

Signatura: EB 2007/92/R.15
Tema: 10 c) ii)
Fecha: 6 noviembre 2007
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Estados Unidos Mexicanos

Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

Junta Ejecutiva — 92º período de sesiones
Roma, 11 a 13 de diciembre de 2007

Para **examen**

Nota para los Directores Ejecutivos

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

Iván Cossío

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+39) 06 5459 2343

Correo electrónico: i.cossio@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

Índice

Abreviaturas y siglas	iii
Mapa de las operaciones del FIDA en el país	iv
Resumen de la estrategia en el país	v
I. Introducción	1
II. Contexto nacional	1
A. Situación económica, agrícola y de la pobreza rural	1
B. Políticas, estrategias y contexto institucional	4
III. Enseñanzas de la experiencia del FIDA en el país	5
A. Resultados, impacto y desempeño anteriores	5
B. Enseñanzas extraídas	6
IV. Marco estratégico del FIDA en el país	7
A. Ventaja comparativa del FIDA en México	7
B. Objetivos estratégicos	8
C. Oportunidades de innovación	9
D. Estrategia de focalización	10
E. Vinculaciones con las políticas	10
V. Gestión del programa	11
A. Gestión del COSOP	11
B. Gestión del programa en el país	12
C. Asociaciones	13
D. Gestión de conocimientos y comunicación	13
E. Marco de financiación con arreglo al sistema de asignación de recursos basado en los resultados	14
F. Riesgos y gestión del riesgo	15
Apéndices	
I. COSOP consultation process (Proceso de consulta del COSOP)	1
II. Country economic background (Antecedentes de la economía del país)	4
III. COSOP results management framework (Marco de gestión de los resultados del COSOP)	5
IV. CPE agreement at completion point (Acuerdo en el punto de culminación de la EPP)	6

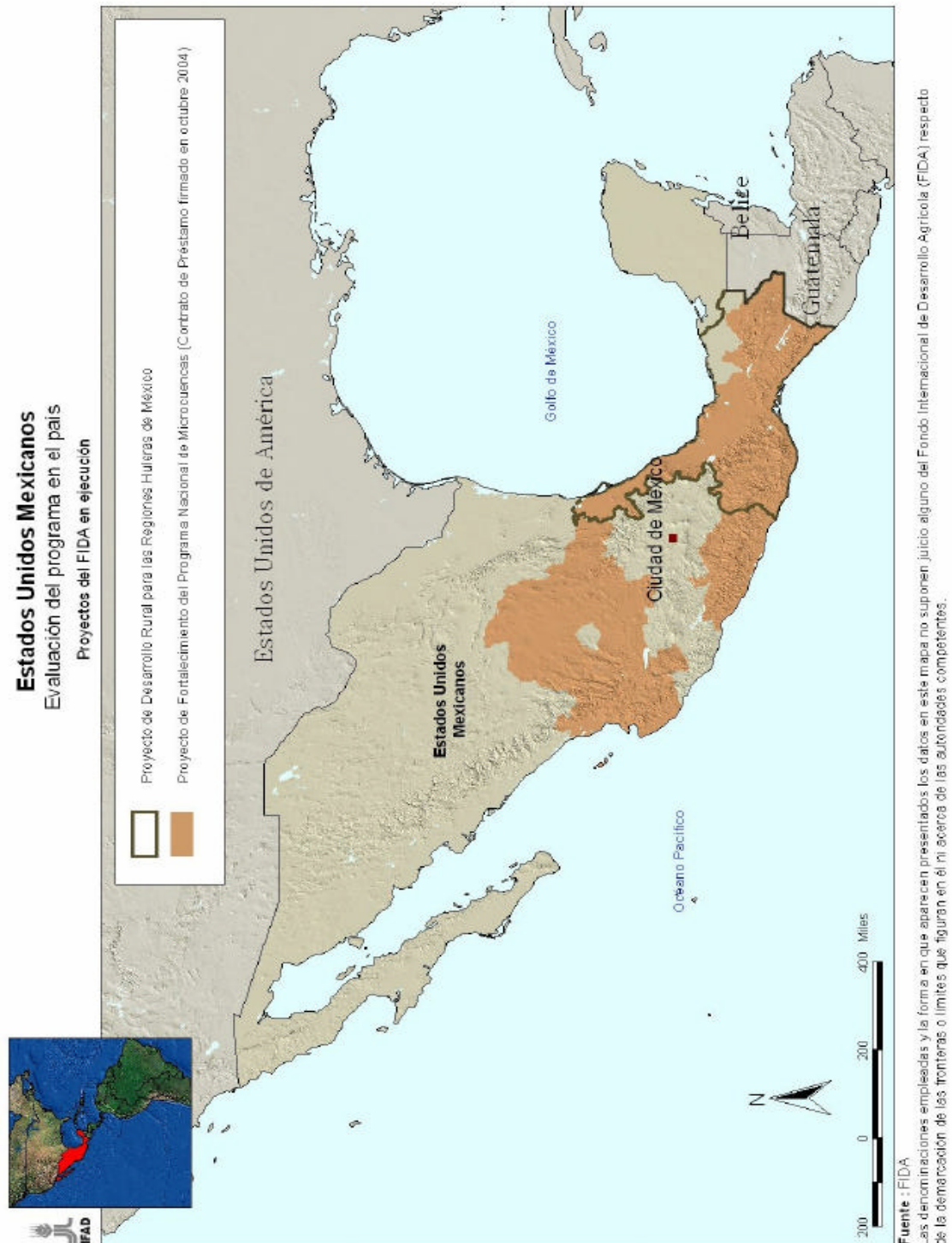
Expedientes principales

Expediente principal 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues	11
(La pobreza rural y las cuestiones relativas a los sectores agrícola y rural)	
Expediente principal 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)	16
(Matriz de organizaciones [análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas – análisis FODA])	
Expediente principal 3: Complementary donor initiatives/partnership potential	20
(Posibilidades complementarias de asociaciones o iniciativas con donantes)	
Expediente principal 4: Target group identification, priority issues and potential response	22
(Identificación del grupo-objetivo, cuestiones prioritarias y posible actuación)	

Abreviaturas y siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
EPP	evaluación del programa en el país
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ODM	objetivo de desarrollo del Milenio
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SyE	seguimiento y evaluación
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Mapa de las operaciones del FIDA en el país



Fuente: FIDA

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

Resumen de la estrategia en el país

1. El programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) relativo a México presenta la estrategia mediante la que el FIDA respaldará la labor del Gobierno para responder a los retos con que se enfrenta el país en materia de desarrollo rural, especialmente los relacionados con la reducción de la pobreza rural. En el COSOP se tienen en cuenta las enseñanzas extraídas durante más de 25 años de operaciones del FIDA en México, según constan en la evaluación del programa en el país, así como el intenso diálogo mantenido con las autoridades mexicanas y los principales asociados en el desarrollo rural (desde instituciones internacionales dedicadas al desarrollo hasta el sector privado y la sociedad civil) sobre asuntos pertinentes de índole estratégica, normativa y operacional durante el primer semestre de 2007, mientras tenía lugar el proceso de preparación del COSOP, que fue plenamente participativo.
2. Se prevé que la principal contribución que aportará el FIDA a México durante el período abarcado por el presente COSOP sea la innovación, especialmente con respecto al diseño metodológico y a la adquisición de experiencia sobre el terreno a efectos de reproducción y ampliación de escala. Los objetivos consisten en mejorar la eficiencia, eficacia e impacto de los programas gubernamentales, de modo selectivo, y mejorar los procesos de interés para la reducción de la pobreza, no sólo por lo que respecta a los programas respaldados por el FIDA sino también a otras intervenciones de desarrollo rural. Dado que las actividades financiadas por el Fondo integran necesariamente programas gubernamentales nacionales o regionales más amplios, el FIDA tiene la posibilidad de lograr un impacto mayor que el que podría obtener en el contexto de operaciones limitadas geográficamente y destinadas a un número restringido de beneficiarios.
3. Los objetivos estratégicos del COSOP están en consonancia con los objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo rural establecidos en el Plan de Desarrollo Nacional 2007-2012, así como con los fijados en el Marco Estratégico del FIDA (2007-2010). Los tres objetivos fundamentales del COSOP son los siguientes:
 - **Objetivo estratégico 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 nuevos proyectos que se formulen en el marco del COSOP;
 - **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. 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, y
 - **Objetivo estratégico 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.
4. El FIDA, de conformidad con las estrategias de reducción de la pobreza del Gobierno mexicano, se focalizará en la población rural pobre de zonas marginadas, y centrará su atención en la región del Pacífico Sur y en las tierras bajas del sureste, especialmente en los grupos que tengan un acceso limitado a las tierras y que presenten gran vulnerabilidad, como las poblaciones indígenas y las mujeres.

5. El FIDA intervendrá más directamente en la ejecución del COSOP que en el pasado, especialmente por lo que respecta a la supervisión de la ejecución del programa, el diálogo sobre políticas y el seguimiento y evaluación de las actividades del programa. Para ello será necesario reforzar la capacidad de gestión del programa del FIDA en el terreno y encontrar nuevos mecanismos que permitan establecer una relación más fluida con el Gobierno. El FIDA reforzará asimismo su capacidad de cooperación y coordinación con los principales asociados en el desarrollo rural de México, tanto instituciones nacionales (del sector público y privado) como internacionales, mediante el establecimiento de acuerdos con organizaciones tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y otros organismos de las Naciones Unidas.

Estados Unidos Mexicanos

Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

I. Introducción

1. Durante más de 25 años, el FIDA ha colaborado con sucesivos gobiernos en la promoción del desarrollo rural y la reducción de la pobreza en México. El primer programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) de 1999 se centró en aspectos operacionales. En él se recomendaba que el FIDA tomara medidas con respecto a dos esferas: a) el apoyo a los pequeños agricultores y las comunidades indígenas, haciendo hincapié en el nexo entre la producción, la elaboración y la comercialización, y b) el desarrollo sostenible en las zonas áridas y semiáridas. En 2005, el FIDA llevó a cabo una evaluación de sus 25 años de presencia en México mediante una evaluación del programa en el país (EPP), que arrojó importantes enseñanzas. En diciembre de 2006, con ocasión del cambio de administración del gobierno federal, el Fondo preparó una nota de política sobre el desarrollo rural y la reducción de la pobreza en México. Estos dos documentos sentaron las bases del diálogo que mantuvieron el FIDA y las autoridades mexicanas durante la preparación del COSOP.
2. La formulación del COSOP tuvo lugar en dos etapas: i) una visita preparatoria a México, entre el 30 de enero y el 8 de febrero de 2007, para: a) debatir y analizar los elementos básicos de la nota de política y b) recabar opiniones y sugerencias de varios interlocutores sobre la futura función del FIDA, y ii) la misión oficial de preparación del COSOP, del 10 al 19 de abril, durante la cual los consultores del Fondo presentaron ideas preliminares sobre la función del FIDA a medio plazo. En ambas etapas, el Fondo se entrevistó con diversos interlocutores, entre ellos, representantes del Gobierno y de la sociedad civil en los planos federal y estatal, y representantes de instituciones financieras internacionales y organismos de desarrollo en México.
3. El presente COSOP se ajusta a las directrices del FIDA sobre la preparación de COSOP basados en los resultados. En él se tienen en cuenta las opiniones y recomendaciones de diversos Directores Ejecutivos del Fondo, entre ellos, los miembros del Comité de Evaluación que visitaron México en marzo de 2006 y participaron en el seminario final sobre la EPP, al que asistieron representantes del Gobierno, la sociedad civil, organizaciones internacionales y el sector privado. En el acuerdo en el punto de culminación quedaron plasmadas las conclusiones y recomendaciones (apéndice IV).

II. Contexto nacional

A. Situación económica, agrícola y de la pobreza rural

Antecedentes de la economía del país

4. México es un país muy extenso, de ingresos medios, con un gran sentido de apropiación de su estrategia de desarrollo. La estabilidad de los resultados económicos y la capacidad de respuesta del Gobierno a los problemas relacionados con la pobreza han contribuido a aumentar los niveles de ingresos. La población total es de 103 millones de habitantes, y la tasa de crecimiento demográfico anual se sitúa actualmente en un 1,1%, con diferencias según las regiones; por ejemplo, es mayor en el sur, donde viven gran cantidad de pueblos indígenas y hay una pobreza generalizada. El ingreso per cápita se situaba en USD 7 310 en 2005. De 1996 a 2005, el ingreso per cápita de México aumentó a un promedio de un 2% anual. En los últimos tiempos se han registrado niveles de crecimiento económico

relativamente satisfactorios, a saber, un 4,2% en 2004, un 3% en 2005 y alrededor de un 5% en 2006. La inflación, que se ha contenido en los últimos años, bajó a un 5,4% en 2005. Pese a los progresos realizados, la pobreza y la desigualdad de ingresos siguen siendo problemas graves.

5. Desde las elecciones presidenciales de julio de 2006, el país continúa evolucionando de un sistema corporativo jerárquico a uno en donde el poder es compartido y el consenso democrático fundamental. En el plano federal, los tres principales partidos políticos, esto es, el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática, tienen importantes alianzas en el Congreso y presentaron candidatos viables a la presidencia en 2006. No obstante, estos cambios positivos se enfrentan a dificultades para llevar a cabo políticas y programas, fundamentalmente las reformas estructurales concretas necesarias para acelerar el crecimiento de forma sostenible y equitativa.
6. En cuanto a los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), México ha hecho importantes progresos en la consecución de las metas para 2015 y, dadas sus amplias iniciativas estratégicas y programáticas, puede prever alcanzar algunos de esos objetivos. Esto ya se ha hecho realidad con respecto al ODM 1 (reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día) y al ODM 2 (lograr la enseñanza primaria universal), aunque aún se registran diferencias significativas entre las regiones. Se ha avanzado con respecto al ODM 3, que se refiere a la igualdad entre los géneros, especialmente en la educación, y en los ODM 4, 5 y 6, referidos a la salud. También se han hecho importantes progresos en el logro del ODM 7, que trata de temas ambientales, y en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 están previstas distintas iniciativas que deben seguir emprendiéndose a esos efectos. En términos generales, pese a los progresos realizados, la pobreza y la desigualdad siguen siendo muy elevadas.

