

a

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Comité de Evaluación – 41º período de sesiones

Roma, 7 de octubre de 2005

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

RESUMEN EJECUTIVO

ÍNDICE

	PÁGINA
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. EL CONTEXTO DEL PAÍS	2
III. DIMENSIÓN ESTRATÉGICA	5
IV. DIMENSIÓN OPERACIONAL: LOS PROYECTOS	7
V. DIMENSIÓN TEMÁTICA	11
VI. LOS SOCIOS DEL FIDA	14
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	16
CUADROS. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS	21

ABREVIATURAS Y SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAZA	Consejo Nacional de las Zonas Áridas
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
EPP	Evaluación del programa en el país
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
IFI	Institución Financiera Internacional
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista
LAC	División de América Latina y el Caribe
MEP 92	Misión especial de programación del año 1992
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OE	Oficina de Evaluación
ONG	Organización no gubernamental
PIDER	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
PNDPI	Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Alimentación y Pesca
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCIÓN¹

1. En consulta con las autoridades mexicanas, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ha decidido realizar una evaluación de su programa en el país (EPP), desde el inicio de su actuación a fines de los años setenta. El FIDA aprobó en total seis proyectos en México en el período comprendido entre 1980 y 2004. Estos proyectos implicaron un costo total de USD 235,7 millones, de los cuales aproximadamente USD 114,4 millones corresponden a recursos aportados por el Fondo. A la fecha, se han ejecutado completamente cuatro proyectos, mientras que uno se encuentra aún en fase de ejecución y el sexto, que fue aprobado en diciembre de 2003, ha sido declarado efectivo en octubre de 2004. Después de Honduras y Bolivia, la EPP en México es la tercera evaluación que se realiza en la región de América Latina y el Caribe².

2. Entre las razones que conllevaron a la selección de México para realizar la EPP se incluyen: a) la importancia de México en América Latina, y en la cartera de proyectos financiados por el FIDA; b) la importancia de la pobreza rural en el país, especialmente en las zonas indígenas, y c) la utilidad de las potenciales lecciones extraídas de la experiencia para futuras operaciones en México y para la elaboración de un nuevo documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), el mismo que constituye la base de la futura estrategia de cooperación entre México y el FIDA.

3. La EPP se realizó en 2005, aplicando el marco metodológico provisional³ establecido por la Oficina de Evaluación (OE) del FIDA en enero de 2004. Una dificultad para este ejercicio de evaluación ha sido la necesidad de analizar un “programa” que se ha conformado a lo largo de un período muy largo (25 años) concentrándose en un número limitado de proyectos, la mayoría de los

¹ Para llevar a cabo esta EPP en México, la Oficina de Evaluación (OE) del FIDA ha contado con los servicios de un equipo integrado por seis expertos: Olivier Lafourcade, ingeniero agrónomo y economista agrícola, jefe de misión; Fabrizio Feliciani, experto en desarrollo rural; Omaira Lozano, experta en género, organizaciones y poblaciones indígenas; Carlos Pérez Arrarte, economista agrícola; Eduardo Pérez Haro, economista; y Edson Teófilo, socioeconomista. El Sr. Paolo Silveri, evaluador principal de operaciones encargado de esta evaluación en la OE del FIDA, acompañó a los integrantes de la misión en México, durante sus actividades iniciales y finales.

² Aclaración, en adelante valen las siguientes convenciones para identificar a los proyectos: Proyecto de Desarrollo Rural de Oaxaca (Proyecto Oaxaca); Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Marginadas de las Áreas Ixtleras (Proyecto Áreas Ixtleras); Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Indígenas del Estado de Puebla (Proyecto Puebla); Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán (Proyecto Península); Proyecto de Desarrollo Rural para las Regiones Huleras de México (Proyecto Regiones Huleras); Proyecto de Fortalecimiento del Programa Nacional de Microcuencas (Proyecto Microcuencas). Esta evaluación no abarca el último proyecto FIDA en el país, denominado “Proyecto Ecoturismo”, que se aprobó el 18 de junio de 2005.

³ FIDA, 2004. Hacia un Marco Metodológico para las Evaluaciones de Programas en los Países. Oficina de Evaluación.

cuales concebidos e incluso concluidos antes que se contara con la primera aproximación a la definición de una estrategia para el país⁴. La evaluación se ha realizado a lo largo de tres dimensiones que cubren el ámbito estratégico, las características operacionales y los aspectos de orden temático⁵.

4. El trabajo de evaluación fue dividido como se enuncia a continuación: a) la revisión de los documentos apropiados; b) las visitas a las áreas de los proyectos, y c) las entrevistas a informantes calificados en todo nivel, asociados con los diversos elementos del programa del FIDA en México a lo largo de los 25 años de su presencia en este país. La misión realizó el “trabajo de campo” en México entre el 29 de mayo y el 1° de julio de 2005, incluyendo visitas a cinco de las seis áreas de los proyectos. Se entrevistó a representantes de los beneficiarios en las zonas de los proyectos, comunidades locales, autoridades mexicanas del Gobierno a nivel federal, estatal y municipal, instituciones internacionales, del sector privado, la sociedad civil, y otros actores locales.

II. EL CONTEXTO DEL PAÍS

5. **Evolución general del país.** En el período de 25 años que corresponde a la evaluación del programa del FIDA en México, y cubre cinco administraciones distintas, el país ha conocido una evolución y cambios importantes en todas las áreas: política, económica, social y demográfica. Además, el país ha tenido un crecimiento económico positivo de carácter sostenido aunque ha sufrido varias crisis financieras, la más severa en 1994-1995. Siguiendo políticas de apertura económica, tanto interna como externa, en los años noventa el país ingresó a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y se suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con una evolución importante en su estructura de producción y de comercio exterior. Como consecuencia, el papel del sector agrícola en la economía nacional ha disminuido hasta representar un 5% del producto interno bruto (PIB) en 2003 (comparado con el 8,1% de 1982)⁶. México tiene una capacidad institucional importante para formular y ejecutar estrategias, políticas y programas en muchas áreas de desarrollo económico y social, aunque quedan aún espacios para

⁴ El COSOP para México fue aprobado en 1999. El documento define el marco programático del FIDA a partir de esa fecha. Es de notar que luego de la definición del COSOP se han aprobado solo dos de los seis proyectos (véase el párrafo 26).

⁵ La dimensión estratégica consiste en una evaluación de pertinencia de los principales objetivos de desarrollo del programa, y de su coherencia interna con los objetivos nacionales, regionales y estratégicos del FIDA. La dimensión operacional, se orienta a proporcionar una visión general de los progresos alcanzados en la ejecución del programa. Tiene por objeto resumir el avance general del programa y examinar cómo se ejecuta, utilizando los siguientes criterios de evaluación: la pertinencia de los objetivos de los proyectos, la efectividad, y la eficiencia. La dimensión temática permite examinar más pormenorizadamente algunos aspectos concretos del programa. Tiene por objetivo facilitar un análisis más detallado de cuestiones transversales específicas. Los siguientes temas fueron seleccionados por su importancia especial en el contexto del programa en el país, a saber: a) las políticas públicas de lucha contra la pobreza y de desarrollo rural; b) los aspectos institucionales; c) el enfoque de género y el empoderamiento de las mujeres; d) las estrategias de producción y comercialización; e) la asistencia técnica y la transferencia de tecnología, y f) los fondos regionales.

⁶ Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI).

mejorar el desempeño de sus programas y proyectos a nivel “micro”.⁷ Iniciado a comienzos de los años noventa, el movimiento de descentralización política y administrativa se ha acelerado durante el mismo período. A pesar de este movimiento de descentralización que otorga cada vez más responsabilidad a nivel subnacional (estados, municipios y comunidades locales), México todavía se presenta como un país con alta centralización en el ámbito federal. En el período 1982-2002, la población total del país aumentó de 67 millones a 100 millones de habitantes; mientras la población rural aumentó de 22 millones a 26 millones de personas pero bajó en proporción de la población total (del 33% al 26%).

