %	31/3/2013	30/6/2014
DECOFOS	5	106 %	30/9/2016	23/9/2016
PRODEZSA	2,7	28 %	30/6/2019	30/6/2021
PROINPRO	7	19 %	30/6/2019	11/7/2018
PROECO	35,4	5,8 %	30/6/2023	30/6/2023

Fuente: Elaborado por la IOE sobre la base de datos del GRIPS del FIDA.

118. Como ya se analizó en la sección sobre la pertinencia de la cartera, **los cambios institucionales durante la puesta en marcha de los proyectos y de un proyecto a otro afectaron negativamente a su eficiencia.**
119. Con respecto al PDRRH, la razón del alto nivel de incumplimiento del plan de desembolso del proyecto se debió a que la SAGARPA no asignó recursos etiquetados de origen en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la ejecución<sup>62</sup>. Además, los presupuestos públicos fluyeron hacia otros cultivos, como maíz, caña de azúcar, café o cacao, entre otros. El PNM, que prácticamente operó durante 2007, sufrió una importante carencia de anclaje institucional en la SAGARPA, lo que se tradujo en falta de asignación de recursos presupuestarios necesarios para su ejecución, dando lugar a su cierre anticipado en 2009<sup>63</sup>.
120. En el PRODESNOs, el FIDA ha llegado a desembolsar el 99,9 % del monto programado del préstamo (DEG 17 250 000)<sup>64</sup>, cuando las operaciones del PRODESNOs, que estaba en vigor desde 2006, empezaron solo en el cuarto año de ejecución (2009). Este retraso se justifica por el hecho de que el PRODESNOs fue diseñado para ser ejecutado en el sector agrícola y sin embargo lo puso en marcha la CONAFOR con ajustes en el documento de diseño original.
121. En cuanto al PRODEZSA, los datos de la misión del examen de mitad de período (septiembre de 2018), mostraban una tasa de ejecución global financiera del 28 %, con un 34,1 % del préstamo FIDA desembolsado, un 37,4 % del Fondo Fiduciario de España para el Mecanismo de Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria (que aporta una cofinanciación total de USD 15 millones) y un 12,7% de la donación del FIDA. Por último, el PROINPRO se cerró anticipadamente a petición de la Coordinación Nacional del PROSPERA y de la SHCP, en abril de 2018. Al momento del cierre anticipado del proyecto, la tasa de desembolso era del 22 % del total de la contribución del FIDA y el Gobierno.

<sup>60</sup> Este es el monto original del préstamo FIDA frente a un costo total previsto de USD 55 millones, lo que se traduce en un porcentaje de financiación por parte del FIDA del 45 %. Sin embargo, en 2010 se cancelaron DEG 6 millones.

<sup>61</sup> Considerando la cancelación de DEG 6 millones, hasta el 31 de julio de 2010 se había desembolsado el 96 % del crédito convenido con el FIDA. Sin embargo, si la referencia se hace respecto al monto original del préstamo, a esa fecha solamente se había desembolsado el 65 % de lo establecido en el convenio de préstamo.

<sup>62</sup> El PDRRH nació como una iniciativa de la SAGARPA (actual SADER) que en los años noventa venía ejecutando el Programa Nacional del Hule a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural. Sin embargo, después de su entrada en vigor, el proyecto pasó a operar en la Subsecretaría de Agricultura mediante un convenio con el FIRCO, que devino en el agente técnico.

<sup>63</sup> Esta decisión de la SAGARPA se enmarcó en la reestructuración programática en la que se redujo de 57 programas que hasta 2007 venían operando en el sector agropecuario, del desarrollo rural, de la pesca y de la alimentación, a solamente 8 programas (PNM, Informe de Terminación de Proyecto, septiembre de 2010).

<sup>64</sup> Cabe mencionar que el proyecto fue financiado por medio de una integración de recursos parcialmente proporcionados por el FIDA (80,3 %), el Gobierno de México (16,6 %) y los beneficiarios (3,1 %), lo que ha resultado en un costo final de USD 31 117 000. Respecto a este monto, con el proyecto se ejecutaron USD 26 728 000, correspondientes al 85,86 % del total.

122. El **porcentaje de los costos operacionales** se presenta en los informes de cierre del PNM (solamente el 5,3 % frente a una estimación del 12 % efectuada en la fase de diseño, aunque cabe señalar que este proyecto fue cerrado prematuramente y con un bajo nivel de realizaciones), el PRODESNOs (11 %) y el DECOFOS (9,5 %). El porcentaje es bajo, pero los gastos precisos de los organismos de ejecución con relación a los proyectos específicos no se conocen con precisión (estos organismos trabajan también en otros programas públicos financiados por organizaciones internacionales)<sup>65</sup>.
123. **Del costo por beneficiario** solamente se tienen datos del PDRRH, el PRODESNOs y el DECOFOS que permitan comparar las estimaciones en el diseño con los costos al cierre. En el diseño del PDRRH, el costo se valoró en USD 550, mientras que al cierre se estimó en aproximadamente USD 970; para el PNM, la estimación fue de USD 636,4, sin embargo no es posible calcular el costo al cierre dada la falta de información sobre el número efectivo de beneficiarios atendidos, y en el caso del PRODESNOs se estimaron USD 927,7, y al cierre se duplicó hasta USD 1 890<sup>66</sup>; para el DECOFOS, y de acuerdo con las cifras de ejecución real del presupuesto del proyecto, el costo promedio por usuario fue muy bajo (USD 93,07 según la relación entre el desembolso real y todos los beneficiarios directos e indirectos). Si solo se considerasen los usuarios directos, el costo promedio subiría a USD 311,91.
124. En lo relativo a la **rentabilidad** de la cartera, la información es casi inexistente. Algunos proyectos estiman la tasa interna de retorno (TIR) en la fase de diseño, sin embargo, ninguno presenta el cálculo de la TIR al cierre. Las estimaciones en la fase de diseño muestran valores positivos que no pueden ser verificados.
125. Finalmente, las entrevistas con la NAFIN y las entidades ejecutoras de los proyectos destacaron que los procesos administrativos del FIDA a lo largo de la vida de los proyectos, empezando por el diseño, representan un problema considerable para el Gobierno debido al número de requerimientos necesarios para la aprobación de los proyectos y a la coordinación con la oficina central del FIDA.
126. **Calificación.** Se considera la eficiencia de la cartera como **moderadamente insatisfactoria (3)**, debido a los retrasos entre la aprobación y la entrada en vigor de los proyectos, pero principalmente respecto a la concreción del primer desembolso, a las demoras en la ejecución de los proyectos, al limitado nivel de desembolsos y a la limitada ejecución presupuestaria frente al bajo nivel de realizaciones de las actividades previstas por la mayoría de los proyectos. Si bien los costos de gestión y por beneficiario se aprecian razonables, no se dispone de información para precisar la real efectividad y rentabilidad de los proyectos.

### **Impacto en la pobreza rural**

127. En esta sección se considera el impacto del PDRRH, el PNM, el PRODESNOs, el DECOFOS y el PROINPRO. Por su estado de ejecución, todavía no es posible analizar el impacto del PRODEZSA. El PDRRH no contó con un sistema de SyE, y los informes del PNM tampoco presentan información sobre los efectos e impactos logrados. En la documentación disponible sobre este proyecto se señala que hay escasa información en términos de impacto, tanto como consecuencia de la corta vida operativa del proyecto (2,5 años) como por la ausencia de datos de referencia y de un sistema de SyE del proyecto, lo que lo califica como una operación esencialmente indocumentada. El PRODESNOs y el DECOFOS son los únicos

<sup>65</sup> En cuanto a la asignación y nivel de desembolso de los fondos de contrapartida, la especificidad del país reside en la política llamada de la "no adicionalidad". Toda financiación externa en forma de préstamo no es adicional a los recursos nacionales que afectan a un proyecto determinado. La entidad ejecutora de un proyecto recibe cada año su asignación presupuestal de la SHCP como parte del presupuesto del Estado. No hay un aumento en sus recursos financieros cuando parte de la financiación de un proyecto bajo esa entidad recibe financiación internacional. Los recursos de las instituciones financieras internacionales (IFI) son globalmente adicionales para el Gobierno Federal pero no para las entidades individuales.

<sup>66</sup>IOE: Project Completion Report Validation, Sustainable Development Project for Rural and Indigenous Communities of the Semi-Arid North-West (PRODESNOs), párrafo 24.

proyectos que presentan datos cuantitativos y cualitativos, gracias a las encuestas del RIMS. Además, la RIA del FIDA llevó a cabo una evaluación del impacto del DECOFOS entre 2017 y 2018.

128. Según los datos empíricos disponibles **el impacto de la cartera en la reducción de la pobreza rural fue limitado, en parte debido a los problemas en la ejecución de los primeros proyectos (PDRRH y PNM)**. Los párrafos siguientes proporcionan un análisis del impacto en los ingresos y activos, en el capital humano y social y el empoderamiento, en la seguridad alimentaria y productividad agrícola, y en las instituciones y las políticas.

**Impacto en los ingresos y activos de los hogares**

129. En el PDRRH no hay pruebas de que la productividad y la superficie cultivada aumentaran, por lo que es probable que cualquier aumento en los ingresos y en el valor del capital de los agricultores proviniera del aumento en los precios del hule, algo fuera del alcance del proyecto.
130. En el PRODESNOs, en el IFP se señala que el 43 % de los 3 000 hogares estimados en el diseño aumentaron sus ingresos y el 19 % vio crecer el valor de sus activos, aunque no se presenta información sobre cuánto lo hicieron. Sin embargo, en el estudio final del RIMS, realizado después de finalizado el proyecto, se aprecian cambios en la muestra de los hogares encuestados (que no incluye la observación de hogares fuera del proyecto), como la mejora de las condiciones de la vivienda y mayor acceso a bienes y servicios básicos, por ejemplo, el material del piso de la vivienda, el abastecimiento de agua potable y el saneamiento (cuadro 13)<sup>67</sup>.

Cuadro 13

**PRODESNOs. Activos hogares: resultados de la encuesta a 900 viviendas en 2007, 2011 y 2014**

Año	Material principal del piso de la vivienda: cemento		Abastecimiento de agua potable de una fuente segura		Saneamiento adecuado en el hogar	
	Nº hogares	%	Nº hogares	%	Nº hogares	%
2007	667	75	608	68	383	43
2011	778	86,4	648	72	405	45
2014	755	84	757	84	579	64

Fuente: Elaboración propia de la EEPP con base en el informe final del RIMS de 2014.

131. En el caso del **DECOFOS**, la información obtenida durante las visitas sobre el terreno en el contexto de la evaluación de los resultados del proyecto proporciona una visión más cercana, aunque sea cualitativa, de los cambios que puedan haber ocurrido en los niveles de pobreza de la población seleccionada. Las entrevistas con los beneficiarios revelan que las actividades del proyecto produjeron una diversificación de las fuentes de generación de ingresos con los emprendimientos y organizaciones que se crearon en ejidos y comunidades. La **diversificación de las actividades productivas** se acompañó de un aumento en los precios de los productos de entre el 10 % y el 120 % debido a la mejora en la calidad de la producción, principalmente por la transferencia de tecnología. Además, estas actividades generaron unos 2 000 puestos de trabajo que provocaron un **incremento en los ingresos** de entre el 5 % y el 30 %, de acuerdo con los grupos entrevistados. Según la evaluación del impacto de 2018 del DECOFOS, los ingresos brutos y algunos indicadores de los activos de los hogares asistidos por este proyecto fueron un poco más altos que para los grupos de control (cuadro 14).

Cuadro 14

<sup>67</sup> El informe RIMS del PRODESNOs también muestra que mejoró el acceso a la electricidad (del 85 % al 91 %), lo que quizás indujo a los beneficiarios a tener televisión (del 70 % al 81 %), refrigerador (del 64 % al 75 %) y a cocinar con cocinas eléctricas, ya que su consumo de leña o paja disminuyó.

**Diferencias en algunos indicadores de ingresos y activos (DECOFOS)**

	ATET
Ingreso total bruto del hogar (USD)	243,422**
Diversificación de los ingresos de los hogares (número de fuentes de generación de ingresos)	0,092*
Índice de activos duraderos	0,004
Índice de activos productivos	0,106**
Índice de activos totales	0,029**

ATET (Average treatment effect on the treated): porcentaje entre una situación con proyecto y una situación hipotética sin proyecto, después de la correspondencia basada en la puntuación de la propensión. \* Diferencia estadísticamente significativa 10%. \*\* Diferencia estadísticamente significativa 5%

Fuente: Evaluación del impacto de la RIA del FIDA de 2018.

132. Los proyectos **prestaron poca atención a la cadena de valor, la colaboración con el sector privado, la inclusión en el mercado y la comercialización de la producción**. Este componente, aunque presente en el diseño como en el caso del DECOFOS, se consideró de manera indirecta y sin una estrategia explícita. Con motivo de las visitas sobre el terreno a la zona del PRODEZSA, se evidenció también esta limitación, además de la ausencia de directrices para acceder a posibles futuras fuentes de financiación (crédito, capital generador) de los emprendimientos.
133. Uno de los objetivos del PROINPRO era mostrar que la población pobre tenía potencial para desarrollar sus propios emprendimientos, generar ingresos, mejorar su calidad de vida y salir de la pobreza. Para lograr estos resultados, se requería una intervención programática e institucional intersectorial y la articulación y sinergias con programas gubernamentales, así como la provisión de servicios de asistencia técnica para el ciclo completo de los proyectos, su acompañamiento *ex post* y el acceso a crédito. Sin embargo, a causa de las muy limitadas realizaciones, no se pudieron medir los indicadores relativos a i) la continuidad de los proyectos después del año, ii) el incremento en los activos productivos de los grupos apoyados, y iii) el incremento de los ingresos.

**Impacto de la cartera en el desarrollo del capital humano y social y el empoderamiento**

134. **En general, el impacto de la cartera en el desarrollo del capital humano y social y el empoderamiento ha sido moderado.** En el PDRRH, como se señala en la VIFP, no se tienen pruebas de la creación de capacidad entre los productores de caucho y sus organizaciones. En el examen de mitad de período se menciona, para el caso de Chiapas, la existencia de grupos de productores de hule preparados para apoyar financieramente a los viveros de caucho para obtener material de siembra de alta calidad, lo que implicaría avances en los niveles de organización social. Sin embargo, en el mismo documento se concluye que la contribución del proyecto al capital humano y social y al empoderamiento fue limitada.
135. En la VIFP del PRODESNOS se señala que solamente 142 de las 600 organizaciones previstas recibieron capacitación en gestión comunitaria y toma de decisiones. De acuerdo con los resultados de la evaluación, a través del DECOFOS 648 personas (el 72 % de la muestra tomada) recibieron capacitación especializada y aprendieron a gestionar sus productos, sus emprendimientos y las zonas forestales, gracias a los talleres e intercambios de comunidad a comunidad (por ejemplo, entre Oaxaca y Chiapas sobre la gestión sostenible del suelo) y la asistencia técnica.

136. Con el DECOFOS se apoyó a **organizaciones de segundo nivel** (p. ej., la UCOSACI, el Comité de Recursos Naturales de la Región Mixe-Choapam (CORENAMICH) o Región Miramar AC) que agrupan a organizaciones de base que realizan emprendimientos productivos. La idea central de este esfuerzo fue fortalecer, solicitar y negociar planes de trabajo de mayor escala, con algún respaldo técnico ofrecido por la CONAFOR. Un aspecto importante residía en la **capacitación de asistentes técnicos y promotores forestales**. Por un lado, en el caso de los técnicos, una vez recibida la capacitación, la CONAFOR certificaba sus capacidades, y por el otro, en el caso de los promotores, las capacidades generadas les permitían brindar asistencia técnica.
137. En las visitas sobre el terreno a los proyectos impulsados por el PRODEZSA en la región del semiárido, se constató que las capacidades de organización de las familias beneficiadas aún son limitadas. En varios ejidos se reconoció que la comercialización de la candelilla está sujeta a los precios establecidos por los intermediarios o controlados por una sola empresa. La capacidad de organización de los productores para posicionarse en mejores condiciones en el mercado es muy débil. Otro aspecto que llamó la atención en las actividades de procesamiento de la candelilla es que los grupos de productores no cuentan con condiciones de seguridad industrial (p. ej., mascarillas o guantes) lo que da lugar a efectos negativos y alto riesgo para la salud debido a la inhalación de humo y gases (ácido sulfúrico) y quemaduras<sup>68</sup>.
138. Con el PROINPRO se logró incidir en el fortalecimiento del capital humano y social a través de las capacitaciones realizadas en temas técnico-productivos, empresariales y de organización. Con base en los resultados del aumento de información de los hogares beneficiarios del proyecto, los temas de capacitación impartidos por la Universidad Autónoma Chapingo más mencionados por los entrevistados fueron la organización y el trabajo en equipo (67,4 %), la educación financiera (8,7 %), la identificación de riesgos y soluciones (7,2 %) y la comercialización (4,09 %). También, se destaca que el 94,2 % de los entrevistados (1 082 personas) mencionó que la asistencia técnica recibida de los prestadores de servicios técnicos fue útil para generar habilidades y conocimientos para la puesta en marcha de sus iniciativas productivas.

### **Impacto sobre la seguridad alimentaria y la productividad agrícola**

139. En el caso del PDRRH, en la VIFP se concluye que no hay datos que prueben un aumento en la productividad de las plantaciones de caucho impulsado por el proyecto. Tampoco en el PRODESNOS y el DECOFOS, según los informes del RIMS, hay evidencia de un aumento significativo del rendimiento de los cultivos, de la posesión de animales, ni de la adopción de técnicas e instrumentos de producción más modernos de manera frecuente. En estos informes se indican algunos datos e informaciones sobre el aumento de los ingresos y de la reducción de la inseguridad alimentaria. Es posible que estos cambios sean producto de la diversificación de las actividades económicas y de las fuentes de generación de ingresos promovidas por los proyectos, más que con el aumento de la productividad de los cultivos tradicionales.
140. En el caso del PRODESNOS, las encuestas del RIMS, comparan los datos de 2014 con los de referencia de 2007 y muestran una reducción del porcentaje de hogares que habían sufrido hambruna del 66 % al 47,9 %. Sin embargo, en las encuestas del RIMS también se apreció un aumento en el porcentaje de niños y niñas con desnutrición crónica en ese mismo período, sin que se dé una explicación clara.
141. En el caso de DECOFOS, de acuerdo con las entrevistas realizadas a los beneficiarios, no hubo períodos de hambruna en los últimos diez años y, en general, las familias informaron de una mejora de la dieta familiar y de los niveles nutricionales en la

---

<sup>68</sup> El proyecto está trabajando en el cambio de ácido sulfúrico a ácido cítrico.

infancia. Con la incorporación de cambios tecnológicos en los sistemas productivos y la diversificación de las actividades e ingresos de las familias, se proporcionó un mejor acceso a los alimentos y una mayor disponibilidad y aprovechamiento de los mismo, lo que se justificó como una mejor gestión de los recursos naturales, recuperación y conservación de los suelos y mejora de la producción a través de sistemas agroforestales. En la evaluación del impacto del RIA del FIDA (cuadro 15), se da cuenta de una mejoría en la nutrición con el aumento en el número de comidas por día y la reducción de la inseguridad alimentaria.

Cuadro 15

**Diferencias en algunos indicadores de seguridad alimentaria (DECOFOS)**

	ATET
Índice de experiencia de inseguridad alimentaria en adultos	-0,200**
Índice de experiencia de inseguridad alimentaria en niños	-0,050
Puntuación sobre la diversificación de la dieta de los hogares (semanal)	-0,143
Número de comidas diarias de los hogares	0,068***

ATET: porcentaje entre una situación con proyecto y una situación hipotética sin proyecto, después de la correspondencia basada en la puntuación de la propensión. \*\* Diferencia estadísticamente significativa del 5 %; \*\*\* Diferencia estadísticamente significativa del 1 %;  
Fuente: Evaluación del impacto del RIA del FIDA de 2018.

**Impacto sobre las instituciones y las políticas**

142. **El impacto sobre las instituciones y las políticas no fue significativo.** El PDRRH sufrió cambios frecuentes en el marco institucional que dieron lugar a falta de liderazgo y apropiación por parte de los estados, así como a una escasa asignación de recursos presupuestarios que perjudicaron gravemente la ejecución del proyecto. Su enfoque integral no fue asumido ni por los actores federales ni por los actores principales en los cuatro estados participantes. Su desempeño fue calificado tanto por el IFP como por la VIFP como insatisfactorio.
143. Los avances introducidos por el DECOFOS para incorporar a los más vulnerables al esquema de actividades de la CONAFOR (avecindados, mujeres y jóvenes) fueron significativos. Debido al cambio de Administración en el país, la CONAFOR modificó el enfoque y las prioridades de sus actividades para retomar la producción forestal con los productores con derechos legales sobre los bosques<sup>69</sup>. Como resultado, la institucionalización de los procedimientos y de los cambios introducidos por el DECOFOS fue parcial, lo que dificultó sostener toda la estructura institucional para focalizar la participación de los grupos más vulnerables.
144. Por su parte, el mérito del PROINPRO ha sido colocar en la agenda de la institucionalidad pública la inclusión productiva y financiera para luchar de manera más sostenida contra la pobreza de amplios sectores de la población atendidos solamente a través de programas sociales. Con el proyecto, se permitió mostrar las limitaciones y condiciones de vida que enfrentan los habitantes de las comunidades más marginadas. Con el PROINPRO se brindaron insumos al diseño del Modelo Integral de Inclusión Productiva conducido por el PROSPERA en 2017 y puesto en marcha en 2018<sup>70</sup>. Sin embargo, la experiencia del PROINPRO también demostró que el PROSPERA no estaba adaptado para manejar programas de inclusión productiva y financiera por su dependencia de otras agencias y programas públicos cuyos presupuestos no podía dirigir.
145. **Calificación.** Las pruebas empíricas de los impactos en la pobreza y la generación de ingresos rurales en las zonas de intervención, atribuibles a la

<sup>69</sup> Ello también fue la consecuencia de la política de la SHCP que dio lugar al desuso de los lineamientos de operación, llevando a la CONAFOR a usar únicamente las reglas de operación.

<sup>70</sup> FIDA (2018): Proyecto de Inclusión Productiva Rural. Informe de Terminación de Proyecto, México, pág. 2.



cartera de proyectos, no son muy sólidas, con la excepción del DECOFOS y del PRODESNOS (parcialmente), los dos proyectos globalmente más exitosos hasta la fecha. Con el DECOFOS se promovió la diversificación de las fuentes de generación de ingresos y el incremento de los mismos y la reducción de la inseguridad alimentaria. De igual manera, con la excepción de estos dos proyectos, los impactos en el capital humano y social y el empoderamiento, en la seguridad alimentaria y la productividad agrícola, y en las instituciones y las políticas fueron limitados. Entre los factores limitantes destacan el nivel parcial de ejecución de los proyectos, como el PDRRH, el PNM y el PROINPRO. Por ello se otorga una calificación de **moderadamente insatisfactorio (3)**.

### **Sostenibilidad de los beneficios**

146. **En algunos casos, las tecnologías y activos físicos introducidos por los proyectos continúan utilizándose.** Por ejemplo, las del PDRRH en el sector de la extracción y procesamiento del caucho, las del DECOFOS, como las maquinarias para la producción de café y la purificación y el embotellado de agua, los hornos para la producción de alfarería y las estufas eficientes en el uso de leña, comúnmente denominadas "Lorena".
147. En la **perspectiva ambiental**, el DECOFOS ha generado en las comunidades una mayor conciencia y revalorización de los bosques y los recursos naturales, así como de su potencial, que se mantienen hasta hoy. A través del proyecto se introdujeron actividades y cambios tecnológicos en la producción, la agroforestería y la agroecología, mejorando la producción tradicional colectiva que mantienen todos los ejidos y comunidades. Esto incluyó algunos emprendimientos vinculados a estas actividades como los viveros para la producción de materiales de reforestación.
148. A pesar de estos resultados, faltó la gestión y sistematización de los conocimientos derivados de la ejecución de la cartera. Las debilidades del sistema de SyE y la falta de organización y gestión de la información disponible no ayudaron a transmitir las enseñanzas extraídas a los proyectos futuros y a otros actores institucionales.
149. En los casos del PDRRH, el PNM y el PROINPRO, los frecuentes cambios de enfoques en las políticas públicas del país y la limitada integración de los proyectos en las propias estructuras públicas nacionales también contribuyeron a interrumpir la continuidad de las iniciativas impulsadas.
150. En ese contexto, el diseño de los proyectos no se mejoró durante la ejecución, ni se contempló una estrategia de salida y, en general, faltó una visión estratégica a largo plazo que permitiera consolidar los emprendimientos favoreciendo el crecimiento y mayor capacidad de gestión, así como el acceso a asistencia técnica de calidad, capital de trabajo, mercados y servicios financieros.
151. En el caso del PROINPRO, la corta duración y cierre anticipado compromete la sostenibilidad de los resultados alcanzados. En el informe de terminación del proyecto se mencionan algunas posibilidades: i) la inclusión del enfoque del proyecto en las políticas públicas del nuevo Gobierno, y ii) la contribución en el diálogo sobre políticas públicas, especialmente en el marco del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro. Sin embargo, estos argumentos quedan a nivel muy especulativo si se tienen en cuenta las realizaciones muy limitadas del proyecto (ver la sección previa sobre la eficacia de la cartera).
152. **Calificación. La sostenibilidad de los beneficios generados por la cartera de proyectos del FIDA fue insatisfactoria (2)** desde una perspectiva técnica, social e institucional. Los emprendimientos y las microempresas apoyadas no cuentan con datos e información que permita conocer su rentabilidad y su capacidad de gestión, financiación e inserción en los mercados. La continuidad y consolidación de las iniciativas productivas impulsadas no está garantizada por el apoyo puntual y

escasamente sostenido que tienen estas experiencias, especialmente en cuanto a asistencia técnica y fomento de la capacidad. De igual manera, la capitalización de las enseñanzas extraídas de la cartera del FIDA en la institucionalidad y las políticas públicas no se puede probar. Cada intervención ha sido un episodio o –como señalaron algunas autoridades entrevistadas– islas en amplias y dispersas coberturas que no tuvieron la articulación ni la continuidad necesarias. A esto se suma la falta de una estrategia de salida en los proyectos, en donde se defina de manera clara la continuidad y las responsabilidades de las instituciones públicas nacionales para asumir la consolidación y asegurar la sostenibilidad de las experiencias y aprendizajes acumulados.