La agricultura y la pobreza rural

7. Los datos sobre la pobreza son en cierta forma difíciles de analizar por cuanto las definiciones varían en función de la fuente de información de que se trate. Según datos oficiales del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, el 18% de la población vive en situación de pobreza extrema —definida por lo que respecta al consumo de alimentos— y el 47% en situación de pobreza moderada —definida por lo que respecta a los activos y el capital social, es decir, poblaciones con poco acceso a alimentos, atención sanitaria, educación, vivienda y transporte—. Las estimaciones del Banco Mundial indican porcentajes similares. Mediante una combinación de políticas destinadas a mantener la estabilidad macroeconómica y garantizar un crecimiento moderado, y programas orientados a las poblaciones pobres, la pobreza se ha reducido significativamente desde la crisis financiera de 1994.
8. La desigualdad nacional de ingresos es elevada en México. El 40% del ingreso nacional total está concentrado en el decil superior de los generadores de ingresos, en tanto que el decil más pobre sólo genera aproximadamente el 1% del ingreso nacional total. La desigualdad nacional de ingresos ha disminuido desde el año 2000, pero la desigualdad rural se ha agravado con respecto a la situación anterior a la crisis financiera de 1994.
9. En cuanto a la pobreza rural, en 2005, de los 5,5 millones de hogares situados en zonas rurales (esto es, 24,3 millones de personas), 3,4 millones eran pobres.¹ De estas últimas: i) 2,1 millones de familias pobres (el 38,2% del total de hogares rurales) no tenía acceso a tierras, y ii) 1,3 millones de familias pobres tenían acceso

¹ Esta información se basa en Rodríguez, E. (2005). Las estimaciones se hacen sobre la base del modelo de beneficiarios del programa Progresos-Oportunidades, que abarca al 62,6% de los hogares rurales y es el programa de reducción de la pobreza en las zonas rurales de mayor envergadura.

a tierras, utilizadas principalmente para la agricultura de secano (alrededor de 2,9 hectáreas [ha] por familia, en promedio), si bien el 45% de estas familias poseían menos de 1 ha. Para todas estas familias, la mano de obra es el principal activo productivo.

10. En el plano regional, la mayor incidencia de pobreza se encuentra en las zonas rurales de los estados del Pacífico Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), en donde prácticamente el 50% de la población sigue viviendo en la pobreza extrema, seguidas de las regiones meridionales del Golfo y del Caribe, donde aproximadamente el 35% de la población es extremadamente pobre. Las mejoras que se han registrado en la situación de pobreza rural son muy recientes y derivan de una economía más saludable y de políticas públicas sostenidas, transferencias públicas y la importante corriente de remesas para quienes viven en las zonas rurales con pobreza extrema. Los factores relacionados con las actividades agrícolas tuvieron, en sí, una función menor: los ingresos derivados de las actividades agrícolas están disminuyendo paulatinamente; el empleo agrícola se redujo, y el nivel de sueldos rurales en 2002 fue inferior en términos reales al de antes de la devaluación de 1995. Aún teniendo en cuenta los importantes progresos registrados en los últimos años, el nivel de pobreza en sus tres dimensiones —seguridad alimentaria, capacidad humana y acceso a activos— sigue siendo muy alto para un país con un nivel intermedio de desarrollo como México.
11. En el curso del último decenio, las características del empleo en las zonas rurales han cambiado considerablemente, al tiempo que disminuía la importancia relativa del sector primario como fuente de empleo y de ingresos. Tan sólo el 52% de la población total empleada en las zonas rurales se dedica al sector primario; el empleo en este sector suele ser temporal, debido al carácter estacional de la producción.
12. En los últimos años se han producido una serie de cambios en la esfera del desarrollo agrícola y rural, entre los que cabe mencionar: las reformas de la política sobre mercados agrícolas en el decenio de 1990; los progresos en materia de descentralización y racionalización de los programas sociales y productivos mediante la Alianza para el Campo; los progresos en la transferencia de sistemas de riego a asociaciones de regantes; los progresos en materia de derechos de tenencia de tierras mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), y la institucionalización de los consejos de desarrollo rural, en los que la sociedad civil cumple una importante función. Al mismo tiempo, el sector sigue presentando deficiencias, fundamentalmente el lento crecimiento de la agricultura (cuya participación en el PIB nacional pasó de un 10% en 1985 a alrededor del 4% en 2005) y las pronunciadas desigualdades entre regiones agrícolas y tipos de cultivos, que quedan manifiestas en el fuerte contraste que existe entre la agricultura comercial avanzada del norte y la agricultura predominantemente campesina del sur y del Pacífico. La persistencia y gran incidencia de la pobreza rural, la debilidad de los sistemas financieros y una serie de dificultades en relación con el sistema de incentivos y los programas de subsidios, se destacan entre los problemas que afectan a los resultados del sector.
13. El crecimiento del sector agrícola ha quedado a la zaga de la tasa de crecimiento nacional durante más de 20 años. La participación de la agricultura en la mano de obra se redujo de un 36% en 1980 a un 20% en 2004; la contribución a las exportaciones disminuyó del 13% al 4% durante el mismo período. La productividad de la tierra ha aumentado en los últimos 20 años, pero menos que en los países que plantean competencia a México en América Latina, a saber, el Brasil y la Argentina. La productividad de la mano de obra también ha aumentado, pero mucho menos que en otros sectores. Por último, la mayor parte del incremento del rendimiento se produjo en las zonas de regadío.

14. El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) es difícil de evaluar en este momento, ya que su efecto se combina con una serie de otras medidas paralelas, como las reformas de la política agraria. La producción de cereales básicos aumentó ligeramente a raíz del TLC, gracias a la política de apoyo continuado a los precios. No obstante, la competencia de la agricultura mexicana se verá fuertemente comprometida cuando en 2008 dejen de aplicarse las exenciones tarifarias en virtud del TLC, especialmente respecto de productos tales como el maíz, el azúcar, la leche en polvo y los frijoles.

B. Políticas, estrategias y contexto institucional

Contexto institucional nacional

15. Desde 2001, el Gobierno ha participado en una labor concertada tendente a brindar un marco más formal y a largo plazo para sus estrategias de desarrollo rural. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001), la Ley de Desarrollo Social (2003) y el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001) dan fe de la voluntad de las autoridades mexicanas de crear un marco jurídico estable para que las actividades de reducción de la pobreza y desarrollo rural del país beneficien, concretamente, a las poblaciones más desfavorecidas. Sin embargo, es necesario diferenciar entre los marcos aplicables sólo a la agricultura y los relativos a estrategias y políticas de desarrollo rural más amplias.

Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural

16. Desde fines del decenio de 1970, las administraciones de México han formulado estrategias y políticas para responder al doble reto de crecimiento económico y mejores condiciones sociales, especialmente en las zonas rurales. Para ello se ha adoptado ya sea un enfoque social o uno productivo, con miras a promover cierto grado de capitalización entre los agricultores, especialmente los pequeños productores. El enfoque social incluye programas como Solidaridad, desde fines del decenio de 1980, seguido del Programa de Educación, Salud y Nutrición (Progresá) desde fines del decenio de 1990, que se llama ahora Oportunidades. Mediante la Alianza para el Campo se procura mejorar las condiciones de la producción, en tanto que la finalidad de Procampo, un programa de subsidios de compensación para mitigar los posibles impactos negativos temporales del TLC, es lograr que el apoyo a los ingresos se adapte a las necesidades sociales. Las estrategias de desarrollo rural y reducción de la pobreza establecidas por el Gobierno federal en 1995 fijaron la generación de ingresos y la creación de empleo como sus principales objetivos. Ello se ha visto acompañado por el reconocimiento de la necesidad de contar con políticas diferenciadas para los productores de bajos ingresos de las zonas rurales, en vista de la gran heterogeneidad que presenta el país.
17. La focalización en los sectores más pobres de la población rural pobre se ha acentuado en gran medida en los últimos años, al tiempo que ha aumentado la atención prestada a las poblaciones indígenas. Hoy en día, diversos programas sociales, como Oportunidades, están focalizados en la población más pobre, en tanto que otros programas, como Alianza para el Campo, tienen un mayor alcance. El marco estratégico establecido hace 25 años para apoyar a los pequeños productores —de tipo asistencialista y orientado exclusivamente a la producción— en los últimos años ha adoptado un enfoque más orientado al desarrollo, abordando las dimensiones sociales, organizacionales y humanas de los problemas y ampliando su alcance más allá de la producción agrícola para abarcar otras medidas dirigidas directamente a la reducción de la pobreza extrema. Pese a lo que se ha avanzado en las esferas de la estrategia y el diseño de programas, la capacidad institucional de ejecución sigue siendo débil.
18. En los primeros tiempos de su nueva administración, y en el marco de las perspectivas de desarrollo a largo plazo en México —Visión 2030—, el Presidente, Felipe Calderón Hinojosa, formuló un Plan de Desarrollo Nacional para 2007-2012, cuyo principio rector es el desarrollo humano sostenible. A partir de un diagnóstico

tanto de los logros pasados como de los futuros retos, el plan ofrece directrices y orientaciones para la acción durante la totalidad del sexenio. Los cinco ejes principales del plan son los siguientes: i) Estado de Derecho y seguridad; ii) economía competitiva y generadora de ingresos; iii) igualdad de oportunidades; iv) sustentabilidad ambiental, y v) fortalecimiento de las instituciones, democracia efectiva y política exterior responsable. El COSOP está plenamente integrado en este marco programático, especialmente por lo que respecta a los temas de generación de empleo, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental y gestión pública eficaz, y se centra en determinadas poblaciones vulnerables y desfavorecidas de las zonas rurales. Dentro del marco del Plan de Desarrollo Nacional es probable que los programas en curso, como Oportunidades, sigan realizándose; se están formulando nuevos programas, como Cien Municipios y, por lo que respecta a otros programas, el Gobierno está preparando modificaciones para que puedan continuarse.

Armonización y alineación

19. Para coadyuvar a la labor desempeñada por el Gobierno es fundamental intensificar la cooperación del FIDA con otras instituciones financieras internacionales y organismos de desarrollo, y entre éstos y las distintas instancias gubernamentales. Estas relaciones deben fomentarse en una visión de complementariedad y no de competencia, lo cual proporcionará un marco adecuado para el logro de los objetivos estratégicos propuestos en el presente COSOP.

III. Enseñanzas de la experiencia del FIDA en el país

A. Resultados, impacto y desempeño anteriores

20. La EPP de México se realizó en 2005, y sus resultados se presentaron en el país y se analizaron detenidamente con el Gobierno, representantes de la sociedad civil y los beneficiarios de los proyectos en marzo de 2006. En la EPP se llegó a la conclusión de que el programa del FIDA en México, en el curso de sus 25 años, había presentado características contrastantes. El análisis de los seis proyectos financiados por el Fondo reveló impactos positivos en la pobreza rural, pero de manera diferenciada según las regiones en que se ejecutaran los proyectos, las comunidades de que se tratara, los grupos de beneficiarios, el tipo de actividades productivas, etc. No obstante, el impacto en la reducción de la pobreza ha sido limitado. Sin desmerecer la importancia y realidad de algunos progresos registrados por un gran número de beneficiarios, la sostenibilidad de las actividades de los proyectos, especialmente las relacionadas con la generación de ingresos y empleo para los agricultores pobres, plantea enormes dudas. La eficacia de los proyectos fue considerada baja, y la excesiva dispersión geográfica de las actividades respaldadas por el FIDA ha afectado directamente a los costos —además de la eficiencia— de las intervenciones.
21. Los objetivos del anterior COSOP (1999) y de otros documentos estratégicos producidos por el FIDA se referían, en general, a la situación del país y a las políticas nacionales que existían en ese momento. Por otra parte, no resultó fácil para el FIDA entablar un diálogo permanente con el Gobierno respecto de algunas esferas que habían sido definidas en el COSOP anterior como asuntos de prioridad para el diálogo sobre políticas: i) resultados del sector agrícola, más concretamente, agricultura familiar; ii) reducción de la pobreza basándose en un incremento de la producción y el ingreso, y iii) financiación rural. Además, hay pocas pruebas de participación de las instituciones mexicanas, o de ONG y otras instituciones internacionales, en la definición del COSOP. Cabe destacar, sin embargo, que en ese momento los COSOP se consideraban más bien instrumentos de programación interna gracias a los que el FIDA definía y orientaba las operaciones futuras y que,

en ese sentido, habían resultado útiles. Pero no presentaban un panorama claro de la manera en que el FIDA podía coordinar sus actividades con otros asociados importantes que participaban en el proceso de desarrollo rural del país, a saber, el Banco Mundial, otros organismos de las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

22. Con la notable excepción de la misión de programación especial de 1992, la función del FIDA en el diálogo sobre políticas nacionales para el desarrollo rural y la reducción de la pobreza ha sido limitada. No obstante, cabe mencionar la función del diálogo sobre distintos temas relacionados con el proceso de desarrollo y la reducción de la pobreza en los planos local y subregional, pese a que se hayan limitado al contexto de proyectos concretos. De hecho, el FIDA ha hecho valiosas contribuciones a escala micro respecto de varios aspectos concretos de las estrategias de desarrollo, por ejemplo, la prestación de asistencia técnica a las mujeres y diversas cuestiones indígenas, lo cual demuestra que hay gran margen para mantener intercambios productivos con las autoridades mexicanas.
23. La actual cartera del FIDA consta de tres proyectos en curso en el país, dos de los cuales se están ejecutando en el marco de programas nacionales bajo la responsabilidad del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Se trata del Proyecto de Desarrollo Rural para las Regiones Húmedas de México (con un préstamo del FIDA de USD 25 millones) y del Proyecto de Fortalecimiento del Programa Nacional de Microcuencas (con un préstamo del FIDA de USD 15 millones). El tercer proyecto, que es el más reciente, es el Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales e Indígenas del Noroeste Semiárido (con un préstamo del FIDA de USD 25 millones), que se aprobó a fines de 2005 y se está ejecutando bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional Forestal. Cabe destacar, sin embargo, que todos estos proyectos se integran en el marco de programas nacionales.²

B. Enseñanzas extraídas

24. En la EPP se señalaron una serie de deficiencias y dificultades en el diseño y la ejecución de los proyectos financiados por el FIDA. Se plantean problemas de índole normativa tanto en la definición de las estrategias como en el diseño de programas y proyectos, así como en la conceptualización de los objetivos y en cierto grado de ambigüedad en cuanto a los beneficiarios previstos. También se oponen en cierta forma dos visiones contrastantes: una que podría denominarse “productivista” (en virtud de la cual los progresos podrían esperarse casi exclusivamente a partir de aumentos de la producción y la productividad) y otra decididamente más “social” (en virtud de la cual los progresos deben ser el resultado de mejoras en los servicios sociales, a saber, educación, salud, organización rural, etc.). En ambos casos se hace gran uso de los subsidios, sin una planificación clara que permita la generación de ingresos sostenibles por medio de estrategias complementarias, lo cual tiende a perpetuar la situación de dependencia de las poblaciones interesadas. Además de estos problemas de diseño, se plantean problemas de duplicación de actividades, falta de coherencia y ausencia de una estrategia que garantice una aplicación

² El concepto de “proyecto” tiene distintas connotaciones en el FIDA y en México. En México no existen “proyectos del FIDA” como tales, sino un grupo de actividades respaldadas o financiadas por el FIDA dentro del marco de programas nacionales y regionales existentes. Los proyectos del FIDA no tienen valor institucional o jurídico particular en México: representa una manera conveniente para que el FIDA presente un conjunto de actividades en el país, de conformidad con los procedimientos pertinentes. Por otro lado, los proyectos en México se refieren a actividades fundamentalmente —aunque no exclusivamente— productivas en el plano local, como parte de un programa o subprograma mexicano (por ejemplo, un proyecto de acuicultura en pequeña escala dentro del marco del Programa de Microcuencas de la Secretaría de Agricultura). Para evitar confusiones, en este documento por “proyectos” se entiende las actividades realizadas a nivel local, que suelen ser el eje central de programas gubernamentales nacionales o regionales.

coordinada y coherente en el plano local. Las distintas instituciones gubernamentales dedicadas a actividades relacionadas con el desarrollo rural y la reducción de la pobreza trabajan a nivel local de manera segmentada y descoordinada. Del mismo modo, hay dificultades institucionales en los distintos planos de gobierno: federal, estatal y municipal.