6. Durante ese período de 25 años, el país fue testigo de una sucesión de grandes reformas en el campo económico y social, generalmente una combinación de medidas y programas de compensación o recuperación en situaciones posteriores a un período de crisis (después de 1982 y 1995), y otros programas destinados a promover y acelerar la competitividad y el crecimiento económico. En distintos períodos, y con motivaciones diversas de orden político y metodologías de carácter “asistencialista-clientelar”, existieron diversos tentativos por parte de los gobiernos para reducir los niveles de pobreza en el país. Esta ambición se tradujo en una sucesión de programas para mejorar la situación social en el campo, así como para promover el aumento de la capacidad productiva y los ingresos de los productores de bajo ingreso, especialmente en base a transferencias de recursos y mecanismos diversos de subsidio. Desde comienzos de los años noventa, los sucesivos gobiernos han acelerado el ritmo de cambios de estrategias y programas diseñados para la reducción de la pobreza en las zonas rurales, tanto en el campo productivo, como en el social.

7. **La situación de la pobreza.** Después de un período de 10 años ininterrumpidos de avance significativo en la reducción de la pobreza —de 1984 a 1994, la pobreza moderada disminuyó un 10%, y la pobreza extrema sufrió una reducción paralela—, la crisis de 1994-1995 constituyó un enorme revés⁸. La pobreza extrema se incrementó del 21% en 1994 al 37% en 1996. Mientras que, entre 1996 y 2002 este tipo de pobreza disminuyó un 17% (un punto porcentual por debajo del nivel anterior a la crisis de 1994 pero 10% inferior a la de 1984). Hoy en día, aproximadamente el 10% de la población de México se encuentra por debajo de la línea de pobreza de USD 1 por día, y el 26% vive con menos de USD 2 por día. En términos regionales, la incidencia de pobreza más alta se verifica en las áreas rurales de los estados del Pacífico sur —Chiapas, Guerrero y Oaxaca— donde todavía aproximadamente el 50% de la población vive en condición de pobreza extrema, seguidos por el Golfo sur y la región del Caribe donde alrededor del 35% de la población es extremadamente pobre⁹.

8. Durante toda la década de los noventa cuando se concentró la mayoría de los proyectos financiados por el FIDA, el cuadro de pobreza fue muy duro en México, y la mejoría indiscutible es muy reciente. Esta mejoría tiene que ver con la mejora global de la economía y las transferencias

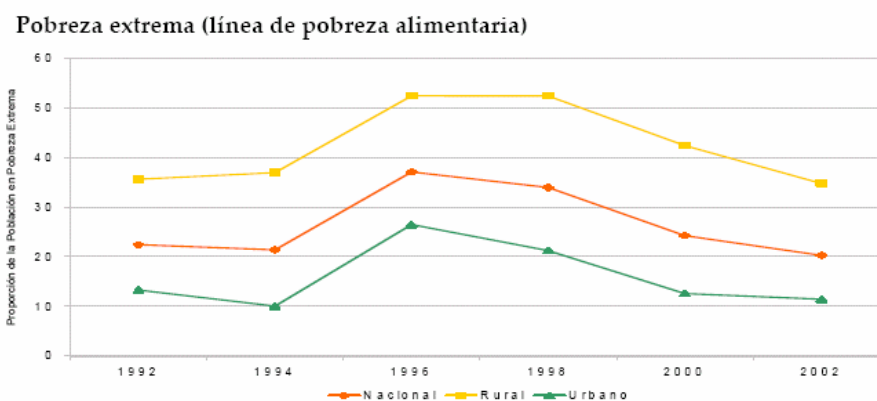
⁷ Según la evaluación del programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “las instituciones de México tienen una extraordinaria capacidad para formular y ejecutar importantes políticas y programas. Pueden aprovechar recursos financieros, técnicos y humanos superiores a los del Banco; la contribución del Banco al desarrollo de México es y seguirá siendo, por lo tanto, marginal”. Asimismo, la evaluación del programa del Banco Mundial relativo al período 1989-2000, al respecto señala: “En términos de asistencia a México, se debe reconocer que el Banco Mundial juega un papel esencialmente de apoyo en vez de un papel de liderazgo [...]. El gobierno tiene una capacidad substancial para concebir y ejecutar programas mayores y nuevas políticas”. A pesar de estas observaciones, se reconoce que ambas instituciones han tenido una cierta influencia en el diseño y la implementación de las estrategias y programas del Gobierno en distintos sectores. Este hecho confirma que existe espacio para mantener un diálogo fructífero con las autoridades mexicanas en términos de estrategias y políticas de desarrollo.

⁸ Fuente: INEGI.

⁹ En términos de números absolutos, es importante notar que existen grandes grupos de personas que viven en situación de pobreza extrema y que habitan fuera de estas regiones del sur. Por ejemplo, cerca de un cuarto de la población extremadamente pobre de México vive en las áreas urbanas de los estados del centro.

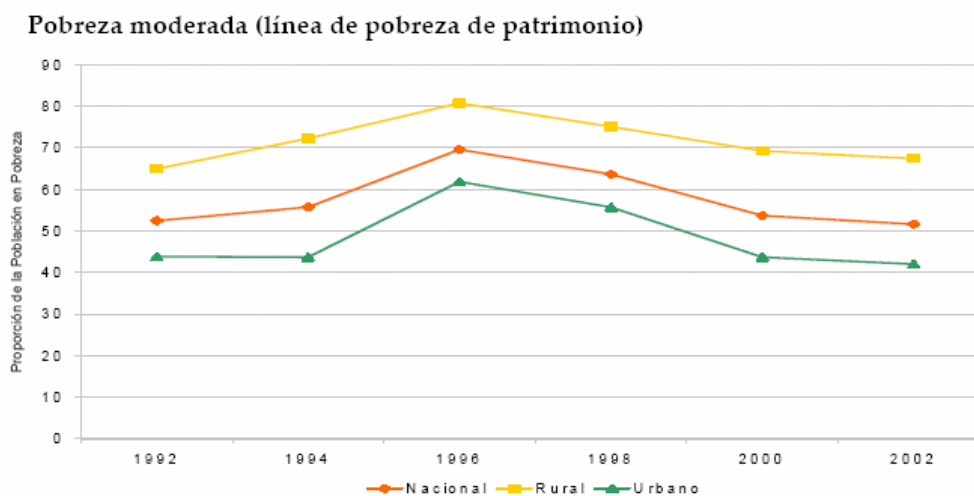
públicas y privadas; hubo un incremento de los ingresos de los pobres a pesar del estancamiento de toda la economía, impulsado por un rápido crecimiento de los ingresos laborales, y por una substancial contribución de remesas y transferencias para los que viven en condición de pobreza extrema en el área rural. Los elementos propiamente agrícolas no jugaron mucho en este sentido debido a que los ingresos derivados de la unidad agrícola pierden cada vez más importancia; se redujeron los niveles de empleo agrícola, y el nivel de los salarios rurales en 2002 era inferior —en términos reales— a los previos a la devaluación de 1995. Además, la pobreza en México sigue siendo una realidad muy preocupante y un enorme desafío. A pesar de los progresos logrados en los últimos años, los niveles de pobreza en sus tres dimensiones —pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio— todavía son muy altos para un país que presenta un nivel de desarrollo medio como es el caso de México, denotando problemas estructurales y coyunturales serios (véanse las figuras 1 y 2). Los sectores de la población en situación de pobreza en particular, tienen tres caras específicas: rural, de mujer y de indígena.

Figura 1. Panorama de la tendencia de pobreza extrema



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial utilizando la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Figura 2. Panorama de la tendencia de pobreza moderada



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial utilizando la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

9. Desde hace mucho tiempo, los sucesivos gobiernos han mostrado interés y preocupación por las poblaciones indígenas. El Instituto Nacional Indigenista (INI) fue creado en 1948. En el último decenio del siglo XX, los temas relacionados con las poblaciones indígenas recibieron una mayor atención por parte de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y de las propias autoridades mexicanas. De manera gradual, se han reconocido muchos de los problemas de exclusión y de subdesarrollo de estas poblaciones, y ahora existe un mayor espacio para discutir y resolver estos problemas. Con esta nueva apertura, ha sido posible generar información sobre la situación de los pueblos indígenas. Si bien todavía no existe una información estadística fiable a nivel nacional, de las extrapolaciones hechas por investigadores del INI —predecesor de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)— y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se estima que entre un cuarto y un tercio de las personas pobres de México son indígenas, y que las poblaciones indígenas representan un tercio de los más pobres.