## **B. Otros criterios de evaluación**

### **Innovación**

153. **En los primeros proyectos examinados en esta evaluación, varias de las propuestas de innovación descritas en el diseño de los proyectos no se llevaron a cabo.** El PNM incluía inicialmente una estrategia de asistencia técnica y extensión con equipos técnicos multidisciplinarios y el desarrollo de metodologías que propiciaran la participación social y la coordinación interinstitucional. Estas propuestas no se pudieron desarrollar por la falta de presupuesto y el cierre anticipado del proyecto<sup>71</sup>.
154. Por su parte, en 2009, en el PDRRH se buscó generar un cambio en el esquema de la asistencia técnica y la capacitación al introducir el modelo de las Agencias de Gestión de la Innovación. Con estas agencias se intentó el desarrollo de equipos especializados de profesionales para brindar asistencia técnica a los productores, así como una disminución de los costos, el desarrollo de las capacidades de los proveedores de asistencia técnica, el acceso al crédito y una mejor efectividad de la inversión pública<sup>72</sup>. Otras innovaciones a considerar fueron la confluencia entre lo sectorial y lo territorial mediante sinergias de proyectos y programas, y el impulso a los agronegocios bajo esquemas de riesgo compartido impulsados con el FIRCO<sup>73</sup>.
155. A diferencia de los anteriores proyectos, en el PRODESNOS se instrumentaron mecanismos novedosos para hacer posible su ejecución, a saber: i) un mecanismo operativo (Consejo Estatal de Evaluación Técnica, con sus respectivas normas y procedimientos) como el principal instrumento para operar, asignar y ejecutar los recursos; ii) inclusión de la población carente de derechos agrarios como parte de la población objetivo (mujeres y avecindados); iii) consejos técnicos en cada uno de los estados (Consejo Estatal de Aprobación) para asegurar la ejecución de los proyectos y lograr la convergencia institucional, y iv) espacios públicos de participación social de los beneficiarios<sup>74</sup>.
156. **En el DECOFOS se introdujo la idea de una oferta diferenciada de servicios a la medida de cada segmento de beneficiarios,** a diferencia del sistema tradicional que ofrecía una sola herramienta para resolver problemas diferentes o

<sup>71</sup> FIDA y SAGARPA (2010): Proyecto de Fortalecimiento del Programa Nacional de Microcuencas. Préstamo 626-MX. Informe de Terminación de Proyecto. México, D.F., pág. 37.

<sup>72</sup> Durante la formulación del IFP, se tenían siete agencias de gestión de la innovación distribuidas en Palenque y Marqués de Comillas en Chiapas, Huimanguillo y Macuspana en Tabasco, Bajo Mixe en Oaxaca, Playa Vicente en Veracruz y Tezonapa en Veracruz. FIDA y SAGARPA (2010): Proyecto de Desarrollo Rural para las Regiones Huleras de México. Préstamo 534 – MX. Informe de Terminación de Proyecto. México, D.F., pág.17.

<sup>73</sup> Sin embargo, el FIRCO conoció cambios y rediseños institucionales bajo los sucesivos Gobiernos que limitaron su mandato y funciones iniciales. El FIRCO es una institución pública creada en 1981 con el propósito de apoyar a los programas orientados a corregir faltantes de productos básicos, destinados a satisfacer las necesidades nacionales, la realización de inversiones, obras o tareas necesarias para lograr el incremento de la productividad de la tierra, la adopción de tecnología y la gestión de los estímulos que por su conducto otorgue el Gobierno Federal.

<sup>74</sup> Este mecanismo realizaba convocatorias anuales con los diferentes tipos de actividades, montos de financiación y requisitos para su acceso. Las solicitudes debían ser previamente validadas socialmente para luego ser evaluadas por el respectivo comité técnico en cada uno de los estados, de conformidad a las normas, procesos y requisitos establecidos en dicho mecanismo. CONAFOR y FIDA: Proyecto de Desarrollo Sustentable para Las Comunidades Indígenas del Noreste Semiárido (PRODESNOS). Informe final del proyecto, pág.1.

para usuarios con capacidades diversas, con lo que quedaban muchos usuarios insatisfechos o problemas sin resolver.

157. Con el PROINPRO se trató de vincular a la población receptora de transferencias condicionadas (enfoque social) con programas de fomento productivo para explorar y explotar el potencial productivo de esta población<sup>75</sup>. Este ensayo se cerró al concluirse el proyecto.
158. **Calificación.** La cartera de proyectos tuvo pocas innovaciones que resaltar y en los primeros proyectos (el PDRRH y el PNM) no se lograron desarrollar algunas ideas innovadoras. Apoyar a los sectores más pobres de la población rural fue la principal innovación de los proyectos apoyados por el FIDA. Con ellos se demostró que era posible llegar a estos sectores de la población. La cartera tampoco presentó innovaciones en la utilización de nuevas tecnologías y la facilitación del acceso a las finanzas y los mercados. Por todo ello, en esta evaluación se califica la innovación como **moderadamente insatisfactoria (3)**.

### **Ampliación de escala**

159. En este ámbito resaltan las acciones del FIRCO (en el ámbito del PDRRH) que tuvieron continuidad en varios de los mecanismos de la política sectorial al impulso de los agronegocios en el ámbito rural, en el marco del producto financiero de riesgo compartido<sup>76</sup>. Sin embargo, se aprecia **en general que la replicación y posibilidades de ampliación de los proyectos han sido limitadas**.
160. En el caso del PDRRH, dados los escasos logros, no fue posible replicar ni ampliar los resultados<sup>77</sup>. En el PNM no se alcanzó la meta de réplica propuesta en las microcuencas programadas<sup>78</sup>. Por su parte, en los informes del PRODESNOS, no se destaca ninguna iniciativa o acción de reproducción o ampliación de escala.
161. A diferencia de los proyectos mencionados, en la evaluación del DECOFOS se señaló que, a pesar de no tener resultados de ampliación de escala a nivel de programas estatales y políticas públicas, con el proyecto se contribuyó a la movilización de otros recursos tanto a la CONAFOR, la CDI y la SAGARPA. También su enfoque hacia grupos vulnerables fue retomado por otros donantes, a saber: i) inclusión de la población más vulnerable sin tenencia de tierra, como el Mecanismo Dedicado Específico para Pueblos Indígenas y Comunidades (2017-2021), apoyado por el Banco Mundial, y ii) participación de las mujeres en las actividades de gestión forestal sostenible y empoderamiento económico retomado por el Banco Mundial, en su proyecto titulado "Strengthening Entrepreneurship in Productive Forest Landscapes (2018-2023)"<sup>79</sup>.
162. También se aprecia que el DECOFOS, por un lado, transfirió al PRODEZSA (ejecutado por la CONAFOR) la importancia de trabajar en escala buscando la complementariedad de los apoyos y graduación de los beneficiarios y, por otro, estableció una nueva forma de trabajar, a través de las gerencias estatales que buscaran darle continuidad.
163. Las perspectivas de ampliación de escala del PROINPRO están principalmente centradas en sus aportes y continuidad del Modelo Integral de Inclusión

<sup>75</sup> Las innovaciones más relevantes planteadas desde el diseño del proyecto fueron la sinergia entre inclusión productiva y financiera y el acompañamiento técnico en todo el ciclo de ejecución de los proyectos productivos, incluso más allá de su puesta en marcha.

<sup>76</sup> FIDA y SAGARPA (2010): Proyecto de Desarrollo Rural para las Regiones Huleras de México. Préstamo 534 – MX. Informe de Terminación de Proyecto. México, D.F., pág. 32.

<sup>77</sup> Véase el IFP.

<sup>78</sup> Resumen del informe final del proyecto (2012).

<sup>79</sup> Sin embargo en este proyecto, el porcentaje de participación de las mujeres en los programas de gestión comunitaria de los recursos naturales sigue muy bajo (menos del 25 %), debido a que las mujeres del medio rural, al no contar con el derecho propietario sobre la tierra, no cumplen con los criterios de elegibilidad que están sujetos a la propiedad de la tierra. Solo el 19,8 % de las mujeres son titulares de derechos de propiedad de la tierra.

Productiva —con sus limitaciones— y en la coordinación interinstitucional entre el PROSPERA y los programas de fomento productivo.

164. **Calificación.** Al igual que en la innovación, la capacidad de ampliación de escala, con excepción del DECOFOS, se aprecia limitada por lo que su calificación es de **moderadamente insatisfactoria (3)**.

### **Igualdad de género y empoderamiento de la mujer**

165. De manera general, se puede afirmar que se encuentra una correspondencia muy parcial de apoyo a la igualdad de género entre la cartera de proyectos y la política del FIDA, que contempla tres objetivos: i) incremento de oportunidades económicas; ii) aumento de la representación de la mujer en las instituciones y asociaciones rurales, y iii) reducción en la carga de trabajo.
166. **A excepción del PRODESNOS y el DECOFOS, no se cuenta ni con datos desagregados por sexo y ni con estudios específicos** que den cuenta de los papeles determinados en función del género, del uso del tiempo de las mujeres ni de la disparidad entre los sexos que se tienen en los diversos panoramas en los que se ejecutaron los proyectos apoyados por el FIDA.
167. **Calidad del análisis de la perspectiva de género en el diseño.** En todos los proyectos de la cartera evaluada se incorpora la promoción del papel de las mujeres, especialmente en las intervenciones más ligadas a los procesos de conservación ambiental y mejoramiento productivo. Sin embargo, las estrategias en materia de género se basan en diagnósticos incompletos sobre las condiciones determinantes de exclusión económica y social de las mujeres en las comunidades y ejidos. Estas estrategias, si bien están alineadas con los objetivos estratégicos del FIDA, en la práctica **no se traducen en un enfoque claro orientado a la realización del cambio de pensamiento** para otorgar a la mujer del medio rural oportunidades de desarrollo. Asimismo, no se ha prestado suficiente atención al papel más activo y amplio que las mujeres deberían tener en la conducción de actividades productivas y empresariales fomentadas por los proyectos.
168. Es así que, en el caso del PDRRH, la adopción de un enfoque en materia de género fue más declarativa que efectiva. En el PNM, este enfoque permeó la capacitación destinada a las comunidades ubicadas en las microcuencas atendidas, lo que incentivó la participación de las mujeres en las sesiones de trabajo convocadas para la preparación de los planes rectores de producción y conservación. Con el apoyo del Instituto de la Mujer y los organismos públicos desconcentrados en cada uno de los diferentes estados, se organizaron talleres con expertos en cuestiones de género que permitieron desarrollar un importante trabajo de sensibilización en toda la población atendida. Sin embargo, la ausencia de datos sobre la frecuencia, los temas tratados, el número de participantes y el nivel de satisfacción de los participantes en estos talleres no permite apreciar su impacto.
169. **Empoderamiento económico de las mujeres mediante una mejor focalización de la temática.** Los proyectos más recientes han tenido una mayor claridad sobre el alcance y la ejecución del enfoque en materia de género. A partir del PRODESNOS, la estrategia de promoción de la igualdad de género se valora más, gracias también a su orientación hacia las mujeres y los grupos más vulnerables sin propiedad de la tierra y sin acceso a los recursos del Gobierno Federal<sup>80</sup>. Con este enfoque se pudo impulsar la formación de empresas rurales integradas por mujeres y promover su participación en la toma de decisiones. Se logró en cierta medida su empoderamiento, si bien solo se

<sup>80</sup> Solo el 19,8 % de las mujeres son titulares de derechos de propiedad de la tierra (Véase: Proyecto de Desarrollo Comunitario Forestal en los Estados del Sur (Campeche, Chiapas y Oaxaca). Evaluación de los Resultados de un Proyecto, IOE, 2018).

alcanzaron 38 comunidades (el 39,6 % de la meta) de las 96 con proyectos con enfoque en materia de género y el porcentaje de participación de mujeres se situó en un 25 % frente a una meta del 51 %. En los estudios de caso realizados para la evaluación final del PRODESNOS, se menciona el cambio de actitud experimentado por las mujeres beneficiarias del proyecto, que les ha permitido evolucionar a agentes económicos colectivamente organizados, capaces de coordinar esfuerzos para operar una unidad productiva rural. Esto significó un cambio de actitud a través del aumento de su autoestima y confianza, en un contexto caracterizado por pautas sociales y culturales que colocaban a las mujeres en las unidades de producción en condiciones de inferioridad.

170. En el DECOFOS la incorporación de la estrategia en materia de género en todos los aspectos del programa fue el cuarto de sus seis objetivos específicos. En el momento de recoger la experiencia del PRODESNOS, el DECOFOS contó con una estrategia de focalización que tenía un enfoque claro hacia la incorporación en proyectos productivos de los grupos sin tenencia de tierra y sin derecho a voto (avecindados, mujeres, jóvenes) en las asambleas comunitarias. En términos cuantitativos, con el DECOFOS se superaron las metas establecidas en relación a las actividades de capacitación, al lograr formar a más mujeres que la meta del 25 % prevista en el marco lógico. Igualmente, con el proyecto se obtuvo una amplia participación de mujeres en las iniciativas productivas, así como en el ejercicio de los cargos directivos dentro de las organizaciones, lo que contribuyó a la creación de un entorno favorable al empoderamiento económico de las mujeres.
171. No obstante, **si bien se evidencian avances y logros, se concluye que no se desarrolló una estrategia específica y efectiva de promoción de la equidad de género**, la cual continúa siendo una tarea pendiente para el PRODEZSA, ejecutado por la CONAFOR. En este caso, y a pesar de tratarse de una estrategia que pretende integrar la perspectiva de género y la promoción de los jóvenes en todas las actividades del proyecto, el modo en que ha sido diseñada no incluye actividades específicas para que las mujeres puedan acceder a activos, ni para fortalecer su participación en la toma de decisiones a nivel comunitario. De hecho, con las visitas sobre el terreno de esta evaluación se comprobó que la participación de las mujeres en las actividades y su capacidad de organización es todavía mínima<sup>81</sup>. Cabe notar que la CONAFOR retomó el proyecto de la SAGARPA y lo rediseñó para adaptarlo a su mandato.
172. Además, si el proyecto DECOFOS incluía iniciativas para reducir la carga de trabajo de las mujeres y mejorar sus condiciones de salud (como las estufas Lorena), algunas actividades del PRODEZSA, como el procesamiento de la candelilla, conllevan el uso de sustancias químicas nocivas para la salud. PRODEZSA está trabajando en el cambio de ácido sulfúrico a ácido cítrico para disminuir los efectos nocivos para la salud y el medio ambiente.
173. Según la información proporcionada por la misión que efectuó el examen de mitad de período (septiembre de 2018), durante 2017 la CONAFOR creó una ayuda exclusiva para mujeres, los llamados proyectos productivos forestales para mujeres dentro del PRONAFOR, al cual pueden acceder también las beneficiarias del PRODEZSA. Sin embargo, para aprovechar al máximo esta oportunidad, era necesario fortalecer las capacidades técnicas y humanas de las mujeres para lograr una mejora tangible en el nivel de uso, acceso y control de los recursos naturales y financieros que diera lugar a un impulso en el desarrollo de proyectos productivos propios sostenibles. En términos de avances cuantitativos, hasta la fecha se ha apoyado a 7 341 mujeres de la meta total de 22 000 (lo que equivale a una tasa de

---

<sup>81</sup> Según la CONAFOR, que las actividades de aprovechamiento en las zonas áridas sean muy pesadas y extenuantes influye para que la participación de mujeres y jóvenes en proyectos y actividades productivas en las zonas áridas sea escasa.

cumplimiento del 33 %), y se capacitó en gestión empresarial a un 16 % de las mujeres previstas (658 mujeres de 4 100).

174. Es importante subrayar que **la barrera del derecho propietario en los ejidos dificulta la participación de la mayoría de las mujeres en las asambleas comunitarias** (deliberantes o consultivas), quedando excluidas de los procesos de toma de decisiones. Sin propiedad de la tierra, las mujeres no pueden presentarse en la mayoría de los programas de incentivos (subsidios) relacionados con la realización de infraestructuras y tienen dificultades para el acceso al crédito y a la asistencia técnica. Una mayoría de las mujeres que son propietarias de tierra lo son por herencia de su marido y tienen una edad avanzada, lo que las limita para realizar los esfuerzos requeridos para las actividades productivas rurales y agrícolas. Se deben enfrentar estos problemas estructurales que impiden una efectiva participación de las mujeres en las actividades productivas y en la toma de decisiones comunitarias<sup>82</sup>.
175. Finalmente, destaca la capacitación de mujeres y jóvenes a través de las actividades de capacitación brindadas por los proyectos. Estos espacios han facilitado la **formulación de proyectos de recuperación de saberes y conocimientos locales**, como el aprovechamiento de variedades de plantas autóctonas para su uso en medicina preventiva. La dinámica comunitaria y otras variables externas, como la migración entre las zonas rurales y urbanas, abren nuevas posibilidades para aumentar el acceso de mujeres y jóvenes a los espacios de toma de decisiones en los cuales las capacidades adquiridas serán útiles, aunque no suficientes, para potenciar su papel a nivel de inclusión productiva e incorporación social.
176. La mayor parte del grupo objetivo del PROINPRO se centró en grupos de mujeres receptoras de transferencias condicionadas del PROSPERA. En una primera etapa de ejecución del proyecto asistió el 97 % de las mujeres (incluidas las jefas del hogar). A pesar de la focalización hacia las mujeres, ni en el diseño ni en la puesta en marcha del proyecto se contó con un enfoque de género bien desarrollado.
177. **El enfoque de los proyectos FIDA en México se centra más en "mujer y desarrollo" que en un "enfoque de género"** (que apunta a reducir la disparidad entre los sexos), la misma conclusión a la que también llega el informe del RIMS del DECOFOS. En las zonas rurales de México existen unas profundas disparidades entre los sexos, tanto estructurales como culturales. Si bien la participación de las mujeres en los proyectos se considera importante, así como la inclusión de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en todos los proyectos, debido a la limitación de información y la ausencia de un enfoque y alcance de las intervenciones tendente a reducir estas disparidades en los ámbitos intervenidos la calificación se concluye como **moderadamente insatisfactoria (3)**.

### **Gestión del medio ambiente y los recursos naturales, y adaptación al cambio climático**

178. A pesar de la limitación de información, **existen datos que atestiguan que los proyectos de la cartera han tenido impactos positivos en la gestión del medio ambiente y los recursos naturales**. De los siete proyectos incluidos en esta evaluación, cuatro consideraron de manera explícita y como parte principal de su planteamiento técnico aspectos ambientales (el PNM, el PRODESNOS, el DECOFOS y el PRODEZSA). Con estos proyectos se obtuvo un impacto positivo en el fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios locales. Este fortalecimiento contribuyó a una **mayor conciencia ambiental y valorización de los recursos naturales**. Además, en los proyectos se demostró que es posible

<sup>82</sup> Por ejemplo, mediante la introducción de cuotas paritarias fijadas para las reuniones de los órganos de toma de decisiones comunitarios, la creación de espacios formales e informales sobre estas cuotas, como centros médicos o educativos donde se puedan encontrar y discutir temas de interés común y difundir la información sobre los proyectos o las subvenciones ofrecidas por los donantes, sin interferencias externas.

lograr un equilibrio entre las necesidades económicas locales y los impactos positivos en el medio ambiente. No solamente afectaron los modos de vida locales, sino que en muchos casos se generaron ingresos y empleo mediante el uso sostenible de los recursos naturales.

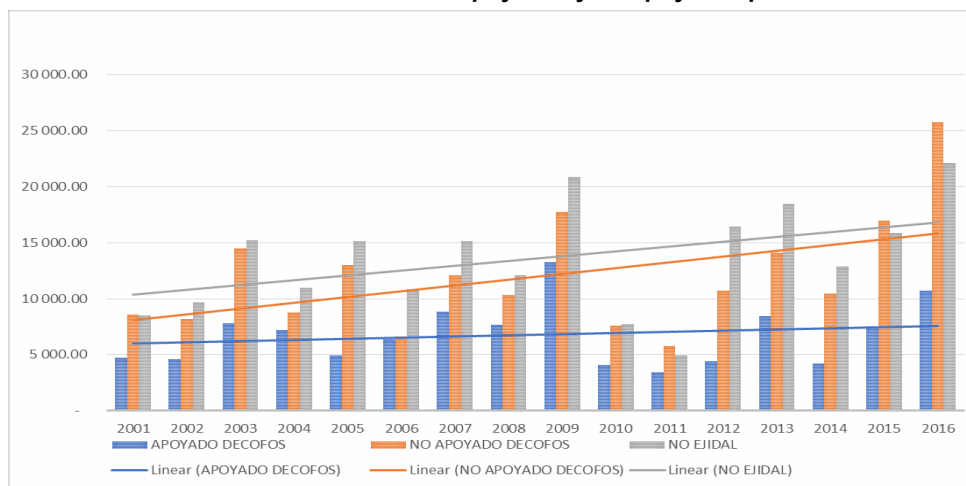
179. Según la evaluación del DECOFOS, el fortalecimiento de las capacidades locales a través de i) seminarios de comunidad a comunidad; ii) cursos de capacitación técnica, y iii) talleres contribuyó a que los actores involucrados tuvieran mayor conciencia ambiental y valorización de los recursos naturales. Además, la capacitación en seguimiento comunitario y, en algunos casos, la formulación de instrumentos de planificación del territorio, como el Ordenamiento Territorial Comunitario y el Plan de Desarrollo Local, promovieron una mejor gestión de los recursos naturales.
180. La creación y fortalecimiento de microempresas ayudó a reducir la presión sobre los bosques al generar alternativas de generación de ingresos, además de incentivar a las comunidades y ejidos a conservar sus recursos naturales. La transferencia de tecnología del DECOFOS favoreció el uso eficiente de los recursos naturales y redujo la degradación de los bosques. Un ejemplo es el del ejido de Amatenango del Valle, en Chiapas, donde el grupo de trabajo BEN T´ZAAM de mujeres artesanas comentaron durante las visitas sobre el terreno que los hornos que obtuvieron con el DECOFOS les permitían i) ahorrar un 50 % en leña, ii) mejorar la calidad de su producto, y iii) aumentar su seguridad en el trabajo.
181. **No existen datos de impactos negativos sobre el medio ambiente en ninguno de los proyectos de la cartera.** Sin embargo, hubo dificultades que limitaron la ampliación de escala de los impactos positivos. Por ejemplo, no existen pruebas contundentes de fortalecimiento de las instituciones de gobierno, ni de la institucionalización de las políticas públicas introducidas por los proyectos, ni del fortalecimiento de esquemas de cooperación interinstitucional. Esto limitó la ampliación de escala y la sostenibilidad de los resultados positivos en materia de medio ambiente.
182. **Las enseñanzas extraídas en materia de recursos naturales han sido muy limitadas y poco difundidas.** A pesar de que existían proyectos similares financiados por otros organismos internacionales que pudieron haberse beneficiado de las enseñanzas extraídas a partir de los proyectos de la cartera, no hubo sistematización o difusión de estos conocimientos que pudiera servir a otros proyectos o incluso a los nuevos proyectos del FIDA.
183. **Calificación.** Por las consideraciones anteriores, en la EEPP se califica la gestión del medio ambiente y los recursos naturales de la cartera de proyectos como **moderadamente satisfactoria (4).**

#### **Adaptación al cambio climático**

184. Gran parte de **las actividades de los proyectos de la cartera tienden a ser favorables a la adaptación al cambio climático.** A pesar de que la Estrategia del FIDA sobre el Cambio Climático existe solamente desde el 2010, la cartera se alinea con ella. En concreto, las actividades han contribuido principalmente al propósito 1, a saber: "Respaldar los enfoques innovadores para ayudar a los pequeños agricultores a aumentar su resistencia al cambio climático".
185. Durante las visitas sobre el terreno realizadas para esta evaluación se constató que **con las actividades realizadas en el marco del PRODEZSA se había contribuido positivamente a la adaptación al cambio climático.** Por ejemplo, las reforestaciones de distintas especies como la candelilla y el orégano en zonas cercanas a las comunidades generaban posibilidades de resiliencia frente a cambios como las sequías, lluvias excesivas y temperaturas más bajas del promedio histórico.