25. Se comprobó la existencia de dificultades operacionales en la ejecución de varias actividades respaldadas por el FIDA. Los problemas se refirieron a la formulación de proyectos en el plano local y la capacidad de gestión de esos proyectos; los mecanismos de financiación (para la liberación y aplicación de fondos); la financiación de las actividades de los proyectos mediante créditos o subsidios; la prestación de servicios de asistencia técnica; el seguimiento de las actividades de los proyectos; la supervisión de los procesos operacionales y administrativos; la evaluación de los proyectos, etc.

IV. Marco estratégico del FIDA en el país

A. Ventaja comparativa del FIDA en México

26. La forma más eficaz de entablar y mantener un diálogo fructífero entre el FIDA y México consiste en 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. En vista del contexto nacional que no permite la adicionalidad presupuestaria de los fondos en los programas que el FIDA procura apoyar, el valor agregado por lo que respecta a la asistencia técnica y la innovación constituye la principal justificación de la continuidad de la presencia del Fondo.
27. La contribución del FIDA debe dirigirse a la esfera del diseño metodológico (de mecanismos conceptuales y operacionales) y de la adquisición de experiencia en el terreno mediante un enfoque piloto para la posible reproducción y ampliación de escala. El objetivo consiste en aumentar la eficiencia, eficacia e impacto de los programas del Gobierno, y mejorar los procesos no sólo en relación con los programas concretos en los que el FIDA pueda estar contribuyendo sino también con otros programas de desarrollo rural, dado que muchos de tales procesos también se aplican a éstos. Esta propuesta difiere sustancialmente de las pautas seguidas hasta el momento por el FIDA, esto es, concentrar la labor en la realización de actividades limitadas sin lograr mayor impacto en el diseño y ejecución de los programas de gran envergadura y alcance nacional en cuyo marco se estaban realizando esas actividades.
28. Dado que los proyectos financiados por el FIDA integran programas más amplios de alcance nacional o regional, el Fondo tiene la oportunidad de lograr un mayor impacto que el que podría obtener en el contexto de operaciones geográficas limitadas para un número restringido de beneficiarios. Las enseñanzas extraídas de actividades financiadas por el FIDA pueden aplicarse a mayor escala a nivel de los programas, para lo cual es esencial que se cumplan tres condiciones:
- i) que se haga un seguimiento y evaluación (SyE) sólido y fiable de las actividades respaldadas directamente por el FIDA, de modo que puedan extraerse enseñanzas de la experiencia adquirida sistemáticamente;
 - ii) que se establezcan mecanismos adecuados que ofrezcan la posibilidad de reproducir y ampliar tales experiencias a nivel de los programas, y
 - iii) que los proyectos financiados por el FIDA conformen un programa coordinado y creen sinergias.

B. Objetivos estratégicos

29. Los objetivos estratégicos del COSOP se ajustan a los objetivos estratégicos de reducción de la pobreza y desarrollo rural establecidos en el Plan de Desarrollo Nacional 2007-2012 que acaba de formularse. Asimismo, tales objetivos están en plena consonancia con el Marco Estratégico del FIDA (2007-2010) por cuanto garantizan que los beneficiarios tengan mejor acceso a: i) los recursos naturales, atendiendo especialmente a la sostenibilidad ambiental; ii) mejores tecnologías y servicios; iii) una gran variedad de servicios financieros; iv) mercados transparentes y competitivos para insumos y productos agrícolas; v) oportunidades de empleo rural no agrícola y de desarrollo empresarial, y vi) las ventajas de políticas y programas locales y nacionales, así como las competencias y capacidad organizativa necesarias para aprovechar todos y cada uno de estos aspectos.
30. Además, los principios que rigen la intervención del FIDA en México coinciden precisamente con los principios rectores generales del Fondo, a saber: i) selectividad; ii) focalización en las poblaciones pobres; iii) empoderamiento, especialmente de las mujeres pobres; iv) innovación; v) asociaciones con otros agentes en el proceso de apoyo al desarrollo rural, y vi) sostenibilidad.
31. Mediante el **objetivo estratégico 1** se apunta a contribuir a generar ingresos sostenibles y empleo permanente mediante programas gubernamentales en los que participe el FIDA, focalizándose en la población pobre de zonas rurales marginadas claramente definidas. Este objetivo abarca los proyectos del FIDA en curso y otros proyectos que se formularán en el marco del presente COSOP. Ello supone: i) una definición clara de las poblaciones-objetivo de las actividades respaldadas por el FIDA en el marco de programas gubernamentales; ii) una indicación de la zona geográfica de las actividades que se promueven a fin de facilitar la estrategia de focalización, y iii) una definición de las actividades con potencial de mejorar las posibilidades de ingresos y empleo o de generarlas.
32. Para lograr el primer objetivo estratégico, el FIDA debe tener en cuenta los elementos que tienen repercusiones en la viabilidad y sostenibilidad a largo plazo de las actividades respaldadas, a saber: i) el acceso a los servicios de apoyo, como asistencia técnica e información; ii) la viabilidad financiera y la posible complementariedad de los mecanismos de financiación para las inversiones y actividades locales; iii) las preocupaciones respecto del medio ambiente, por ejemplo, el efecto del cambio climático en los sistemas de cultivo y el uso de los recursos naturales, especialmente el agua; iv) la capacidad de gestión para afrontar las dificultades que plantea la creación de una cultura empresarial en el plano local, y v) la dinámica de la población, especialmente en relación con la migración.
33. Mediante el **objetivo estratégico 2** se apunta a contribuir a aumentar la eficacia, eficiencia e impacto del gasto público en las actividades respaldadas por el FIDA que se están ejecutando en el marco de programas gubernamentales, empezando por las zonas geográficas y las poblaciones-objetivo seleccionadas por medio del primer objetivo. Posteriormente, se ampliarán las metodologías y prácticas que han llevado a tales mejoras, y se las hará extensivas a otros programas y regiones.
34. Para lograr el segundo objetivo estratégico, la atención debe centrarse en efectuar mejoras e innovaciones en los procesos relacionados con: i) la difusión de información entre los beneficiarios potenciales para facilitar su acceso a los programas; ii) la formulación y evaluación *ex ante* de los proyectos; iii) la selección de los beneficiarios y proyectos mediante criterios de focalización y técnicos; iv) los procedimientos de desembolso; v) la supervisión y asistencia técnica para los proyectos en curso, y vi) la coordinación entre los gobiernos nacional, estatal y municipal por lo que respecta a la gestión pública a nivel local.
35. Para alcanzar este objetivo el FIDA propone proceder de manera gradual, focalizándose inicialmente en las zonas geográficas y las poblaciones seleccionadas en el marco del primer objetivo estratégico, y en uno o dos programas que las

autoridades mexicanas estimen ofrezcan las mejores posibilidades para que el Fondo contribuya en actividades experimentales. Paulatinamente, a medida que se extraigan enseñanzas y las metodologías se pongan a prueba y validen, podrá solicitarse al FIDA que ayude a encontrar vías para introducir tales enseñanzas y metodologías en otros programas y regiones.

36. Mediante el **objetivo estratégico 3** se apunta a 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.
37. Para alcanzar este objetivo, el Gobierno federal y el FIDA, de manera conjunta:
 - i) definirán los programas y proyectos en curso de interés para la política nacional de desarrollo rural de los que puedan extraerse enseñanzas, seleccionando programas orientados a las poblaciones rurales pobres y aplicando enfoques productivos y de desarrollo; ii) determinarán algunos estados y municipios en los que se estén realizando programas pertinentes que muestren diversos niveles de resultados a fin de extraer enseñanzas de experiencias positivas y negativas; iii) acordarán con tales gobiernos estatales y municipales la realización de actividades de aprendizaje; iv) formularán nuevas metodologías o adaptarán las existentes para aplicar procesos de sistematización, evaluación y aprendizaje en esos estados y municipios. La aplicación de esas metodologías supondrá proveer productos que, más adelante, permitan reproducir las experiencias, y v) entablarán un diálogo sobre políticas en todas las instancias de gobierno a fin de elegir las experiencias que deberán reproducirse, la manera en que lo harán y cómo podrán ampliarse e integrarse en la formulación de políticas. Tal diálogo traerá aparejada la formulación de nuevas metodologías para la reproducción y ampliación de las experiencias.

C. Oportunidades de innovación

38. El enfoque innovador del presente COSOP permitirá: i) focalizarse en las poblaciones pobres de zonas rurales marginadas claramente definidas para aumentar el impacto de las actividades que el FIDA cofinanciará; ii) ayudar a aumentar la eficacia y el impacto del gasto público más allá de las actividades respaldadas por el Fondo, y iii) aprender de la experiencia, reproducir las experiencias exitosas y ampliar la escala de las debidas intervenciones para que abarquen una mayor variedad de actividades en el marco de programas gubernamentales. Este COSOP es también innovador por responder a las características de un país de gran extensión e ingresos medios como México, en donde la principal contribución del FIDA será fortalecer la capacidad de gestión pública a fin de aumentar el impacto, especialmente en los planos estatal y municipal. La decisión de incluir los programas en curso en el COSOP también fue innovadora. Con ello se garantizará que todas las actividades respaldadas por el FIDA en México se rijan por los mismos criterios.
39. El **objetivo estratégico 1** es innovador por cuanto promueve una mayor viabilidad de los proyectos en el plano local (por medio de la focalización geográfica y una mejor orientación de los beneficios a grupos concretos) y estrategias adecuadas para proyectos productivos adaptados a las poblaciones-objetivo.

El **objetivo estratégico 2** es innovador por cuanto elabora nuevas metodologías destinadas a mejorar el impacto de los programas del Gobierno en el plano local, intensificando especialmente la eficacia y eficiencia del gasto público.

El **objetivo estratégico 3** es innovador por cuanto se centra en aprender a partir de las experiencias locales a fin de reproducir y ampliar la escala de las actividades exitosas.

40. El éxito del presente COSOP se medirá de la siguiente manera: i) comprobando el impacto real de las actividades realizadas por el Gobierno y respaldadas por el FIDA en la generación de ingresos sostenible y la creación de empleo; ii) evaluando la contribución del Fondo por lo que respecta al aumento de la eficacia, eficiencia e

impacto del gasto público, y iii) determinando si se extrajeron enseñanzas, si éstas se utilizaron de manera eficaz para elaborar metodologías, y si se aplicaron con éxito a efectos de reproducción y ampliación de escala.

D. Estrategia de focalización

41. La labor analítica realizada en fecha reciente por instituciones mexicanas y organizaciones internacionales, a saber, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el BID, ha brindado nuevas perspectivas sobre la situación de la pobreza real en México, especialmente en las zonas rurales. Estos estudios señalan cierta ambigüedad acerca de quiénes son los verdaderos beneficiarios de los numerosos programas y proyectos previstos para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de la población pobre.
42. En 2005, de los 5,5 millones de hogares situados en zonas rurales (24,3 millones de personas, o sea, el 23% de la población mexicana), 3,4 millones eran pobres. De estos últimos, 2,1 millones no tenían acceso a tierras, lo que significa que su principal activo productivo era su capacidad de trabajo; los 1,3 millones de hogares restantes poseían, en promedio, 2,9 ha, utilizadas fundamentalmente para la agricultura de secano, si bien el 45% de esos hogares poseía menos de 1 ha. Las características demográficas de estas familias, conjuntamente con la cantidad y calidad de tierras que cultivan, indican que la producción de sus tierras, aún en el caso de que se registren importantes incrementos de la productividad, quizás no sea suficiente para asegurar ingresos adecuados para toda la familia.
43. Este sector de la población —las personas pobres con un acceso limitado a tierras— debe constituir el principal grupo-objetivo del FIDA. En el COSOP se propone que el Fondo experimente con un enfoque piloto centrado en objetivos específicos. Como resultado de ello, la estrategia consiste en centrarse en las zonas del Pacífico Sur y las tierras bajas del sureste, donde vive principalmente este sector de la población, y concretamente en: i) la región del Pacífico Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), y ii) los estados de la Península de Yucatán (Quintana Roo, Yucatán y Campeche). En estos estados se encuentra asimismo una gran concentración de pueblos indígenas, lo cual agrega una razón para la prestación de apoyo del FIDA. Basándose en la experiencia, el Fondo dirigirá sus actividades a los grupos vulnerables, especialmente las mujeres.
44. Por lo que respecta al primer objetivo estratégico, se tomarán en consideración todos los hogares que posean las características de la población-objetivo. En vista de las limitaciones de recursos del Fondo, para cada conjunto de actividades en el que participe el FIDA será necesario definir criterios de selección concretos para identificar a los beneficiarios potenciales (dentro de la población-objetivo que reúna las condiciones). Por lo que respecta al segundo objetivo estratégico, la población-objetivo comprende potencialmente a todos los beneficiarios de los programas nacionales en los que participa el FIDA. Del mismo modo, el tercer objetivo estratégico se dirige a la población rural pobre en su totalidad, lo que asegurará la reproducción y ampliación de escala de las actividades preparadas por el Gobierno con el apoyo del FIDA.

E. Vinculaciones con las políticas

45. La manera más eficaz de ejecutar la estrategia operacional es estableciendo actividades experimentales en el marco de uno o más programas gubernamentales. La finalidad de la estrategia es aumentar la eficiencia, eficacia e impacto del gasto público, demostrar medios viables de generar empleo permanente e ingresos para la población pobre y formular metodologías que permitan la reproducción y ampliación de experiencias positivas en otros programas y zonas.
46. Las zonas piloto se elegirán mediante una focalización geográfica y seleccionando grupos-objetivo abarcados por los programas en cuyo marco se ejecutarán las actividades respaldadas por el FIDA y que se ajusten a los objetivos del Gobierno y

del Fondo. Es lo que sucede con programas tales como: Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), ejecutado por la Secretaría de Agricultura y respaldado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); Microregiones, Opciones Productivas y Cien Municipios, ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Social, Proárbol y Pago por Servicios Ambientales, ejecutados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En todos estos casos, el apoyo institucional se brinda prioritariamente a las poblaciones y regiones sumamente marginadas.