10. **Las instituciones financieras internacionales (IFI) principales en México.** Se trata esencialmente del BID y el Banco Mundial. La contribución financiera de otros organismos multilaterales de desarrollo y de cooperación (por ejemplo, la Unión Europea y las Naciones Unidas) es muy reducida, así como la contribución de los organismos de cooperación bilateral. En la década de los noventa, el Banco Mundial realizó en México un total de 46 proyectos, con compromisos financieros que excedieron los USD 11 000 millones, mientras que el BID realizó 38 proyectos con una contribución aproximada de USD 9 500 millones. En el mismo período, mientras el FIDA aprobó cuatro préstamos por un total de USD 90 millones, el BID aprobó préstamos para el sector rural por USD 1 100 millones y el Banco Mundial por USD 1 466 millones a los cuales podrían añadirse, por el tipo de población y problemática atendidas, parte de los préstamos relativos a la educación, salud y nutrición (USD 1 215 millones). Además, el Banco Mundial y el BID, han prestado asistencia técnica a diversos organismos públicos; han llevado a cabo estudios temáticos y generales; han contribuido con donaciones a la realización de proyectos piloto y de investigación y mantienen una interlocución estable con muchas dependencias del Gobierno federal.

III. DIMENSIÓN ESTRATÉGICA

11. **A nivel nacional.** Desde finales de los años setenta, los sucesivos gobiernos han elaborado constantemente estrategias y políticas para responder al doble desafío del crecimiento económico y del mejoramiento de las condiciones sociales, especialmente en las zonas rurales. El enfoque ha sido caracterizado por su dualidad: un enfoque de tipo social y uno de tipo productivo, destinado a promover un cierto nivel de capitalización de los agricultores, inclusive de pequeños productores. En la primera categoría se puede contar con programas tales como Solidaridad a finales de los años ochenta, seguido por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a finales de los noventa, y actualmente con el programa Oportunidades. En la segunda categoría, se puede contar con programas como Alianza para el Campo. Programas recientes como el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) constituyen una metodología diseñada para combinar aspectos compensatorios en términos de ingresos con exigencias sociales. Tradicionalmente la metodología de intervención del Gobierno hacia las poblaciones beneficiarias de ambos tipos de programas ha sido de carácter “asistencialista”, en base a transferencias directas de recursos, con alto grado de subsidio. En muchos casos, esto se ha traducido en un alto grado de dependencia de la población con el Gobierno y en cierta medida ha dificultado los esfuerzos y las iniciativas para desarrollar el sentido de “autoayuda” a nivel de los beneficiarios de varios programas.

12. En épocas recientes, el grado de atención a las poblaciones más pobres de las zonas rurales ha cambiado de manera significativa, y de la misma manera, la atención a las poblaciones indígenas también ha evolucionado en el tiempo. Actualmente, la atención de los programas sociales como Oportunidades se centra particularmente en las poblaciones muy pobres, mientras que un programa

como Alianza para el Campo no tiene un enfoque exclusivamente dirigido a pequeños productores. De un enfoque casi exclusivamente “productivista” y “asistencialista” a los pequeños productores hace 25 años, el marco estratégico se ha convertido en una visión mucho más desarrollista en los últimos años, con un enfoque sobre las dimensiones sociales, organizacionales y humanas del problema, sobrepasando el sector agrícola productivo para incluir temas de actividades productivas no agrícolas, y dimensiones y programas directamente dirigidos a la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, si bien se pueden advertir los avances en términos de conceptualización y diseño de las estrategias y de los programas, también se observan niveles muy diferentes de capacidad institucional para la implementación de los mismos.

13. En un período muy reciente, desde 2001, el Gobierno ha hecho esfuerzos muy importantes para dotar de un marco más formal y duradero a sus estrategias en términos de desarrollo rural y social. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001, la Ley de Desarrollo Social de 2003, y el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PNDPI) de 2001, demuestran la voluntad de las autoridades de dar un marco jurídico estable a sus actividades con miras a reducir la pobreza y fomentar el desarrollo rural; especialmente a favor de las poblaciones menos favorecidas y, en particular, de las poblaciones indígenas. Todavía no queda claro si estos marcos legales tienen sus equivalentes en términos institucionales y operativos. Sin embargo, cabe señalar que todos los esfuerzos del Gobierno en los últimos años han culminado en la formulación y la implementación de una estrategia de reducción de la pobreza y de desarrollo social en términos del marco denominado “CONTIGO”: un marco conceptual a la vez que un conjunto de programas que abarca incluso los proyectos mencionados en este documento y que está dedicado especialmente a la reducción de la pobreza bajo la supervisión del Gabinete Social. No es común tener un enfoque tan bien desarrollado y coherente para evaluar la pobreza y enmarcar la planeación como parte de las políticas oficiales.

14. **En el ámbito del FIDA.** Desde su inicio en 1977, el mandato y la misión del FIDA han evolucionado de manera significativa, acompañando los cambios de paradigmas y de estrategias con respecto a la asistencia al desarrollo en el mundo. Si bien el enfoque inicial del FIDA se centraba en el sector rural con un énfasis específico en los aspectos de producción de alimentos y desarrollo agrícola, a lo largo del tiempo la misión del FIDA se ha ido ampliando hasta incluir nuevos enfoques basados en el empoderamiento de los pobres, el papel de los mercados, el empleo y los ingresos de actividades no agrícolas, así como la descentralización y gobernabilidad. En 1992 una misión especial de programación (MEP 92) hizo un primer intento de orientar la actuación del FIDA en una dirección estratégica. Fue un esfuerzo muy valioso, de excelente calidad, que sirvió como marco estratégico para la institución en los años siguientes —inclusive para la preparación de dos proyectos— y constituyó la base de un diálogo estratégico importante y relevante con las autoridades mexicanas. Sin embargo, la primera formalización de una estrategia específica del FIDA para México fue el COSOP de 1999. La estrategia regional de 2002 otorgó al Fondo elementos estratégicos para su actuación en América Latina y el Caribe.

15. En México, el FIDA hizo lo posible para responder a las exigencias estratégicas del país como a sus propias, según las circunstancias y las modificaciones que acontecían en ambas partes. Los objetivos del COSOP y de los otros documentos estratégicos producidos por el FIDA son generalmente pertinentes a la situación del país y a las políticas nacionales, y los enfoques estratégicos generales que el FIDA ha venido precisando desde su creación generalmente tienen sus equivalentes en el Programa en el país. En particular, la atención a la población rural pobre, la promoción de la seguridad alimentaria, el empoderamiento de las mujeres en un marco de desarrollo rural que trascienda la dimensión agroproductiva. Del mismo modo, algunos de los enfoques y objetivos estratégicos que el Fondo ha definido para la región de América Latina y el Caribe (LAC) se encuentran en el programa para el país, a saber: el apoyo a las comunidades nativas y a las minorías étnicas; la incorporación de las cuestiones de género en todas las acciones y la contribución para superar las desigualdades entre sexos, y el desarrollo de microempresas. Sin embargo, si bien el COSOP logra proponer áreas de enfoque para las actividades del FIDA congruentes con las

prioridades y estrategias del Gobierno mexicano, al ser un documento estratégico y programático posee ciertas limitaciones. No hay evidencia que se ha tenido un diálogo sustantivo en las áreas identificadas por el COSOP como prioritarias para el diálogo sobre políticas: a) la evolución del sector agrícola, especialmente la agricultura tradicional; b) la reducción de la pobreza rural basada en el aumento de la producción y el ingreso, y c) el financiamiento rural. Además, no se han encontrado evidencias de la participación de las instituciones mexicanas, ni de otras instituciones como ser las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros socios internacionales (el Banco Mundial y el BID) en la definición del COSOP, que en aquella época (tanto en México como en los otros países) estaba concebido más bien como un documento programático interno del FIDA para la identificación y orientación de futuros proyectos —y en este sentido ha tenido su utilidad—. El COSOP no estableció un marco de resultados, ni objetivos cuantitativos, y no identificó criterios de alcance tanto para medir el avance del programa en sus distintos aspectos (por ejemplo, el mejoramiento de la calidad de la cartera de proyectos), como para medir los impactos (por ejemplo, en términos de reducción de la pobreza rural), lo que dificultó considerablemente la evaluación del impacto de la estrategia del Fondo en el país. Finalmente, el COSOP no da una visión clara de cómo se propone articular el FIDA con los principales socios del proceso de desarrollo rural en el país, inclusive las organizaciones internacionales (el Banco Mundial, el BID y las Naciones Unidas). El único ejemplo concreto de asociación con otros donantes sigue siendo el del Proyecto Oaxaca (anterior al COSOP), con el Banco Mundial.