186. **Las pruebas cuantitativas sugieren que con el DECOFOS se contribuyó indirectamente a mejorar las condiciones de vida de los ejidatarios y comuneros beneficiarios en la adaptación al cambio climático.** Con el proyecto se frenó el cambio de uso del suelo de las zonas forestales, manteniendo el 91,05 % del volumen total de dióxido de carbono equivalente respecto a los datos de referencia. En la evaluación del impacto del RIA del FIDA de 2018 se evidencian estas apreciaciones cuando se señala que los beneficiarios son más resilientes y que el índice de vegetación natural, medido para controlar la precipitación, la temperatura y el coeficiente de variación de los estos indicadores climáticos, es positivo y significativo, especialmente en Campeche y Oaxaca, donde el proyecto se centró en la agrosilvicultura y el uso sostenible de los recursos forestales.
187. En un análisis geográfico cuantitativo, llevado a cabo por la evaluación del DECOFOS sobre el cambio en la cobertura forestal para el estado de Campeche, se **corrobora** el impacto positivo<sup>83</sup>. **La pérdida de cobertura forestal fue menor en las zonas donde se ejecutó el DECOFOS** en el período 2001-2016, comparado con aquellas en las que no se ejecutó (véanse los gráficos 7 y 8). Desde el comienzo del DECOFOS, en 2009, la pérdida de cobertura forestal en las zonas de ejecución del DECOFOS disminuyó en comparación al período comprendido entre 2001 y 2009. Sin embargo, y siguiendo una tendencia nacional, a partir de 2014, se perdió cobertura forestal en ambas zonas. A pesar de esto, la magnitud del cambio dentro de los predios atendidos por el DECOFOS fue la mitad que en los no atendidos.

Gráfico 7  
**Pérdida de cobertura forestal en zonas apoyadas y no apoyadas por DECOFOS en Campeche**

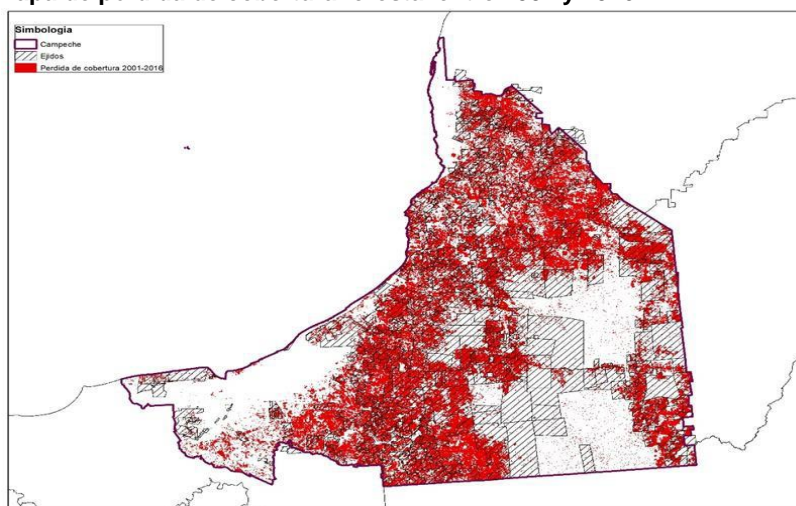


Fuente: Gráficos 7 y 8, elaborados por la IOE con datos de teledetección Matt-Hansen.

<sup>83</sup> La evaluación realizó un análisis cartográfico de la pérdida de cobertura forestal de los ejidos atendidos por el DECOFOS durante los años 2010, 2014 y 2016. Se utilizaron los datos de teledetección Matt-Hansen de 2010, 2014 y 2016; así como el software ArcGis y Erda para el despliegue y gestión de la información.



Gráfico 8  
**Mapa de pérdida de cobertura forestal entre 2001 y 2016**



Fuente: Gráficos 7 y 8, elaborados por la IOE con datos de teledetección Matt-Hansen.

188. **Aunque los proyectos de la cartera tienen una orientación positiva hacia la mitigación del cambio climático, no trabajaron en el marco de un plan o estrategia específica** de adaptación al cambio climático, lo que limitó su impacto. Esto puede deberse a que solamente a partir de finales de 2010 todos los nuevos COSOP y los nuevos documentos de los proyectos reflejaron de manera sistemática los riesgos y oportunidades que plantean el clima y el medio ambiente. Se podrían haber tenido metas e indicadores del impacto relativos a la adaptación al cambio climático que relacionaran problemas con actividades y resultados, lo que podría haber garantizado la consolidación de los resultados alcanzados y su sostenibilidad a largo plazo.
189. **Las enseñanzas extraídas de la adaptación al cambio climático podrían ser útiles para otros proyectos, pero han sido poco difundidas.** Lo podrían haber sido principalmente en el caso de otros proyectos ejecutados por la CONAFOR, ya que existen importantes similitudes con proyectos financiados por otros organismos internacionales<sup>84</sup>.
190. **Calificación.** Por las consideraciones anteriores, en la EEPP se califica la adaptación al cambio climático como **moderadamente satisfactoria (4)**.

### **Evaluación global de la cartera**

191. El cuadro 16 presenta una síntesis de las calificaciones de la cartera y en el anexo II se detallan las calificaciones de cada uno de los proyectos. El FIDA no obtuvo los resultados esperados para la cartera de proyectos en México en el período entre 2007 y 2018, en parte debido a proyectos de generaciones anteriores, como el PDRRH, el PNM, pero también por el nivel reducido de ejecución del PROINPRO. Con la excepción de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales y la adaptación al cambio climático, todos los demás criterios se califican como moderadamente insatisfactorios o insatisfactorios. Los proyectos con mejores resultados fueron los de la generación de operaciones ejecutadas por la CONAFOR (el PRODESNOs, el DECOFOS y el PRODEZSA). Sin embargo, en esta evaluación se cuestionan las perspectivas de sostenibilidad de los beneficios de estos proyectos.

Cuadro 16

<sup>84</sup> Ejemplos de proyectos que pudieron haberse beneficiado por las enseñanzas extraídas sobre temas de adaptación al cambio climático: i) financiamiento de la Unión Europea, a través del proyecto Latin American Investment Facility (LAIF); ii) donación de Noruega a través del proyecto de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo y la cooperación Sur-Sur, y iii) combinación de donativos y préstamos del Fondo de la Inversión Forestal y del Banco Mundial a través del Proyecto de Bosques y Cambio Climático y del Proyecto de Emprendimiento Forestal.

**Evaluación global de la cartera**

<i>Criterios de evaluación</i>	<i>Calificación</i>
<b>Resultados de la cartera</b>	
Pertinencia	3
Eficacia	3
Eficiencia	3
Sostenibilidad	2
Impacto en la pobreza rural	3
<b>Otros criterios</b>	
Innovación	3
Ampliación de escala	3
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	3
Gestión del medio ambiente y los recursos naturales	4
Cambio climático	4
<b>Evaluación global</b>	<b>3,1</b>

*Fuente:* EEPP (2018).

### Observaciones principales

- **Pertinencia.** Los proyectos fueron pertinentes en términos de focalización. Todos se dirigieron a regiones y poblaciones pobres. Con el PRODESNOs y el DECOFOS se pudieron cubrir zonas todavía más pobres gracias a una flexibilización de las normas de operación que permitieron llegar a grupos más vulnerables y sin derechos plenos de propiedad en las comunidades y ejidos. Estos aspectos positivos fueron contrarrestados por el débil diseño de los proyectos, en parte resultado de un análisis insuficiente, y por objetivos y alcances optimistas<sup>85</sup>. Se careció de una estrategia clara en la cartera y por ello no se puede identificar un hilo conductor entre los proyectos. Estas características del programa indican que no se prestó atención a las enseñanzas extraídas de las experiencias previas.
- **Eficacia.** No se lograron los resultados esperados en los proyectos y, con la excepción del DECOFOS, no se alcanzó la cobertura prevista. El impacto en el aumento de los ingresos y las oportunidades de empleo en familias y organizaciones beneficiarias fue escaso. Los problemas en la ejecución y la falta de una estrategia y asistencia técnica para vincular a los campesinos al mercado y a las cadenas de valor han dado lugar a estos resultados.
- **Eficiencia.** Los préstamos comenzaron a desembolsarse mucho después de las fechas previstas, lo que repercutió en la ejecución de los proyectos: comenzaron tarde, finalizaron después de la fecha prevista y su ejecución presupuestaria fue baja.
- **Impacto.** Los proyectos tuvieron poco impacto en el aumento de los ingresos y los activos de los campesinos, entre otras razones por la carencia de acceso a los mercados, la financiación y la poca colaboración con el sector privado. Los datos empíricos sobre el fortalecimiento de las organizaciones y la consolidación de los emprendimientos económicos y productivos no resultan contundentes. Finalmente, hay pocas pruebas sobre el impacto de la cartera sobre la seguridad alimentaria.
- **Sostenibilidad.** Los beneficios tienen una baja probabilidad de mantenerse debido a que, a saber: i) las asociaciones de productores no se fortalecieron; ii) los proyectos no se articularon más con las estructuras públicas nacionales, y iii) el FIDA y el Gobierno no tuvieron una perspectiva a largo plazo para garantizar la continuidad de los programas y, por consiguiente, de sus resultados.
- **Igualdad de género y empoderamiento de la mujer.** El enfoque de los COSOP y de los proyectos se centra más en "mujer y desarrollo" que en reducir la disparidad entre los sexos. Algunos pasos se dieron en la inclusión de los sectores más desfavorecidos, como en el PRODESNOs y el DECOFOS que incluyeron a las mujeres sin títulos de propiedad de las comunidades y ejidos. Por su parte, la CONAFOR ha creado proyectos específicos para mujeres, como el caso del PRODEZSA.
- **Medio ambiente y adaptación al cambio climático.** Con la cartera de proyectos se ayudó a generar mayor **conciencia** ambiental y a fortalecer las capacidades locales para manejar los recursos naturales y enfrentar el cambio climático. La pérdida de cobertura forestal fue menor en las zonas donde se puso en marcha el DECOFOS; sin embargo, los logros obtenidos no se obtuvieron gracias a una estrategia clara al respecto.

<sup>85</sup> Además, en el caso del PRODEZSA, la selección inicial de la SAGARPA como agencia ejecutora no permitía la ejecución y, al final, la CONAFOR tomó la responsabilidad del proyecto después de un retraso de cuatro años para enmendar el convenio de financiación.

## IV. Resultados de las actividades no crediticias

192. Las actividades no crediticias comprenden la gestión de los conocimientos, la creación de asociaciones y el diálogo sobre políticas<sup>86</sup>. En este informe el examen de las donaciones forma parte de la evaluación de las actividades no crediticias porque las donaciones fueron un instrumento para el trabajo del FIDA en las zonas de los proyectos (en la documentación de las donaciones se menciona a menudo la creación de “mercados de ideas”).

### A. Gestión de los conocimientos

#### La orientación de los COSOP

193. En el COSOP 2007-2012 se predica el éxito de la estrategia de generar buena información, usarla bien al diseñar las intervenciones y, cuando lo amerite, modificarla durante su ejecución. Puesto que el programa en el país era experimental, en el COSOP se identificaban los elementos más importantes de esta estrategia, como el aprender de la experiencia, sistematizar el aprendizaje y ampliar su escala. Para gestionar el conocimiento, el programa en el país se centraría en enseñanzas extraídas innovadoras y exitosas en el diseño y evaluación *ex ante* de los proyectos y en las formas de transmitir los conocimientos. Sin embargo, esta enumeración de actividades, generalmente pertinentes, carecía de lo siguiente: i) un marco conceptual coherente; ii) objetivos concretos articulados en un marco de resultados coherente, y iii) una definición de intervenciones que condujeran a lograr los objetivos.
194. Con el COSOP (2013-2018) se tuvo como objetivo “explorar una nueva forma en que el FIDA pueda relacionarse con países grandes de ingresos medios-altos y caracterizados también por elevados niveles de desigualdad social y territorial”. También se apuntó que en países como México se necesita “establecer una nueva “propuesta de valor”, que otorgue mayor importancia a lograr efectos de escala, a través de contribuciones estratégicas a las políticas principales y a los grandes programas gubernamentales”. Con el COSOP se propuso construir un sistema de gestión de los conocimientos y de comunicación basado en: i) un sistema de SyE de proyectos y donaciones; b) el Grupo de Diálogo Rural (véase más abajo) como espacio de diálogo sobre políticas, gestión de los conocimientos y evaluación de oportunidades para ampliar la escala de la innovación y el aprendizaje, y c) la prestación de asistencia técnica al Gobierno, colaborando con otras entidades y expertos nacionales y regionales.

#### El seguimiento de los proyectos y los productos de conocimiento

195. **La preparación y supervisión de proyectos produjo un menor aprendizaje de lo esperado.** El FIDA comenzó a supervisar los proyectos directamente en 2008, pero hay pocas pruebas de que el sistema de gestión de los conocimientos mejorara mucho con esta medida<sup>87</sup>.
196. Los conocimientos que aporta el FIDA lo generan las observaciones y el saber hacer que se adquiere y aplica al diseñar y apoyar, respectivamente, la puesta en marcha de los proyectos. Esos conocimientos se enriquecen con los de los actores locales y juntos se convierten en un elemento esencial para el éxito del programa en el país y su efectividad. Sin embargo, **estos conocimientos que aporta el FIDA no se han traducido en productos de conocimiento específicos** que puedan ser utilizados por las autoridades y quienes se interesen por el desarrollo del medio rural en México. Existe poca información impresa sobre los proyectos, sus métodos de trabajo, las enseñanzas extraídas y la asistencia técnica que se ha compartido

<sup>86</sup> La EEPP también considera la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, las donaciones y la asistencia técnica no reembolsable dentro de las actividades no crediticias.

<sup>87</sup> Por ejemplo, la reciente evaluación de la IOE sobre el DECOFOS concluye que hubo falta de gestión y sistematización de los conocimientos derivados del proyecto. Ni el FIDA ni la CONAFOR, la entidad ejecutora del proyecto, establecieron un sistema para recuperar, gestionar y sistematizar los conocimientos. Esto afectó la capacidad de transmitir lo aprendido a futuros proyectos y a otros actores institucionales.

con los equipos de puesta en marcha de otros proyectos y distribuido de forma amplia. Existen informes de medición de los resultados y del impacto del PRODESNOS, del DECOFOS y del PPTP realizados por el FIDA, la CONAFOR y el Rimisp que se encuentran en forma dispersa en Internet. Los informes no forman parte de un esfuerzo del FIDA ni del Gobierno de México por compilar todo el material concerniente a la ayuda del FIDA a los pequeños productores del medio rural y alojarlo en un sitio web de fácil consulta<sup>88</sup>.

### **El aprendizaje proveniente de las donaciones**

197. **Las donaciones presentaron importantes oportunidades de aprendizaje que no siempre se aprovecharon.** Durante el COSOP (2007-2012) estuvieron vigentes seis donaciones (cuadro 17): una fue regional (donación 5), dos fueron componentes de préstamos del FIDA a México (donaciones 4 y 6), y tres fueron para programas nacionales de alcance limitado y sin una clara conexión con los objetivos del programa (donaciones 1, 2 y 3)<sup>89</sup>. No parece que estas tres donaciones (1, 2 y 3) hayan contribuido a generar conocimientos o asociaciones o a promover el diálogo sobre políticas. Los informes de terminación de las donaciones para microbancos rurales (donación 1) y para la prevención del VIH/sida (donación 3) no mencionan ninguno de estos tres objetivos y carecen de enseñanzas extraídas y recomendaciones. La donación 2, destinada a consolidar una red indígena de turismo alternativo, no tiene informe de terminación u otro tipo de información útil que permita concluir sobre si promovió la gestión de los conocimientos. Las donaciones 4 y 6 dotaron de recursos adicionales a proyectos financiados por préstamos, sin objetivos específico de aprendizaje.
198. El caso de la donación 5 para la Universidad de los Andes (UNIANDES) para el período entre 2012 y 2016) es distinto. Con esta donación se financió un estudio en varios países sobre las sinergias entre los programas de transferencias monetarias condicionadas y los programas de desarrollo rural. Con esa donación se trató de dar a conocer a las autoridades nacionales y a los organismos internacionales sobre cómo explotar mejor esas sinergias. Los resultados de ese trabajo se publicaron en un libro que contiene la metodología general y los estudios de caso por países, siendo México uno de ellos<sup>90</sup>. Con una segunda donación para la UNIANDES se financió otro estudio, esta vez sobre la protección social y el desarrollo productivo rural en países de América Latina y África entre 2016 y 2019).

---

<sup>88</sup> En el ámbito del PRODESNOS y el DECOFOS se realizaron talleres, seminarios e intercambios de conocimiento entre los estados participantes. Esas acciones permitieron acumular algunos conocimientos y experiencias. No obstante, estas enseñanzas no quedaron recogidas en un informe o medio electrónico de fácil acceso. El FIDA ha publicado en su página web algunos de los trabajos sobre los proyectos, como es el informe final del RIMS para el PRODESNOS. Otras publicaciones se encuentran en Internet, pero no en la página web del FIDA o de la CONAFOR.

<sup>89</sup> Aunque la fecha del COSOP 2013-2018 es de abril de 2014, esta evaluación lo asocia con las donaciones que se hicieron efectivas a partir de 2013. Todas las donaciones efectivas antes de 2013 se vinculan con el COSOP 2007-2012.

<sup>90</sup> El libro está disponible en: <https://economia.uniandes.edu.co/centros-de-investigacion/cede/web-de-proyectos-cede/fida/libro-sinergias-rurales>

Cuadro 17

**Donaciones financiadas por el FIDA en el período de la evaluación**

	Nombre	Tipo	Fecha de efectividad	Monto (en millones de USD)	Entidad receptora
1	Microbancos rurales en Michoacán	País	2/12/2004	90	Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social A.C.
2	Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas - Consolidación de Tour Operadora de Red Indígena de Turismo Alternativo	País	8/27/2007	20	Red Indígena de Turismo Alternativo
3	Estrategia de prevención de VIH/sida e infecciones de transmisión sexual con mujeres indígenas (siete municipios Nahuas de la región de Zongoli)	País	6/9/2009	22,7	Fundación Nacional de Mujeres Por la Salud Comunitaria
4	Proyecto de Desarrollo Comunitario Forestal en los Estados del Sur (Campeche, Chiapas y Oaxaca)	País/ Donación de préstamo (Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM))	3/23/2011	4 984	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
5	Programa para transferencias condicionadas y desarrollo rural en América Latina	Regional	5/22/2012	1 745	UNIANDES
6	Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales e Indígenas del Noroeste Semiárido	País/ Donación de préstamo (FIDA)	11/21/2012	1 290	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
7	Ampliando las Oportunidades Económicas para Mujeres Rurales Emprendedoras en América Latina	Regional	4/15/2013	2 500	ONU Mujeres
8	Programa para fortalecer la gestión comunitaria en apoyo a la estrategia REDD+ en Mesoamérica	Regional	6/14/2013	1 200	CONABIO
9	Desarrollo de procesos normativos para conseguir impactos a gran escala	Regional	8/5/2013	1 808	Rimisp
10	Asistencia técnica al Gobierno de México	País	11/14/2013	251	Rimisp
11	Territorios Productivos - asistencia técnica al piloto de Inclusión Productiva	País	9/16/2015	300	Rimisp
12	Proyecto de Inclusión Productiva Rural	País/ Donación de préstamo (FIDA)	6/21/2016	500	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
13	Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogo de políticas	Regional	11/14/2016	1 751	Rimisp
	<b>Total</b>			<b>16 462</b>	

Fuente: FIDA Flexcube (enero de 2018).

199. Durante el período del COSOP (2013-2018), se realizaron más productos de conocimiento. Los productos generados por el programa relativo al apoyo a las mujeres emprendedoras de América Latina (donación 7) fueron, entre otros, la revista "Voces desde el Terreno", que documenta 30 historias personales, un video documental que muestra algunas historias de éxito en cada país donde se desarrolló el programa, un documento que presenta un perfil de las mujeres emprendedoras de El Salvador, Guatemala y México, otro documento específico para las mujeres emprendedoras de México y un documento llamado "Caja de

Herramientas para el Empoderamiento Económico de las Mujeres Rurales Emprendedoras”, que da a conocer el modelo y el proceso de empoderamiento económico<sup>91</sup>.

200. La donación 8 apoyó el Programa para fortalecer la gestión comunitaria en apoyo a la estrategia REDD+ en Mesoamérica, referente a la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y la conservación, gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas de carbono forestal. La donación tenía tres componentes: i) empoderamiento de las comunidades; ii) diálogo para el desarrollo rural sostenible, y iii) gestión de los conocimientos y aprendizaje. El informe de terminación presenta una lista de acciones ejecutadas bajo cada componente pero sin informar sobre los resultados que se obtuvieron con ellas.
201. Se destacan también las cuatro donaciones (9, 10, 11 y 13) para el Rimisp (Grupo de Diálogo Rural, Territorios Productivos) a las cuales se conecta también una donación para la Secretaría de Hacienda (donación 12). Estas donaciones contribuyeron a la formación de debates y al intercambio de conocimientos, y sus actividades y resultados se discuten también en la sección sobre el dialogo sobre políticas.
202. El FIDA y el Rimisp publicaron informes de cierre de proyecto sobre el Grupo de Diálogo Rural, y el Rimisp hizo lo propio con documentos de trabajo sobre Territorios Productivos y sobre Inclusión Productiva Rural, disponibles en la página web del Rimisp (<https://rimisp.org/publicaciones-documentos>). El Grupo de Diálogo Rural contribuyó a poner en la agenda la preocupación por la población rural, vincularon a las partes interesadas en el desarrollo rural, que conformaron redes entre distintos actores estratégicos, e incidieron en políticas públicas a distinta escala.

### **Cooperación Sur-Sur**

203. En el COSOP (2013-2018) se menciona la cooperación Sur-Sur, pero no se define un programa al respecto. No obstante, algunas acciones del FIDA pueden haber contribuido al diálogo y a la gestión de los conocimientos Sur-Sur. Por ejemplo, la donación a la UNIANDES promovió la cooperación entre académicos de distintos países y la publicación de un libro con sus investigaciones. Las donaciones al Rimisp, sin ser estrictamente cooperación Sur-Sur, posiblemente contribuyeron a esparcir el conocimiento entre países a través de la difusión que esa organización hizo sobre las actividades que las donaciones apoyaron. Con la donación de ONU Mujeres entre 2012 y 2016 se apoyó el programa Ampliando las Oportunidades Económicas de las Mujeres Rurales en América Latina, que generó conocimiento sobre las políticas públicas a favor de las mujeres del medio rural.
204. En varios países, el FIDA ha apoyado las “rutas de aprendizaje” (*learning routes*), iniciativas de intercambio de enseñanzas extraídas entre proyectos y actores clave en varios países. Sin embargo, en México no hay datos sobre su uso.

### **¿Se buscó capitalizar el aprendizaje?**

205. Se lograron algunos resultados positivos a través de unas donaciones, como la colaboración con la UNIANDES y el Grupo de Diálogo Rural, donde el Rimisp se encargó de la gestión de los conocimientos, el aprendizaje de las enseñanzas extraídas y la capitalización. A pesar de ello, faltó la capitalización del aprendizaje, sobre todo dentro de la cartera de préstamos. La calificación de los resultados sobre la gestión de los conocimientos es **moderadamente insatisfactoria (3)**.