47. La zona geográfica en donde se realizarán las actividades respaldadas por el FIDA se define en respuesta a la doble necesidad de: i) permitir que se pongan a prueba situaciones con y sin la presencia del Fondo, es decir, dentro y fuera de los programas en donde se están llevando a cabo las actividades del FIDA, y ii) reducir el riesgo de dispersión y asegurar que la calidad de las iniciativas piloto sea acorde a la cuantía de la contribución financiera del Fondo.
48. Se espera que con las experiencias piloto en el plano local se obtengan resultados que sienten las bases para adaptar y formular políticas en los planos local, regional y federal. Estas políticas serán una combinación de enfoques y metodologías que deberían contribuir a: i) armonizar mejor los objetivos estratégicos con las realidades y las necesidades de las poblaciones locales; ii) aumentar el impacto del gasto público, y iii) mejorar los resultados y el impacto de los programas gubernamentales. Además, las actividades piloto locales mejorarán la coordinación institucional y la eficiencia en los tres niveles de gobierno: municipal, regional y federal. Por último, la dimensión normativa de las actividades promovidas por el FIDA deberá ser de interés no sólo para los programas con los que se vinculan dichas actividades sino también para otros programas con objetivos paralelos de reducción de la pobreza, creación de empleo permanente y generación de ingresos.

V. Gestión del programa

A. Gestión del COSOP

49. El Gerente del Programa en el País tiene plena responsabilidad de la gestión del programa en México. Los tres proyectos que se están ejecutando actualmente dependen de la contribución de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, que se encarga del seguimiento y la gestión administrativa en nombre del FIDA. En la EPP se expusieron las desventajas que planteaba esta disposición y se justificó la necesidad de estrechar las relaciones entre el FIDA y las instituciones mexicanas por lo que respecta a la gestión del programa del Fondo. A este respecto, en el COSOP se propone mejorar la relación entre el FIDA y el Gobierno en materia de formulación, ejecución y seguimiento de programas y proyectos, y fortalecer el diálogo estratégico y sobre políticas en las distintas instancias de gobierno (federal, estatal y local), así como con la sociedad civil y otros asociados institucionales.
50. **Una estrategia operacional.** Las autoridades mexicanas manifestaron su apoyo a la estrategia general propuesta en este documento por lo que respecta a: i) la participación del FIDA en determinados aspectos de los programas y proyectos que están ejecutando distintas instituciones, o en posibles nuevos programas; ii) la contribución del Fondo a la formulación de nuevas metodologías y actividades previstas para mejorar la eficacia del gasto público en el desarrollo rural, y iii) la elaboración de estrategias y mecanismos que permitan mejorar el SyE y reproducir y ampliar las metodologías y actividades. Este enfoque contó también con gran apoyo de los representantes de determinados estados y de ciertos grupos de beneficiarios potenciales. La mejor manera de abordar la estrategia sería mediante la prestación de apoyo del FIDA en la esfera que con mayor frecuencia se revela problemática por lo que respecta al diseño y la gestión de los programas gubernamentales, a saber, la coordinación institucional, especialmente en el plano local.

51. La estrategia operacional prevé que el FIDA preste apoyo a las actividades en el marco de los principales programas gubernamentales. Las autoridades mexicanas han manifestado gran interés en que el Fondo compartiera el nuevo ímpetu que se está dando al Plan Puebla Panamá, con el que se procura promover la integración y la coordinación de medidas entre el sur de México y Centroamérica. Además, se espera que el FIDA centre su labor en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, dentro del ámbito del nuevo programa Cien Municipios, que atiende a los municipios más pobres del país, varios de los cuales se encuentran en estos estados. Estos programas son compatibles con los criterios, objetivos y poblaciones-objetivo presentados en este documento, y abordan la necesidad de coordinación entre las principales instituciones federales, estatales y municipales. Las actividades que respaldará el FIDA en el marco de estos programas serán determinadas conjuntamente por el Fondo y las autoridades mexicanas.
52. Los cambios que se están produciendo a nivel de los estados en México brindan nuevas posibilidades al FIDA. Las autoridades de los estados meridionales de Chiapas, Guerrero y Oaxaca son receptivas al apoyo del Fondo para colaborar, beneficiarse de las mutuas experiencias, crear sinergias y trabajar juntos para abordar cuestiones relativas al desarrollo económico y social de índole similar. Este interés va en el mismo sentido que la prioridad que da el gobierno federal al Plan Puebla Panamá y la lucha contra la pobreza rural en Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En este contexto, se determinarán las actividades que puedan contar con apoyo en esos estados, haciendo especial hincapié en maneras innovadoras de abordar los programas de producción y de asistencia técnica (por ejemplo, el programa PESA, que cuenta con el apoyo de la FAO, destinado a aumentar la seguridad alimentaria en el plano local), la coordinación institucional y el SyE. Del mismo modo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha demostrado gran interés en cooperar con el FIDA dentro del ámbito de Proárbol. En todos los casos, la cooperación entre las distintas instancias gubernamentales y el FIDA se centrará en los tres objetivos estratégicos descritos en el presente documento.³
53. Las autoridades mexicanas han recalcado que están más interesadas en la continuidad de la presencia y la prestación de apoyo técnico del FIDA en el marco de operaciones estratégicas que en la financiación general. El concepto de financiación de programas centrado en cuestiones estratégicas es más atractivo y eficaz que la financiación de pequeños proyectos que no están necesariamente vinculados entre sí.

B. Gestión del programa en el país

Cartera actual

54. El FIDA participa actualmente en tres proyectos: el Proyecto de Fortalecimiento del Programa Nacional de Microcuencas, el Proyecto de Desarrollo Rural para las Regiones Huleras de México y el Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales e Indígenas del Noroeste Semiárido. Los dos primeros han tenido una historia accidentada, con grandes atrasos en el comienzo de su ejecución, dificultades de coordinación interinstitucional (el proyecto sobre microcuencas) y disposiciones de gestión ambiguas (el proyecto hulero). El tercer proyecto se encuentra en la primera fase de ejecución. Los tres proyectos, que necesitan sufrir modificaciones, se beneficiarán en gran medida del enfoque propuesto en el presente COSOP. En particular, la nueva focalización en la coordinación interinstitucional será de interés para el proyecto sobre microcuencas. La focalización en el SyE será de gran importancia para el Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales e Indígenas del Noroeste Semiárido. En el caso del Proyecto de Desarrollo

³ Cabe destacar un aspecto importante, a saber, que el FIDA no deberá intervenir forzosamente en todos los aspectos de los programas en los que pueda contribuir. Podría, más bien, participar en determinados aspectos de tales programas, aquéllos en los que se considere que pueda aportar el mayor valor agregado o ventaja comparativa. Por ejemplo, en un programa dado, el FIDA podría limitar su contribución a la dimensión de SyE; en otro, su contribución podría centrarse en la formulación y financiación de proyectos o en la prestación de asistencia técnica.

Rural para las Regiones Huleras de México sería útil volver a orientarse a la gestión, la focalización geográfica y la definición de los beneficiarios de los proyectos. En suma, el FIDA y las autoridades mexicanas deben realizar una evaluación de estos proyectos y decidir las medidas que deberán adoptarse para que estén en mayor consonancia con el COSOP.

Medición de resultados

55. El presente COSOP es particular por cuanto se refiere a un país de gran extensión e ingresos medios. Es decir, que la participación del FIDA en la elaboración de metodologías y en el intercambio de conocimientos es más importante para México que la financiación de varios proyectos de inversión pequeños. En este contexto, los resultados del COSOP deben medirse no tanto en función del número de personas pobres que han registrado una mejora en materia de ingresos y bienestar durante un período de tiempo dado, sino determinando si las actividades respaldadas por el FIDA han contribuido realmente a intensificar el impacto de las medidas del Gobierno, han promovido el aprendizaje de la experiencia y han aumentado la eficacia del gasto público. Para que los resultados puedan medirse deben formularse metodologías que permitan comparar dos situaciones: con y sin la presencia del FIDA. También será necesario establecer criterios de referencia y elaborar indicadores tanto cualitativos como cuantitativos.

C. Asociaciones

56. En la EPP quedó claramente demostrada la necesidad de que el FIDA tuviera una presencia mayor y más eficaz en México. Entre las futuras actividades que realizará el Fondo cabe mencionar los debates sobre temas estratégicos y de política pertinentes con funcionarios gubernamentales de alto nivel y, en el plano operacional, la participación en la formulación de metodologías para la ejecución y evaluación de los proyectos. Además, el FIDA establecerá 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.
57. Por lo que respecta a las instituciones internacionales, se prevé concertar acuerdos formales e informales con la 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 y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, entre otros. Las asociaciones con estas instituciones pueden adaptarse a las características específicas y las ventajas comparativas de cada una de ellas. Por ejemplo, el PNUD presenta una visión de desarrollo global amplia para México por lo que respecta a las políticas, el desarrollo económico y social y la gestión pública, en tanto que la FAO cuenta con experiencia técnica e institucional en el sector agrícola y en el desarrollo rural en los planos federal y local.

D. Gestión de conocimientos y comunicación

58. La clave del éxito de la estrategia propuesta es la debida generación y uso de la información adecuada sobre la que basar las decisiones estratégicas en materia de diseño y reorientar las disposiciones de ejecución para lograr mayor eficiencia y eficacia. La esencia del COSOP es el carácter experimental de las actividades y metodologías propuestas para el programa del FIDA en México. Es decir, que los elementos más importantes de esta estrategia son el aprendizaje de la experiencia, la sistematización, la reproducción y la ampliación de escala.
59. Para focalizarse debidamente en estos elementos será necesario aumentar la capacidad de aprendizaje, crear mecanismos que permitan intercambiar experiencias y enseñanzas y fortalecer el diálogo sobre políticas. Para lograrlo, no sólo el FIDA deberá enfrentarse a estos retos sino también sus asociados en el Gobierno y otras instituciones.

60. La gestión de los conocimientos se centrará en experiencias innovadoras y exitosas en los siguientes aspectos: i) el diseño y la evaluación *ex ante* de los proyectos; ii) la focalización en zonas rurales marginadas, poblaciones pobres y grupos desfavorecidos; iii) los principales elementos de proyectos productivos de buenos resultados; iv) la integración de cadenas de producción; v) la asistencia técnica, especialmente para respaldar la diversificación de la producción y nuevas actividades no agrícolas; vi) la gestión del programa en el plano local; vii) la participación de la sociedad civil en la gestión pública a nivel local; viii) la coordinación y cofinanciación de experiencias de organizaciones e instituciones públicas, privadas y sociales, y entre distintos planos de gestión pública, y ix) otros temas que generen experiencias que puedan compartirse y de las que puedan extraerse enseñanzas. Entre los instrumentos para la gestión de los conocimientos cabe mencionar las visitas sobre el terreno, los talleres, las exposiciones, la comunicación en línea, los documentos impresos y la difusión de información. Aparte de las nuevas actividades de gestión de los conocimientos que se respaldarán en el marco del COSOP, la Secretaría de Agricultura ha establecido también una Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable y una Feria de Proyectos Exitosos. Las actividades que se realicen en el marco del COSOP también aprovecharán los conocimientos y la experiencia reunida mediante la Red de proyectos financiados por el FIDA en América Latina y el Caribe (FIDAMERICA) y el Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (PREVAL).

E. Marco de financiación con arreglo al sistema de asignación de recursos basado en los resultados

61. Los fondos del FIDA disponibles para el período de ejecución del COSOP basado en los resultados son compatibles con la asignación anual establecida en virtud del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) que, por lo que respecta al primer año, asciende aproximadamente a USD 12 050 241 (cuadro 1). La asignación que corresponde a México durante el ciclo de tres años del PBAS (2007-2009) se calcula en USD 39 631 635.

Cuadro 1

Cálculo para el primer año del COSOP con arreglo al PBAS

Indicador		Primer año del COSOP
Puntuaciones del sector rural		
A i)	Marco jurídico y reglamentario para las organizaciones rurales	3,90
A ii)	Diálogo entre el gobierno y las organizaciones rurales	4,00
B i)	Acceso a la tierra	4,00
B ii)	Acceso al agua para uso agrícola	3,71
B iii)	Acceso a la investigación y a servicios de extensión agrícola	3,88
C i)	Condiciones propicias para la formulación de servicios financieros rurales	3,75
C ii)	Clima de inversión favorable para las empresas rurales	5,50
C iii)	Acceso a los insumos agrícolas y a los mercados para productos	5,50
D i)	Acceso a la educación en las zonas rurales	4,67
D ii)	Representación	4,50
E i)	Asignación y gestión de los recursos públicos para el desarrollo rural	5,00
E ii)	Responsabilización, transparencia y corrupción en las zonas rurales	4,33
Suma de todas las puntuaciones		52,74
Promedio de todas las puntuaciones		4,39
Puntuación de los proyectos en situación de riesgo		6,00
Puntuación del país		11 587
Asignación anual (USD)		12 050 241

62. En el cuadro 2 se presenta una estimación de las variaciones al alza y a la baja, en función de los resultados de la ejecución.

Cuadro 2
Relación entre los indicadores de resultados y la puntuación del país

<i>Hipótesis de financiación</i>	<i>Calificación de los proyectos en situación de riesgo (+/- 1)</i>	<i>Puntuación de los resultados del sector rural (+/- 0,3)</i>	<i>Variación porcentual de la puntuación del país con arreglo al PBAS respecto de la hipótesis básica</i>
Hipótesis baja	5	4,09	- 22
Hipótesis básica	6	4,39	0
Hipótesis alta	6	4,69	7

F. Riesgos y gestión del riesgo

63. El primer riesgo que plantea el COSOP propuesto es el grado de compromiso y apoyo de las autoridades mexicanas con respecto al ambicioso enfoque planteado en el COSOP. Pese a la clara indicación de un sólido compromiso respecto de la estrategia por parte de las autoridades mexicanas, existe siempre el riesgo de que éste pueda disminuir con el tiempo. Una mayor presencia del FIDA en el país ayudará a mantener el interés y el compromiso, principalmente en el plano estatal.
64. El **objetivo estratégico 1** es el que está menos expuesto a riesgos por cuanto es una continuación de la estrategia anterior en la que el FIDA centraba su atención en zonas determinadas, pero insistiendo en la selección de beneficiarios y con una focalización geográfica decididamente más concreta. El principal riesgo que entraña este objetivo es la presión que pueda ejercerse para que el Fondo disperse demasiado su intervención, es decir, que abarque un número excesivo de estados o municipios. Las conversaciones que se están manteniendo acerca del alcance exacto de los programas, en cuyo marco se realizarán las actividades del FIDA, disminuirán al mínimo esos riesgos.
65. El **objetivo estratégico 2** se centra en procesos y metodologías encaminados a aumentar la eficiencia, eficacia e impacto del gasto público. El riesgo es que estas metodologías no se apliquen en la medida necesaria o con el entusiasmo necesario en las distintas instancias de la administración mexicana. El papel de los funcionarios públicos de alto nivel para reducir al mínimo este riesgo es absolutamente fundamental. Sólo si se logra un firme compromiso en las diferentes instancias de la administración podrán adoptarse las reformas propuestas en las instancias más bajas.
66. El **objetivo estratégico 3** se refiere a la evaluación, el aprendizaje de la experiencia, la reproducción y la ampliación de escala, y también plantea algunos riesgos. Tal como sucede con el objetivo estratégico 2, la función de los altos funcionarios del Gobierno será importante, en esta ocasión para asegurar que las enseñanzas extraídas en el plano local se reproduzcan y amplíen de modo que se utilicen en el diseño de políticas. Además, se necesita una sólida capacidad institucional para administrar complejos mecanismos de recolección de datos, análisis de sistemas e instrumentos de gestión de la información perfeccionados. El riesgo que se plantea es que el entusiasmo que puedan demostrar las autoridades pertinentes en un principio decaiga con el paso del tiempo. Una vez más, será necesario demostrar gran responsabilidad para que el compromiso con el nuevo enfoque se mantenga.