16. **El diálogo sobre políticas.** Con la excepción de la MEP 92, el papel del FIDA en el diálogo sobre políticas nacionales, tanto de desarrollo rural como de reducción de la pobreza, ha sido muy reducido durante todo el período de análisis, y se limitó a intercambios en el contexto de los proyectos. Además, hay evidencia de que los contactos y las relaciones entre el FIDA y las autoridades mexicanas responsables del diseño y la implementación de estas políticas en general, no llegaron al nivel deseable. Debido en parte a la ausencia notable de una presencia continua del FIDA en el país, las autoridades mexicanas no siempre dieron la importancia a las actividades del Fondo ni el enfoque en la manera que éste podía esperar. Sin embargo, por ser limitado al ámbito de los proyectos, el diálogo sobre varios temas de carácter relevante al proceso de desarrollo a nivel local y subregional no ha sido despreciable. Así se pueden notar contribuciones válidas por parte del FIDA, a un nivel “micro”, especialmente en la fase de diseño de los proyectos, sobre aspectos específicos de estrategia de desarrollo (por ejemplo, la atención a la asistencia técnica dirigida a las mujeres o a temas indígenas). Esto demuestra que existen espacios para mantener intercambios muy productivos con las autoridades mexicanas sobre aspectos específicos de desarrollo rural y de reducción de la pobreza en zonas rurales. Existen interlocutores mexicanos dispuestos a entrar en este tipo de diálogo. Lamentablemente ni el COSOP ni los proyectos individuales propiciaron estos espacios y no lograron movilizar los interlocutores en una manera suficientemente efectiva como para aprovechar todas las oportunidades y maximizar la contribución del FIDA. Sin embargo, se ha notado una mejora sensible en la relación general entre el FIDA y México en los últimos años.

IV. DIMENSIÓN OPERACIONAL: LOS PROYECTOS

17. El número limitado de proyectos (seis), llevados a cabo en un largo período de tiempo (25 años); el volumen comparativamente limitado de financiamiento (USD 115 millones); la dispersión geográfica de los proyectos; la naturaleza distinta de cada proyecto, y los numerosos cambios institucionales, estratégicos y programáticos nacionales, así como de los mismos proyectos, hacen que la evaluación de su conjunto en el marco del programa del FIDA en México, se constituya en un importante desafío. El tamaño del programa del FIDA en relación con los programas nacionales mexicanos, y en comparación con los programas de las dos grandes IFI, el Banco Mundial y el BID, es también muy limitado. Esta limitación del tamaño de la cartera del FIDA destaca la importancia crítica del Fondo de jugar un papel verdaderamente catalítico en sus actividades en México, en vez de esperar en un impacto directo significativo sobre la reducción de la pobreza.

18. En casi todos los casos, se documentan esfuerzos importantes —del Gobierno federal, del FIDA y de la institución cooperante— para alinear los objetivos, las estrategias y los mecanismos de los proyectos al contexto existente en la época de su diseño, así como a los marcos estratégicos establecidos en esos momentos por el país y por el FIDA. De esta manera, la pertinencia y relevancia de los objetivos de los proyectos con respecto a las estrategias nacionales y del Fondo es satisfactoria. Sin embargo, la adecuación estratégica y programática también puede mejorar en un futuro.

19. **Los efectos de los proyectos.** Los seis proyectos financiados por el FIDA, a lo largo de sus 25 años de actividad en México, han contribuido parcialmente a los esfuerzos de sucesivas administraciones públicas del Gobierno orientados a la reducción de la pobreza en las zonas rurales. Existen datos concretos, si bien limitados que muestran avances y resultados positivos en el contexto específico de proyectos de alcance también limitado. De esta forma, se ha tenido avances a nivel de distintos grupos de beneficiarios, en términos de niveles de seguridad alimentaria e ingresos de las familias beneficiarias; mejoramiento del capital humano; relaciones de género; atención focalizada a grupos indígenas, y organización y participación de los beneficiarios. Asimismo, en medida distinta para cada proyecto, se aprecian avances en el mejoramiento de la infraestructura física, beneficiando directamente a poblaciones rurales pobres mediante el abastecimiento de agua para el consumo humano y para actividades agropecuarias; infraestructura vial y otros servicios. A lo largo de 25 años de ejecución se advierte un progresivo proceso de apropiación de los enfoques y prácticas propuestas por los proyectos por parte de las autoridades y las instituciones públicas involucradas en los proyectos del FIDA, especialmente en el ámbito estatal y municipal. Sin embargo, es casi imposible cuantificar de manera precisa el impacto que los proyectos tuvieron sobre la reducción de la pobreza en sus zonas de ejecución. En síntesis, los proyectos han sido relevantes, en el sentido de haber contribuido a mejorar de manera significativa la situación de distintos grupos de beneficiarios, pero se cuenta con discrepancias notables entre las intenciones y lo realizado.

20. **El diseño de los proyectos.** El diseño de los proyectos de la cartera del FIDA en México ha sido fuertemente influenciado por el marco conceptual e institucional de los programas donde los proyectos se inscriben —Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), Microcuencas, Hule, etc.—. Y el margen de maniobra para cualquier agencia externa en modificar los marcos conceptuales de diseño de los proyectos es muy limitado. La misión ha registrado una gran diversidad en la intensidad de los logros e impactos de los proyectos. Los resultados obtenidos en sus distintos componentes se alejan de los objetivos establecidos en el diseño de los proyectos, como con relación a los recursos humanos y financieros asignados a los mismos. A pesar de los esfuerzos de alineación entre los objetivos específicos de los proyectos y los marcos estratégicos, la cartera de proyectos muestra carencias en el diseño y en la eficacia en la ejecución de los mismos. Tanto en sus intenciones como en sus modalidades de operación, todos los proyectos tienen su parte de innovación dentro de los programas nacionales donde se ubicaban. Pero por ser el marco normativo de estos programas nacionales más o menos firme, el nivel de innovación de cada proyecto ha sido bastante variable. Por ejemplo, los primeros proyectos del FIDA en México (Proyecto Oaxaca y Proyecto Áreas Ixtleras) han aplicado algunos enfoques más novedosos —a veces recogidos después en los marcos estratégicos nacionales y del mismo Fondo—, en tanto que los proyectos de más reciente formulación (Regiones Huleras y Microcuencas) innovan menos. La explicación puede ser por ejemplo que el marco institucional de los programas nacionales de hule o de microcuencas se presta menos a ajustes e innovaciones por parte de una agencia externa que un programa como el PIDER o el de Áreas Ixtleras. Se nota sin embargo, que ciertos aspectos que eran débiles en proyectos anteriores no fueron necesariamente corregidos en los proyectos más recientes; por ejemplo, el seguimiento y la evaluación. Además, las dificultades de implementación llegaron a frenar o limitar el impacto de medidas fundamentalmente novedosas, por ejemplo en el caso de los fondos regionales.

21. **El concepto de población-objetivo y beneficiarios.** En la elaboración de los proyectos se hicieron esfuerzos para una buena caracterización de la población rural con el fin de definir la población-objetivo sobre la cual se deciden las actividades y las dimensiones del proyecto, y de identificar los beneficiarios eventuales de los proyectos. Sin embargo, los criterios utilizados para seleccionar las poblaciones-objetivo, de las cuales se determinan los beneficiarios directos de las acciones de los proyectos, no son claros y tampoco son igualmente satisfactorios. Por ejemplo, no se hace una distinción suficientemente clara de cuáles son los beneficiarios de los distintos componentes del mismo proyecto —actividades productivas, actividades sociales, componentes de infraestructura, etc.— y en casi todos los casos, el grupo de los beneficiarios directos es generalmente pequeño en relación con las poblaciones pobres que viven en las zonas del proyecto con lo que queda poco claro cómo y por qué se ha seleccionado a estos beneficiarios. Como se mencionó, en general existe un enfoque progresivo en el programa del FIDA sobre las poblaciones indígenas. Pero no se resuelve de manera concluyente el interrogante de la diferenciación de tratamiento por las actividades de los proyectos entre población indígena y no indígena.