<sup>91</sup> ONU Mujeres (2018): *Caja de herramientas para el Empoderamiento Económico de las Mujeres Rurales Emprendedoras*. Disponible en <https://onu.org.gt/publicaciones/caja-de-herramientas-para-el-empoderamiento-economico-de-las-mujeres-rurales-emprendedoras/>

## B. Creación de asociaciones

### La orientación de los COSOP

206. En los COSOP se planteó la necesidad y conveniencia de asociarse con entidades y organismos gubernamentales e internacionales para amplificar el impacto de los programas. En el primero se determinó que el FIDA establecería “alianzas estratégicas con una serie de asociados, tanto mexicanos como internacionales, por ejemplo, instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales, grupos de reflexión y centros académicos”. En lo que respecta a las instituciones internacionales, se preveía “concertar acuerdos formales e informales” con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, el BID, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
207. Por su parte, en el COSOP (2013-2018) se destacó la necesidad de establecer alianzas con dependencias gubernamentales mexicanas, dentro de las cuales se identificaron la SHCP, la FND, la CONAFOR, principal entidad ejecutora de los proyectos de inversión del FIDA, la SAGARPA, la SEDESOL, la Financiera Rural y el CONEVAL, entidad responsable de la evaluación de las políticas relacionadas con la pobreza y el desarrollo social. Entre los organismos internacionales, el FIDA seleccionó al Banco Mundial para la adaptación al cambio climático; al BID para que la labor de fortalecimiento de los bienes públicos rurales abarque regiones y territorios donde prevalecen los pequeños productores y los campesinos pobres; a la CEPAL para realizar estudios y análisis; a la FAO por su interés en los campesinos pobres, y al IICA para concertar acuerdos de trabajo sobre sistemas de innovación y de extensión.
208. Por último, en este COSOP se hacía constar que el FIDA había entablado una estrecha relación de trabajo con un equipo formado por los más importantes especialistas mexicanos en las esferas relativas a la pobreza, el desarrollo rural y la agricultura campesina, y que la Universidad Nacional Autónoma de México continuaría respaldando y coordinando el Grupo de Diálogo Rural.
209. En México, **la ausencia de un representante oficial del FIDA restringe la capacidad de desarrollar alianzas**. El FIDA gestionó sus colaboraciones principalmente desde la Sede de Roma hasta 2017, cuando la responsabilidad para las operaciones en México se asignó al representante del FIDA en Guatemala (desde 2018, en Panamá). Además, el FIDA intentó asegurarse contactos con algunos asociados clave en México a través de consultores locales. Cabe señalar, sin embargo, que los consultores no tienen la misma autoridad y capacidad de toma de decisiones que podría tener un representante oficial del FIDA<sup>92</sup>.

### Asociación con agencias públicas

210. **El FIDA tuvo contacto con entidades y organismos gubernamentales, especialmente con la SHCP**, el interlocutor primario y permanente del FIDA en México, pues todos los proyectos que el FIDA financia deben tener su visto bueno y aprobación. La relación con la SHCP fue más allá de su capacidad de aprobar o rechazar los proyectos. El FIDA apoyó a la SHCP con una donación para el diseño del PPTP que dio lugar al PROINPRO, bajo el PROSPERA, el PROSPERA de la SEDESOL.
211. La colaboración con este programa duró poco, en parte por la incapacidad de la Coordinación Nacional del PROSPERA para lograr la efectiva vinculación con los programas de fomento productivo planteada desde el decreto que dio origen al PROSPERA. Este fracaso llevó a diseñar el PROECO de una forma diferente, cuyo organismo ejecutor es el INAES, órgano administrativo bajo la supervisión de la SEDESOL (actualmente, Secretaría de Bienestar), y que cuenta con instrumentos y

<sup>92</sup> En el caso del PRODEZSA hubo muchos cambios de enlace con el FIDA, lo que dio lugar a problemas en el seguimiento del proyecto.



- presupuesto propios para impulsar la inclusión productiva y financiera de las personas pobres de las zonas rurales.
212. El FIDA trabajó junto con la CONAFOR, entidad encargada de ejecutar tres proyectos (el PRODESNOS, el DECOFOS, y el PRODEZSA), y con la SAGARPA y el FIRCO, entidades encargadas de ejecutar dos proyectos (el PDRRH y el PNM). Algunas de las colaboraciones conllevaron resultados positivos, como con la CONAFOR, ya que tanto ella como el FIDA acumularon nuevos conocimientos que aplicaron en el diseño, ejecución y supervisión de los proyectos a su cargo.
  213. **La colaboración con la SAGARPA (la actual SADER) cesó en 2010**, cuando se terminaron de ejecutar los dos proyectos en los cuales estuvo involucrada. Ello se debió a cambios en las políticas nacionales que llevaron a la SADER a orientarse a productores ya insertos en circuitos comerciales (véase el capítulo II) y menos a pequeños productores pobres.
  214. El FIDA trabajó principalmente con organismos federales. En el futuro, que se involucren los estados puede ser importante, no solamente por los recursos financieros sino también para asegurar sinergias con sus programas e iniciativas y por ende facilitar la ampliación de escala. Según la evaluación del DECOFOS, hubo pocas iniciativas de los estados para apoyar ampliaciones de escala de emprendimientos exitosos<sup>93</sup>.
  215. **Instituciones internacionales.** El FIDA no trabajó con organismos internacionales como el Banco Mundial (que ha mantenido actividades de asistencia técnica e inversión en el sector agrícola y en la gestión de los recursos naturales) y el BID (que ha financiado inversiones en infraestructuras de investigación con tecnologías avanzadas), aunque figuraban en los COSOP como posibles socios de los programas en el país<sup>94</sup>. El FIDA recibió cofinanciamiento del FMAM, que donó fondos para dos proyectos, el DECOFOS y el PNM, y del Fondo Fiduciario de España para el Mecanismo de Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria, que cofinanció con USD 15 millones el préstamo para el PRODEZSA.
  216. **Agencias de las Naciones Unidas.** Con la excepción de la CEPAL, no hay evidencia de una colaboración intensa entre el FIDA y otras agencias de las Naciones Unidas en México. Sin embargo, a través de consultores nacionales, desde finales de 2017, el Fondo pudo participar en reuniones con los equipos en el país de las distintas agencias de las Naciones Unidas presentes en México y acceder a los temas de interés que se debatían.
  217. El FIDA empezó una colaboración con la FAO en 2018 para la preparación de la publicación *Cerrar las brechas, nota de política pública para la inclusión de la perspectiva de género e intercultural en la agricultura y el desarrollo rural*. El objetivo era sensibilizar sobre este tema a quienes con sus decisiones afecten a las mujeres indígenas del medio rural. Elementos del diagnóstico se presentaron en el foro “Mujer Rural e Indígena y el Derecho a la Alimentación”, organizado en la Cámara de Diputados, con el objetivo de difundirlos entre el personal de la SADER (antes la SAGARPA), la Secretaría del Bienestar (antes la SEDESOL) y el INPI (antes la CDI), la agencia que representa la nueva institucionalidad indígena. Sin embargo, no hubo cooperación con la FAO en el contexto de la cartera de proyectos financiados por el FIDA<sup>95</sup>.
  218. A nivel regional, el FIDA colaboró con la oficina en México de la CEPAL en una donación para estudiar la política industrial rural que buscó “fortalecer la participación de pequeños productores, empresas y organizaciones en cadenas de

<sup>93</sup> En el PRODESNOS, los consejos técnicos establecidos en los estados fueron plataformas para promover la convergencia y la coordinación entre instituciones de los gobiernos federal, estatal, organizaciones civiles, instituciones de investigación y enseñanza y representantes de los beneficiarios.

<sup>94</sup> Con el Banco Mundial, el FIDA preparó una nota de política pública para una estrategia de inclusión productiva (véase sección C a continuación relativo al diálogo sobre políticas).

<sup>95</sup> El Programa Mundial de Alimentos no tiene oficina de país en México.

- valor rurales en América Latina y el Caribe". Sus objetivos específicos fueron:
- i) diseñar políticas industriales rurales fortaleciendo cadenas de valor centradas en las necesidades de los pequeños productores; b) fortalecer las capacidades de los gobiernos nacionales y locales en formular una política industrial rural, y
  - c) desarrollar metodologías para diseñar políticas industriales rurales que contribuyan a cerrar las brechas de productividad e ingresos en América Latina y el Caribe.
219. Producto de esta colaboración son 32 publicaciones conjuntas del CEPAL y el FIDA que proporcionan información sobre cómo fortalecer las cadenas de valor (como en el *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*) o cómo diseñar seguros para pequeños productores en América Central. De este último trabajo han salido propuestas para establecer un sistema regulatorio en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá. Para México se desarrolló una metodología para mejorar la cadena de valor porcina. Las enseñanzas extraídas de las cadenas de valor pueden servir como una lente para resaltar los puntos fundamentales de las políticas públicas<sup>96</sup>. Hasta la fecha, todavía no hay evidencia sobre el uso de esta metodología en la cartera de préstamos de México.
220. **Organizaciones no gubernamentales.** El FIDA aprobó donaciones a la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social A.C., a la Red Indígena de Turismo Alternativo, a la Fundación Nacional de Mujeres por la Salud Comunitaria y al Rimisp. Con la destacada excepción del Rimisp (que se examina en la sección del diálogo sobre políticas), la evaluación no ha encontrado pruebas de que se hayan interiorizado las enseñanzas extraídas de la mayoría de estas donaciones, de las cuales consta poca documentación. Tampoco se encontró evidencia de asociaciones con el sector privado, pese a que el COSOP (2013-2018) reconociera la importancia de esta asociación.
221. **Fuera de las entidades del Gobierno, las mayores asociaciones del FIDA se dieron a través del programa de donaciones.** En particular, deben destacarse las donaciones para la UNIANDES, para el Rimisp y para el Grupo de Diálogo Rural. Este grupo se inició en 2011 y pasó por varias etapas; como resultado de ese proceso se publicó un libro en 2013. Entre 2013 y 2016 el Grupo de Diálogo Rural se expandió y se disgregó dos grupos, uno de juventud rural y otro denominado Grupo de Agenda Rural<sup>97</sup>. De la asistencia a este grupo se generó la estrategia del PPTP. El FIDA financió estas actividades, pero participó en estos diálogos de forma esporádica porque carecía de oficina en México y se modificaba la agenda del personal del FIDA que participaba en las reuniones.
222. **Calificación.** Durante los últimos doce años, a nivel de país, más allá de las organizaciones gubernamentales indispensables para el ciclo de los proyectos, las asociaciones fueron limitadas, particularmente con las organizaciones internacionales, que desconocen las operaciones del FIDA. Como dato positivo, se puede señalar el intento de fortalecer las relaciones con algunas agencias de las Naciones Unidas desde 2017. La colaboración con CEPAL fue manejada a nivel regional, con poca vinculación con la cartera del FIDA en México y, además, con algunas donaciones se estimuló el diálogo con instituciones nacionales y regionales de investigación. Sin embargo, salvo excepciones, no se aprovechó la oportunidad para internalizar las enseñanzas extraídas y enriquecer la cartera de los proyectos. Uno de los factores principales fue la ausencia de un representante oficial del FIDA en el país. Así pues, la calificación para las asociaciones es **moderadamente insatisfactoria (3)**.

<sup>96</sup> Las publicaciones están disponibles en: <https://www.cepal.org/es/proyectos/cepal-fida>

<sup>97</sup> El grupo de juventud rural lo componen unas 60 personas y participan siete organizaciones, se concentra en fomento económico y se encarga de identificar necesidades de infraestructura productiva en comunidades marginadas. El grupo de agenda rural lo componen unas 15 personas. El Grupo de Diálogo Rural, compuesto por 46 personas, busca poner evidencia empírica en la discusión de la política pública; este grupo ha trabajado con SHCP, la SEDESOL y la SAGARPA, pero esta se retiró del grupo.

### **Diálogo sobre políticas a nivel nacional**

223. En esta sección se examina la contribución al diálogo sobre políticas de las donaciones y de los préstamos en sus diferentes etapas (preparación, diseño, ejecución, SyE). Para ello se han tenido en cuenta las directrices del COSOP (2007-2012) sobre lo que se busca con el diálogo sobre políticas y que se recoge, implícitamente, en el último COSOP (2013-2018): elegir las enseñanzas extraídas que deberán reproducirse y formular nuevas metodologías para reproducir y ampliar esas enseñanzas.

### **Involucramiento a través de actividades financiadas por préstamos**

224. **Con algunas excepciones, los proyectos ejecutados han generado un diálogo sobre políticas limitado.** Varias razones lo explican: en primer lugar, en la parte inicial del período evaluado, la limitada interacción del FIDA con los proyectos y con el Gobierno le impidió conocer con detalle la realidad del medio rural mexicano, y en segundo, el FIDA no tuvo un diálogo permanente con el Gobierno de México a un nivel que permitiera dar continuidad a los proyectos y asegurar asignaciones presupuestarias acordes al ritmo de ejecución convenido por ambas partes.
225. Con algunos proyectos se financiaron seminarios para elevar los conocimientos de los ejecutores y beneficiarios de los proyectos. Según el informe de terminación del PRODESNOs, se realizaron dos talleres de diálogos sobre políticas entre diferentes instituciones del Gobierno de México, así como dos actividades de mejora en los mecanismos de administración y gestión de los recursos de la CONAFOR<sup>98</sup>. Por su parte, con el DECOFOS se generaron enseñanzas extraídas que se están paulatinamente trasladando al PRODEZSA<sup>99</sup>.

### **C. Donaciones**

226. **Las donaciones fueron un instrumento esencial para el diálogo sobre políticas.** En el COSOP (2013-2018) se identifican en particular las donaciones vigentes al iniciarse el nuevo programa en el país: a) al Rimisp (TAG-1449), para apoyar el diálogo sobre políticas en el Grupo de Diálogo Rural; b) a la UNIANDES (TAG-1373), para examinar el vínculo entre los programas de transferencias condicionadas y los de generación de ingresos; c) a la asistencia técnica no reembolsable para apoyar a las unidades de banca de desarrollo y de productividad económica de la SHCP en el análisis del tema de la inclusión productiva, y d) al programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia para el diálogo de políticas.
227. En la donación a la UNIANDES (ya mencionada en la sección sobre la gestión de los conocimientos) se examina la pertinencia para el desarrollo rural de las experiencias de transferencias monetarias condicionadas en seis países de América Latina (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú). En el caso de México, se examinó la posible existencia de sinergias entre lo que era el programa de transferencias Progres-a-Oportunidades con el programa de fomento productivo rural Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). En la investigación se concluyó que esa sinergia o complementariedad entre programas de protección social y proyectos de desarrollo rural no había sido observada de forma simultánea a lo largo de los diferentes estudios.
228. Según la investigación, no hubo sinergias entre los programas del Oportunidades y el PROCAMPO. En ella también se encontró que la eliminación de las transferencias monetarias del Oportunidades y del PROCAMPO reduciría el ingreso real de los beneficiarios en cerca del 7 % y el 1 %, respectivamente (CEDE, pág. 40). La donación para la UNIANDES ayudó al FIDA a usar de forma más articulada y

<sup>98</sup> CONAFOR y FIDA (2014), pág. 14.

<sup>99</sup> Por ejemplo, la importancia de trabajar en escala, la vinculación entre la agenda relativa al cambio climático y la de reducción de la pobreza, las formas de trabajo innovadoras que se reflejan en las Reglas de Operación de la CONAFOR y una forma de trabajar en las agencias estatales que mejoren la sostenibilidad de los resultados.

- estratégica sus herramientas, tales como: i) préstamos para proyectos ligados directamente a un objetivo amplio de política; ii) asistencia técnica para diseñar y ejecutar reformas, y iii) plataformas para el establecimiento de diálogos sobre políticas.
229. EL FIDA financió la asistencia técnica del Rimisp para el PPTP. **Su propósito fue aumentar la producción, la productividad y los ingresos** de los hogares rurales beneficiarios del PROSPERA, **y promover su acceso efectivo a las políticas y programas de fomento productivo** para los cuales calificaban. De este esfuerzo se derivaron: i) un proyecto piloto que luego se expandió para convertirse en el PROINPRO, y ii) una nota de política pública para una estrategia de inclusión productiva con enfoque territorial para la superación de la pobreza rural en México. Esta nota fue preparada por el FIDA y el Banco Mundial con el apoyo del Rimisp, y contribuyó a establecer un diálogo con el equipo de transición de gobierno de la Secretaría de Bienestar (la Subsecretaría de Inclusión Productiva y el INAES).
230. El PPTP se centró en un grupo objetivo de hogares extremadamente pobres y fue ejecutado por la Coordinación Nacional del PROSPERA, junto con la Unidad de Productividad Económica de la SHCP y la SEDESOL (actual Secretaría de Bienestar). En la estrategia del PPTP se combinaba el diálogo sobre políticas de quienes toman las decisiones a nivel nacional con el fortalecimiento de las organizaciones de base de las personas pobres del medio rural y de sus capacidades. Se esperaba que organizaciones más fuertes y con mayor capacitación pudieran priorizar sus demandas, presentarlas a los 15 programas del Gobierno y utilizar eficazmente los recursos de esos programas. Sin embargo, un estudio sobre este programa concluye que **sus avances y resultados fueron menores de lo esperado**<sup>100</sup>, a causa de la imposibilidad de lograr que otras 14 entidades independientes del PROSPERA insertaran a los beneficiarios del PPTP en cada uno de sus programas.
231. Con otra donación (al Rimisp para el Desarrollo de diálogo sobre políticas para conseguir un impacto a gran escala (2013-2016)) se apoyó al **Grupo de Diálogo Rural** en Colombia, el Ecuador, El Salvador y México para promover un diálogo sobre políticas para el sector rural. Esta donación continuó un trabajo iniciado por el Rimisp y apoyado por el FIDA sobre Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo (2010-2013). Los objetivos del proyecto fueron, a saber: i) mejorar las estrategias, las políticas, los marcos legales y los programas nacionales en cada uno de los países participantes, como consecuencia del proceso de diálogo sobre políticas que conducirán los grupos de diálogo rural; ii) investigar y entablar debates sobre instrumentos innovadores de inversión en desarrollo rural con los responsables de la formulación de políticas, y iii) para el FIDA, introducir herramientas y procesos innovadores en el diálogo sobre políticas en la región de América Latina y el Caribe.
232. El Grupo de Diálogo Rural de México propuso unas políticas a largo plazo que incluían un pacto social para el crecimiento y la competitividad del medio rural, el empleo y la productividad, la equidad y la sustentabilidad. Se basaba en el reconocimiento a la heterogeneidad y las múltiples dimensiones de la pobreza, así como a su desigual distribución territorial en el país, siendo las zonas rurales las más rezagadas. Algunas de estas ideas fueron acogidas por la Administración del entonces Presidente Enrique Peña Nieto, la cual invitó al FIDA y al Rimisp a trabajar en el diseño del PPTP. En esta asistencia técnica colaboró el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> Citlalli Hernández Juárez (Coordinadora), Laura G. Dávila Lárraga e Iliana Yaschine Arroyo: *Estudio sobre el Programa Piloto Territorios Productivos 2016* (Estudio PPTP). Equipo de investigadores: Cristina Tovar, Luis Arévalo, Fernando Cortez, Mariana Rodríguez, César Manzano, Marcela Herrera y Juan Pablo Anchondo.

<sup>101</sup> Según el informe de autoevaluación del impacto del programa a gran escala, "El Grupo de Diálogo Rural México publicó en 2012 una propuesta de política que fue utilizada por la actual administración en el desarrollo de políticas para las áreas rurales. Por otra parte, el gobierno invitó a FIDA y a RIMISP para trabajar conjuntamente en el diseño

233. Mediante la donación al Rimisp Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogo de políticas 2016 y 2018 se financió la investigación dirigida a estudiar la manera en que las políticas de Colombia, el Ecuador, México y el Perú inciden sobre las oportunidades económicas de los jóvenes de las zonas rurales. Además, se apoyó al Grupo de Diálogo Rural, cuyo objetivo era influir en las decisiones sobre la política pública que afectaban las condiciones y oportunidades de desarrollo de los jóvenes del medio rural. En 2017, el Grupo de Diálogo Rural presentó el documento "Diagnóstico de las juventudes rurales en México", elaborado por el Rimisp y otras instituciones<sup>102</sup>. También participaron en la presentación del documento representantes del FIDA.
234. Si bien los préstamos promovieron pocas acciones de diálogo sobre políticas públicas, es menester notar que, a través de las donaciones, hubo una serie de iniciativas dirigidas explícitamente a fomentar debates e insumos para orientar políticas públicas (en el contexto de los grupos de diálogo rural). También se compararon experiencias entre países de la región (en la donación a la UNIANDES) y se utilizaron estudios y debates para experimentar con iniciativas de enlaces entre programas de protección social e inversiones productivas. No todas estas últimas iniciativas fueron exitosas, pero sin embargo se aprecian los esfuerzos hechos por el FIDA en un país donde no tenía representación oficial. La calificación del involucramiento en políticas públicas es **moderadamente satisfactoria (4)**.

#### **Calificación de las actividades no crediticias**

235. El conocimiento constituye el principal activo del FIDA para influir en el desarrollo rural. Si los proyectos financiados por el FIDA representan una "propuesta de valor", México puede usar los conocimientos generados para desarrollar el entorno rural, como sugería uno de los COSOP. Para poder ofrecer esa propuesta de valor el FIDA necesita mejorar su capacidad para aprender ya sea con los proyectos o con el diálogo sobre políticas.
236. El FIDA y el Gobierno de México tienen la oportunidad para mejorar sus resultados en la gestión de los conocimientos y el diálogo sobre políticas. Estas dos actividades se han realizado de forma separada e independiente, lo que ha limitado las posibilidades de aprovechar las sinergias que pudiera haber entre ellas.
237. La falta de representación del FIDA en México y los escasos recursos humanos que atienden el programa en el país (a pesar del apoyo de consultores en el diseño y supervisión de los proyectos) explican en gran parte la falta de asociaciones con actores claves, nacionales e internacionales. Además, la integración entre actividades financiadas por las donaciones y la cartera de préstamos permaneció limitada, como si hubieran recorrido rutas paralelas. El FIDA y el Gobierno de México habrían podido aprender de sus experiencias a través de los proyectos si hubiesen prestado más atención al diseño (marco lógico), a la supervisión y a las disposiciones institucionales y organizativas. Teniendo en cuenta las secciones anteriores, la calificación global de las actividades no crediticias es **moderadamente insatisfactoria (3)**.

---

del PPTP, que ahora está siendo implementado por la SEDESOL y beneficia a 2 millones de personas en 17 territorios de cinco estados. El rol del Grupo de Diálogo Rural fue importante en tanto se constituyó en un foro consultivo del PTP y su núcleo está conformado por el equipo técnico asesor del mismo" (véase Fernández (2016), pág. 8).

<sup>102</sup> La sede subregional de la CEPAL, la cátedra de Dinámicas Territoriales y Bienestar de la Universidad Iberoamericana, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y cuatro organizaciones de la sociedad civil: el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, México Social, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias y Oxfam México y el Rimisp.

Cuadro 18  
**Calificación de las actividades no crediticias**

<i>Actividad</i>	<i>Calificación</i>
Gestión de conocimientos	3
Asociaciones	3
Diálogo sobre políticas	4
Actividades no crediticias	3

Fuente: EEPP (2018).

### Observaciones principales

- En los COSOP de 2007-2012 y 2013-2018 se plantearon objetivos de gestión de los conocimientos, pero no se definieron ni una estrategia ni asignaron recursos para gestionarlos. La experiencia de los préstamos no se tradujo en productos de conocimiento y el FIDA y el Gobierno no establecieron un sistema para capitalizar las enseñanzas extraídas.
- Mediante las donaciones se crearon oportunidades de aprendizaje, no siempre aprovechadas. Los ejemplos más exitosos fueron el Grupo de Diálogo Rural con el Rimisp y la colaboración con la UNIANDES en un estudio multinacional sobre las transferencias condicionadas.
- Las asociaciones del FIDA se concentraron en las entidades gubernamentales necesarias para el diseño, la aprobación y el seguimiento de los préstamos. Hubo poca colaboración con otras instituciones financieras internacionales (IFI) y, a partir de 2017, se intentó participar más activamente en las reuniones de otros organismos de las Naciones Unidas. Las colaboraciones con entidades no gubernamentales fueron escasas, y prácticamente inexistentes con el sector privado.
- La cartera de donaciones permitió crear alianzas con organizaciones nacionales e internacionales de investigación científica y, aunque valiosas, tuvieron poca vinculación con la cartera de préstamos.
- Pese a la poca contribución de la cartera de préstamos al diálogo sobre políticas, con las donaciones se fomentaron “mercados de ideas” y crearon oportunidades importantes para analizar y comparar políticas públicas entre países, fomentar debates y proponer cambios en las política públicas.