67. Por último, otro riesgo que se plantea es la capacidad del FIDA de ejecutar la estrategia. En el pasado ha quedado demostrado que el Fondo necesita tener una intervención más directa en su programa en México. Debe estar en condiciones de movilizar las competencias necesarias en las diversas esferas señaladas en el presente documento. Esto significa asignar el nivel de recursos adecuado y, si procede, reasignar algunos de esos recursos de una serie de actividades (por ejemplo, preparación de proyectos) a otra (por ejemplo, ejecución). Del mismo modo, para que exista la debida supervisión y un seguimiento de la ejecución será necesario revisar las actuales disposiciones, cuyas limitaciones han quedado evidentes.

COSOP consultation process

Introduction

The COSOP consultation process should be understood within the broader context of the strategy that led to its preparation. The starting point of the exercise was the Country Programme Evaluation (CPE) conducted by IFAD in 2005-2006, covering IFAD's 25 years of presence in Mexico. It was an intensive effort lasting several months and comprising many missions, including the main five-week mission in July 2005. Over the CPE period, IFAD had extensive opportunities to consult with various segments of the Mexican population, as well as federal and state governments, civil-society, international and private-sector organization representatives interested or involved in rural development and poverty reduction. These groups and individuals were in some way associated with IFAD activities within the scope of various IFAD-funded projects.

Subsequently, following the election of President Calderon, IFAD's strategy in Mexico called for the preparation of a Policy Note to provide the new Administration with IFAD's views and suggestions on various aspects of rural development policy, particularly rural poverty reduction. This Policy Note drew extensively on the lessons learned from the CPE. Again, in the context of Policy Note discussions in Mexico in December 2006, there were several opportunities to meet with representatives of various groups of people, including farmer's organizations.

Finally, as per standard IFAD procedure, there were several opportunities to meet again with similar groups during COSOP preparation, including government, international, civil-society and farmers' organization representatives.

Consultation with Rural Organizations

Over the COSOP preparation period, consultative workshops were held in two different locations in Mexico. The first took place in Tuxtla Gutierrez, capital city of Chiapas state on 12 April 2007. This meeting gathered 25 representatives from various farmers' organizations and NGOs active in the State. The second workshop took place in the capital city of Guerrero state, Chilpancingo. It also gathered a number of representatives from various farmers' organizations. In both cases there had also been some meetings previously in the context of the Policy Note discussions. This means there was much continuity in the discussion, from analysis of the diagnosis of problems faced by poor farmers at local level, to suggestions about what to do to address these issues.

By and large, the representatives at the meetings in Chiapas and Guerrero fully endorsed the CPE conclusions and broadly agreed with the points made in the Policy Note. They largely concurred with the views and ideas proposed for the COSOP. In essence, their endorsement stems from their concrete experience with a variety of government programmes which strongly confirms the CPE findings i.e. partially-satisfactory coherence and consistency between government programmes and the needs and expectations of poor rural populations. While there is general acknowledgement of the efforts made by successive governments to address specific rural poverty issues and rural population needs, there is still substantial cause for disappointment regarding the allocation of resources and programme efficiency, effectiveness, and impact on the poor. Particularly, there is strong criticism voiced around the issue of institutional coordination at local level, with evidence of duplication, inconsistency and competition among government programmes as designed and implemented at field level. In addition, there is widespread feeling of insufficient participation and involvement of rural populations in the design and implementation processes of various programmes and projects. It is important to note an increasing interest and concern of rural populations with respect to two main themes particularly relevant in the present context of rural development: (a) the need to pay increasing attention to environmental concerns, especially in the

case of biodiversity; and (b) the need to increase substantially efforts toward training, human resource development and capacity building at local level.

It is also important to note the consistency across the rural populations consulted in their concern for key elements of project activities at local level – especially for productive purposes – within the context of government programmes: (a) project formulation; (b) technical assistance (TA); (c) social organization; (d) financing mechanisms; and (e) institutional coordination.

A notable and important evolution has taken place in Mexico's rural populations over the recent past, which has an important bearing on the prospects for greater participation and involvement of these same populations in the design and implementation of successful rural development and poverty reduction programmes. Whereas there has long been a clear attitude of dependency of poor rural populations on government programmes, resulting from high levels of subsidization ("the government will give it to me..."), there is now an increasing attitude of self-help and self-determination ("I want to do this, but I need some help from the government..."). This holds promises for increased ownership of programmes and projects by affected populations.

Consultation with Other Partners

A number of international organizations involved in various aspects of rural development and/or poverty reduction also participated in the consultation process. Unlike other countries where IFAD is active, the number of such institutions in Mexico is somewhat limited. There are few bilateral cooperation arrangements and those that exist (like in European countries) are largely biased toward commercial activities (trade arrangements) and have little interest in development issues (with some exceptions in environmental issues). As a result, the main actors involved in the sector are either international financial institutions i.e. World Bank and IDB, or UN agencies i.e. UNDP, FAO and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

IFAD missions to Mexico have held a number of meetings with representatives of these institutions, independently and collectively, including at a seminar on 13 April 2007, during the COSOP mission. Thus, IFAD's main international partners in Mexico have had several opportunities to be made aware of IFAD's experience in the country (through CPE discussions), and of its views on selected issues regarding the rural poverty situation (through Policy Note discussions). Finally, they were given the opportunity to comment on the draft COSOP.

Several institutions (IDB, IFAD, World Bank, FAO, IICA, ECLAC, USAID and GTZ) are part of the Inter-Agency Group on Rural Development in Latin America. At the start of 2007, some of them (ECLAC, FAO, IICA, World Bank) prepared a Policy Note on Agricultural and Rural Development in Mexico for the benefit of the new administration. IFAD is nominally part of the Group as well, however, for lack of permanent presence in Mexico, was unable to participate in the preparation of this Note (hence, partial reason for preparation of an IFAD Policy Note). In addition, the World Bank prepared a separate Policy Note on the Agricultural Sector. The IFAD Policy Note and the COSOP were designed and elaborated taking into account these two Notes. While the World Bank Note predictably places emphasis on macro-economic and institutional aspects of agricultural sector development (recommending promotion of the export sector and acceleration of the decentralization process to sub-national levels), the Group's Note focuses on some key impediments and obstacles to this development, from technical and institutional standpoints (e.g. TA, financing, environmental challenges, etc.). The IFAD Note focuses on target population issues i.e. who are the poor and who should benefit from government programmes, and efficiency of public spending in rural development and poverty reduction programmes, areas not specifically addressed in the other two Notes. In summary, the proposed positioning of IFAD in Mexico takes into account the strategic positioning of other international institutions and there is full complementarity of approaches among these institutions.

All international institutions consulted on the COSOP's central strategic orientation – IFAD's focus on specific target groups of vulnerable populations with particular emphasis on how to improve efficiency, effectiveness and impact of public spending on rural development – concurred with and endorsed the recommended approach. They all declared strong willingness to support IFAD in its proposed efforts, each within the scope of their mandate, responsibilities and resources in Mexico. This took particular relevance for UN agencies (UNDP, FAO, ECLAC) within the framework of the recently launched the One UN initiative. Recognizing past weaknesses in terms of cooperation and collaboration among IFAD and other UN agencies (discussed in the CPE), representatives in Mexico expressed their determination to promote a much closer interaction in the future, on matters of strategic, policy and operational issues.

The operational orientation proposed for IFAD intervention in Mexico was also strongly supported by these institutions. Recognizing IFAD's comparative advantage to operate at the micro-, local level, they value the prospects of IFAD providing relevant lessons on both methodologies and operational activities which could eventually feed into policy and programme design and formulation. They also fully concur with the need to focus efforts on M&E so such lessons can yield maximum relevance and impact.

Consultation within Government

In addition to consultations with rural populations, civil-society organizations and international institutions, IFAD consulted with the most relevant government institutions dealing with rural development and poverty reduction. This included primarily institutions at federal level, but also selected state governments. Over CPE and IFAD Policy Note preparation periods, relevant contacts were made in a number of states where diagnosis and hypotheses concerning the situation and future of the sector were discussed. Key federal-level institutions included: (a) Department of Agriculture, Cattle, Rural Development, Fishing and Nutrition (SEGARPA) and its affiliates: FIRCO, CONAFOR, National Research Institute of Forestry, Agriculture and Livestock (INIFAP), etc; (b) Department of Social Development (SEDESOL); (c) the Commission for the Development of Indigenous Populations (CDI); (d) Ministry of Environment and Natural Resources (SEMARNAT); (e) Secretariat of Finance and Public Credit (SHCP); and (f) others. Contacts and discussions at state level included primarily Chiapas and Guerrero, but also representatives from Guanajato, Puebla, Queretaro, Yucatan and others.

In all cases, the continuum of IFAD's strategic approach – from CPE to Policy Note to COSOP formulation – was well understood and appreciated. The focus placed by IFAD on the necessity to improve efficiency, effectiveness and impact of public spending was acknowledged as a major contribution by IFAD. Likewise, the prospects of using IFAD to focus attention on specific issues at local level – particularly better identifying expected government programme beneficiaries – received strong endorsement. In addition, all interlocutors stressed the critical importance and challenge of ensuring better inter-institutional coordination at local level, an area where it was felt IFAD could make substantial contributions. Finally, it was also felt that IFAD could have a very important and specific contribution in matters of methodologies, with the prospect that lessons learned at local level could find application through scaling up within regional and national programmes.

Discussions at state level demonstrated clear interest and willingness of respective state administrations to engage in a direct dialogue with IFAD on selected rural development issues. It confirmed the important evolution taking place in Mexico whereby states are increasingly affirming their views and positions with respect to government programmes which affect their populations directly. Increasing interest and development of local capacities argue strongly for developing a stronger policy and operational dialogue between IFAD and state administrations.

Country economic background

Land area (km² thousand) 2005 1/	1 909	GNI per capita (US\$) 2005 1/	7 310
Total population (million) 2005 1/	103.09	GDP per capita growth (annual %) 2005 1/	2
Population density (people per km²) 2005 1/	54	Inflation, consumer prices (annual %) 2005 1/	4
Local currency Mexican Peso (MXN)		Exchange rate: USD 1 = MXN ***	
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1999-2005 1/	1.1	GDP (US\$ million) 2005 1/	768 438
Crude birth rate (per thousand people) 2005 1/	18	GDP growth (annual %) 1/ 2000	6.6
Crude death rate (per thousand people) 2005 1/	4	2005	3.0
Infant mortality rate (per thousand live births) 2005 1/	22	Sectoral distribution of GDP 2005 1/	
Life expectancy at birth (years) 2005 1/	75	% agriculture	4
Number of rural poor (million) (estimate) 1/	n/a	% industry	26
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% manufacturing	18
Total labour force (million) 2005 1/	42.26	% services	70
Female labour force as % of total 2005 1/	35	Consumption 2005 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	12
School enrolment, primary (% gross) 2005 1/	109 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	68
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2005 1/	n/a	Gross domestic savings (as % of GDP)	20
Nutrition		Balance of Payments (US\$ million)	
Daily calorie supply per capita	n/a	Merchandise exports 2005 1/	213 711
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2004 2/	18	Merchandise imports 2005 1/	231 670
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2004 2/	8	Balance of merchandise trade	-17 959
Health		Current account balances (US\$ million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2005 1/	7 a/	before official transfers 2005 1/	-25 188
Physicians (per thousand people)	2 a/	after official transfers 2005 1/	-4 647
Population using improved water sources (%) 2004 2/	97	Foreign direct investment, net 2005 1/	12 298
Population with access to essential drugs (%) 2/	n/a	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2004 2/	79	Cash surplus/deficit (as % of GDP) 2005 1/	n/a
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 2005 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports) 2005 1/	6	Total external debt (US\$ million) 2005 1/	167 228
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2005 1/	690 a/	Present value of debt (as % of GNI) 2005 1/	26
Food production index (1999-01=100) 2005 1/	108 a/	Total debt service (% of GNI) 2005 1/	6
Cereal yield (kg per ha) 2005 1/	2 836	Lending interest rate (%) 2005 1/	10
Land Use		Deposit interest rate (%) 2005 1/	3
Arable land as % of land area 2005 1/	13 a/		
Forest area as % of total land area 2005 1/	34		
Irrigated land as % of cropland 2005 1/	23 a/		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2007

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2006

COSOP results management framework

Country Strategy Alignment	Key results			Institutional/Policy Objectives
Poverty Reduction Strategy and Targets	Strategic Objectives	Outcome Indicators ¹	Milestone Indicators	Policy Dialogue Agenda
<p>1. Strengthen existing poverty reduction programmes, enlarge them to include social components & ensure they benefit the populations that truly need them:</p> <ul style="list-style-type: none"> • equity in opportunities, targeting of specific populations, employment creation, promotion of productive activities for development of poor areas. <p>The objective is to reduce the level of poverty with public policies that stay away from the “dependency/ assistance” characteristics of the past, & focus on increasing income & employment through generation of productive projects.</p>	<p>1. Contribute to generate sustainable income and permanent employment through government programmes in which IFAD participates, focusing on poor population in well defined marginal rural areas. This objective involves ongoing IFAD’s projects and other that will be formulated under this COSOP.</p>	<p>1.1. Percentage of income increase due to participation in IFAD supported activities. 1.2. Number of employments generated through IFAD supported activities.</p>	<p>1.1. Municipalities and population targeted for IFAD supported activities. 1.2. Activities identified in which is possible to improve income and generate employment. 1.3. Agreements among institutions working at local level, in municipalities included in IFAD supported activities. 3. Agreements among government levels for actions at local level in municipalities included in IFAD supported activities.</p>	<p>1.1 Improve the focalization of programmes carried out by various government agencies. 1.2 Ensure that poorest population in the selected marginal areas have access to resources for investments and support services delivered by government and private agencies. 1.3 Promote institutional coordination among public and private agencies at the local level</p>
<p>2. Priority attention on development by municipalities with the highest rate of marginality:</p> <ul style="list-style-type: none"> • focus of resources; • coordination of efforts between federal & other levels of government. 	<p>2. Contribute to increasing the effectiveness, efficiency and impact of public spending on IFAD-supported activities within government programmes, beginning with the geographical areas and targeted populations for SO1. Subsequently, methodologies and practices leading to such improvements will be scaled up and extended to other programmes and regions.</p>	<p>2.1. Number of best practices (productive and managerial) incorporated in IFAD supported programmes and regions. 2.2. Number of best practices replicated in non-IFAD supported programmes and regions. 2.3. Number of municipalities in which best practices were replicated.</p>	<p>2.1. Number of practices (productive and managerial) identified and systematized, oriented to improve effectiveness of public spending.</p>	<p>2.1. Create an institutional culture that facilitates the introduction of new practices in various areas of public intervention for rural development. 2.2. Develop institutional mechanisms that allow better and more fluent interactions and synergies among different public and private actors at the local level</p>
<p>3. Policies designed for poverty reduction in areas at lower development levels, as defined by criteria of opportunities & development of local capacities</p>	<p>3. Strengthen capacities to learn from experience and use lessons learned to develop effective methodologies for the replication and scaling up of rural development strategies and implementation arrangements</p>	<p>3.1. Number of experiences systematized as a result of the implementation of the programme. 3.2. Number of participants, activities & methodologies shared through networks for knowledge sharing.</p>	<p>3.1. Methodologies designed for systematization of experiences in implementation of rural development programmes. 3.2. Networks established and/or strengthened for sharing knowledge on relevant areas for rural development</p>	<p>3. Institutional coordination at the local level</p>

¹ These indicators will be related to the relevant government programmes to which the COSOP will contribute.