22. **El desempeño de los proyectos.** Cada proyecto ha tenido cierto éxito y avances concretos en varios sectores, en distintos aspectos y con grupos específicos de productores, y esto constituye una base importante de la cual se pueden expresar lecciones de experiencia muy validas. Se cuenta con evidencia de avances aunque limitados, en aspectos productivos, por ejemplo, en la promoción de mejoras tecnológicas (cultivos permanentes de café y cítricos, y ganadería). Pero en general los logros no corresponden a las intenciones establecidas en los documentos de formulación, por ser los objetivos demasiado ambiciosos, o por razones de dificultad en la ejecución. Por este motivo, los componentes de financiamiento a la producción por crédito no han funcionado. Los componentes de diversificación productiva son los que han presentado mayores problemas de implementación, menores niveles de eficacia y eficiencia. Por otra parte, los componentes de infraestructura y de índole social son los que muestran los mejores resultados tanto en términos de impactos como de sostenibilidad. En particular, inclusive en áreas donde los resultados productivos no son tan evidentes, los aportes de la asistencia técnica y capacitación brindada por los proyectos son considerados de mayor importancia por los mismos productores.

23. **El impacto sobre la pobreza rural.** Este impacto no se puede apreciar en forma cuantitativa a causa de la ausencia de indicadores en la formulación y de un sistema de seguimiento en la implementación. Sin embargo, es posible estimarlo por la apreciación del impacto inmediato sobre los beneficiarios. El tamaño relativo del grupo directamente beneficiado respecto a la totalidad de la población-objetivo de la zona de intervención es, en general, muy limitado, aún más en relación con la población pobre en su conjunto y, en consecuencia, el impacto producido sobre la pobreza rural es marginal. Por lo que se refiere al capital social, los impactos sobre la pobreza rural de los proyectos cerrados son escasos, limitándose generalmente al fortalecimiento de los niveles organizativos de los beneficiarios directos de los proyectos. Al final, los niveles de sostenibilidad económica e institucional de los logros inmediatos son marginales y no llevan a prever procesos de replicación que generen cambios permanentes para los beneficiarios directos.

24. La eficiencia de los proyectos de la cartera generalmente no es determinable en términos de costo/beneficio de las metas, resultados y logros alcanzados, a causa de la ausencia de informaciones detalladas acerca de los resultados producidos y de las inversiones y costos por componente, subcomponente, acciones y por año de ejecución (véase párrafo 43).

25. El siguiente cuadro resume las calificaciones de los proyectos llevadas a cabo por la misión. Se nota un buen nivel de pertinencia de la cartera de proyectos, es decir una buena adecuación de los objetivos de los proyectos a los marcos estratégicos del FIDA y del Gobierno. En su desempeño, la cartera muestra un grado bastante estable en el nivel de eficacia de la implementación de los proyectos. Sin embargo, por ser parciales los resultados de los proyectos que se encuentran todavía en ejecución, se observa que los impactos de los proyectos ya terminados son variables y moderadamente

satisfactorios, tanto en términos de aumento en los activos y en el capital humano, como por la apertura de nuevas oportunidades a campesinos y mujeres. Existen serias dudas sobre la perspectiva de sostenibilidad de los impactos de los proyectos ya terminados¹⁰.

Resumen de las calificaciones de los proyectos

	Áreas Ixtleras	Puebla	Península	Regiones Huleras	Microcuencas	TOTAL
Pertinencia	5	5	5	5	6	5
Eficacia	4	4	4	NE	NA	4
Impacto	4	3	3	NA	NA	3
Sostenibilidad	3	2	2	NA	NA	2

Nota. Escala: 6=muy satisfactorio; 5=satisfactorio; 4=moderadamente satisfactorio; 3=moderadamente insatisfactorio; 2=insatisfactorio; 1=muy insatisfactorio; NE=no evaluable; NA=no aplicable.

26. **Innovación.** El reto fundamental para la evaluación consiste en diferenciar el proyecto individual del programa donde se inscribe. El programa puede haber tenido elementos innovadores, lo cual dificulta la identificación de una potencial contribución específica del proyecto. Al contrario, el proyecto puede haber introducido elementos muy innovadores en un programa “regular”. Considerados en su conjunto, los proyectos de la cartera del FIDA se sitúan en la media. Por ejemplo, hay elementos innovadores positivos en el contexto de los proyectos Puebla y Península en las áreas de organizaciones de base, de metodología de trabajo con poblaciones indígenas, etc. También hay elementos innovadores de orden técnico en el área de producción en el Proyecto de Regiones Huleras. De modo general, se han hecho esfuerzos de innovación a nivel del diseño de los proyectos basados en la MEP 92, y en las experiencias acumuladas de proyectos anteriores. Pero se nota que el COSOP de 1999 no propuso elementos novedosos para los proyectos más recientes. En síntesis, el FIDA tuvo un impacto moderadamente satisfactorio en la introducción de innovaciones a través de los proyectos, mientras que los resultados en términos de posibilidad de repetición y difusión de experiencias han sido mucho menos evidentes.

27. **La gerencia de los proyectos.** A lo largo del tiempo, el paradigma y la práctica en términos de gerencia de proyectos en México ha evolucionado, reflejando el pensamiento y la práctica en otras partes del mundo. Desde el concepto de unidad de proyecto independiente y fuerte en los primeros proyectos, se ha pasado progresivamente a un concepto de gerencia de proyecto más directamente a cargo de las entidades institucionales de las dependencias responsables como puede ser el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y el Consejo Nacional para las Zonas Áridas (CONAZA) en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), o la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (anteriormente, Instituto Nacional Indigenista (INI) cuando éste pertenecía a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este cambio es saludable, ya que el concepto de unidad de proyecto independiente es cada vez más controvertido, por el riesgo que representa crear un sistema administrativo institucional paralelo al sistema normal. Además, genera muchas complicaciones al fin del período de ejecución de los proyectos (especialmente en el contexto de “no adicionalidad” presupuestaria). Pero esto se complica aún más por el hecho de que todos los proyectos con financiamiento externo en México hacen parte de programas existentes de gran magnitud, que cuentan con estructuras gerenciales y administrativas propias. Con mucha justificación, México tiene cierta dificultad para establecer nuevas estructuras específicas para proyectos con financiamiento externo. En el programa del FIDA en México, no hay pruebas conclusivas que el Fondo haya hecho todos los esfuerzos necesarios para adecuar las propuestas de gerencia de los proyectos al contexto administrativo e institucional nacional. Del lado mexicano, no siempre se ha tratado de aprovechar la

¹⁰ La CDI hizo notar que el concepto de sostenibilidad no estaba presente de manera formal en la época de elaboración de los proyectos.

presencia de la institución externa para promover nuevos mecanismos administrativos o gerenciales como hubiera sido deseable. El resultado es que pueden existir contradicciones o ambigüedades entre el marco normativo del proyecto con financiamiento del FIDA, y el marco normativo del programa específico en el cual el proyecto se encuadra (Regiones Huleras).

28. **Seguimiento y evaluación.** A pesar del interés y el compromiso institucional del FIDA en este tema, el programa del FIDA, en su conjunto, ha evidenciado debilidades en este capítulo; en general, por insuficiencias institucionales de los proyectos. Se cuenta con evaluaciones finales o intermedias del propio FIDA en varios proyectos (Ixtleras, Península), y existen varios trabajos universitarios temáticos serios y válidos. Pero generalmente la documentación con respecto al desempeño y al impacto de los proyectos es muy escasa, los conceptos de costo-beneficio son poco utilizados, el seguimiento físico y financiero es débil y a veces ambiguo, los conceptos de “efecto” (outcome) y de programación basada en los resultados son inexistentes. Por lo anterior, es casi imposible cuantificar el impacto de los proyectos, especialmente con respecto a la reducción de la pobreza. Sin embargo, se puede atribuir esta situación lamentable a la asignación insuficiente de recursos humanos y presupuestos a esta área y a la poca atención prestada por parte del FIDA y por las autoridades mexicanas sobre este tema durante el período de implementación de los proyectos.

V. DIMENSIÓN TEMÁTICA

29. **Políticas públicas.** La elaboración de las políticas públicas en México sigue un proceso altamente concentrado en los niveles más altos de Gobierno, con un papel importante de unas pocas instituciones. Esto quiere decir que un diálogo sobre políticas limitado a las instituciones sectoriales a un nivel demasiado bajo, no tiene la menor posibilidad de llegar a mucho. En este contexto, la incidencia directa y formal del FIDA en la formulación de las políticas públicas a nivel federal ha sido marginal (en cuanto se pueden notar contribuciones indirectas e informales a través de los proyectos específicos).