## V. Desempeño de los asociados

### A. FIDA

#### Desempeño en el ámbito de los proyectos (diseño y ejecución)

238. Entre 2007 y 2018 el FIDA mejoró su desempeño en la forma de gestionar los proyectos. La mejora fue más evidente en materia de supervisión que en materia de diseño y gestión de los conocimientos.
239. Respecto a la pertinencia del **diseño de los proyectos**, en el capítulo sobre los resultados de la cartera se anotaron algunas limitaciones:
- (i) La falta de un análisis exhaustivo de los problemas relativos al desarrollo que los proyectos buscaban resolver. En el diseño de los proyectos se tiende a proponer soluciones y componentes similares (p. ej., formar grupos, dar asistencia técnica), aun cuando el contexto social, cultural y geográfico sea distinto.
  - (ii) Según la opinión de los representantes de las entidades públicas responsables de los proyectos, los informes de diseño son largos<sup>103</sup> y, a veces, poco precisos y no siempre reflejan bien la realidad de la Administración mexicana, sobre todo en aspectos normativos.
240. **En 2008 el FIDA comenzó a supervisar los préstamos directamente.** Hasta entonces la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) supervisaba los préstamos para el PDRRH, el PNM y el PRODESNOS<sup>104</sup>. La supervisión del DECOFOS muestra los logros en la mejora de la práctica de supervisión. El FIDA y el Gobierno de México acordaron la estructura y funciones del equipo técnico de expertos encargado de administrar este proyecto a nivel central y estatal. Dos aspectos que facilitaron la puesta en marcha del DECOFOS fueron compartir el diseño con la entidad ejecutora, la CONAFOR, y encargar su ejecución al equipo que se hizo cargo del PRODESNOS, capitalizando lo aprendido en este proyecto y fortaleciendo la operatividad del DECOFOS. El personal del FIDA se mantuvo en contacto con el personal de la CONAFOR y la NAFIN. Durante las misiones, se acordaron medidas para fortalecer la capacidad de la Unidad de Gestión del Proyecto y la ejecución del proyecto. La supervisión le permitió al FIDA prestar apoyo oportuno y responder a los cambios que se presentaron durante el transcurso del proyecto (p. ej., sistemas de control presupuestario y formatos de contratos).
241. **El Fondo no tiene oficina del FIDA en el país ni personal permanente en México.** Una solución alternativa fue trabajar con consultores o especialistas técnicos locales para que prepararan proyectos y desarrollaran otras actividades para el FIDA. Uno de esos consultores fue la persona de contacto del FIDA en México y su representante *de facto* en el país. Esta situación se ha mantenido aunque, desde 2017, el FIDA disponía ya de una oficina subregional en Guatemala (actualmente, en Panamá) que cubría México y América Central. El representante del FIDA en la oficina subregional compartía la responsabilidad para cinco o seis países, lo que limitaba su capacidad de seguimiento de los proyectos en México. Estas disposiciones han sido insuficientes para mantener unas relaciones adecuadas con el Gobierno, administrar el programa y solucionar problemas. Cabe constar que los consultores no tienen la misma autoridad para tomar decisiones que el personal del FIDA y, ni tienen el mismo poder cuando se trata de debatir temas importantes

<sup>103</sup> Los informes de diseño relativos al PDRRH, el PNM y el PRODESNOS tienen 362, 396 y 746 páginas, respectivamente. Los informes más recientes del PRODEZSA, el PROINPRO y el PROECO son menos voluminosos (165, 212 y 166 páginas, respectivamente). En contraste, el informe de diseño del DECOFOS tiene solo 86 páginas.

<sup>104</sup> En el caso del Proyecto de Fortalecimiento del PNM, el personal del FIDA visitó México varias veces entre 2008 y 2009 para tratar de reflotar el proyecto, pero no tuvo éxito. En el caso del PRODESNOS su ejecución se demoró porque, entre otros factores, el personal de UNOPS "no tenía el contexto y entendimiento de los procesos y naturaleza de la CONAFOR" (CONAFOR y FIDA (2014) pág. 20, párr. 62).

sobre los resultados de la cartera o las políticas públicas. Además, de promedio, se cambió al GPP en México cada dos años durante el período de la evaluación<sup>105</sup>.

242. El FIDA mejoró su desempeño en la gestión de los conocimientos en el ámbito de los proyectos y en el diálogo sobre políticas, pero en ambos todavía hay espacio para la mejora. En los proyectos, el FIDA puede mejorar también su diseño prestándole mayor atención al análisis de los problemas de desarrollo que quiere encarar y el ciclo lógico entre el problema, las intervenciones (soluciones) y los resultados previstos.
243. La introducción de la supervisión directa permitió al personal del FIDA seguir más de cerca la evolución de los préstamos y actuar sobre las recomendaciones de sus misiones de supervisión. A pesar de ello, la falta de presencia en el país ha sido un factor limitante para colaborar con los asociados en el país. El FIDA apoyó al Grupo de Diálogo Rural, cuyos miembros incluían una asociación de personas interesadas en la problemática de la pobreza rural y el desarrollo económico de los campesinos. Este grupo propuso reformas legales que llegaron a entrar en vigor, pero sin embargo, el FIDA participó esporádicamente en estos diálogos sobre políticas.
244. **El FIDA se demoró en adoptar métodos expeditos para gestionar los préstamos.** Específicamente, hasta 2016 el FIDA verificaba las solicitudes de desembolso exigiendo la documentación física, la cual debía mandarse por correo certificado a Roma, para que los oficiales de los proyectos y de desembolsos los verificaran; ahora los oficiales encargados de los préstamos aprueban o rechazan las transacciones con base en documentos electrónicos, a los cuales les sigue el envío de los documentos físicos, si las circunstancias lo ameritan<sup>106</sup>. Entidades como el Banco Mundial y el BID adoptaron hace diez años métodos electrónicos para realizar las transacciones de desembolso con los países. Además, según la SHCP, a diferencia del Banco Mundial y el BID, el FIDA no se ha sumado a los acuerdos establecidos con la Secretaría de Función Pública en materia de normalización de procesos de adquisición y contratación y de auditoría.
245. El desempeño del FIDA se califica como **moderadamente insatisfactorio (3)**. Cabe señalar que esta calificación se refiere a las disposiciones institucionales y no al desempeño individual del personal del FIDA.

## B. Gobierno

246. El **Gobierno de México tiene la capacidad para diseñar y ejecutar** los proyectos que el FIDA apoya. No obstante, **la experiencia del programa en el país muestra que la efectividad de su ejecución fue inferior de lo esperado**. Este resultado obedece, entre otras razones, a que no se integraron bien las políticas relativas al desarrollo rural. De los siete proyectos ejecutados en el período evaluado, en dos se desembolsó cerca del 100 %. Además, los importantes retrasos en la puesta en marcha de los proyectos se debió a la insuficiente disponibilidad de recursos de contrapartida y a cambios en la política sectorial.

### Diseño de los proyectos

247. En el diseño de los proyectos, el Gobierno no siempre participó de manera activa a la hora de identificar problemas, analizar la efectividad de las intervenciones propuestas o examinar con rigor si la organización institucional que se proponía y las entidades ejecutoras que se identificaban podían conducir a los resultados esperados.

<sup>105</sup> Los GPP en México fueron: Iván Cossío (2006-2007), Ladislao Rubio (2008-2011), Tomás Rosada (2012-2014), de nuevo Iván Cossío (2015-2016), Tomás Rosada (2016-2017) y Juan Diego Ruiz Cumplido (desde 2017).

<sup>106</sup> Desde 2011 se puso en marcha el desembolso con instrumentos simplificados, esto es, un formulario y un informe, que es una salida de los sistemas de registro y que se tramitaban por vía electrónica.



248. Estas carencias fueron patentes en los primeros proyectos ejecutados (el PDRRH y el PNM) pero también en el PROINPRO, donde no se examinó con cuidado el riesgo que implicaba ejecutar la estrategia de inclusión productiva<sup>107</sup>. Además, al proceder con los acuerdos de préstamo, el Gobierno aceptaba el diseño del FIDA, el cual adolecía de las limitaciones que se han señalado anteriormente.

### **Ejecución de los proyectos**

249. **De manera general, los proyectos sufrieron complicaciones en su gestión por deficiencias en su diseño, cambios en la política sectorial**, atrasos en los fondos de contrapartida y falta de seguimiento de algunas entidades. A pesar de los esfuerzos de los distintos Gobiernos por dar autonomía a las entidades ejecutoras de los préstamos del FIDA, las transiciones políticas afectaron la gestión al cambiar las prioridades generales del Gobierno y, en algunos casos, disminuir la apropiación de recursos para los proyectos en ejecución.
250. **Los mayores cambios en las políticas se dieron al inicio COSOP (2007-2012)** e impactaron en los préstamos para el PDRRH y el PNM. En el primer caso, con la transferencia de la gestión del proyecto de la Subsecretaría de Desarrollo Rural a la de Agricultura en la SAGARPA se restringieron las sinergias entre los distintos componentes del proyecto. Por otra parte, la expedición de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001 cambió el marco legal y la institucionalidad rural, impulsó la creación de nuevos organismos, creó el programa Alianza para el Campo y modificó las prioridades de inversión y los aportes de los estados a los programas rurales.
251. Estos cambios obstaculizaron la gestión de los proyectos. Los escasos resultados se derivan de la discrepancia entre el entorno legal e institucional en el momento de diseñar el proyecto y en el de ejecución. El diseño del PDRRH se mantuvo y no se tuvo en cuenta el abandono de la política hulera y los cambios organizativos y legales que produjo la nueva política agrícola. Algo similar ocurrió con el PNM. En 2007, la SAGARPA decidió eliminar la duplicación de programas, reduciéndolos de 57 a 8, y uno de los eliminados fue el relativo a las microcuencas, bajo el cual caía el préstamo del FIDA. Esta decisión desactivó el programa, el cual no tenía su propio presupuesto y no aparecía en la estructura programática de SAGARPA.
252. **Los retrasos a la hora de desembolsar los recursos de contrapartida** afectaron la gestión del PDRRH y del PNM y los desembolsos del FIDA, que alcanzaron el 65 % y el 30 % del monto del préstamo, respectivamente. La situación cambió con el PRODESNOS y el DECOFOS: el Gobierno cumplió con los compromisos de desembolso y el FIDA pudo desembolsar casi todo el monto prestado.
253. Las intervenciones **no se integraron bien en los sectores, organizaciones y niveles de gobierno** que definen y ejecutan el programa de desarrollo rural y los préstamos del FIDA. La SAGARPA se caracterizó por su desempeño insuficiente en la gestión del PDRRH, el PNM y el PRODEZSA (que posteriormente se trasladó a la CONAFOR) y por la ausencia de resolución de los problemas que había creado al término del PNM. El FIRCO, adscrito a la SAGARPA y ejecutor directo de este proyecto, no tuvo éxito en su intento de rescatarlo y el proyecto que el FIDA financiaba. La SAGARPA no es solo la responsable de los problemas que se presentaron en la ejecución de estos dos proyectos; tampoco el PRODEZSA avanzó mientras fue la entidad ejecutora. La puesta en marcha efectiva no comenzó hasta 2016, cuando la CONAFOR se encargó de su gestión después de una compleja negociación.

<sup>107</sup> Este riesgo consistía en lo siguiente: i) los recursos para ejecutar esta estrategia no dependían del PROSPERA, el organismo ejecutor del proyecto, sino de otros organismos gubernamentales que operaban programas de fomento productivo con sus propias normas, las que no siempre podían cumplir las familias del PROSPERA, las beneficiarias del PROINPRO, y ii) estas entidades tienen un presupuesto que cubre otros programas además de la estrategia de inclusión productiva.

254. La CONAFOR ejecutó los préstamos para el PRODESNOS y el DECOFOS y está ejecutando el del PRODEZSA. Esta entidad ha sido la que mejor ha gestionado los proyectos durante el período de la evaluación. A pesar de ello, hay aspectos de la gestión que la CONAFOR aún puede mejorar para agilizar la ejecución de los proyectos y lograr que los beneficios perduren, como por ejemplo definir mejor los perfiles que requiere para contratar a los asesores de los proyectos; el no haberlo hecho en el DECOFOS limitó el número de beneficiarios objetivo en su convocatoria inicial, demorando la prestación de asistencia técnica.
255. Los proyectos financiados por el FIDA tienen un impacto limitado sobre la institucionalidad pública. Aunque algunas intervenciones se han institucionalizado, las pruebas sugieren que no existió una estrategia sistematizada para lograrlo. Un ejemplo es el caso del DECOFOS, cuyas acciones se realizaron en un principio a través de lineamientos de operación. Estos se establecían anualmente, eran flexibles y se adaptaban a las realidades de las comunidades donde se ejecutaba el DECOFOS, permitiendo identificar a la población vulnerable, que tradicionalmente no se beneficiaba de los programas de apoyo. Los lineamientos se terminaron al cerrarse el proyecto, cuando, por orden del Gobierno Federal, la CONAFOR tuvo que usar las Reglas de Operación normalizadas, las cuales facilitan las prácticas administrativas pero no se adaptan a las condiciones locales que enfrentan los grupos más vulnerables.
256. El desempeño del Gobierno se califica como **moderadamente insatisfactorio (3)**. Sin embargo, su desempeño fue insatisfactorio al comienzo del período, fundamentalmente por la reducción de recursos presupuestarios, lo que limitó las estrategias de acción para los proyectos contratados. La SAGARPA jugó un papel central en ese desempeño, pues estaba encargada de la política sectorial y de conducir tres proyectos que el FIDA había financiado: los dos primero produjeron resultados insatisfactorios y el tercero pasó a ejecutarlo la CONAFOR. **El desempeño en la segunda mitad del período fue moderadamente satisfactorio**, calificación que se deriva de los resultados relativamente satisfactorios en el PRODESNOS y el DECOFOS y del nivel reducido de ejecución del PROINPRO.

#### Observaciones principales

- Entre 2007 y 2018, el FIDA mejoró su apoyo a la cartera a través de la supervisión directa, lo que le permitió involucrarse en la resolución de los problemas en la ejecución. Sin embargo, continuaron algunas debilidades en el diseño de los proyectos (análisis no profundizado, realidad de la Administración mexicana y aspectos normativos no siempre bien asimilados).
- La ausencia de un representante oficial del FIDA en México impidió al Fondo tomar decisiones rápidas y estar presente en reuniones con sus asociados. También le impidió capitalizar los conocimientos y las enseñanzas extraídas. Estas situaciones se unieron a otras como la demora en la adopción de métodos expeditos para gestionar los préstamos.
- Por parte del Gobierno, no se aprovecharon las capacidades técnicas durante la fase de diseño de los proyectos y no se prestó atención suficiente a los riesgos institucionales. Los cambios en las políticas sectoriales generaron un vacío en la ejecución de algunos proyectos.

## VI. Síntesis de los resultados de la estrategia del programa en el país

### Desempeño del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

#### Objetivos estratégicos de los COSOP

257. Dos COSOP operaron durante el período que cubre esta EEPP, el de 2007-2012 y el de 2013-2018. El primero de ellos se benefició de la EPP que hizo la IOE en 2006 y **siguió la mayoría de las recomendaciones de esa evaluación, excepto las correspondientes a establecer un sistema más sólido de SyE de los proyectos y la hecha al FIDA de estar presente físicamente en el país** (véase el anexo VI). Las limitaciones causadas por los débiles sistemas de SyE ya fueron discutidas en el capítulo sobre los resultados de la cartera y en la sección sobre la gestión de los conocimientos. La ausencia de personal permanente del FIDA también se ha tratado, concretamente en el capítulo anterior sobre el desempeño de los asociados.
258. En el COSOP (2007-2012) se presentaron tres objetivos estratégicos, y en el de 2013-2018, dos. Los objetivos 1 y 2 son similares en ambos COSOP, mientras que en el COSOP 2007-2012 se define un tercer objetivo (extraer enseñanzas) que puede aplicarse a ambos COSOP. El cuadro 19 presenta la relación acotada de los objetivos de los dos programas en el país.

Cuadro 19

**Objetivos estratégicos de los COSOP 2007-2012 y 2013-2018**

	COSOP (2007-2012)	COSOP (2013-2018)
Objetivo estratégico 1	Contribuir a generar ingresos sostenibles y empleo permanente	Contribuir a que los pequeños productores agrícolas y los campesinos aumenten significativamente su productividad
Objetivo estratégico 2	Contribuir a aumentar la eficacia, eficiencia e impacto del gasto público en actividades respaldadas por el FIDA que se están llevando a cabo en el marco de programas gubernamentales	Contribuir a mejorar la eficiencia y la equidad del gasto público orientado al desarrollo económico de los pequeños productores agrícolas y los campesinos
Objetivo estratégico 3	Fortalecer la capacidad de extraer enseñanzas para formular metodologías eficaces que permitan reproducir y ampliar las estrategias de desarrollo rural y las disposiciones para la ejecución	

Fuente: COSOP (2007-2012) y COSOP (2013-2018).

259. La estrategia buscaba atacar tres problemas existentes en los hogares rurales: i) el lento crecimiento de la productividad; ii) la lenta disminución de la pobreza rural y de la inseguridad alimentaria, y iii) la regresividad del gasto público agropecuario y la insuficiente calidad del gasto dirigido a los pequeños productores y campesinos.
260. **Los dos COSOP definieron objetivos pertinentes porque buscaban resolver problemas que afectasen a los pequeños productores y estuviesen alineados con los programas del Gobierno** y con el Marco Estratégico del FIDA. Los habitantes de las zonas rurales son pobres por su baja productividad, causada por el limitado e inequitativo acceso a los programas gubernamentales. Mejorar esta situación es esencial para elevar su nivel de vida. Los objetivos estratégicos de los COSOP también están en línea con los programas del Gobierno de México, en los que se identificaba al sector de los pequeños productores rurales como un grupo objetivo de sus programas. La política gubernamental se presenta en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa para Democratizar la Productividad y en la CNCH. Por otra parte, el objetivo de los dos COSOP de reducir la pobreza rural y

el objetivo del COSOP (2007-2012) de usar las enseñanzas extraídas en beneficio de las personas pobres de las zonas rurales es coherente con la estrategia del FIDA de utilizar su conocimiento para promover el desarrollo agrícola y rural en las zonas más pobres.

261. Sin embargo, la articulación con programas públicos no fue suficiente: en el capítulo sobre los resultados de la cartera se documentan los problemas que ocasionaron los cambios de políticas de la SAGARPA y la falta de asignación presupuestaria. Esto afectó el desempeño y los resultados de los proyectos. En este sentido, en el COSOP (2013-2018) se reconocieron las carencias pasadas: insuficiente vinculación con programas y políticas públicas y subestimación de las consecuencias de los cambios de políticas derivados de los cambios de Gobierno.
262. En el COSOP (2007-2012) se identificó la **ventaja comparativa** del FIDA en la capacidad de innovar y prestar asistencia técnica con proyectos pilotos, aprender de estas enseñanzas extraídas y aplicar lo aprendido los a programas nacionales. Mientras en el COSOP (2013-2018) se ejemplificó esa ventaja en el hecho de que el FIDA es la única IFI con capacidad para prestar asistencia financiera y técnica a pequeños campesinos y productores pobres, su población objetivo.
263. **Hacia una mejor definición del valor añadido del FIDA en un país de ingresos medianos.** En el COSOP (2007-2012) se propuso un programa que “difiere sustancialmente de las pautas seguidas hasta el momento por el FIDA”. Hasta entonces, según el COSOP, el FIDA había tenido poco impacto con operaciones geográficas limitadas y restringidas a pocos beneficiarios. Para tener más impacto en este COSOP se insistió en apoyar actividades integradas a programas de alcance nacional o regional, a través de operaciones piloto que permitirían aprender, adquirir experiencia y reproducir y ampliar los resultados al resto del país. La nueva estrategia se basó en los siguientes puntos:
- (i) en un país de ingresos medianos como México, el FIDA puede agregar valor con la innovación, la experiencia operativa y la asistencia técnica basada en la experiencia, que constituyen “la principal justificación de la continuidad de la presencia del Fondo” en México (párr. 26);
  - (ii) para agregar valor, hay que centrarse en el diseño metodológico (de mecanismos conceptuales y operativos) y la adquisición de experiencia con operaciones piloto que permitan reproducir y ampliar los resultados al resto del país (esto es, ampliación de escala);
  - (iii) para dialogar fructíferamente con las autoridades se necesita “consolidar y capitalizar las enseñanzas extraídas en el terreno, en el marco de operaciones concretas —normalmente a micro escala—, con un importante componente de innovación, y en aprovechar luego estos conocimientos y experiencia en los planos de los programas y macro” (párr. 26), y
  - (iv) para que la estrategia tenga éxito se requiere: i) seguir y evaluar las actividades que el FIDA respalda directamente; ii) establecer mecanismos apropiados para reproducir y ampliar las experiencias exitosas, y iii) financiar proyectos que conformen un programa coordinado y con sinergias.
264. **En los dos COSOP se identificaron a los campesinos pobres y a los pequeños productores como la población objetivo**, pero solo en el COSOP (2013-2018) se seleccionó a los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca como posibles zonas de intervención del FIDA. Los tres estados tienen altos niveles de pobreza, y su población indígena, la mayoría pobre, representa un porcentaje alto de la población. Como se ha comprobado en el capítulo sobre los resultados de la cartera, gracias a la colaboración con la CONAFOR y a la introducción de los lineamientos de operación, los proyectos llegaron a personas y grupos que no recibían apoyo de otros programas públicos. La falta de más detalles sobre las

zonas geográficas probablemente reflejaba la situación de incertidumbre sobre las alianzas con entidades nacionales (SAGARPA/CONAFOR).

265. No se abordaron subsectores específicos que apoyar, aunque en el COSOP (2013-2018) se señaló la focalización en la gestión de recursos naturales gracias a la colaboración con la CONAFOR.
266. En el COSOP (2013-2018) se presentan algunas novedades que tratan de mejorar los resultados del anterior COSOP, a saber: i) se identifican los grupos objetivos, sus necesidades prioritarias, las opciones para atenderlas y los pasos a seguir (véase las págs. 26 y 27); ii) se analizan las organizaciones internacionales principales para realizar sinergias de sus programas con los del FIDA (el Banco Mundial, el BID, la CEPAL, la FAO y el IICA, entre otros), y iii) se valoran las fortalezas y debilidades de las entidades mexicanas que podrían involucrarse en el programa. Esta concepción respondía a la solicitud del Gobierno de México de financiar programas centrados en aspectos estratégicos en vez de proyectos pequeños poco vinculados entre sí, así como a la experiencia del FIDA en el país. **No obstante estos avances, en el COSOP no se presentó un plan de nuevas operaciones concretas** para apoyar el programa, solo se identificó una con Financiera Rural, que estaba en preparación pero no se realizó.
267. **El objetivo estratégico 3 del COSOP (2007-2012)** (que se mantuvo implícitamente también en el COSOP (2013-2018)) presupone la organización de actividades, la definición de responsabilidades y la movilización de recursos para “extraer enseñanzas”. Si bien con el programa de donaciones se aportaron recursos y actividades (algunas muy interesantes), la ausencia de una oficina del FIDA en el país y de personal permanente del Fondo redujo la capacidad de obtener enseñanzas y de dialogar con otros asociados.
268. **Limitaciones en el marco de resultados de los COSOP.** En el COSOP 2007-2012 se diseñaron objetivos que se podían alcanzar con las operaciones que el FIDA apoyaba, pero sus indicadores de resultados no permiten decir si los logros corresponden a los efectos buscados. Por su parte, en este COSOP se señalaron objetivos ambiciosos —algunos de los cuales eran imposibles de alcanzar solo con el apoyo del FIDA (como el de mejorar la eficiencia y la equidad del gasto público agropecuario)— pero no se estableció un mecanismo para recolectar la información que se requiere para verificar el logro de los objetivos (como se ha explicado en los capítulos precedentes).
269. La calificación de la pertinencia de los últimos dos COSOP es **moderadamente satisfactoria (4)**. Por un lado, estas estrategias fueron más contundentes que las orientaciones previas y buscaron activamente oportunidades para que las operaciones financiadas por el FIDA se insertaran más en los programas nacionales de desarrollo rural y de reducción de la pobreza rural. Por otro, los dos COSOP carecen de marcos de resultados sólidos y no se lograron conectar los ambiciosos objetivos estratégicos con unas intervenciones concretas.

### **Eficacia**

270. Para valorar la eficacia del programa en el país durante el período comprendido entre 2007 y 2012 se han utilizado los resultados de las actividades no crediticias y los resultados del PDRRH y el PNM; y para valorar la eficacia entre 2013 y 2018, se han tomado los resultados de las actividades no crediticias del PRODESNOS, el DECOFOS y el PROINPRO. Los logros de los dos COSOP se resumen en el cuadro del anexo VII, que consta de cinco columnas: número del objetivo, definición del objetivo estratégico, indicadores de los resultados de la matriz de resultados del COSOP, logros de la estrategia y valoración de la EEPP. En el apartado A se relatan los resultados para el COSOP (2007-2012) y en el B para el COSOP (2013-2018).