United Mexican States
Country Programme Evaluation

Agreement at completion point

A. The Core Learning Partnership

1. The Core Learning Partnership (CLP) was originally set up in early 2005 and has supported the programme evaluation throughout the process up to this agreement. At the end of the programme evaluation the CLP members were as follows: José Antonio Mendoza Zazueta, Director General, Agricultural Extension Service, Ministry of Agriculture; Claudia Grayeb, Director, International Financial Institutions, Ministry of Finance; Jesús Huerta, Director, Multilateral Organizations, Ministry of External Relations; Timoteo Harris, Director, International Operations, *Nacional Financiera* (NAFIN); Marco Antonio del Castillo, General Coordinator, Special Projects and Programmes, National Commission for the Development of Indigenous Peoples; Isabel Lavadenz Paccieri, Director, Latin America and the Caribbean Division, Programme Management Department (IFAD); and Rodolfo Lauritto, Portfolio Manager, United Nations Office for Project Services.

B. Evaluation results

2. The country programme evaluation (CPE) concludes that IFAD's programme —over 25 years in Mexico— is characterized by contrasts. An analysis of IFAD's portfolio of six projects shows that they have had a positive impact on rural poverty, differentiated by region of project implementation, communities, beneficiary groups and types of production. In the case of individual projects, however, alongside tangible positive results and valuable experience acquired, weaknesses can be detected in terms of both options and forms of intervention. Without minimizing the importance of the real progress made by many beneficiaries in the context of the projects, serious questions remain about the sustainability of the project activities, especially activities generating income for poor producers. The evaluation concluded that project effectiveness is moderate to low and that an overly disperse territorial area could have a critical impact on cost and therefore efficiency.

3. In most cases, IFAD and the Mexican Government are closely aligned in terms of strategic objectives and policy positions on poverty reduction and rural development. The weaknesses of IFAD's programme in Mexico are therefore related to implementation and, in part, design.

4. Although Mexico possesses great institutional capacity for formulating and implementing macroeconomic strategies and poverty reduction strategies, as well as for designing and implementing the related programmes and projects, there are a number of opportunities to establish, promote and maintain a dialogue with the Mexican authorities on these matters, particularly in rural areas. This dialogue may be based on "micro" elements, i.e. drawn from lessons learned in the field in the context of specific operations in particular regions and with clearly identified target populations. In a national context that does not permit budgetary additionality in projects, technical value added in terms of innovation is an indispensable element to justify continuing IFAD's programme in the country.

5. IFAD has comparative advantages and can play an important role in combating rural poverty in Mexico, given one of its core values: "IFAD goes where others do not." Among IFAD's major assets are: (a) flexibility in the design and formulation of programmes and projects; (b) legitimacy and credibility with communities and grassroots organizations; (c) capacity for innovation; (d) the provision of direct technical assistance and advice in various fields, in particular at the micro level to producers and communities; (e) an objective, external view of technical, institutional, administrative, organizational and other problems; (f) communication of lessons learned and liaison with international experience; (g) a catalytic role through coordination among governmental

and other agencies, particularly at the decentralized level; (h) upholding of technical standards and norms in resource allocation; (i) introduction of greater discipline in project implementation; and (j) the ability to promote and set up pilot projects in development and innovation. On the other hand, IFAD does not have comparative advantages at the macro level in policy-setting on a national scale, although it can contribute experiences and grassroots dialogue.

6. Rural poverty in Mexico continues to be a reality of great concern and a formidable challenge. Although great strides have been made in recent years, the poverty levels in all three dimensions – food security, human capacity and access to assets – remain excessive for a country with a development level like Mexico. Poverty has three specific facets in Mexico: rural people, women and indigenous groups. Accordingly, and in view of IFAD's mandate, the organization would clearly be justified in maintaining its interest and commitment to contribute to poverty reduction in rural Mexico. It would seem equally justified for the Government to seek assistance from an institution such as IFAD that has precise comparative advantages.

C. The Mexico CPE, conversations with the Government of Mexico, the results of the workshop and recommendations made by the CLP have led to the following recommendations:

General recommendations

7. **Analysis of the relationship between IFAD and the Government of Mexico, and defining a new relationship.** Through the new country strategy, it is proposed that a new basis be established to govern the relationship between the Fund and the Mexican Government. Critical elements would include: (a) recognition of the normative and regulatory frameworks for national programmes within which it is proposed to include IFAD-financed projects and programmes; (b) IFAD focalization on clearly defined geographical areas and certain types of target populations, such as indigenous peoples; (c) innovative elements in both project design and management/implementation that could contribute to improving living standards and incomes for beneficiaries as well as promoting access to financial services and disseminating knowledge in economic and social development; (d) non additionality of IFAD funds in the budgets of project implementing agencies; and (e) an explicit focus on monitoring and evaluation. The project components supported by the Fund should include activities in the areas of production and marketing in order to boost production and productivity, as well as activities to improve social cohesion and build social capital. The nature and type of project intervention supported by the Fund should demonstrate the sustainability of activities at the end of the investment period, particularly from the technical and financial point of view.

8. **To ensure that the new relationship between IFAD and the Mexican Government is effective, principles and mechanisms for dialogue at the appropriate level are proposed.** It is crucial to ensure that dialogue between IFAD authorities and the Mexican Government take place at a sufficiently senior level, periodically and monitored, and in accordance with basic principles. To this end, a formal annual meeting will be held between the Fund's Latin America and the Caribbean Division and Government representatives (Ministry of Agriculture and/or Rural Development, Social Development, Indigenous Peoples, Finance and Public Credit, External Relations, NAFIN and implementing agencies). The meeting will need to comply with three basic requirements: (i) preparation of a formal agenda for the meeting (agenda items must include a portfolio review and discussion, pending operational issues, financial and administrative issues between IFAD and the Government, strategic issues on programme orientation, discussion on future programme, sector policy issues, etc.); (ii) preparation of a memorandum of understanding with meeting conclusions, setting forth next steps and deadlines; and (iii) a means of distributing information on meeting preparations and results and on next steps and decisions made, identifying clearly who is responsible for implementing each one.

9. **The Mexican Government and IFAD propose to formally align the Fund's operating modalities in Mexico.** This calls for a formal review of current operating modalities, identifying the main problems and setting forth an agreement by both parties on necessary adjustments. This process can begin immediately and conclude prior to completion of the new country strategic opportunities paper (COSOP) of which it will form a part. The Public Credit Unit of the Ministry of Finance will be IFAD's counterpart in this process.

Specific operational recommendations

10. **Preparation of a new COSOP.** A new COSOP should be prepared, in consultation with the Mexican authorities, as soon as possible. The new COSOP will be a vehicle for involving other development partners in the country (*inter alia*, representatives of civil society, of all three levels of government, and of the relevant international organizations). It should take into account the main elements of this CPE for Mexico. The process of preparing the COSOP should begin once this agreement at completion point has been finalized, and should continue through the second half of 2006, taking advantage of the presence of both administrations during the transition period following the July 2006 elections. As of 2007, IFAD will seek to establish a relationship with the incoming administration to complete the COSOP in accordance with the new strategic thrusts. The process of preparing the new COSOP should be complete by the end of the first quarter of 2007.

11. In the context of preparing the new COSOP, IFAD and the Government of Mexico will identify the gaps and opportunities where IFAD's value added and catalytic role and the investments financed by both can be optimized. IFAD and the Government will clearly identify those national and/or regional programmes in Mexico that offer opportunities for IFAD support in the country. Similarly, IFAD and the Government will reach an agreement, in the context of the COSOP and preparation of any new project, specific conditions for target populations and a clear definition of areas selected. In this regard, it is recommended that the focus on poor populations, and indigenous populations in particular, and the targeting of beneficiaries be based on shared issues (e.g. participation and gender approach) with actions differentiated by type of population, regional characteristics, type of project, etc. Preparation of the COSOP is IFAD's responsibility, and the Government of Mexico's responsibility in this process will include, *inter alia*: providing all relevant information to facilitate IFAD's work; and determining specific next steps and deadlines to carry out the agreements reached.

12. In parallel to preparing the new COSOP, the parties agree to conduct a joint review of a monitoring and evaluation system for projects and programmes in Mexico. This review should largely be reflected in the new COSOP.

13. **Project design.** It is important for IFAD and the Government of Mexico to establish a clear, reliable technical framework for project preparation, and that this framework be consistent and coherent with the Mexican normative framework. Particular attention should be paid in this regard to IFAD's potential for innovation, in cases where IFAD supported projects can be considered to be pioneering projects that complement national rural development programmes. In the design of projects and the normative and institutional framework in place in Mexico, IFAD should highlight its participation in technical advisory assistance as an expression of its comparative advantages in the areas of training as well as technical, financial, administrative, management and institutional matters. In terms of strategy and programming for the project preparation phase, IFAD and the Government agree to review their operating modality to: (i) substantially reduce project preparation time, particularly the time between *ex ante* project preparation/evaluation and the time when implementation begins, and more specifically the time between IFAD Executive Board approval and entry into effect in the country; (ii) ensure consistency between the design of projects (and their physical, economic, financial and other objectives) and the ability to implement them; (iii) ensure that the institutional arrangements called for in project design are faithfully reflected in the legal loan documents; (iv) coordinate with the counterpart implementing agencies on setting

operating rules for programmes and projects, supporting the financial agency, in this case NAFIN, and the agency responsible for contracting the external financing, in this case the Ministry of Finance.

14. **Implementation and supervision.** It is recommended that the Fund maintain a closer and more continuous presence in supporting the implementation of projects and of the programme overall. A distinction is drawn here between project supervision and loan administration, and substantive support for project implementation. This implies that IFAD will participate directly in several visits along with the cooperating institution and with staff who are technically competent in the various activities promoted by the projects. To this end, although it is acceptable to hire consultants with broad experience in various parts of the world, it is advisable to ensure both diversity, so as not to depend on the same technicians who may be overly rigid and unchanging in their recommendations, and a minimum of continuity to avoid inconsistencies, contradictions or simply confusion between successive consultants. In any case, national consultants should be identified since there are many highly qualified individual consultants and consulting firms in Mexico.

15. **Monitoring and evaluation.** Based on the indicators defined during project design, the parties agree to work together on effective implementation of the monitoring and evaluation system. One of IFAD's goals is to promote innovation. As a corollary, IFAD should be able to take risks, since innovation is always accompanied by a certain degree of uncertainty and risk. The other corollary is that IFAD has an obligation to measure and evaluate progress and the impact of its interventions. This will facilitate the learning process and making adjustments based on experience to programme management, implementation and evaluation criteria. For instance, a sound understanding must be reached on baseline surveys at the beginning of a project so that its progress may be measured. Generally speaking, much more emphasis must be placed on measuring results and impact, through results-based monitoring and evaluation. Also as a general rule, the quality and format of project progress reports must be improved to allow for proper evaluation.

16. **Strategic partnership.** IFAD has not maintained an ongoing, relevant dialogue with other development partners in Mexico, particularly the two major international financial institutions – the World Bank and the Inter-American Development Bank – and the United Nations. It is crucial that IFAD's relationship with these institutions improve, during both preparation and implementation of IFAD's projects and programmes in the country. In addition, IFAD can benefit greatly from much of the work done by these other institutions, especially in dialogue on macroeconomic policy, detailed sector analysis, programme and project evaluation and other activities that can support the Fund in its work. IFAD can and should become better informed about advances made by these institutions on project evaluation criteria (technical, economic, etc.). It is recommended that periodic meetings be held with their representatives, with a clear dual purpose: (i) to learn from one another and avoid duplication or inconsistency among the institutions' strategies and approaches; and (ii) to consolidate strategies under a vision of complementarity (IFAD has several comparative advantages over the others) rather than competition. It is agreed that the Mexican Government will support this process by favouring greater synergies between IFAD and its programmes with the other institutions and their programmes. In the same way, it is recommended that relationships with non governmental organizations be operationalized in a more orderly fashion. This kind of strategic partnership should also be considered for exchanges on successful experiences between projects in the region and elsewhere in the world.

17. **IFAD's presence in Mexico.** IFAD should explore the possibility and viability of maintaining an active presence in Mexico. This does not necessarily mean having a permanent IFAD representative in the country, although that is a highly desirable option that should be given careful consideration. There are other ways of ensuring an effective institutional presence so that IFAD can perform several essential roles: (a) maintain a more effective dialogue with all IFAD's major partners in the country; (b) ensure closer

monitoring of ongoing projects, follow-up on IFAD's missions in the context of the country programme (preparation of new projects, supervision of existing ones, project completion reports) in such a way as to contribute enormously to the consistency and permanence of the Fund's vision of the country's development.

Implementation of the CPE recommendations

18. Based on the above recommendations, agreed upon by IFAD and by the Government of Mexico through the Ministry of Finance, both parties undertake to establish a detailed timetable of specific measures to be taken, with precise deadlines and clearly defined responsibilities for the appropriate units on both sides. This timetable should be prepared within three months following the signing of this agreement.

Read and approved in Mexico City on 14 March 2006.