30. La descentralización es un proceso que ha empezado hace unos 15 años y tiene muchas implicaciones en el funcionamiento de la administración pública en México en todos sus aspectos, en la formulación, el diseño y el seguimiento de políticas, estrategias de desarrollo y modalidades de implementación. Se observa, y se necesita cada vez más, de procesos de consulta, de participación y de colaboración entre todos los niveles de Gobierno, y cualquier agencia externa de financiamiento tiene que internalizar totalmente este nuevo fenómeno. En el momento de formulación eventual de nuevos proyectos o del nuevo COSOP, será fundamental para el FIDA aplicar una metodología de consulta y de cooperación a todos los niveles descentralizados de los sectores públicos, privados y de la sociedad civil.

31. La política del Gobierno más relevante para cualquier institución financiera extranjera invitada a participar en el financiamiento de programas de desarrollo en el país, es la política de la “no adicionalidad” de los recursos externos. Esto quiere decir que todo financiamiento externo en forma de préstamo no es adicional al presupuesto de la agencia ejecutora de un proyecto que recibe toda su asignación presupuestal anual por parte del presupuesto federal. Esta especificidad en términos de financiamiento externo tiene una relevancia importante para la formulación y la implementación de los proyectos, ya que determina el tipo y la modalidad de la relación entre la IFI participante y las agencias ejecutoras del Gobierno. En particular, pone en una perspectiva muy distinta el tema recurrente de la falta de recursos de contrapartida, cuando de hecho se trata de la insuficiencia de la asignación presupuestaria en su totalidad. Como consecuencia, y debido al hecho de que no hay ningún incentivo financiero para la agencia ejecutora para trabajar con una IFI, se deben identificar otros incentivos para movilizar el interés y la colaboración de dicha agencia. En el caso del FIDA, estos incentivos se refieren esencialmente a la asistencia técnica, especialmente cuando se garantiza una presencia técnica en áreas donde no llega ningún otro servicio parecido, o al

enriquecimiento derivado del traer a México experiencias de otras partes del mundo. Es en estos valores agregados que el FIDA deberá concentrar sus esfuerzos en la preparación de su nueva estrategia en el país.

32. Con respecto a la problemática de la corrupción, éste no puede dejar de ser un tema de preocupación en México. Sin embargo, se pueden notar: a) avances incuestionables en la lucha contra la corrupción, debido esencialmente al proceso de democratización de los últimos años, que ha llevado una exigencia y práctica de mayor transparencia en los aspectos políticos y económicos en el país; y b) medidas concretas importantes de parte del Gobierno, inclusive en el campo jurídico. En el caso del FIDA, debido al desempeño eficiente de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) en el apoyo a la implementación y la supervisión de los proyectos, no se ha notado ninguna irregularidad en el desempeño de los mismos en aspectos físicos, financieros y legales.

33. **Aspectos institucionales.** Durante el período analizado se aplicaron diversas modalidades de intervención y formas de organización, involucrando a distintas instituciones del Gobierno federal. El marco institucional y el papel de cada institución han cambiado sustancialmente en el curso del tiempo, desde la preponderancia de la Secretaría de Programación y Presupuesto en los años setenta y ochenta, hasta la preeminencia actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Las fuentes de financiación generalmente provinieron de fondos públicos destinados al desarrollo rural, es decir, de programas de la SAGARPA, la SEDESOL, la CDI (ex INI), el FIRCO, programas estatales, etc. Todos los recursos dependen de mecanismos institucionales de la elaboración de los presupuestos donde la SHCP tiene un papel preponderante. Las relaciones entre la SHCP y las otras dependencias sectoriales son susceptibles de cambiar en función de los estados de crisis, de la modificación de prioridades, entre otras. Las formas de organización para la ejecución también evolucionaron desde una perspectiva de una unidad ejecutora relativamente autónoma a una ejecución integrada a una institución o un programa de servicio público. El programa del FIDA ha tratado constantemente de promover el fortalecimiento de las organizaciones de base, desde los posicionamientos estratégicos del documento de 1992 hasta el COSOP de 1999. Los proyectos de las Áreas Ixtleras, Puebla y Península han hecho esfuerzos meritorios y productivos en este sentido. Se ha notado recientemente un enfoque y unas oportunidades a nivel gubernamental, federal, estatal y municipal que son prometedores para una participación más efectiva de la población y de los beneficiarios.

34. **Enfoque de género y empoderamiento de las mujeres.** Es probablemente uno de los logros más positivos, evidentes y duraderos de todo el programa. Desde una atención casi inexistente en el primer proyecto (Proyecto Oaxaca) hace 25 años, el tema relativo a las cuestiones de género ha tomado cada vez más importancia en el diseño de los proyectos. Fue sin duda el elemento estratégico recomendado ya en el documento de 1992 así como en el COSOP de 1999, que tuvo más consistencia y permanencia en el tiempo. El empoderamiento de las organizaciones de base, la promoción del capital social, la atención creciente a los temas de género, las propuestas concretas para mejorar la situación de la mujer (especialmente en sus tareas de orden productivo y económico) han constituido elementos muy positivos en la evolución de la actuación del FIDA en el país. Asimismo, se nota una cierta discrepancia entre lo diseñado y planeado por un lado y los logros concretos por el otro, con diferencias notables entre los proyectos.

35. **Organizaciones de base –participación – capital humano – tejido social –empoderamiento.** La estrategia de intervención en los proyectos del FIDA en México, en lo referente a las organizaciones de base (empoderamiento y participación), ha progresado paulatinamente, y desde el diseño se procura reconocer en el ámbito local a las organizaciones y proponerlas como un espacio desde el cual hacer posible el acceso a los servicios que ofrecen los proyectos. El Marco Estratégico del FIDA y la estrategia de México para el período 2001-2006 guardan estrecha concordancia, ya que en todos los casos se reconoce el rol protagonista de las organizaciones y la responsabilidad de los entes involucrados de impulsar el desarrollo humano y servir como elementos detonadores del

crecimiento económico. Operativamente, existen carencias en lo concerniente a las expectativas de desarrollo de las organizaciones, ya que se parte de la premisa de que éstas son un medio para los proyectos y no un elemento de desarrollo en sí mismas. El esfuerzo de los proyectos ha estado dirigido a las organizaciones productivas, ya que aún los fondos regionales están conformados por “grupos” de este mismo carácter, con preferencias que se colocan por encima de la comunidad. A la luz de la experiencia de los proyectos en el programa del FIDA en México, se pueden identificar áreas para dar más efectividad a todo el planteamiento ya desde la fase de diseño de los proyectos, con esquemas operacionales y metodologías de atención diferenciada por cada tipo de organización a atender, fortaleciendo el accionar de las mismas, como mínimo en los siguientes aspectos: i) capacidad institucional; estructura organizativa y funcionamiento; ii) capacidad gerencial y iii) capacidad económica y de servicios, con el fin de que las organizaciones sean sustentables más allá de la duración del proyecto.

36. **Estrategias de producción y comercialización.** En general, las propuestas técnicas son consistentes con las orientaciones de los diversos documentos estratégicos, especialmente el documento estratégico del FIDA de 1992, que recomienda tanto el mejoramiento de los cultivos tradicionales como un esfuerzo de diversificación hacia cultivos de mayor valor agregado para los agricultores. Uno de los logros más consistentes ha sido el mantenimiento y la mejora del sistema de autoconsumo en los proyectos. También existen experiencias focalizadas de diversificación en distintas regiones. Sin embargo, se notan grandes diferencias de un proyecto a otro por lo que respecta a la solidez y validez de las propuestas técnicas de las cuales se esperan mejoramientos de la producción, productividad y de los ingresos. En casi todos los casos, existe una carencia evidente en el tratamiento de la problemática de la comercialización. La comercialización no ha sido una intervención exitosa en los proyectos del FIDA en México, señalando el sesgo “productivista” de la organización, de las políticas nacionales, y las dificultades intrínsecas del tema. En particular, efectos del entorno externo como ser la mayor apertura de la economía, el TLCAN, y el desmantelamiento de las organizaciones públicas que intervenían en la comercialización de los productos tradicionales —la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), el Instituto del Café, entre otros—; sobre las perspectivas o limitaciones de comercialización, la debilidad de los análisis de costo-beneficio de las propuestas técnicas, el efecto de los subsidios tanto a la producción como al consumo, no parecen haber sido tomados en consideración de manera adecuada, ni en la fase de diseño ni en la de ejecución.