271. **Durante el período entre 2007 y 2012, el programa en el país produjo pocos resultados.** Esto se debió al escaso alcance de las actividades no crediticias y a los insatisfactorios resultados de los dos proyectos que se cerraron durante el período. Todo esto refleja la poca presencia del FIDA en el país y el optimismo previo sobre los resultados del programa, como se deduce de examinar el informe anual sobre los resultados (Annual Performance Review 2008-2009, págs. 113-116)<sup>108</sup>. En ese momento, la principal preocupación de los GPP era que: i) se presionara al FIDA a extenderse más (a estados o municipios) y no se lograra el objetivo estratégico 1 y ii) no se aplicaran las metodologías para mejorar la efectividad del gasto público en los proyectos que el FIDA financiaba. Aunque los proyectos no estaban generando conocimientos cuya escala mereciera ampliarse, el Annual Performance Review 2008-2009 reflejaba que había algo que aprender de ellos.
272. **La estrategia, los proyectos y las actividades no crediticias estaban desarticulados,** como se concluye del examen del marco de resultados y de sus logros. En la estrategia se definían resultados e indicadores que no eran parte del marco de resultados de los proyectos. En ella no se propusieron modos sobre cómo recoger cifras sobre los resultados y ni el FIDA ni el Gobierno las recogieron. Dado que el peso del programa en el país recaía en los proyectos, hubiera sido conveniente definir los indicadores del COSOP basado en los resultados y recoger la información al supervisarlos.
273. **Sin ser completamente satisfactorios, los proyectos ejecutados durante el COSOP 2013-2018 produjeron mejores resultados que los del COSOP anterior.** El desempeño del programa se evalúa teniendo en cuenta la relación entre los resultados de los proyectos y los productos previstos del COSOP. Los principales hallazgos se resumen a continuación.
274. **Si bien no hay evidencia directa de un incremento de la productividad de los pequeños productores agrícolas (objetivo estratégico 1) la información disponible indica que se diversificaron las fuentes de generación de ingresos.** Dentro del objetivo estratégico 1, en el COSOP se definieron cinco indicadores de resultados aunque no hay información veraz para verificarlos (anexo VII). Como se ha explicado en el capítulo sobre los resultados de la cartera de préstamos, no se dispone de datos claros sobre el incremento de la productividad de las empresas rurales (agrícolas y no agrícolas). Sin embargo, los datos disponibles (sobre todo en el caso del PRODESNOS y el DECOFOS) apuntan a algunos avances en, a saber: i) el incremento de los ingresos de los hogares y ii) la diversificación de las actividades económicas y las fuentes de generación de ingresos de las familias.
275. **El programa en el país no logró el objetivo de contribuir a mejorar la eficiencia y la equidad del gasto público agropecuario (objetivo estratégico 2). Sin embargo, los proyectos se centraron en zonas, poblaciones y grupos marginados, lo que se consideró un logro importante.** Los indicadores de resultados en el ámbito de la formulación de políticas y el desarrollo institucional tienen que ver con lo siguiente: i) el aumento del presupuesto sectorial agropecuario del Estado destinado a los pequeños productores; ii) una mejor articulación e integración entre programas de desarrollo productivo, y iii) la consolidación e institucionalización en la CONAFOR de un modelo de intervención que articula de manera sostenible las actividades agrícolas y forestales.

---

<sup>108</sup> Para ilustrarlo, el examen anual de los resultados del período 2008-2009 calificaba de moderadamente satisfactorios los resultados sobre el aumento de los ingresos, la mejoría en la seguridad alimentaria, el empoderamiento y la efectividad de la agenda de la ayuda. Las calificaciones se derivaban de encuestas a clientes sin tener en cuenta los resultados preliminares de PDRRH y el PNM: pocos resultados y serios problemas de ejecución, ya conocidos en 2008 y 2009.

276. El primer indicador no es adecuado para medir el impacto del FIDA en el presupuesto para el sector rural porque el Fondo no puede movilizar con su apoyo financiero un cambio de política tan sustantivo como es el reasignar el presupuesto para el sector agropecuario. La SAGARPA tenía en 2018 un presupuesto anual de MXN 72 000 millones (alrededor de USD 3 800 millones), y los recursos totales para el DECOFOS, el PRODESNOS y el diálogo sobre políticas alcanzaron alrededor de USD 60 millones y se desembolsaron durante ocho o más años.
277. En cuanto al segundo indicador, la articulación e integración de programas, en el examen sobre el desempeño del Gobierno se indica que el sistema opera de manera desarticulada y no se alcanzó el indicador. Mientras que para el tercero, la experiencia del PRODESNOS y el DECOFOS muestra que se puede consolidar e institucionalizar el modelo de intervención usado en estos dos proyectos, pero no está claro que la CONAFOR lo vaya a usar en el futuro, pues ello dependerá de la población y las zonas que cubra. El objetivo se alcanzó parcialmente en lo concerniente a estos indicadores.
278. Los resultados esperados a nivel de la calidad de la cartera tienen que ver con lo siguiente: i) el puesto de la cartera de México dentro de la cartera del FIDA (en 2018 México habría tenido que ubicarse entre el 10 % más alto de calidad de la cartera); ii) la oportuna ejecución de los préstamos del FIDA; iii) la alta calidad de los sistemas de evaluación de los proyectos que financia el FIDA, y iv) las contribuciones estratégicas a políticas públicas importantes que hacen todos los proyectos.
279. Un examen de los resultados de la cartera durante los dos COSOP muestra que: i) en 2017 y 2018 la calificación anual de las supervisiones de los proyectos en México se sitúa en el décimo puesto de entre los 18 países de América Latina, y en el puesto 50 de entre los 89 países donde el FIDA realiza operaciones (por debajo de la meta del 10 % más alto); ii) los préstamos no se inician y ejecutan en forma oportuna: ejecutar los cinco proyectos cerrados llevó 91 meses de promedio, y si se excluye el PROINPRO, cerrado anticipadamente en 2018, el tiempo promedio es de 103 meses; sin incluir este proyecto, los tiempos superan a los de ejecución planeados en 57 y 63 meses, respectivamente; iii) los sistemas de SyE de los proyectos todavía tienen espacio para mejorar (véanse las secciones sobre el desempeño del FIDA y los resultados de la cartera), y iv) los logros en términos de contribución estratégica a las políticas públicas importantes fueron moderadamente satisfactorios (como se informa en el capítulo sobre los resultados de las actividades no crediticias).
280. Del PROINPRO se esperaba mayor alcance, sin embargo se demostró el riesgo de plantear un proyecto que tiene como base el presupuesto de otras dependencias, las cuales, como integrantes de la Administración Pública Federal, cuentan con sus metas y alcances.
281. Sin embargo, los avances en términos de focalización en zonas con altos índices de marginalidad y grupos socioeconómicos previamente no atendidos (en particular, personas sin derecho de acceso a la tierra) resultaron muy importantes. En dos proyectos (el PRODESNOS y el DECOFOS) se introdujeron lineamientos de operación que flexibilizaron la acción de la CONAFOR, la entidad ejecutora. Desafortunadamente, no se continuó la aplicación de los lineamientos después del cierre de los proyectos.
282. **Las contribuciones al objetivo estratégico 3, extraer enseñanzas para formular metodologías eficaces que permitan reproducir y ampliar las estrategias de desarrollo rural** fueron limitadas si se considera la cartera de préstamos, no solamente por los avances limitados de la cartera en el período comprendido entre 2007 y 2012, sino por las limitadas enseñanzas extraídas generadas (véase la sección sobre la gestión de los conocimientos). Como contribución a este objetivo, se pueden considerar las actividades no crediticias,

como las donaciones a la UNIANDES y el Rimisp, que intentaron sacar enseñanzas de experiencias en la región en el tema de programas de transferencias condicionadas y su integración con intervenciones de inclusión productiva. Estas iniciativas están todavía en proceso y la extracción de enseñanzas y los debates con el Gobierno son desafíos que necesitan apoyo constante.

### **Evaluación del desempeño del COSOP**

283. En la EEPP se califica la eficacia del COSOP (2007-2012) como insatisfactoria (2) y la del COSOP (2013-2018) como moderadamente insatisfactoria (3). Así, el desempeño global del COSOP se califica como **moderadamente insatisfactorio (3)** por su evolución a la mejora durante el período de evaluación. La eficacia mejoró entre el primero y el segundo de estos COSOP, pero fue relativamente baja en ambos.
284. Los sistemas de SyE de los proyectos mejoraron durante la vigencia de los dos COSOP, pero el SyE de las estrategias fue inadecuado como lo evidencia la ausencia de datos empíricos sobre los ambiciosos resultados que se esperaba obtener durante su ejecución.

#### **Observaciones principales**

- En los COSOP (2007-2012) y COSOP (2013-2018) se apuntaron dos factores como los causantes de la pobreza del medio rural: la baja productividad y la regresividad del gasto en los programas públicos. En un país de ingresos mediados como México, con los COSOP se identificó el valor añadido del FIDA en la innovación y la focalización en zonas, poblaciones y grupos pobres. También se subrayó la importancia de capitalizar las enseñanzas extraídas y de establecer una vinculación más fuerte con los programas públicos.
- Los indicadores de los resultados fueron ambiciosos, separados de las inversiones de la cartera y sin un sistema eficaz de recopilación de datos para seguir su desempeño.
- Durante el período comprendido entre 2007 y 2012, en el marco del programa en el país se produjeron pocos resultados a causa del mal desempeño de la cartera de proyectos. Sin embargo, con los proyectos ejecutados entre 2013 y 2018 se alcanzaron mejores resultados, aunque la estrategia, la cartera de préstamos y las donaciones estuvieran desconectados y con escasa sinergia.
- Faltan datos para concluir si la productividad de los campesinos aumentó y si el programa en el país contribuyó a la eficiencia y equidad del gasto público (este último era un objetivo muy ambicioso). Sin embargo, las pruebas sugieren que algunos proyectos contribuyeron a diversificar los ingresos de las familias del medio rural atendidas y a alcanzar a grupos muy pobres y marginados.



## VII. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

285. En un país de ingresos medianos como México, que padece de una situación de pobreza persistente en las zonas rurales y dispone de recursos fiscales para programas públicos de reducción de la pobreza y relativos al desarrollo, **el programa del FIDA en el país se centró en apoyar a los grupos de pequeños productores rurales pobres en estados pobres y zonas marginadas** a los cuales los programas públicos no habían llegado anteriormente. El programa de préstamos también mostró que las entidades mexicanas que trabajan en el sector rural pueden llegar a la población rural pobre y desamparada y adaptar sus reglas y lineamientos de operación para lograrlo.
286. **Con el COSOP se demostró que es posible apoyar una gran diversidad de actividades** rurales que responden a condiciones muy diversas en su ecología, geografía y dotación de recursos naturales. Para lograr su objetivo, el FIDA tuvo que trabajar con diferentes entidades gubernamentales, cuyos programas atendían a beneficiarios campesinos diversos, desperdigados geográficamente, y ocupados en actividades productivas de distinta naturaleza. Esta colaboración *a fortiori* demostró la capacidad del FIDA para adaptarse a circunstancias cambiantes y trabajar con organizaciones que tienen diferentes mandatos, programas, instrumentos y grupos de beneficiarios.
287. El programa en el país se demostró capaz de desarrollar actividades productivas que puedan ser compatibles con mejoras ambientales y que estas puedan generar beneficios económicos adicionales para las comunidades. Esta diversidad fue más consecuencia del resultado de las restricciones institucionales que enfrentó el FIDA para operar en México que de un diseño deliberado y explícito para inyectar diversidad ecológica, geográfica y étnica al COSOP.
288. En México, donde los recursos financieros estatales son importantes y la cooperación internacional está sujeta a los principios de no adicionalidad, con los COSOP se subrayó la importancia de apoyar proyectos novedosos y extraer las enseñanzas para apoyar las políticas públicas. Sin embargo, **la cartera de préstamos tuvo un desempeño y unos resultados moderadamente insatisfactorios**. De los siete proyectos examinados por esta evaluación, tres produjeron escasos resultados y se cerraron antes de la fecha prevista (el PNRHH, el PNM y el PROINPRO), otros dos produjeron buenos resultados en la rehabilitación, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales (el PRODESNOS) o en la mayoría de sus actividades (el DECOFOS), uno está en ejecución, pero con retrasos (el PRODEZSA) y el más reciente (el PROECO) acaba de ponerse en marcha. Las esferas temáticas con los mejores resultados fueron las relativas a la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático. Las siguientes razones pueden explicar la discrepancia entre lo logrado y lo potencialmente factible:
- (i) La escasa labor analítica alrededor del ciclo de los proyectos y la poca coherencia que hay entre los problemas identificados, sus causas, y los componentes que se escogieron para atacar esas causas.
  - (ii) Los proyectos carecieron de enfoques novedosos y eficaces en los temas de capacitación de los productores primarios y sus organizaciones, servicios financieros en las zonas rurales y acceso a los mercados.
  - (iii) El FIDA y el Gobierno de México prestaron insuficiente atención a supervisar los proyectos y a utilizar las enseñanzas extraídas para mejorar los resultados de la cartera. El Gobierno pudo haber mejorado el diseño y la ejecución de los proyectos si hubiera propuesto los ajustes necesarios a su diseño cuando cambiaron las prioridades de la política rural y asignado los fondos presupuestarios acordados en los convenios de préstamos y adecuados para la ejecución.

- (iv) Todos los proyectos sufrieron demoras en su ejecución por razones diversas, pero algunas razones fueron institucionales como: i) el cambio en las prioridades de las políticas agrícolas que, de facto, interrumpió la colaboración de la SAGARPA; ii) el entorno organizativo y administrativo que impedía la capacidad del PROSPERA y la SEDESOL para ejecutar el PROINPRO, y iii) la ausencia de un representante oficial del FIDA en el país con el poder de toma de decisiones y la rotación de los enlaces del Fondo con México, lo cual dificultó las relaciones con el Gobierno y la armonización con normativas y procesos nacionales, y contribuyó a las demoras.
289. **El FIDA y el Gobierno no tuvieron una estrategia clara para gestionar los conocimientos y no buscaron aprender de forma sistemática ni capitalizar el aprendizaje**, a pesar de algunos resultados positivos como el Grupo de Diálogo Rural y el apoyo para la realización de investigaciones a la UNIANDES y al Rimisp. Desde 2012, el programa de donaciones tuvo mayor impacto que la cartera de préstamos en la mejora de la capacidad del FIDA de innovar y contribuir a la generación de conocimientos. Por la inadecuada gestión de la cartera de préstamos se repitieron los errores pasados, como fue trabajar con la SAGARPA en el PRODEZSA —algo que no podía funcionar— lo que hizo necesario la gestión de la CONAFOR para ejecutar el proyecto. El FIDA en México no ha aprovechado suficientemente el conocimiento sobre desarrollo rural de los distintos organismos internacionales (así como la experiencia de los bancos multilaterales de desarrollo en materia de normalización de la gestión financiera y aspectos fiduciarios) como el Banco Mundial y el BID, la FAO, la CEPAL o del propio FIDA, por ejemplo en el Perú, que podrían enriquecer el diseño de sus proyectos y promover la alianza con otros organismos, como se proponía en el COSOP.
290. El FIDA trabajó de manera cercana con entidades y organismos federales pero poco con los gobiernos de los estados. El FIDA colaboró a su vez poco con los organismos internacionales que en los COSOP se identificaban como sus socios potenciales. En el desarrollo en materia de donaciones se apunta a una ruta a través de la cual el FIDA puede amplificar el impacto de sus recursos, lo que le permitiría ser más proactivo en sus diferentes actividades. Sin embargo, los avances logrados con las donaciones y el diálogo sobre políticas no se reflejaron en una mayor integración y sinergia entre la cartera de préstamos y las actividades no crediticias.
291. En general, con los proyectos ejecutados se generaron pocos conocimientos, resultado de la ausencia de un buen sistema de SyE de los proyectos y la limitada presencia de personal del FIDA en el país. Mediante las donaciones se promovieron un diálogo sobre políticas a través del apoyo a investigaciones sobre la interacción entre el desarrollo rural y las transferencias condicionadas, y el apoyo a los **grupos de diálogo rural** que se desarrollaron a escala nacional, **donde se examinaron los problemas que afectan al desarrollo rural en México**. Aunque en el programa en el país se ha dialogado sobre política rural, el FIDA ha participado poco en los diálogos. Si el FIDA no contribuye al diálogo sobre políticas, no se puede lograr el objetivo de los COSOP de transferir los conocimientos desarrollados a través su cartera de proyectos a los programas públicos mexicanos.
292. EL FIDA adoptó una estrategia coherente con su programa de donaciones a partir de 2012, cuando optó por ayudar a generar un “mercado de ideas” sobre cuestiones relacionadas con el medio rural y apoyar las actividades que surgían de la demanda y la oferta de ideas sobre esas cuestiones. Este enfoque condujo a apoyar la formación y funcionamiento del Grupo de Diálogo Rural que ayudó a incluir en la agenda política la preocupación por la población rural y a conformar redes de actores estratégicos en el sector rural.

293. Para lograr los objetivos de los COSOP, se necesitaba dialogar de forma continua con representantes de alto nivel en las instituciones públicas pertinentes, colaborar y aliarse con otras organizaciones internacionales que tuvieran recursos y avanzada capacidad de apoyo técnico e intercambiar ideas y conocimientos con diversos actores de la sociedad civil y del sector privado. Ello no fue posible porque **el FIDA no tiene presencia visible en México**. Aunque en los últimos años el FIDA abrió oficinas en Guatemala y en Panamá (donde, conforme a su proceso de descentralización ahora tiene asesores técnicos) para gestionar sus programas en México y América Central, el FIDA no ha tenido un oficial continuo en México que pudiera tomar decisiones sobre la gestión del programa en el país. Quien tenía autoridad para representar al FIDA se encontraba en Roma, en Guatemala o Panamá y no siempre podía estar presente en el país cuando se le necesitaba. Todo ello restó agilidad a la gestión del programa en el país y dificultó las relaciones con asociados nacionales e internacionales, el conocimiento de los procesos y normativas nacionales, el seguimiento de la cartera de préstamos, la gestión de los conocimientos y el diálogo sobre políticas.

## **B. Recomendaciones**

294. **Para agregar valor en México, el programa respaldado por el FIDA necesita un cambio importante en la calidad del diseño, la ejecución y los resultados de las operaciones y las actividades no crediticias, así como en el compromiso de los asociados.** Como primer paso, es imprescindible formular el nuevo COSOP mediante un proceso de consulta que cuente con una amplia participación de los asociados nacionales (sector público, sociedad civil, sector privado), las organizaciones regionales e internacionales y las instituciones de investigación científica. Para respaldar la credibilidad del FIDA en el país, es fundamental contar con la participación de especialistas temáticos de alto nivel en la preparación de la nueva estrategia y que esta se nutra de las experiencias técnicas pertinentes más avanzadas en México y en la región.
295. **Recomendación 1. Ajustar la focalización geográfica y agroecológica del programa en el país.** En la evaluación se recomienda mantener la focalización socioeconómica 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 socioeconómica para construir una cartografía de la pobreza más precisa e identificar zonas geográficas y agroecológicas prioritarias para las intervenciones durante el próximo ciclo estratégico. En este sentido, es importante establecer una estrategia integrada y compartida con programas públicos y organizaciones internacionales sobre el manejo de los recursos naturales, la gestión ambiental y adaptación al cambio climático. El FIDA debería compartir su experiencia en la formulación y utilización de directrices operacionales (que permitieron llegar a grupos más pobres) con otros asociados.
296. **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 mediante una cooperación con asociados (organismos públicos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, etc.) que tienen capacidad técnica y conocimiento de las prácticas más avanzadas en América Latina, particularmente en lo que respecta a: i) la capacitación y formación técnica de los productores primarios y de sus organizaciones; ii) la financiación de microempresas rurales (agrícolas y no agrícolas), y iii) el acceso a mercados y enlaces a cadenas de valor (las herramientas conceptuales desarrolladas con la CEPAL pueden ofrecer una guía metodológica). Lo anterior se puede apalancar si se integran mejor las actividades de préstamos y donaciones.

297. **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, se deberían fortalecer los sistemas de SyE y, cuando se justifique, usar tecnologías como la georreferenciación y la teledetección. Para lograrlo el FIDA podría colaborar con entidades como el CONEVAL (apoyo metodológico) y con otros centros de excelencia nacionales (como las universidades y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, etc.) y valerse de otras iniciativas del FIDA (como la donación PRiME que apoya la capacidad de SyE 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 web) para que la puedan consultar los responsables de diseñar y ejecutar los proyectos, así como los especialistas temáticos que quieran conocer esas experiencias.
298. **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. De cara al 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 sobre políticas.
299. **Recomendación 5.** El FIDA necesita priorizar y 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 apoyo al programa e interactuar con sus asociados en México, lo que podría lograrse por conducto de la oficina subregional de Panamá: i) un oficial del FIDA visite México con frecuencia y dedique una parte preponderante de su tiempo, y ii) los asesores técnicos del FIDA y los especialistas temático externos no solamente con el apoyo al programa sino también con la gestión de los conocimientos y el diálogo sobre políticas públicas.
300. **Recomendación 6. Para mejorar los resultados del programa se necesita un mayor compromiso e involucramiento en el diseño y la ejecución de los proyectos por parte de todos los actores y los organismos nacionales.** Las agencias públicas tendrían que participar activa e integralmente en la preparación de los proyectos que el FIDA financia y presupuestar asignaciones adecuadas para la ejecución de los proyectos. También es importante que el Gobierno fortalezca su sistema de SyE y organice, junto con el FIDA, talleres de capacitación para capitalizar las enseñanzas extraídas. Además, es importante que los gobiernos de los estados donde se ejecuten los proyectos participen en el diseño y ejecución a fin de que puedan apropiarse de los proyectos y contribuir a la sostenibilidad de los beneficios y a la ampliación de escala, gracias a los recursos y a las iniciativas locales de desarrollo.

## Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la IOE

criterio	Definición*	Obligatorio	¿Requiere una calificación?
<b>Impacto en la pobreza rural</b>	El impacto se define como los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en las vidas de la población rural pobre (ya sean positivos o negativos, directos o indirectos, deliberados o involuntarios) a raíz de una intervención de desarrollo.	X	Sí
	<i>Cuatro esferas del impacto</i>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingresos y activos de los hogares. Los ingresos de los hogares constituyen un medio de evaluar la corriente de beneficios económicos que han recaído en un individuo o grupo, mientras que los activos guardan relación con una reserva de productos acumulados de valor económico. El análisis debe incluir una valoración de las tendencias en el ámbito de la igualdad a lo largo del tiempo.</li> </ul>		No
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capital humano y social y empoderamiento. Este criterio entraña una evaluación de los cambios que se han producido en el empoderamiento de los individuos, la calidad de las organizaciones de base y de las instituciones, la capacidad colectiva e individual de la población pobre y, especialmente, la medida en que los grupos específicos (p. ej., los jóvenes) han resultado incluidos o excluidos del proceso de desarrollo.</li> </ul>		No
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguridad alimentaria y productividad agrícola. Cambios en la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad y la estabilidad de la oferta de alimentos; la capacidad de compra y el acceso a los alimentos y la estabilidad de ese acceso; los cambios en la productividad agrícola se miden en función de los rendimientos; la nutrición se mide por el valor nutricional de los alimentos y la malnutrición infantil.</li> </ul>		No
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituciones y políticas. El criterio relativo a las instituciones y políticas está concebido para evaluar los cambios en la calidad y desempeño de las instituciones, las políticas y el marco regulador que influyen en la vida de la población pobre.</li> </ul>		No
<b>Resultados del proyecto</b>	Los resultados del proyecto se califican con un promedio de las calificaciones otorgadas a la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de los beneficios.	X	Sí
Pertinencia	Medida en que los objetivos de una intervención de desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y donantes. Comporta asimismo realizar una evaluación del diseño del proyecto y la coherencia para el logro de sus objetivos. Se deberá hacer también una valoración de la medida en que los objetivos y el diseño abordan las cuestiones de desigualdad, por ejemplo, considerando la pertinencia de las estrategias de focalización adoptadas.	X	Sí
Eficacia	Medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención de desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.	X	Sí
Eficiencia	Medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.	X	Sí
Sostenibilidad de los beneficios	Probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen más allá de la fase de prestación de apoyo financiero externo. Comporta también evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten una vez finalizado el proyecto.	X	Sí

<i>Criterio</i>	<i>Definición*</i>	<i>Obligatorio</i>	<i>¿Requiere una calificación?</i>
<b>Otros criterios relativos a los resultados</b>			
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	Medida en que las intervenciones del FIDA han contribuido a mejorar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, por ejemplo, en cuanto al acceso y la propiedad de las mujeres con respecto a activos, recursos y servicios, la participación en la toma de decisiones, el equilibrio de la carga de trabajo y el impacto en los ingresos, la nutrición y los medios de vida propios de las mujeres.	X	Sí
Innovación	Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA han introducido enfoques innovadores para reducir la pobreza rural.	X	Sí
Ampliación de escala	Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA han sido (o es muy probable que sean) objeto de ampliación de escala por parte de gobiernos, organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos.	X	Sí
Gestión del medio ambiente y los recursos naturales	Medida en que las intervenciones para el desarrollo del FIDA contribuyen a medios de vida y ecosistemas resilientes. Se presta especial atención a la utilización y gestión del medio ambiente natural, incluidos los recursos naturales — definidos como materias primas empleadas con propósitos socioeconómicos y culturales—, los ecosistemas y la diversidad biológica, con los bienes y servicios que suministran.	X	Sí
Adaptación al cambio climático	Contribución de un proyecto a la reducción del impacto negativo del cambio climático mediante medidas específicas de adaptación o reducción de los riesgos.	X	Sí
<b>Logros generales del proyecto</b>	Este criterio ofrece una valoración general del proyecto, haciendo uso del análisis y las calificaciones concedidas al impacto en la pobreza rural, la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad de los beneficiarios, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, la innovación, la ampliación de escala, el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático.	X	Sí
<b>Desempeño de los asociados</b>			
• FIDA	Mediante este criterio se evalúa la contribución de los asociados al diseño, la ejecución, el seguimiento y la presentación de informes, la supervisión y el apoyo a la ejecución y la evaluación del proyecto. Se evaluará el desempeño de cada asociado de forma individual con miras a establecer la función y responsabilidad previstas del asociado en el ciclo de vida del proyecto.	X	Sí
• Gobierno		X	Sí

\*Estas definiciones se basan en el Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el marco metodológico para la evaluación de proyectos acordado con el Comité de Evaluación en septiembre de 2003, la primera edición del Manual de evaluación examinada con el Comité de Evaluación en diciembre de 2008 y más debates sostenidos con el Comité de Evaluación en noviembre de 2010 sobre los criterios de evaluación y preguntas principales de la IOE.