For the Government of Mexico

Ministry of Finance

Gerardo Rodríguez Regordosa

Head of the Public Credit Unit

For the International Fund for Agricultural Development

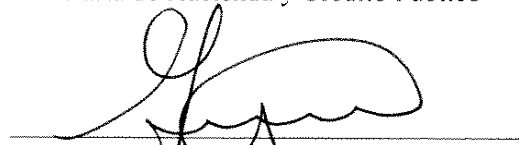
Isabel Lavadenz-Paccieri

Director, Latin America and the Caribbean Division

Programme Management Department

Por el Gobierno de México

Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Gerardo Rodríguez Regordosa
Titular de la Unidad de Crédito Público

Por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola



Isabel Lavadenz-Paccieri
Directora de la División de América
Latina y el Caribe
Departamento de Administración de
Programas

Key file 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues

Priority Area	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Marginalized indigenous territories & communities	Indigenous peoples & communities Indigenous women & youth/other vulnerable groups	<p>High levels of social exclusion, extreme poverty & food insecurity.</p> <p>Very limited productive assets & overall limited social & economic capitalization.</p> <p>Degradation of natural resources & tenure-related threats to commonly-held territorial assets (forests, land, lakes, rivers).</p> <p>Lack of basic rural infrastructure & housing.</p> <p>Very limited access to education & health services.</p> <p>Low incomes from subsistence, traditional technology-based dry crops, rainfed & livestock farming (semiarid regions; steep-sloped zones, other marginal productivity areas).</p> <p>Very limited access to financial, culturally-suitable TA & other production/commercialization support services.</p> <p>Paternalistic & limited-funding interventions from Government, philanthropic institutions & NGOs</p>	<p>Higher priority targeting & investment resources by Government (municipal, state & federal).</p> <p>Enhanced legal framework & practices for all aspects: social, economic, natural resources, land tenure, etc.</p> <p>Innovative, community-centred, self-managed development processes & strengthening of ethnic identity & culture.</p> <p>Provision of health & nutrition services: quality at all levels (primary care & hospitalization) with native bilingual professional involvement.</p> <p>Access by indigenous youth (male & female) to intercultural primary, middle & higher education.</p> <p>Investment in basic rural infrastructure & housing.</p> <p>Local capacities development & labor skills training.</p> <p>Provision of demand-led, participatory, culturally-sensitive, market-oriented rural extension services & natural resource conservation technologies.</p> <p>Introduction of higher-income, diversification crops & non-farming productive activities.</p> <p>Access to non-refundable social & productive capitalization funds, local microfinancing services & payments for environmental services (water, biodiversity, etc.) derived from forests & lands.</p>

Priority Area	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Marginalized poor rural communities	Poor small-scale farmers; Landless peasants; Agricultural laborers/ migrant-labor households; Women- headed households; Rural youth	<p>High levels of social exclusion, extreme poverty & food insecurity.</p> <p>Limited productive assets & overall limited social & economic capitalization.</p> <p>Limited access to land: 2.1 million households without access; 1.3 million access with average 2.9 ha, of which 45% have access to less than one ha).</p> <p>Limited basic rural infrastructure & housing.</p> <p>Increased degradation of natural resources & unsustainable production practices.</p> <p>Low incomes from dry crops, rainfed & livestock farming & subsistence rural microbusinesses</p> <p>Limited access to education & health services</p> <p>Male & household labor migration seasonal within Mexico (2 million laborers & their families, mostly indigenous from southern regions)</p> <p>Illegal migration to US (over 0.5 million migrants per year during 2000-2005)</p> <p>Large numbers of rural women- & elderly-headed households</p> <p>Limited access to financial & other production/ commercialization support services</p>	<p>Provision of health & nutrition services: quality at all levels: primary & specialized care</p> <p>Strengthening of local organization for community-centred, self-managed development</p> <p>Access by rural youth (male & female) to quality primary, middle & higher education</p> <p>Investment in social & economic rural infrastructure & housing</p> <p>Local capacities development & labor skills training</p> <p>Provision of demand-led, participatory, market-oriented, production-related & other technical services, & natural resource conservation technologies</p> <p>Introduction of higher-income, diversification crops & non-farming productive activities</p> <p>Training for labor skills</p> <p>Facilitation for the establishment of income-generating, non-agricultural activities rural micro-businesses</p> <p>Access to non-refundable productive investment funds & local microfinancing services</p> <p>Fund allocations based on environmental service-payment schemes</p>

Priority Area	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Environmentally vulnerable zones/Natural-asset degraded territories	All rural & indigenous households	<p>Degradation & overexploitation of natural resources at micro-watershed level i.e. soil, water, biodiversity</p> <p>Steep-sloped agriculture & other unsustainable agricultural practices</p> <p>Severely incongruent land use/allocation across Mexico</p> <p>Systematic clandestine deforestation</p> <p>Rural energy constraints</p> <p>Lack of effective climate-change-related plans & risk-management mechanisms overall & in smallholder agriculture</p> <p>Concentration of Government efforts in some regions with neglect of others</p> <p>Limited allocation of resources overall</p> <p>Low levels of participation & investment in micro-watershed-based, municipal & local development programmes</p>	<p>Territorially-based, integrated rural development programmes & approaches at local, municipal, watershed & state levels.</p> <p>Participatory environmental planning & implementation, with direct involvement & decision making by local communities.</p> <p>Micro-watershed agroforestry production & conservation plans</p> <p>Strengthening of Government decentralization policies & mechanisms at municipal & local levels for strengthened environmental governance/local control.</p> <p>Training in risk prevention, vulnerability-reduction, micro-watershed-based planning & resource development.</p> <p>Increased provision of investment resources for: social & economic rural infrastructure; soil, water & vegetation rehabilitation & conservation works; & innovative-technology demonstration units.</p> <p>Alternative rural energy access & devices.</p> <p>Valuation & establishment of environmental-service schemes, according to needs of arid & other vulnerable agro-ecological zones.</p> <p>Incorporation of "nature-based tourism" within a wider territorial rural development strategy at micro-watershed & municipal levels.</p> <p>Participatory inventories of natural (physical), cultural & historical potential of regions & sites.</p>

Priority Area	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Rural businesses/ Agricultural & non- agricultural micro- enterprises	Micro & small rural entrepreneurs (agricultural & non- agricultural)	<p>Limited knowledge of regional economy & external market supply, demand & competitiveness.</p> <p>Limited rural business-management capacities at local & regional levels.</p> <p>Low & inappropriate levels of capital, technology & supporting infrastructure to compete in national & external markets.</p> <p>Limited local added value of production chains & quality management of rural products & services.</p> <p>Low technical & methodological specialization for planning & management of (micro-economic) business plans.</p>	<p>Support to diversification of regional economies, including agricultural & non-agricultural production e.g. nature- & cultural-based community-managed businesses; wider range of services in rural/semi-urban zones.</p> <p>Market information systems at local, micro-regional & sub-national levels.</p> <p>Selection & training of local commercial leaders & entrepreneurs in micro-enterprise development & quality-control management.</p> <p>Support to formulation of relevant product rural "business plans" (all levels of production-commercialization chain).</p> <p>Facilitation of access to: dynamic markets, technical- & management-support services & continued "coaching".</p> <p>Facilitation of access to capital resources from diverse government programmes for micro-enterprise development & consolidation</p> <p>Establishment, expansion & consolidation of rural financial systems & services.</p> <p>Capitalization of migrant remittances as community- & business-centred productive investments.</p>

Priority Area	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Gender & development issues of rural & indigenous women & youth	All rural & indigenous households	<p>High levels of exclusion, discrimination & poverty among rural & indigenous women of all ages.</p> <p>High levels of illiteracy & limited access to education & health services among these target groups.</p> <p>High demand on time & abilities of women for: daily household work; community-based social responsibilities; production, commercialization & other survival activities.</p> <p>Increased number of rural young women-headed households & social & economic vulnerability of these units derived from temporary &/or permanent migration of male family members.</p> <p>Limited labor-market skills beyond household work in urban areas.</p> <p>Low access to social, financial & productive support services</p> <p>Dependency on subsidy-based social development programmes.</p> <p>Limited relevancy of (top-down, low-capital) governmental "productive-projects" approach.</p>	<p>Provision of adult women literacy programmes</p> <p>Guaranteed access to education at all levels for male & female rural & indigenous youth</p> <p>Improved mechanisms & resources for health & nutrition services</p> <p>Strengthening of community approaches to deliver social services & provision of domestic time-saving investments & infrastructure</p> <p>Innovative & participatory approaches to social & economic capitalization of rural women, guarantees of patrimonial capitalization & inheritance mechanisms</p> <p>Provision of demand-led, participatory, community financial & extension services</p> <p>Training for agricultural, non-agricultural productive activities, & labor skills for male & female youth</p> <p>Gender awareness campaigns within rural communities & local society at large</p>

Key file 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Enablers				
Secretariat of Agriculture, Livestock, Rural Development & Fisheries (SAGARPA)	Nationwide responsibility for agricultural & rural development actions & programmes. Presence in all districts for Rural Development. Normative & planning responsibility for agricultural & rural development.	REMAINS some traditional paternalistic approach to agricultural development based on annual promotion & delivery of individual farmer subsidies under a multiplicity of sub-sectoral, crop & special programmes. Field staff devotes most of their time to the administration of subsidy programmes & projects according to mechanical "operational rules".	Proper implementation of precepts of National Law of Sustainable Rural Development is an opportunity for local, municipal & micro-watershed development action, as it offers opportunities for collaborative action & concurrence of investment resources at local level	New project operations may need to explore, <i>inter alia</i> , alternative capitalization mechanisms for increased impact of <i>Alianza para el Campo</i> programmes.
Secretariat of Environment & Natural Resources (SEMARNAT)	Nationwide responsibility for management & conservation of Mexico's environment & natural resources.	Mexico's outstanding needs regarding degradation of environment & natural resources constantly challenges its institutional capabilities Limited field staff & focus on programme administration & permits.	Sector leader for environment, thus provides guidance to all related institutions, including CONAFOR Initiated an environmental management support programme in the 50 poorest indigenous municipalities	A natural partner of IFAD with regard to environmental management for rural development & poverty alleviation.
Secretariat of Social Development (SEDESOL)	Nationwide responsibility for social development & poverty alleviation Responsible for local & micro- regional social development.	Concentration in social-investment programmes with some activities in income generation for the rural poor (<i>Opciones Productivas</i>). Promoter of leader " <i>Oportunidades</i> " & other subsidy-based programmes.	Could provide adequate partnership with IFAD-financed projects supporting social infrastructure investments in rural areas under microregions & 100 municipality programmes.	

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Shared Risk Trust Fund (FIRCO)	<p>One of SAGARPA's operative arms</p> <p>Financial institution providing resources & technical support for agriculture & rural development programmes</p> <p>Sound, market-oriented technical & financial support services</p> <p>Operates in partnership with sectoral international organizations – FAO, IFAD, UNDP, USAID & private-sector & specialized non-governmental entities</p>	<p>Operational field presence throughout country, but limited budgetary resources for scope of activities</p>	<p>Increased experience in territorial rural development, based on a distinct micro-watershed-based approach: Production & Rehabilitation Plans</p> <p>FIRCO is responsible for implementation of IFAD-financed Rubber Producing Regions Project & Strengthening Project for National Micro-watershed Programme</p>	<p>Micro-watershed approach to integrated rural development planning/ implementation is being adopted by most recent IFAD project</p>
National Forestry Commission (CONAFOR)	<p>Decentralized institution of SEMARNAT with nationwide responsibility for management & conservation of Mexico's natural & cultivated forests</p> <p>Mandate extends to productive projects & community development of rural & indigenous populations in its sectoral area of action</p>	<p>Wide range of field operations, covering all states, but with limited budgetary resources for scope of objectives & activities</p> <p>Prevails an orientation on forest-related matters, including forest land protection & forest fire control</p>	<p>CONAFOR is pioneering support to integral rural/indigenous community development through nature-based tourism</p>	<p>Executing agency for IFAD-financed development project for rural & indigenous communities of semiarid Northwest</p>
National Commission for the Development of Indigenous Peoples (CDI)	<p>Decentralized entity of the federal government responsible for strategy formulation & promotion; coordination, project development & execution for integral development of indigenous peoples & communities</p>	<p>Traditionally, field operations through Indigenous Coordinating Centres have focused on anthropology-based intercultural approaches to development</p> <p>Limited experience in area of productive project development</p>	<p>Recent experiences with IFAD-financed Yucatan Project should serve as reference point for new projects, particularly from regional investment funds</p>	<p>New programme operates on the 50 most marginalised indigenous municipalities</p>
Secretariat of Agrarian Reform (SRA)	<p>Responsible for integral agrarian development policies & programmes comprising regularization of rural property, land tenure & maintenance of nation's agrarian legal framework/ registry</p> <p>Promotes legal assurance for "ejidal" & communal land holdings through <i>PROCEDE</i> & other programmes</p>	<p>Operational field presence throughout Mexico, but limited budgetary resources for scope of activities</p>	<p>Initiated various investment project support programmes i.e. Productive Project Support Fund (FAPPA) & Agrarian Women Support Programme (PROMUSAG)</p>	<p>Investment support programmes may not reach intended beneficiaries based on Mexico's same mechanism of competitive application for funds</p>

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Secretariat of Tourism (SECTUR)	Sector leader responsible for coordinating proper application of National Tourism Law which assigns high priority to conservation, promotion & rational development of national natural attractions sectoral normative & operational entity	Promotes tourism more as a financial resource that materializes in the balance of payments than as an instrument for development	Integrated an inter-institutional commission aimed at promoting nature-based tourism in rural & indigenous communities	Under inter-institutional body, it needs to coordinate activities with CONAFOR for IFAD-financed development projects for rural & indigenous communities of semiarid Northwest
National Arid Zones Commission (CONAZA)	Decentralised entity of federal administration responsible for strategy formulation & promotion, coordination & project development & execution for arid zones & communities		Acquired significant development project related experience through IFAD-financed Ixtlera Project	
Service Providers				
Rural Financing <i>Financiera Rural</i>)	Objectives: consolidate a national rural financing system; channel credit & financial resources; offer related TA/training & advisory services Offers direct credit & other services & seeks to operate through rural financial intermediaries	Programmes & services not tailored to needs of IFAD target groups		
National Commission for Protected Natural Areas (CONANP)	Institution responsible for formulation, execution & evaluation of sustainable regional development & conservation of national ecosystems & biodiversity CONANP administers 150 natural protected areas under federal regime covering over 17.8 million ha	Technical staffing & budgetary limitations vis-à-vis wide extension of Mexico's territory & biodiversity patrimony	Offers possibility for providing technical support & legal advice to new projects, particularly with regard to ecotourism, rural tourism & other aspects of nature-based tourism	
National Institute for Agricultural, Livestock & Forestry Research (INIFAP)	Nationwide responsibility for agriculture, livestock & forestry research & innovation availability of models for improving agricultural production in all agro-ecological zones	As a consequence of budgetary reductions, INIFAP's research services have been severely affected, leading to limited operational capabilities	INIFAP could support new project requirements of agricultural, livestock & forestry productive technologies	