37. **Asistencia técnica y transferencia de tecnología.** Éste es un elemento clave de todos los proyectos financiados por el FIDA que ha evolucionado con el tiempo. Al principio (Proyecto Oaxaca), se trataba de sistemas tradicionales de extensión, integrado por funcionarios públicos y con financiamiento público. En los años setenta se cuestionó el costo y la ineficiencia del sistema. Las crisis financieras de los años ochenta, llevaron a su completa eliminación. El resultado ha sido la desaparición de la asistencia a los pequeños productores y los pobres, en tanto que los agricultores más grandes podían contar con asistencia privada. De manera progresiva y más recientemente, inclusive en varios proyectos del programa del FIDA, se llegó a formular nuevos sistemas de prestación de servicios de asistencia técnica privada a los pequeños productores y pobres, pero con recursos públicos. Cualquiera sea el sistema, se reconoce la necesidad de capacitación a todos los niveles, especialmente el de la población-objetivo, y todos los proyectos ponen un énfasis especial sobre este tema. En algunos proyectos (Puebla y Península) la validez de la propuesta en materia de asistencia técnica está sujeta al nivel de los reclamos de las poblaciones cuando se termina el servicio de asistencia técnica al finalizar el proyecto. En todos los casos, se nota una carencia en la relación entre la asistencia técnica y el ámbito de la investigación, particularmente la investigación agrícola.

38. **Mecanismos de financiación: los fondos regionales.** Los proyectos contaban con componentes de crédito para financiación de las propuestas técnicas y otras actividades; pero las condiciones, modalidades y finalidades de los mismos implicaban mucha ambigüedad. Ninguno de los componentes de crédito ha sido ejecutado de manera satisfactoria, y varios tuvieron que ser anulados por ser imposible la implementación tal como estaban diseñados originalmente. En la mayoría de los casos, los mecanismos recomendados quedaban fuera de los sistemas institucionales en vigor en el país, y no respondían a reglas y políticas crediticias claras. Los diferentes regímenes de subsidios, a su vez, intervinieron con los componentes de crédito, definiendo situaciones ambiguas. Los fondos regionales en vigencia en varios proyectos (Península y Puebla) tienen ciertas ventajas operacionales, en particular como elementos de fomento de capital social. Los fondos han sido un elemento de organización y empoderamiento de los campesinos, generando un ámbito donde se capacitaron y ejercitaron en la toma de decisiones colectivas para gestionar recursos financieros, gestionar recursos de asistencia técnica y desarrollar el acceso a recursos del Estado provenientes de diferentes organismos, entre otros efectos. Pero su viabilidad y sostenibilidad en términos operacionales y financieros no han sido comprobadas.

VI. LOS SOCIOS DEL FIDA

39. **El Gobierno y las organizaciones públicas.** Ya se ha puesto de manifiesto el alto nivel de capacidad, competencia y profesionalidad de las instituciones mexicanas al más alto nivel, tanto federal como estatal en las tareas de concepción de estrategias y de programas. La situación en el ámbito operacional es mucho más diversificada, encontrándose un alto grado de divergencia en la competencia y el compromiso de los funcionarios, ya sea entre instituciones o niveles jerárquicos, tanto centralizados como descentralizados. La calidad de la administración en sus tareas de programación y de diseño no necesariamente tiene su equivalente en la implementación. Además, la complejidad del funcionamiento institucional y burocrático de las entidades de Gobierno —en términos de procesamientos administrativos y financieros— no facilita la participación de instituciones extranjeras. El reto para el Gobierno consiste en que todos los proyectos con participación externa (FIDA, Banco Mundial y BID) forman parte de programas muy largos y ambiciosos, a menudo de alcance nacional¹¹. El Gobierno no considera conveniente establecer mecanismos institucionales especiales, por ejemplo la creación de una nueva unidad de gerencia de un proyecto pequeño, para atender las exigencias de una u otra institución internacional, por un período determinado, cuando tiene ya un marco institucional que le conviene para un programa de gran envergadura donde se ubica el pequeño proyecto. Por otra parte, las debilidades institucionales nacionales tienen mucho que ver con la capacidad muy desigual a un nivel descentralizado (subnacional) y con ciertas carencias en la implementación. De cualquier modo, en opinión de la misión de la EPP, el Gobierno generalmente ha funcionado de manera coherente con respecto al programa del FIDA tanto en los marcos estratégicos y políticos de los programas donde se inscribieron los proyectos financiados por éste, como en los marcos institucionales para los mismos. Sin embargo, hay dudas sobre la importancia relativa que se le está dando al FIDA especialmente en el diálogo global sobre las estrategias y políticas nacionales relevantes para la organización. El Fondo tiene poca visibilidad y reconocimiento insuficiente en ciertos niveles altos de Gobierno, donde se toman decisiones importantes de estrategia sobre desarrollo rural y lucha contra la pobreza.

40. **Las instituciones cooperantes.** En el caso de México, sólo fueron dos: el Banco Mundial (en el caso del primer proyecto, Oaxaca-Chatina), y la UNOPS. La experiencia con el Banco Mundial corresponde a una estrategia donde el FIDA estaba muy presente, tanto en la fase de diseño del proyecto como en la implementación. Claramente, fue una experiencia positiva esencialmente porque la presencia permanente del FIDA al lado del Banco Mundial durante todas las fases de

¹¹ Por ejemplo, el Programa Alianza para el Campo, del cual el Proyecto Regiones Huleras hace parte (con una participación del FIDA de USD 25 millones por un período de cinco años o sea USD 5 millones por año) cuenta con un presupuesto anual de USD 1 100 millones.

implementación facilitó el proceso de aprendizaje de ambas instituciones, la reorientación y los ajustes del proyecto cuando fue necesario. La UNOPS ha tenido un papel generalmente positivo en todos los otros proyectos, con un alto grado de compromiso y profesionalidad en el cumplimiento de su mandato con respecto a la implementación de los proyectos. Pero el FIDA estuvo muy ausente durante gran parte del período de implementación, e incluso la UNOPS tuvo que jugar un papel proactivo, importante y globalmente positivo en la fase de reformulación de varios proyectos, pero que no correspondía necesariamente a su mandato original. Se abre la interrogante si el FIDA no debería tener un rol más proactivo en la fase de implementación.

41. **La sociedad civil.** Ya se ha notado el papel proactivo y positivo de los proyectos en cuanto a las organizaciones de base. Sin duda, el FIDA ha jugado un papel importante de promoción y activación en el enfoque específico dado sobre este tema en el diseño de los proyectos. Tradicionalmente las ONG han jugado un papel muy reducido en el país, debido a la reticencia histórica de las autoridades públicas. En períodos más recientes, la apertura de orden político, y los cambios de orden económico y social en el país han favorecido una evolución mucho más clara del entorno con respecto a la sociedad civil. En el contexto de los proyectos del FIDA en México, la actuación con respecto al fortalecimiento de las organizaciones de base ha sido muy positiva, mientras que la colaboración con las ONG y la sociedad civil en su conjunto ha sido mucho más limitada. Sin embargo, el fenómeno de mayor apertura del Gobierno ofrece buenas perspectivas para el futuro.

42. **El FIDA.** A lo largo de todo el período analizado, el desempeño del Fondo ha sido parcialmente satisfactorio, en la medida en que ha contribuido a varios logros muy concretos como los mencionados en el párrafo 19, pero no ha cumplido con todo su potencial. Las limitaciones en los resultados obtenidos, por supuesto, no son totalmente atribuibles a la institución. La naturaleza de los problemas que se quiere resolver en el campo, las circunstancias del desarrollo económico y social en México, la complejidad del entorno administrativo institucional en el país, hacen que la tarea sea formidable. Pero también, el programa del FIDA en México ha sufrido las consecuencias de decisiones institucionales tomadas en Roma, no siempre adaptadas a las realidades mexicanas, como por ejemplo una presencia insuficiente del FIDA en el país, prácticas administrativas y limitaciones de recursos que no le han dado la posibilidad de desempeñar su papel con toda la eficiencia y eficacia deseable.

43. En cuanto a la **gerencia de los procesos** por parte del FIDA, lamentablemente no se ha podido apreciar la eficiencia de la gerencia de la cartera porque no se ha tenido acceso a los datos internos del FIDA relativos a los costos de formulación, seguimiento, supervisión, evaluación y trabajo analítico. Esto es lamentable porque no se puede llegar a apreciar el uso comparativo de los recursos administrativos del FIDA y, eventualmente, hacer recomendaciones de cómo podría aumentar su efectividad¹². De cualquier modo, se pueden destacar una serie de dificultades en dichos procesos:

- a) Las interacciones del Fondo con los otros actores del universo nacional se limitan a un número reducido de instituciones públicas federales, estatales y locales; de organizaciones campesinas, de mujeres y pocas otras de la sociedad civil, con un grado de interacción muy variable, y a veces en forma muy esporádica.
- b) Asimismo, son discontinuas las interacciones del FIDA con las más importantes organizaciones internacionales que operan en el país, la gran mayoría de las cuales mantiene personal propio en México (el Banco Mundial, el BID y las Naciones Unidas).