## Calificaciones asignadas a la cartera de proyectos financiados por el FIDA en los Estados Unidos Mexicanos<sup>a</sup>

<i>Criterios</i>	<i>PDRRH</i>	<i>PNM</i>	<i>PRODESNOs</i>	<i>DECOFOS</i>	<i>PROINPRO</i>	<i>PRODEZSA</i>	<i>PROECO**</i>	<i>Cartera total</i>
<b>Impacto en la pobreza rural</b>	<b>2</b>	<b>n.a.</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>3</b>
<b>Desempeño del proyecto</b>								
Pertinencia	3	4	4	4	3	3	4	3
Eficacia	2	2	3	4	2	n.a.	n.a.	3
Eficiencia	2	2	4	4	3	n.a.	n.a.	3
Sostenibilidad de los beneficios	2	1	3	3	2	n.a.	n.a.	2
<b>Desempeño del proyecto<sup>b</sup></b>	<b>2,25</b>	<b>2,25</b>	<b>3,5</b>	<b>3,75</b>			<b>n.a.</b>	
<b>Otros criterios de desempeño</b>								
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	2	2	4	5	3	3	n.a.	3
Innovación	2*	1*	4	4	3	4	n.a.	3
Ampliación de alcance	n.p.	n.p.	n.p.	4	2	n.a.	n.a.	3
Gestión del medio ambiente y los recursos naturales	n.p.	n.p.	4	5	n.a.	4	n.a.	4
Adaptación al cambio climático	n.p.	n.p.	4	5	n.a.	4	n.a.	4
<b>Resultados de la cartera de proyectos y logros generales<sup>c</sup></b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>3</b>

<sup>a</sup> Escala de calificación: 1 = muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 5 = satisfactorio; 6 = muy satisfactorio; n.p. = no presentado; n.a. = no aplicable.

<sup>b</sup> Promedio aritmético de las calificaciones de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los beneficios.

<sup>c</sup> Este no es un promedio de las calificaciones asignadas a los criterios individuales de evaluación, sino una evaluación general del proyecto, basándose en las calificaciones de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad de los beneficios, género, la innovación, la ampliación de alcance, gestión del medio ambiente y los recursos naturales y adaptación al cambio climático.

\* Antes de 2017, una nota única para innovación y ampliación de alcance estaba prevista en la metodología del FIDA.

\*\* El proyecto inició su ejecución en 2018.

## Calificaciones finales de la Evaluación de la Estrategia y el Programa en los Estados Unidos Mexicanos

	<i>Calificación</i>
<b>Desempeño de la cartera de proyectos y logros generales<sup>a</sup></b>	<b>3</b>
<b>Actividades no crediticias<sup>b</sup></b>	
Actuación normativa en los países	4
Gestión de los conocimientos	3
Creación de asociaciones	3
<b>Evaluación general de las actividades no crediticias</b>	<b>3</b>
<b>Desempeño de los asociados</b>	
FIDA <sup>c</sup>	3
Gobierno <sup>c</sup>	3
<b>Desempeño de la estrategia y el programa en el país (general)<sup>d</sup></b>	<b>3</b>
Pertinencia	4
Eficacia	3

<sup>a</sup> No es un promedio aritmético de las calificaciones individuales de los proyectos.

<sup>b</sup> No es un promedio aritmético de las calificaciones de la gestión de los conocimientos, la creación de asociaciones y la actuación normativa en los países.

<sup>c</sup> No es un promedio aritmético de las calificaciones individuales de los proyectos. El desempeño de los asociados no se incluye en la evaluación general de los logros de los proyectos.

<sup>d</sup> No es un promedio aritmético de las calificaciones de pertinencia y eficacia del desempeño de la estrategia del programa en el país. Las calificaciones de pertinencia y eficacia toman en cuenta la evaluación y las calificaciones de los resultados de la cartera, las actividades no crediticias y el desempeño de los asociados aunque no son un promedio aritmético de estos.



## Préstamos financiados por el FIDA en los Estados Unidos Mexicanos

Nombre del proyecto	Tipo de proyecto	Monto total del proyecto (millones USD)	Aporte FIDA (millones USD)	Cofinanciamiento (millones USD)	Aporte contraparte nacional (millones USD)	Contribución de los beneficiarios (millones USD)	Aprobación Junta Ejecutiva FIDA	Efectividad del préstamo	Fecha de cierre	Estatus del proyecto
Proyecto de Desarrollo Rural de Oaxaca	Desarrollo Rural	43,2	15,3	-	27,9	-	06/05/1980	07/09/1980	30/06/1988	Cerrado
Proyecto de Desarrollo Rural de las comunidades Marginadas de las Áreas Ixtleras	Desarrollo Agrícola	53,3	30,0	-	23,3	-	03/10/1990	18/10/1991	31/03/2001	Cerrado
Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Indígenas del Estado de Puebla	Desarrollo Rural	25,0	12,0	-	17,1	0,9	15/04/1992	17/07/1993	30/06/2001	Cerrado
Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán	Desarrollo Rural	17,2	10,4	-	6,8	-	07/12/1995	04/11/1996	30/06/2005	Cerrado

## Proyectos Cubiertos por la Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País (EPP) 2018

Nombre del proyecto	Tipo de proyecto	Monto total del proyecto (millones USD)	Aporte FIDA (millones USD)	Cofinanciamiento (millones USD)	Aporte contraparte nacional (millones USD)	Contribución de los beneficiarios (millones USD)	Aprobación Junta Ejecutiva FIDA	Efectividad del préstamo	Fecha de cierre	Estatus del proyecto
Proyecto de Desarrollo Rural Para las Regiones Huleras de México	Desarrollo Agrícola	55,0	25,0	-	25,0	5,0	03/05/2000	21/12/2001	30/06/2010	Cerrado
Proyecto de Fortalecimiento del Programa Nacional de Microcuencas	Desarrollo Agrícola	28,0	15,0	4,0 (Fondo para el Medio Ambiente Mundial)	7,0	2,0	18/12/2003	18/06/2005	21/12/2010	Cerrado

Nombre del proyecto	Tipo de proyecto	Monto total del proyecto (millones USD)	Aporte FIDA (millones USD)	Cofinanciamiento (millones USD)	Aporte contraparte nacional (millones USD)	Contribución de los beneficiarios (millones USD)	Aprobación Junta Ejecutiva FIDA	Efectividad del préstamo	Fecha de cierre	Estatus del proyecto
Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales e Indígenas del Noroeste Semiárido- (PRODESNOS)	Desarrollo Rural	32,95	24,97	-	7,01	0,97	08/09/2005	01/09/2006	30/06/2014	Cerrado
Proyecto de Desarrollo Comunitario Forestal en los Estados del Sur (Campeche, Chiapas Y Oaxaca)-(DECOFOS)	Desarrollo Rural	18,5	5,0	5,0 (Fondo para el Medio Ambiente Mundial)	7,03	1,48	15/09/2009	23/03/2011	30/09/2016	Cerrado
Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales de Zonas Semiáridas (Regiones Norte y Mixteca)-(PRODEZSA)	Desarrollo Rural	42,01	18,5 2,0 <sup>109</sup>	15,0 Fondo Fiduciario de España <sup>110</sup>	1,5	4,81	03/04/2012	29/11/2012	30/06/2021	Disponible para desembolso
Proyecto de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO)	Crédito Rural y Servicios Financieros	19,5	6,58 0,5 <sup>111</sup>		10,59 <sup>112</sup> 0,78 <sup>113</sup>	1,06	28/11/2015	21/06/2016	11/07/2018	Cerrado
Proyecto Economía Social: Territorio e Inclusión	Crédito Rural y Servicios Financieros	54,6	35,4	-	13,91	5,3	11/12/2017	20/02/2018	30/06/2023	Aprobado por la Junta Ejecutiva

Fuente: Base datos del FIDA, GRIPS.

<sup>109</sup> Donación del FIDA para componente.

<sup>110</sup> Recursos del Fondo Fiduciario de España para el Mecanismo de Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria.

<sup>111</sup> Donación del FIDA para componente.

<sup>112</sup> Fondo de los programas productivos.

<sup>113</sup> Fondos PROSPERA.

## Donaciones financiadas por el FIDA en el México

Numero de Donación	Nombre	Tipo	Países incluidos	Fecha de efectividad	Fecha de cierre	Cantidad USD	Entidad receptora
G-I-N-255-	Micro bancos Rurales En Michoacán Y Su Vinculación Con Programas Gubernamentales	Donación País		12/02/2004	16/01/2009	90 405,00	Asociación Mexicana de Uniones de Crédito Del Sector Social A.C.
G-C-WB-16-	Fondo de apoyo a los pueblos Indígenas en apoyo al proyecto Consolidación de Tour-operadora de RITA SC	Donación País		27/08/2007	31/07/2012	20 000,00	RED Indígena de Turismo Alternativo (RITA)
G-C-NO1-7-	Estrategia De Prevención De VIH/Sida E Infecciones De Transmisión Sexual Con Mujeres Indígenas De siete Municipios Nahuas Con Bajo Índice De Desarrollo Humano De La Región De Zongoli	Donación País		09/06/2009	01/08/2012	22 700,00	Fundación Nacional de Mujeres Por la Salud Comunitaria Ac
G-G-FSP-28-	Desarrollo Comunitario Forestal (Campeche, Chiapas And Oaxaca)	Componente de donación de un préstamo (PMAM)		23/03/2011	26/04/2017	4 984 096,00	Secretaría de Hacienda y Crédito Publico
G-I-R-1373-	Programa para transferencias condicionadas y desarrollo rural en América Latina	Donación Regional	Colombia, Brasil, Perú, El Salvador, Chile	22/05/2012	26/01/2017	1 745 168,00	Universidad de Los Andes
G-I-C-1361-	Proyecto de Desarrollo Sostenible para las comunidades en las áreas Semiáridas	Componente de donación de un préstamo (IFAD)		21/11/2012	30/06/2021	1 290 000,00	Secretaría de Hacienda y Crédito Publico
G-I-R-1385-	Programa Ampliando las Oportunidades Económicas para Mujeres Emprendedoras de América Latina	Donación Regional	Nicaragua, Guatemala, El Salvador	15/04/2013	31/12/2016	2 500 000,00	ONU Mujeres
G-I-R-1303-	Programa para fortalecer la gestión comunitaria en apoyo a la estrategia REDD+ en Mesoamérica	Donación Regional	Guatemala, Costa Rica y Honduras	14/06/2013	19/04/2017	1 200 000,00	CONABIO
G-I-R-1449-	Desarrollo de diálogo sobre políticas para conseguir un impacto a gran escala	Donación Regional	El Salvador, Ecuador, Colombia	05/08/2013	23/01/2017	1 807 965,00	RIMISP
200000189	Asistencia técnica para el Gobierno de México	Donación País		14/11/2013	30/09/2015	250 800,00	RIMISP
2000001013	Territorios productivos -asistencia técnica al piloto de Inclusión Estratégica	Donación País		16/09/2015	27/07/2017	300 000,00	RIMISP
2000000973	Inclusión Productiva	Componente de donación de un préstamo (IFAD)		21/06/2016	11/07/2018	500 000,00	Secretaría de Hacienda y Crédito Publico
2000001512	Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia para el diálogo de políticas	Donación Regional	Colombia, Perú, Ecuador	14/11/2016	31/12/2019	1 751 000,00	RIMISP

Fuente: Base datos del FIDA, GRIPS.

## **Lista de las personas clave con quienes se mantuvieron reuniones**

### **Gobierno**

#### **CONEVAL**

Sra. Thania de la Garza Navarrate, Directora General Adjunta de Evaluación  
 Sra. Janet Zamudio Chávez, Directora General; Adjunta de Análisis de Evidencia  
 Sr Alonso Miguel de Erice Domínguez, Subdirector de Coordinación Interinstitucional

#### **CONAFOR**

Sr Germánico Galicia Garcia, Coordinador General de Producción y Productividad (teleconferencia en Oaxaca)  
 Sra Berenice Hernández, Titular de la Unidad de Asuntos Internacionales y Fomento Financiero  
 Sr Francisco Javier Arrazattee García, Suplente Legal de la Dirección de financiamiento  
 Sr Victor Hugo Martínez, Subgerente de Desarrollo Forestal Comunitario  
 Sr Pedro Castillo, Coordinador del Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales de Zonas Semiáridas  
 Sr Salvador Anta, ex-CONAFOR, Gerente de Silvicultura Comunitaria, lo entrevistamos en Oaxaca  
 Sr Misael Díaz, Oficina de Oaxaca, Biólogo  
 Sr Roberto Bautista, Oficina de Oaxaca, Ingeniero Forestal  
 Sra. Abigail López Cruz, Oficina de Oaxaca, Ingeniera Forestal

#### **FIRCO-SAGARPA**

Sr Juan Luis Villa Zárate, Gerente de Servicios Institucionales  
 Sra Maria del Carmen Martínez, Oficial proyecto hule

#### **Misión Permanente de México en Roma ante las Agencias de las Naciones Unidas**

S.E. Martha Elena Federica Bárcena Coquí, Embajadora, Representante Permanente de los Estados Unidos Mexicanos ante el FIDA  
 Sr Benito Jiménez Sauma, Representante Alterno de los Estados Unidos Mexicanos ante el FIDA

#### **Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL**

Sr Pedro Jaimes, Director de Cooperación Técnica  
 Sr Roberto Carlos Pérez, Sub-Director Proyectos Especiales

#### **Secretaría de Desarrollo Social, PROSPERA**

Sra. Teresita de Jesús Fausto Moya, Directora General Adjunta den la DGCV  
 Sr Celestino Calderón Martínez, Director General de Coordinación y Vinculación, Programa de Inclusión Social  
 Sr Jaime Gutierrez, Director General de Planeación y Seguimiento  
 Sr Rogelio Grados Zamudio, Director General Adjunto de Evaluación  
 Sr Luis Alfonso Franco Maraver, Director de Administración de Créditos Externos

#### **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Sr Oscar Alonso Ramírez Herrera, Subdirector de Organismos Financieros Internacionales, Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda

#### **NAFIN**

Sra. Liliana Velázquez Correa, Subdirectora Agente Financiero, Nacional Financiera  
 Sr Alejandro C. Vázquez León, Agente Financiero Ejecutivo de Proyecto, Nacional Financiera,  
 Sra. Lourdes González C., Agente Financiero, Nacional Financiera  
 Sra. Violeta Silva Juárez, Agente Financiero, Nacional Financiera  
 Sra. Lorena G. Mercado Trejo, Ejecutiva de Proyecto, Nacional Financiera

Sra. Verónica Alcaraz Contreras, Subdirección de Agente Financiero , Ejecutivo de proyecto, Nacional Financiera

Secretaría de Relaciones Exteriores de México

Sra. Norma Munguía Aldaraca, Directora General para Temas Globales

Sra. Laura Mora Barreto, Directora para Organismos del Sistema de Roma y Seguridad Alimentaria

Sr Jaime García Chavero, Jefe de Departamento para Organismos del Sistema Roma

Sr Mario Duarte Villarello, Director General Adjunto Para Desarrollo Sostenible, Dirección General para Temas Globales

Instituto Nacional de Economía Social

Sr Cesar Escalona Fabila, Responsable de Planeación y Evaluación

### **Instituciones internacionales/donantes**

Agencia española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Sr Victor Aznar Kleijn, Responsable Programas, Oficina Técnica de Cooperación de México

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

**Sr Emilio Uquillas Freire, Country Representative**

**Sr Federico Flossbach, Executive Senior**

Banco Interamericano de Desarrollo

**Sr Tomás Bermúdez, Representante de País México**

**Sr César Bustamante Terreros, Especialista Líder, División de Recursos Naturales,**

Banco Mundial

Sr Gregor Wolf, **Gerente** Sectorial, Departamento de Desarrollo Sustentable, Banco Mundial, México

Sr Renán Poveda, Especialista Senior en Medio Ambiente, Banco Mundial, México

Sra. Svetlana Edmeade, Economista Agrícola Senior, Washington D.C.

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

**Sra M. Ignacia Fernández, Directora Ejecutiva, RIMISP**

**Sr Jorge Romero León, Director, Oficina México y Centroamérica**

Sra Celeste Molina, Subdirectora, Oficina México y Centroamérica, RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Social

Comisión Económica para América Latina y El Caribe

**Sr Hugo Beteta, Director, Sede Subregional de México**

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

Sr Joaquín Lozano, ex Director, División Regional de América Latina y el Caribe

Sr Juan Diego Ruiz Cumplido, Coordinador de la oficina sub-regional del FIDA en Panamá y Encargado de programa FIDA de México

Sr Ivan Cossío, antiguo Encargado de programa FIDA de México

Sr Tomás Rosada, Antiguo Encargado de programa FIDA de México

Sra. Moira Del Ponte, Consultora y persona de enlace del FIDA en México

Sr Hugo Gámez, Consultor, FIDA

Sra. Alejandra Macías, Consultora, FIDA

Sr Héctor Robles, Consultor, FIDA

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**Sra Katrina Argueta, Directora de país**

Representación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en México

Sr Crispim Moreira, Representante de la FAO en México

Sr Eduardo Núñez, Subdirector de la FAO en México

Sistema de Naciones Unidas en México

Sr Antonio Molpeceres, Coordinador Residente

**Sr Francisco García, Jefe de la Oficina del Coordinador Residente**

**Instituciones de investigación o formación profesional**

Departamento de Economía, El Colegio de México

Sr Antonio Yúnez, Profesor-Investigador,

Grupo de Diálogo Rural

Sr Gustavo Gordillo. Investigador

Universidad Iberoamericana

Sr Isidro Soloaga, Investigador, Departamento de Economía

## Logros de la estrategia de los COSOP 2007-2012 y 2013-2018

Objetivos estratégicos		Resultados – Indicadores		Logros de la estrategia -		Valoración de la EEPP	
A. COSOP 2007-2012							
Objetivo 1	Contribuir a generar ingresos sostenibles y empleo permanente	1.1. Porcentaje de aumento del ingreso debido a la participación en las actividades apoyadas por el FIDA.  1.2. Número de empleos generados a través de actividades apoyadas por el FIDA.	1.1 En regiones huleras la productividad no aumentó pero los ingresos de los campesinos aumentaron por los mayores precios del caucho, no como resultado del proyecto. En programa de microcuencas el proyecto no tuvo impacto en esta área.  1.2 No hay información. Ambos proyectos tuvieron resultados insatisfactorios (2/6).	Los ingresos de los campesinos aumentaron por los mayores precios del caucho pero los proyectos no impactaron la productividad.			
Objetivo 2	Contribuir a aumentar la eficacia, eficiencia e impacto del gasto público en actividades respaldadas por el FIDA que se están llevando a cabo en el marco de programas gubernamentales;	2.1. Número de mejores prácticas (productivas y de gestión) en los programas y regiones apoyados por el FIDA.  2.2. Número de mejores prácticas replicadas en los programas y regiones no apoyados por el FIDA.  2.3. Número de municipalidades donde se replicaron las mejores prácticas.	2.1 En regiones huleras no hay información sobre número. Sin embargo, la principal innovación generada fue el modelo de prestación de servicios de asistencia técnica por las Agencias de Gestión e Innovación, despachos de profesionales con experiencia en diversos aspectos de la cadena productiva del hule.  2.2 No hay información. Ambos proyectos tuvieron resultados insatisfactorios.  2.3 En regiones huleras no hay información. Ambos proyectos fueron calificados como insatisfactorios en su efectividad (2/6)	No hay evidencia que indique que aumentó la eficacia, eficiencia e impacto del gasto público en actividades respaldadas por el FIDA			
Objetivo 3	Fortalecer la capacidad de extraer enseñanzas de la experiencia y de aplicar esas enseñanzas para formular metodologías eficaces que permitan reproducir y ampliar las estrategias de desarrollo rural y las disposiciones para la ejecución.	3.1. Número de experiencias sistematizadas como resultado de la ejecución del programa  3.2. Número de participantes, actividades y metodologías compartidas a través de redes establecidas para compartir conocimientos.	3.1 En proyecto de regiones huleras no hay información. No fue posible crear redes de información ni usar las existentes. Los ejecutores del proyecto a diferentes niveles no dialogaron entre ellos. En programa de microcuencas no existe información.  3.2 No hay información para los dos proyectos. El proyecto de regiones huleras llegó a 20,000 familias, de las cuales 13,000 son indígenas y 2,800 las encabezan mujeres. Las actividades de asistencia técnica fueron muy débiles en este proyecto.	No hay evidencia que las acciones apoyadas por el FIDA con préstamos y donaciones hayan generado conocimiento para reproducirlo y ampliarlo.			