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
National Fund for Solidarity Enterprises Support (FONAES) Secretariat of the Economy	Objectives: form productive capital through support of viable investment projects Promote entrepreneurial activities & producer associations (urban & rural) & women's groups & enterprises	Complex operational rules of national programmes which do not respond to real needs of rural communities facing extreme poverty	FONAES' programmes could provide technical & financial support to new projects Risk of applying operational rules mechanically	
e-Mexico National Programme for Internet-based Development Services	Nationwide responsibility for satellite-based internet connectivity in small communities (telecentres) for education & training	Not enough telecentres established in marginal rural areas throughout Mexico	Partner of ongoing National Micro-watershed Programme Could expand its coverage under new projects	
Universities & Research Centres	Research & documentation capabilities	Academic versus practical operational approach	Contributions to special studies through social service schemes	
Specialized non-governmental organizations	Committed, specialized experience in specific development themes & projects	Limited financial resources	Growing importance of organized civil society in actions & matters of development	
Actors & Stakeholders				
Municipal governments	Closer contact with local rural community needs	Traditionally concerned with the provision of basic public services rather than community development & productive initiatives	According to federal law, responsibility for key decisions regarding rural development falls under Municipal Council for Sustainable Rural Development	
State governments	Source of budgetary resources for local development	Traditionally concerned with commercial agriculture/livestock development for export and, in minor priority, with local development for the poorest	Key player, source of finance in implementation of all development initiatives at local level	
Private sector	Investments & experience in wide range of production/transformation/commercialization activities	Limited experience in participatory, community-based social/rural development	Able to address its experience & resources to well-identified community-based projects	
Client/civil-society organizations	Mexico depends on several rural organizations (national & regional), notably those who signed the National Rural Agreement (<i>Acuerdo Nacional para el Campo</i>)	Rural & agrarian organizations have suffered from corporatization, politization & short-term vision, seeking immediate rewards to their associates	There is an economic rationale for organization of economic & social interest groups/associations	COSOP implementation strategy is founded on social organization/participation

Key file 3: Complementary donor initiatives/partnership potential

Donor/ Agency	Priority Sectors and Areas of Focus	Period of Current Country Strategy	Complementarities/Synergy Potential
World Bank	<ul style="list-style-type: none"> • Poverty reduction. • Environmental sustainability. • Competitiveness enhancement. • Institutional strengthening. 	2005-2008	Deforestation reduction, environmental management, access to land by young farmers; basic infrastructure in indigenous communities; community-based forestry; transformation of <i>BANRURAL</i> into <i>Financiera Rural</i> .
Inter-American Development Bank	<ul style="list-style-type: none"> • Social sector modernization & poverty reduction i.e. health, education, support to vulnerable groups. • Integration i.e. NAFTA, Puebla-Panama. • Modernization of the state i.e. institutional strengthening. • Lowering barriers that limit competitiveness of private sector. 	2002-2006	Primarily IADB support to consolidation & expansion of <i>Oportunidades</i> Human Development Programme, & basic rural infrastructure i.e. potable water & sanitation in rural areas.
Global Environmental Facility	<ul style="list-style-type: none"> • Biodiversity. • Climate change. • Land degradation. • Capacity building. 		Consolidation of protected area system; environmental services project; integrated energy services for small localities; pilot, community-based environmental management projects i.e. Sacred Orchids of Chiapas.
AECI Spain	<ul style="list-style-type: none"> • Democratic governance • Civil society participation & institutional development. • Social needs coverage i.e. Education, vulnerable groups. • Promotion of economic & entrepreneurial fabric. • Environmental management. <p>(Environmental sustainability & gender equity are cross-cutting dimensions of sustainable development & poverty eradication).</p>	2006-2008	Country Special Action Plan focuses on: Puebla, Oaxaca & Chiapas & the DF as priority geographical areas; and Guerrero, Hidalgo, Edo de Mexico, Michoacan, Tabasco & Veracruz.
European Union	<ul style="list-style-type: none"> • Social cohesion & support to related policy dialogues. • Sustainable economy & competitiveness. • Education & culture. 	2007-2013	Environmental management support i.e. Semarnat Promotion of small & medium enterprises.

Donor/ Agency	Priority Sectors and Areas of Focus	Period of Current Country Strategy	Complementarities/Synergy Potential
US AID	<ul style="list-style-type: none"> • Transparent Governance & Rule of Law i.e. e-government programmes, certification standards for public officials & enhanced oversight of public resources • Natural Resources Management: (i) in key watershed areas i.e. biodiversity conservation, particularly forestry; new economic opportunities generation for rural communities, through promotion of eco-tourism, cocoa, specialty coffee, community forestry & non-timber forestry products; (ii) environmental business & energy conservation businesses development i.e. economically viable renewable systems & energy-efficient, non-polluting production technologies • Access to finances: financial services for traditionally under-served populations i.e. capacity building of microfinance institutions, & remittance leverage for new financial services, savings & investment 	2005-2007	Environmental & watershed management; Rural financial services/capitalization of remittances as productive investments
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> • Focus: human development, democratic governance, private sector & development, & gender equity • Relevant ongoing projects: self-assessment of national capacities for implementation of international conventions: biodiversity, climate change & combating desertification; indigenous peoples, for a culture of transparent information; strategic planning & design for environmental protection & sustainable development; public spaces for social agreement on local sustainable development processes 		Special studies; Field programme support
FAO	<ul style="list-style-type: none"> • Food security, programmes and policy evaluation, natural resources, rural development & agricultural trade 		Special Programme for Food Security (PESA), experience in policy analysis and programmes evaluation

Key file 4: Target group identification, priority issues and potential response

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from Other Initiatives	COSOP Response
Indigenous peoples & communities	<p>Extreme poverty, racial discrimination & social & economic exclusion.</p> <p>Communities isolated from economic dynamics of municipality.</p> <p>Increased degradation of commonly-held natural-resource base.</p> <p>Lack of productive assets, adequate housing & infrastructure.</p> <p>Paternalistic approaches to development by government.</p> <p>Insufficient production, financial & marketing support services.</p> <p>Lack of access to education & health services.</p>	<p>Low input/output traditional technology farming for family subsistence.</p> <p>Limited access to government subsidies i.e. <i>Oportunidades</i>.</p> <p>Seasonal off-farm employment.</p> <p>Low-paid seasonal/permanent migration to urban areas.</p> <p>Illegal labor migration to the us.</p> <p>Home production of handicrafts & other handmade art products.</p>	<p>Social investment in education, health & nutrition.</p> <p>Investment in basic rural infrastructure & housing.</p> <p>Self-managed, autonomous approaches to local development.</p> <p>Production & labor skills training.</p> <p>Demand-led agricultural & non-agricultural support services.</p> <p>Financial services & resources for agricultural & non-agricultural production.</p> <p>Support to multiple-appropriation of the environment.</p> <p>Reinforcement of traditional technologies & introduction of higher-income, diversification crops & non-farming productive activities.</p> <p>Access to non-refundable social & productive investment funds.</p>	<p><i>Oportunidades</i>, Human Development Programme (<i>SEDESOL</i>).</p> <p>Microregions Programme (<i>SEDESOL</i>).</p> <p>Regional Funds (<i>CDI</i>).</p> <p>National Support Fund for Solidarity Enterprises (<i>FONAES</i>).</p> <p>Subsidies for Indigenous Peoples (<i>SEMARNAT</i>).</p>	<p>Employment & income opportunities.</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/diversification).</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services.</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses.</p> <p>Technical & financial support services.</p> <p>Social & economic organization.</p>

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from Other Initiatives	COSOP Response
Poor small-scale farmers	<p>Range: from poverty to extreme poverty; & from high to very high social & economic exclusion.</p> <p>Geographic isolation.</p> <p>Limited land, water & other productive assets (semiarid areas).</p> <p>Degraded natural-resource base.</p> <p>Inadequate housing.</p> <p>Limited access to education & health services.</p> <p>Lack of access to production, financial & marketing support services</p>	<p>Low input/output farming for family subsistence & markets</p> <p>Government subsidies i.e. <i>Alianza</i></p> <p>Seasonal off-farm employment</p> <p>Seasonal/permanent migration to urban areas & illegally to the us</p> <p>Sales of or contracts for natural resource development</p> <p>Land rental to capitalized producers</p> <p>Migrant remittances</p>	<p>Social investment in education, health & nutrition</p> <p>Investment in rural infrastructure & housing</p> <p>Rehabilitation & rational development of natural-resource base</p> <p>Production & labor skills training</p> <p>Demand-led agricultural & non-agricultural support services (productive chains)</p> <p>Financial services & resources for agricultural & non-agricultural production</p> <p>Ta & commercial assistance for self-managed development of natural resources</p> <p>Access to non-refundable social & productive investment funds</p>	<p><i>Oportunidades</i> Human Development Programme (<i>SEDESOL</i>)</p> <p>Microregions (<i>SEDESOL</i>)</p> <p>Rural Development Programmes (<i>SAGARPA</i>)</p> <p><i>PESA</i> Food Security Programme (FAO)</p> <p>Environmental Services Programme (<i>CONAFOR</i>)</p>	<p>Employment & income opportunities</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/diversification)</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses</p> <p>Technical & financial support services</p> <p>Social & economic organization</p>
Landless peasants	<p>Range: from poverty to extreme poverty; & from high to very high social & economic exclusion</p> <p>Very limited access to education & health services</p> <p>Very precarious working conditions</p> <p>Lack of production assets</p> <p>Inadequate housing & infrastructure</p> <p>Lack of social & start-up production, financial & marketing support services</p>	<p>Low input/output farming for family subsistence in rented land</p> <p>Seasonal employment as laborers in commercial agricultural holdings</p> <p>Permanent migration to urban areas & the us (i.e. Construction work)</p> <p>Diversified household income i.e. Domestic work in urban areas</p>	<p>Social investment in education, health & nutrition</p> <p>Investment in rural infrastructure & housing</p> <p>Production & labor skills training</p> <p>Better labor conditions & opportunities</p> <p>Access to land markets &/or land rental markets</p> <p>Financial resources for agricultural & non-agricultural production</p>	<p><i>Oportunidades</i> Human Development Programme (<i>SEDESOL</i>)</p> <p>Microregions (<i>SEDESOL</i>)</p> <p><i>PESA</i> Food Security Programme (FAO)</p> <p>Temporary Employment Programme (<i>SEDESOL</i>)</p>	<p>Employment & income opportunities</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/diversification)</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses</p> <p>Technical & financial support services</p> <p>Social & economic organization</p>

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from Other Initiatives	COSOP Response
Agricultural laborers/ migrant labor households	<p>Range: from poverty to extreme poverty; & from high to very high social & economic exclusion</p> <p>Very limited access to education & health services</p> <p>Very precarious housing & working conditions & lowest wages</p> <p>Exposure to agricultural chemicals</p>	<p>Seasonal employment as laborers in commercial agricultural holdings</p> <p>Permanent migration to urban areas & the us (i.e. Construction work)</p> <p>Small micro-enterprise production</p>	<p>Social investment in education, health & nutrition</p> <p>Investment in rural infrastructure & housing</p> <p>Production & labor skills training</p> <p>Better labor conditions & opportunities</p> <p>Access to land &/or land rental markets</p> <p>Financial resources for agricultural & non-agricultural production</p>	Agricultural Laborers Programme (<i>SEDESOL</i>)	<p>Employment & income opportunities</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/ diversification)</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses</p> <p>Technical & financial support services</p> <p>Social & economic organization</p>
Micro & small rural entrepreneurs (agricultural & non-agricultural)	<p>Moderate to extreme poverty.</p> <p>Limited capitalization of non-agricultural production activities.</p> <p>Low technological level & limited infrastructure.</p> <p>Lack of access to production & marketing support services.</p>	<p>Small micro-enterprise production & commercialization.</p> <p>Partial involvement in small agriculture-related activities.</p> <p>Seasonal labor work by some member of the household.</p>	<p>Attention & support services to micro-entrepreneurial activities.</p> <p>Marketing analysis of small rural enterprise opportunities & limitation in context of local & regional markets.</p> <p>Assistance to form effective business plans, project financing & implementation.</p> <p>Demand-led agricultural & non-agricultural support services.</p> <p>Access to financial resources & services.</p>	<p>PyME Fund (Small & Medium Enterprises) – <i>Economy Ministry (SE)</i>.</p> <p>National Fund for Support of Solidarity Enterprises (<i>SE – FONAES</i>).</p> <p>Nature-based Tourism Support Programme (Inter-Institutional).</p> <p>3x1 Programme, migrant remittance investments (<i>Inter-Institutional</i>).</p>	<p>Employment & income opportunities</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/ diversification)</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses</p> <p>Technical & financial support services</p> <p>Social & economic organization</p>

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from Other Initiatives	COSOP Response
Rural youth	<p>Range: from poverty to extreme poverty; & from high to very high social & economic exclusion</p> <p>Limited access to education & health services</p> <p>Lack of access to production, financial & marketing support services</p>	<p>Contribution to household economy through low input/output farming for family subsistence & markets</p> <p>Seasonal off-farm employment</p> <p>Seasonal/permanent migration to urban areas & illegally to the US</p>	<p>Social investment in education, health & nutrition</p> <p>Wider access to education at all levels: primary, middle & higher</p> <p>Investment in rural infrastructure & housing</p> <p>Production & labor skills training</p> <p>Demand-led, agricultural & non-agricultural support services (productive chains)</p> <p>Financial services & resources for agricultural & non-agricultural production</p> <p>Access to non-refundable social & productive investment funds</p>	<p><i>Oportunidades</i> Human Development Programme</p> <p>Productive Options (<i>SEDESOL</i>)</p>	<p>Employment & income opportunities</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/diversification)</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses</p> <p>Technical & financial support services</p> <p>Social & economic organization</p>
Rural & indigenous women	<p>Extreme poverty & racial & gender discrimination</p> <p>Social & economic exclusion</p> <p>Lack of access to education & health services</p> <p>Lack of productive assets</p>	<p>Low input/output small-plot farming & limited small livestock for day-to-day subsistence</p> <p>Seasonal & permanent off-farm employment (i.e. Household maid)</p> <p>Traditional handcrafts</p> <p>Micro-enterprise production, individually &/or collectively</p> <p>Family receipt of remittances</p>	<p>Provision of literacy programmes & guaranteed access to education at all levels – primary, middle & higher – of rural & indigenous women & girls</p> <p>Improved health & nutrition services</p> <p>Domestic time-saving investments & infrastructure</p> <p>Mechanisms for social & economic capitalization; & guaranty of patrimonial & family inheritance mechanisms</p> <p>Gender-equitable, demand-led community financial & extension services</p> <p>Training for productive & labor skills</p>	<p><i>Oportunidades</i> Human Development Programme</p> <p>Regional Funds (<i>CDI</i>)</p> <p>National Fund for Support of Solidarity Enterprises (<i>FONAES</i>)</p> <p>Agrarian Women Support Programme (<i>SRA</i>)</p>	<p>Employment & income opportunities</p> <p>New sustainable agricultural production (crop conversion/diversification)</p> <p>New non-agricultural activities i.e. Ecotourism & environmental services</p> <p>Market-oriented micro & small agricultural & non-agricultural rural businesses</p> <p>Technical & financial support services</p> <p>Social & economic organization</p>