Objetivos estratégicos	Resultados – Indicadores	Logros de la estrategia -	Valoración de la EPPP
<b>B. COSOP 2013-2018</b>			
<p>Objetivo 1</p> <p>Contribuir a que los pequeños productores agrícolas y los campesinos aumenten significativamente su productividad</p>	<p>1. Incremento del valor bruto de la producción por trabajador empleado en la agricultura familiar.</p> <p>2% de hogares rurales que en 2012 estaban en extrema pobreza y que logran superar dicha condición.</p> <p>3% de hogares rurales que en 2012 tenían carencia por acceso a alimentos y que logran superar esa condición.</p> <p>4% de incremento entre 2013 y 2018 del ingreso promedio per cápita de los hogares rurales pobres atendidos directamente por operaciones FIDA (desagregado por sexo).</p> <p>5% de incremento entre 2013 y 2018 de la producción agrícola, pecuaria y/o forestal de los hogares rurales pobres atendidos directamente por operaciones FIDA.</p>	<p>1. PRODESNOs y DECOFOS. No hay información</p> <p>2. PRODESNOs y DECOFOS. No hay información.</p> <p>3. PRODESNOs. No existe esa información. Una alternativa imperfecta para medir este resultado es tomar el porcentaje de reducción de la desnutrición infantil. La meta era una tasa de desnutrición del 6.5%, pero no se logró pues al cierre del proyecto ella era 19%. No es posible saber cuánto se avanzó pues no se conoce el porcentaje de desnutrición al inicio del proyecto. (Sección G del Informe de Terminación del Proyecto -ITP).</p> <p>4. DECOFOS. No hay información.</p> <p>4. PRODESNOs. No suministra esa información. No obstante, 1,022 familias de microempresarios aumentaron sus ingresos de una meta de 3,000 familias.</p> <p>DECOFOS. El 60 por ciento de las familias con planes de negocio aumentaron sus ingresos en 32 por ciento sobre su ingreso base. Tres advertencias sobre este resultado: (a) el ITP no especifica si el cambio en el ingreso se mide a precios constantes; (b) el ITP no dice qué paso con el ingreso de las familias sin planes de negocios; (c) la economía mexicana creció durante los ocho años que duró el proyecto y es probable que los ingresos de esas familias hubieran aumentado de todos modos, en cuyo caso la contribución del proyecto sería inferior al 32 por ciento reportado. No se distingue entre familias por el sexo del jefe del hogar.</p> <p>5. PRODESNOs y DECOFOS: No hay información. No obstante, para DECOFOS se puede conjeturar que el aumento en el ingreso de las familias con planes de negocio posiblemente se origina de un aumento en su producción en finca.</p>	<p>Algunas de las familias que participaron en los proyectos mejoraron y diversificaron su ingreso y, en parte, por aumentos en la productividad entre el grupo de campesinos a quienes el programa apoyó.</p>
<p>Objetivo 2</p> <p>Contribuir a mejorar la eficiencia y la equidad del gasto público orientado al desarrollo económico de los pequeños productores</p>	<p><b>Indicadores a nivel de políticas y desarrollo institucional</b></p> <p>1. Número de programas sociales, que están atendiendo de forma articulada a la misma población rural pobre en los municipios de la CNCH.</p>	<p><b>Indicadores a nivel de políticas y desarrollo institucional (objetivo estratégico 2)</b></p>	<p>No existe información para establecer si el objetivo se logró. Por otra parte, el monto y la cobertura de los programas del FIDA en el país no tienen la</p>



agrícolas y los campesinos.	2. Aumento 2013-2018 en el % de hogares rurales pobres respecto del total existente en los 1.012 municipios de la CNCH, que están recibiendo las transferencias de PROCAMPO y PROSPERA.	El programa COSOP, por su diseño y su exigua magnitud financiera no tiene posibilidad de afectar estos tres indicadores. Por otra parte, el COSOP no define el monto del cambio porcentual que espera ocurra en las variables indicadas.	capacidad para generar los resultados que se buscaban.
	3. Aumento 2013-2018 en el % de hogares rurales pobres respecto del total existente en los 1.012 municipios de la CNCH, que están recibiendo servicios de programas de fomento productivo de distintas secretarías y dependencias gubernamentales.		
<b>Resultados a nivel de políticas y desarrollo institucional (objetivo estratégico 2)</b>		<b>Resultados a nivel de políticas y desarrollo institucional (objetivo estratégico 2)</b>	Los programas del FIDA no tienen el alcance necesario para generar los cambios que se buscan en asignaciones presupuestales y en mejorar la colaboración entre agencias del gobierno. No obstante, a nivel puntual el apoyo del FIDA contribuyó a consolidar e institucionalizar un modelo de intervención para promover actividades agrícolas y forestales de manera sostenible. Mantener estos logros dependerá del tipo de actividades que la CONAFOR desarrolle en el futuro.
	1. Aumenta el % del presupuesto federal sectorial agropecuario, que se destina a pequeños productores y campesinos.	La experiencia de los proyectos PRODESNOs y DECOFOS muestra que es posible consolidar e institucionalizar este modelo de intervención. No es claro, sin embargo, que con sus actividades futuras CONAFOR atenderá al mismo tipo de población que atendió con PRODESNOs y DECOFOS.	
	2. Se mejora la articulación e integración entre programas de desarrollo productivo que proporcionan distintos tipos de servicios a los hogares de pequeños productores y campesinos pobres (asistencia técnica, capacitación, comercialización, fortalecimiento organizacional, e infraestructura).		
	3. 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.		

**Resultados a nivel de la calidad de la cartera FIDA (Objetivo 2)**

1. En el 2018 México se ubica en el 10% superior de calidad de la cartera, de acuerdo con los sistemas de medición del FIDA.
  
2. Los proyectos financiados por FIDA en México se aprueban, inician y ejecutan en forma oportuna.
  
3. Todos los proyectos FIDA en México tienen sistemas de evaluación de alta calidad que permiten identificar rigurosamente sus resultados y las causas de los mismos.
  
4. Todos los proyectos del FIDA en México hacen contribuciones estratégicas a políticas públicas importantes, que son reconocidos y valorados por nuestras contrapartes en el GdM.

Resultados a nivel de la calidad de la cartera FIDA (Objetivo 2)  
 No se logró. En 2018 México se ubica en el décimo puesto de 18 países en América Latina según el promedio de las notas del Project Status Report. A nivel de la cartera total del FIDA en 2018 México se ubica en el puesto 50 de 89 países.

La revisión del desempeño del gobierno y de la ejecución de los préstamos muestra que no se logró este resultado. De los siete proyectos ejecutados durante el COSOP el lapso promedio entre aprobación y efectividad fue de 12 meses y entre efectividad y primer desembolso fue de 19 meses.

La evidencia presentada en la sección sobre resultados de la cartera permite concluir que este no fue el caso para el programa que evalúa este informe.

Las contribuciones de la cartera de los préstamos a las políticas públicas fueron limitadas. Si bien el PRODESNOS y DECOFOS y mostraron que era posible atender a poblaciones y grupos muy pobres, la agencia de ejecución de las donaciones regresó a su modus operandi y a sus poblaciones objetivo tradicionales, una vez terminados estos proyectos.

Las donaciones apoyaron los "Grupos de diálogo rural" y el debate sobre las sinergias entre programas de transferencias condicionadas y programas de inclusión productiva. Desafortunadamente, los avances de PROINPRO en pilotar estas sinergias fueron limitados.

El desempeño del programa del FIDA en México mejoró en relación con su desempeño en el COSOP anterior. No obstante estos avances, todavía hay espacio para mejorar ese desempeño en lo que concierne la ejecución de los proyectos.

## Conclusiones y Seguimiento de las recomendaciones de la EPP México (2006) en el ámbito del COSOP 2007

### Conclusiones de la evaluación del programa en el país 2006

- A. *Características contrastantes en los 25 años del FIDA en México:* por el lado *positivo*, los proyectos indicaron tener impacto positivo sobre la pobreza rural, en forma diferenciada según regiones de aplicación de los proyectos, comunidades, grupos beneficiarios y rubros de producción. Por otro lado, a nivel individual de proyecto se presentaron debilidades en la forma de intervención institucional, sostenibilidad de los resultados, efectividad de los proyectos, y la ejecución y la posibilidad de repetir los proyectos.
- B. *Las estrategias y el diálogo:* Se notó congruencia entre los objetivos estratégicos y posicionamiento en relación a políticas de reducción de la pobreza y de desarrollo rural entre el FIDA y el Gobierno Mexicano. Sin embargo, se identificaron desequilibrios entre los objetivos y los medios financieros, problemas de diseño, problemas operacionales por parte de las instituciones de contraparte y ejecución presupuestaria entre otros. El diálogo sobre políticas en México se puede basar en elementos “micros” como las lecciones aprendidas de campo, el contexto de operaciones específicas en regiones determinadas, y con poblaciones objetivos claramente identificadas. La no adicionalidad hace que el valor agregado del IFAD se refleje a nivel técnico en términos de innovación lo que justifica la continuidad del FIDA en el País.
- C. *Ambigüedad en el Gobierno sobre lo que es el FIDA y lo que se quiere hacer con él:* En parte se debe a la multiplicidad de instituciones de Gobierno con las cuales el Fondo está vinculado, dentro de un marco de descentralización institucional en el país. Esta situación lleva a cierta incertidumbre sobre cuál es la institución pública quien mejor representa el Gobierno de México, para cuál propósito, en sus interacciones con el FIDA. No existe ningún mecanismo institucional interno del Gobierno mexicano que permita coordinar, reconciliar y armonizar las posiciones de todas estas instituciones con respecto al FIDA, y el diálogo de éste con estas instituciones se establece a un nivel demasiado bajo.
- A. *Ventajas comparativas del FIDA y el papel en las zonas rurales de México:* El FIDA es apreciado principalmente a nivel de campo y se reconocen que un valor cardinal del Fondo es que: “el FIDA va donde otros no van”. Además, el FIDA es valorado por la capacidad de visión objetiva sobre distintos problemas técnicos, institucionales, administrativo, y organizacionales. La prevalencia en los tres niveles de pobreza (alimentaria, de capacidad y de patrimonio) hacen que el mandato del FIDA sea adecuado para reducir los índices de pobreza en el país.

### Recomendaciones Generales

### Seguimiento

- |    |  |  |
|----|--|--|
| 1. | Análisis de la relación entre el FIDA y el Gobierno de México. Definición de una nueva relación. | Se definió una ventaja comparativa a través de la asistencia técnica, la innovación de diseños metodológicos y la experiencia en el terreno. |
|----|--|--|

2.	Para dar efectividad a una nueva relación entre el FIDA y el Gobierno mexicano, se proponen principios y mecanismos de diálogo al nivel apropiado.	Uno de los objetivos específicos del COSOP se basa en el establecimiento de diálogos sobre políticas en todas las instancias de Gobierno con el fin de elegir las experiencias a replicarse y cómo se integrarán en la formulación de políticas.
3.	El Gobierno mexicano y el FIDA proponen alinear de manera formal los modos de operación del Fondo en México.	Según el COSOP 2007, el FIDA contribuirá a la formulación de nuevas metodologías y actividades previstas a mejorar la eficiencia y el gasto público en el desarrollo rural. Así como la elaboración de estrategias y mecanismos que permitan mejorar el SyE, reproducción y ampliación
<i>Recomendaciones operacionales específicas</i>		<i>Seguimiento</i>
1.	Preparación de un nuevo COSOP: Un nuevo COSOP debería ser elaborado en consulta con las autoridades mexicanas a la mayor brevedad.	Un nuevo COSOP se elaboró el año sucesivo (2007)
2.	Diseño de los proyectos. Es importante para el FIDA y el Gobierno de México restablecer un marco técnico claro y fiable para la elaboración de los proyectos, y tal marco debe ser consistente y coherente con el marco normativo del Gobierno de México.	EL COSOP 2007 enmarca una estrategia de vinculaciones con las políticas nacionales, así como de focalización y operacional en el país.
3.	Implementación y supervisión. Se recomienda que el Fondo tenga una presencia más estrecha y seguida en el acompañamiento de la implementación de los proyectos y del programa en general.	El COSOP 2007 no propuso acciones concretas en cuanto a la supervisión y el seguimiento estrecho de las actividades apoyadas por el FIDA en México
4.	Monitoreo y evaluación. Con base en los indicadores definidos en el momento del diseño de proyecto se acuerda trabajar conjuntamente para la implementación efectiva del sistema de monitoreo y evaluación.	El COSOP no presenta acciones claras en cuanto a la implementación de sistemas de monitoreo.
5.	Asociación estratégica. Es indispensable mejorar la relación con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, tanto en la fase de elaboración de los proyectos y programas del FIDA en el país, así como en la fase de implementación, para crear sinergias en el sector rural y mejorar el enfoque en las comunidades más pobres.	La relación del FIDA con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se mantuvo limitada.
6.	Presencia del FIDA en México. El FIDA debe explorar la posibilidad y la viabilidad de una presencia activa en México.	El FIDA continuó sin presencia en el país y con la supervisión del Gerente del país desde las oficinas centrales del FIDA desde Italia. Esta situación cambió en septiembre de 2017 cuando el FIDA decidió supervisar las operaciones apoyadas en México a través de un nuevo gerente de país ubicado en la oficina sub-regional en Guatemala

## Resumen de las operaciones del FIDA en México

Primer proyecto financiado por el FIDA	1980
Total de proyectos aprobados financiados por el FIDA	11
Número de proyectos vigentes	3
Importe total de los préstamos	USD 213,88 millones
Condiciones de los préstamos	Ordinarias
Contribución del Gobierno (monto actual)	USD 147,96 millones
Enfoque de las operaciones	Desarrollo de negocios, Desarrollo de capacidades locales, Desarrollo y transferencia de tecnologías, Servicios financieros, Gestión de los recursos naturales, Mercadeo e Infraestructura
Instituciones cofinanciadoras	GEF, Fondo fiduciario de España
COSOP	1999 (1999-2006); 2007 (2007-2012); y 2013 (2013-2018)
Presencia del FIDA en México	N/A
Gerentes de Programa en México (CPM)	Tomas Rosada (2016-2017) Iván Cossío (2015-2016) Tomas Rosada (2012-2014) Enrique Murguía Oropeza (2011-2012) Ladislao Rubio (2008-2010) Ivan Cossio (2006-2007)
Gerente Actual del Programa	Juan Diego Ruiz Cumplido, desde 11/09/2017
Contraparte del Gobierno	Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Relaciones Exteriores; NAFIN

Fuente: Base datos del FIDA, GRIPS

## Esquema conceptual de cambio - COSOP 2007

### Contexto y estrategias nacionales

- Crecimiento económico estable (2%)
- Pobreza rural extrema 38,2%
- Incremento desigualdad rural
- Plan de desarrollo Nacional 2007-2012
- Ley de Desarrollo Sustentable, 2001
- Ley de Desarrollo Social, 2003
- Prog. Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2001
- Progr. Transferencias condicionales (Oportunidades)
- No 'adicionalidad' de fondos internacionales de cooperación

### Inversiones financieras – Proyectos, como experiencias pilotos innovadoras

- Proyecto de desarrollo rural para las regiones Húleras
- Proyecto de Fortalecimiento del Programa Nacional Microcuencas
- Proyecto de desarrollo sustentable para comunidades rurales e indígenas del Noreste Semiárido

Asistencia técnica, viabilidad financiera, gestión de medio ambiente, adaptación al cambio climático, coordinación de autoridades públicas (nacionales, estatales, locales), metodologías de SyE y aprendizaje)

#### Focalización

- A) Geográfica: i) Pacífico Sur, tierras bajas sureste; ii) estados de la Península de Yucatán  
B) Social: i) hogares con pocas o sin tierras; ii) indígenas; iii) jóvenes; iv) mujeres rurales.

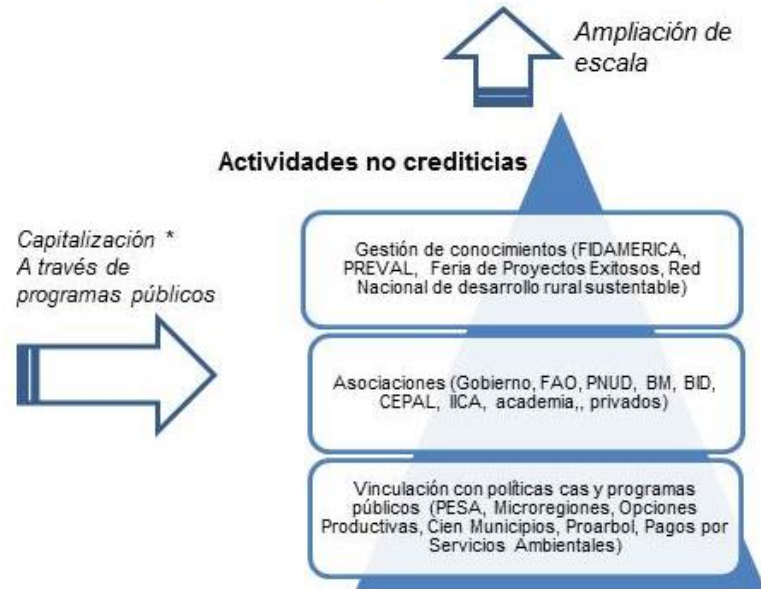
#### \* Condiciones claves:

1. SyE sólido para extraer enseñanzas
2. Mecanismos de reproducción y ampliación
3. Coordinación y sinergias entre proyectos
4. Suficiente Capacidad de seguimiento por parte del gobierno
5. Suficiente capacidad de seguimiento por parte del FIDA

Fuente: EEPP 2018.

### Obj. estratégicos

1. Ingresos sostenibles, empleo permanente en zonas marginadas
2. Aumentar eficacia y eficiencia del gasto público y ampliación de alcance
3. Fortalecer la capacidad de extraer y utilizar enseñanzas de la experiencia



Riesgos: 1) compromiso y apoyo de las autoridades nacionales; 2) (obj. 1) dispersión de recursos (abarcando un número excesivo de estados o municipios); 3) (obj. 2) metodologías para aumentar eficacia y eficiencia de los gastos no aplicadas de la manera necesaria; 4) (obj. 3) pérdida de entusiasmo por parte de las autoridades nacionales

## Esquema conceptual de cambio - COSOP 2013

### Contexto y estrategias nacionales

- Crecimiento económico (2,4% p.a.)
- Pobreza rural extrema 30,6%, pobreza población indígena: 72,3%
- Violencia, ilegalidad (tráfico de drogas)
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-18
- Programa para Democratizar la Productividad
- Cruzada Nacional contra el Hambre
- No 'adicionalidad' de fondos internacionales de cooperación

### A. Préstamos - Proyectos

- Proyecto de desarrollo sustentable para comunidades rurales e indígenas del Noreste Semiárido
- Proyecto de Desarrollo Comunitario Forestal en los Estados del Sur
- Proyecto de Desarrollo Rural en la Región Mixteca y la Zona Mazahua

Fortalecimiento de los activos, capacidad de organización, acceso a mercado de bienes y servicios, creación de sinergias con políticas sociales, fomento a la relación de la agricultura familiar con empresas privadas y mercados, vinculación de la mujeres, pueblos indígenas y jóvenes del medio rural

### B. Donaciones

- TAG UNWOMEN: mujeres empresarias en medio rural
- TAG RIMISP: Grupos de diálogo Rural
- TAG UNIANDES: vinculación con programas de transferencias condicionadas
- Asistencia técnica a unidades de banca de desarrollo y productividad económica de la SHCP

### C. Otros Insumos

Asistencia técnica prestada al gobierno  
Aprendizaje sur-sur

**Focalización:** población potencial hasta 1,2 millones

A) Geográfica: municipios considerados prioritarios por la Cruzada Nacional contra el Hambre

B) Social: campesinos con unidades de hasta 5 ha, pequeños productores con unidades de 5-20ha en condiciones de pobreza (mitad indígenas; más de mitad, jóvenes)

Fuente: EEPP (2018)

### Obj. estratégicos

1. Incremento de productividad para pequeños productores agrícolas y campesinos
2. Aumentar eficacia y eficiencia del gasto público orientado a los pequeños productores agrícolas y campesinos



### Actividades no crediticias

Gestión de conocimientos: i) sistemas de SyE; ii) Grupo de Desarrollo Rural; iii) prestación de asistencia técnica al gobierno; iv) relación con CONEVAL, red universitaria, centros de investigaciones y ONG

Asociaciones (Gobierno: SHCP, CONAFOR, SAGARPA, CONEVAL); Internacionales: BM, BID, CEPAL, IICA, FAO, academia, UNAM, ONG)

Vinculación con políticas: a) Plan Nacional de desarrollo; b) Programa para Democratizar la Productividad; c) Cruzada Nacional Contra el Hambre

Capitalización \*



Riesgos: 1) recursos insuficientes; 2) instituciones públicas claves no impulsan reformas necesarias; 3) re-orientación del proyecto previsto para la región semiárida; 4) disponibilidad de recursos presupuestarios para los proyectos; 5) diseño, aprobación, efectividad de las nuevas operaciones

## Bibliografía

- Berdegú, J., (2015). Programa Territorios Productivos ¿Qué es un proyecto territorial? Mimeo.
- Berdegú, J., et. al. (2015). Territorios Productivos. Un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos. Serie Documentos de Trabajo. Documento N° 131. Santiago de Chile: Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, RIMISP.
- Berdegú, J., et. al. (2016a). Programa Piloto Territorios Productivos. Guía de Campo 1. Selección de entidades, territorios, comunidades y familias participantes. Santiago de Chile: RIMISP.
- Berdegú, J., et. al. (2016b). Inclusión Productiva Rural. Aprendizajes de un año del Programa Piloto Territorios Productivos. México: RIMISP
- Berdegú, J., et. al. (2016c). Programa Piloto Territorios Productivos. Guía de Campo 5. Potencial económico de los Territorios y Proyectos Territoriales. México: RIMISP.
- Berdegú, J., et. al. (2016d). Programa Piloto Territorios Productivos. Guía de Campo 2. Selección de promotores. México: RIMISP.
- Berdegú, J., et. al. (2016e). Programa Piloto Territorios Productivos. Guía de Campo 4. Organización en la Comunidad con Transferencia de Recursos. México: RIMISP.
- Citlalli Hernández Juárez (Coordinadora), Laura G. Dávila Lárraga e Iliana Yaschine Arroyo Estudio sobre el Programa Piloto Territorios Productivos 2016 (Estudio PPTP). Equipo de investigadores: Cristina Tovar, Luis Arévalo, Fernando Cortez, Mariana Rodríguez, César Manzano, Marcela Herrera y Juan Pablo Anchondo.
- Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) (2014): Estudios de Caso para la Evaluación Final del Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales e Indígenas del Noroeste Semiárido (PRODESNOS), Contrato Número CNF-AA-016RHQ001-N763-2013/142, Etapa de cierre, préstamo 674.MX, Documento Final Elaborado por: Gómez & Maciel Ingenieros, S.A. de C.V. para laCONAFOR, mayo de 2014.
- FIDA (2006). Estados Unidos Mexicanos Evaluación del programa en el país, abril de 2006, Roma, Informe No. 1671-MX
- Fernández L., Juan (2016) Evaluación Final Programa Impactos a Gran Escala (2013-2016) - Informe De Autoevaluación (RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) 31 de julio de 2016
- FIDA-CONAFOR (2014). Proyecto de Desarrollo Sustentable para Las Comunidades Indígenas del Noreste Semiárido (PRODESNOS) Informe final del proyecto 21 de noviembre del 2014
- FIDA (2015). MÉXICO Proyecto de Inclusión Productiva Rural-Informe final sobre el diseño del proyecto Informe principal y apéndices, Informe 3844-MX, 3 de noviembre de 2015
- FIDA-RIMISP (2017?) Procesos de Política para el Impacto a Gran Escala 2013 / 2016 disponible en [www.rimisp.org/proyecto/impactosgranescala/](http://www.rimisp.org/proyecto/impactosgranescala/)
- FIDA (2018?) Estados Unidos Mexicanos - Desarrollo Comunitario Forestal en los Estados del Sur (Campeche, Chiapas y Oaxaca), Evaluación de los Resultados de un Proyecto (Borrador no publicado)
- FIDA (2018). Informe de Terminación de Proyecto Reporte principal y anexos (México, 30 de septiembre de 2018)



- Gámez Flores Hugo (2010). Informe de Terminación de Proyecto, Proyecto de Desarrollo Rural para las Regiones Huleras de México, Préstamo 534-MX, México DF, agosto de 2010 (SAGARPA, FIRCO, Nacional Financiera, FIDA)
- IFAD (2007). IFAD Strategy for Knowledge Management EB 2007/90/R.4 Executive Board — Ninetieth Session Rome, 17-18 April 2007
- IFAD-FMAM-CONAFOR (2017). Proyecto Desarrollo Comunitario Forestal en los Estados del Sur (DECOFOS) Informe de terminación del proyecto, Informe principal y apéndices (División de América Latina y el Caribe, 8 de mayo de 2017), # de reporte 4471-MX, # de proyecto I-790-MX /GEF-FSP-028-MX
- Hernández Juárez Citlalli (Coordinadora), Laura G. Dávila Lárraga e Iliana Yaschine Arroyo Estudio sobre el Programa Piloto Territorios Productivos 2016 (Estudio PPTP). Equipo de investigadores: Cristina Tovar, Luis Arévalo, Fernando Cortez, Mariana Rodríguez, César Manzano, Marcela Herrera y Juan Pablo Anchondo
- Kusek, Jody Zall y Ray C. Rist (2004). Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados – Manual para gestores del desarrollo (Washington, D.C., 2004, Banco Mundial)
- Monterroso, A. I., Conde, A. C., Gay, C., Gómez Díaz, J. D., & López García, J. (2012). Indicadores de vulnerabilidad y cambio climático en la agricultura de México. Publicaciones de la Asociación Española de Climatología. Serie A; 8.
- Yunez-Naude, A. (2015). Agriculture, food security and livelihoods of the Mexican population under market-oriented reforms. In *Emerging Economies* (pp. 133-151). Springer

***Documentos del Gobierno de México***

- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Programa Estratégico Forestal 2025
- Sistema Nacional de Planeación Democrática 2015
- Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013
- Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018
- Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018
- Secretaría de Gobernación de México. Anuario de migración y remesas 2016
- Anuario Estadístico y Geográfico por Entidad Federativa. INEGI, 2015
- Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40, 2013

**Otras Referencias**

Banco Mundial, Una mirada a la avances y desafíos evolución reciente de la pobreza en México, 2010

FAO, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Latinoamérica, 2016.

OECD Agricultural Policy Monitoring and Evaluation, 2016.

PNUD, Índice De Desigualdad De Género en México, 2015

CONEVAL, Medición de la Pobreza. 2016.

PNUD, Panorama general Informe sobre Desarrollo Humano 2015-2016

UNDP, Human Development Report 2015, Work for human development-Briefing note for countries on the 2015 Human Development Report Mexico, 2016

PNUD, Informe De Desarrollo Humano, (2015; 2016), 2017

PNUD, Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso, 2016

OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries Disbursements, Commitments, Country Indicators 2010-2015, 2017