¹² Mientras tanto, al finalizarse este documento, los datos del Departamento de Administración de Programas (PMD) del FIDA han llegado a la misión de evaluación, que se encargará de analizarlos e incluir los resultados del análisis en el texto principal del informe de evaluación.

- c) Los expertos del FIDA que más tiempo pasan en el país son los consultores contratados *ad hoc* para realizar formulaciones y evaluaciones, y no pueden presentar la misma continuidad ni credibilidad, que un funcionario del FIDA.
- d) En comparación con otras IFI, el procesamiento de todos los proyectos es extraordinariamente largo en todos los aspectos: tiempo de formulación, necesidad de reformulación tanto antes del inicio del proyecto como en la fase de implementación, tiempo excesivo entre la aprobación y el inicio de las operaciones. Evidentemente estos retrasos no son atribuibles solamente al FIDA, pero indican áreas de procesamiento administrativo tanto en el Fondo como en el Gobierno que merecen una nueva atención.
- e) A pesar de los esfuerzos valiosos y productivos de la institución cooperante (la UNOPS en cinco de los seis proyectos), el seguimiento y la evaluación de los proyectos no son satisfactorios.

44. **Coordinación y armonización.** Tradicionalmente ha sido muy reducido el número de socios del Gobierno mexicano en el proceso de diseño y de implementación de programas de desarrollo. El Gobierno tiene una visión clara y una gran experiencia de cómo quiere distribuir las tareas y las responsabilidades entre los participantes externos, multilaterales y bilaterales. Por ello, no existe un mecanismo formal de armonización de la contribución de los socios externos. Por otra parte, si bien existen mecanismos informales de comunicación y coordinación entre el Banco Mundial y el BID, el FIDA no ha tenido mecanismos sistemáticos de consultas con ambas instituciones y las relaciones con las mismas quedan a un nivel muy informal, sin que se puedan llegar a confrontar las estrategias de las respectivas instituciones con el objetivo de identificar las perspectivas de complementariedad entre los distintos programas.

45. **VIH/SIDA.** La incidencia del VIH/SIDA es relativamente baja en México en comparación con otros países de América Latina. Pero esta incidencia está creciendo y es un tema de preocupación que ha movilizado las autoridades mexicanas. Se advierte una concentración de esta incidencia en los estados del norte del país. Campañas de sensibilización sobre el tema y varias medidas concretas han sido iniciadas en años recientes¹³. Sin embargo, el fenómeno todavía parece estar afectando menos a las poblaciones rurales que a las poblaciones urbanas pobres más vulnerables. Por estas razones, el FIDA no ha tenido ninguna implicación ni en el diseño ni en la implementación de los programas de Gobierno con respecto a este tema.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

46. **En general, el Programa del FIDA a lo largo de 25 años en México presenta características muy contrastantes.** En el ámbito específico de proyectos individuales, y junto a la presencia de resultados concretos positivos y a la acumulación de experiencia muy válida, se notan debilidades tanto en las opciones como en las formas de intervención de la institución, que limitaron su impacto sobre la reducción de la pobreza en México. Sin minimizar la importancia y la realidad del avance logrado por muchos beneficiarios en el contexto de los proyectos, se pueden plantear grandes dudas sobre la sostenibilidad de las actividades de los proyectos, especialmente en lo que se refiere a actividades generadoras de ingresos para los productores pobres.

47. En gran medida, se nota mucha congruencia entre los objetivos estratégicos y los posicionamientos sobre aspectos de políticas de reducción de la pobreza y de desarrollo rural entre el FIDA y el Gobierno mexicano. Por tal motivo, los puntos débiles del programa del FIDA en México

¹³ Fuente: Comisión Nacional del Sida (CONASIDA), 2004.

son de carácter tanto de diseño como de instrumentación, a saber: desequilibrio entre los objetivos y los medios financieros que se movilizan (regiones de actuación de los proyectos muy grandes, atención parcial de los beneficiarios, baja densidad de las intervenciones); problemas de diseño (por ejemplo, los componentes de crédito); problemas operacionales por las instituciones de contraparte; selección de personal, cambios de responsables; ejecución presupuestaria, entre otras debilidades. En estas áreas se nota una carencia de entendimiento entre el FIDA y el Gobierno, aún cuando no existe desacuerdo sobre las estrategias.

48. México tiene una gran capacidad institucional para formular e implementar sus estrategias macroeconómicas y sus estrategias de reducción de la pobreza, así como para diseñar e implementar los programas y proyectos correspondientes; aunque esta capacidad, a veces, contrasta con las dificultades de implementación de programas y proyectos a un nivel “micro”. Si bien siempre resulta deseable buscar y promover un diálogo con el Gobierno mexicano sobre los temas de política y de estrategia con respecto a la reducción de la pobreza y al desarrollo rural, se debe reconocer que los aportes externos a tales procesos no son generalmente determinantes en las decisiones del Gobierno y tienen una influencia indirecta. Sin embargo, existen varios espacios para establecer, promover y mantener un diálogo con las autoridades mexicanas sobre temas de desarrollo rural y reducción de la pobreza. Este diálogo se puede basar en elementos de carácter “micro”, es decir, fundamentado en lecciones extraídas de la experiencia sobre el terreno, en el contexto de operaciones específicas, en regiones determinadas, y con poblaciones-objetivo claramente identificadas. El FIDA no siempre ha aprovechado todas las oportunidades en el pasado, pero sí tiene buenas perspectivas para el futuro si toma en cuenta esas lecciones.

49. En este momento, México se encuentra en fase de implementación de una gran variedad de programas y proyectos destinados a reducir la pobreza en el país, inclusive en las zonas rurales. Varios de estos programas pueden sufrir fallas y carencias, tanto en el diseño como en sus dimensiones operacionales. Sin embargo, a 18 meses del fin de la presente administración, no se pueden prever grandes cambios o ajustes a las políticas y estrategias actuales. Esto quiere decir que los márgenes de maniobra para influir sobre estas políticas en un corto plazo son casi nulas. Reconociendo que la nueva administración empezará formalmente a principios de diciembre de 2006, y que será necesario un período de aprendizaje de varios meses antes de que funcione con toda eficiencia, se puede prever un período de dos años sin grandes movimientos en términos estratégicos y de políticas económicas. Sin embargo, debido a los éxitos relativos de varios de los programas (Oportunidades, Alianza para el Campo, PROCAMPO, programas de la CDI, etc.), hay perspectivas prometedoras de que algunos de estos programas, y las estrategias que los guían, puedan tener continuidad en la próxima administración. La formulación de una nueva estrategia para el FIDA debe encuadrarse en este contexto.

50. **Existe una ambigüedad en el Gobierno sobre lo que es el FIDA y lo que se quiere hacer con él.** Esta ambigüedad no es reciente y ha dificultado mucho la relación entre el Gobierno y el FIDA. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es el interlocutor oficial del FIDA (inclusive de ella proviene el representante de México en la Junta Ejecutiva del FIDA en Roma). Pero la SRE tiene una limitada capacidad técnica y financiera, aunque goza de credibilidad política y diplomática. La SHCP tiene el poder financiero y la coordinación de la contratación de los financiamientos externos, pero desde este punto de vista, el FIDA casi no cuenta por ser demasiado pequeña su contribución financiera. Las dependencias sectoriales tienen visiones muy diferentes, según los niveles de responsabilidad. La “no adicionalidad” de los fondos del FIDA para estas dependencias sectoriales reduce en gran parte su interés de asociarse con el FIDA. De hecho, la verdadera adicionalidad ocurre en forma no financiera a nivel “micro”, en la fase de implementación donde la mayoría de los operadores aprecian la contribución del FIDA en términos de asistencia técnica, de metodología de trabajo en el campo, etc. Como existe un grado de interés y conocimiento del FIDA muy desigual a todos los niveles —federal, estatal y municipal— el reto consiste en despertar y promover el interés institucional a estos niveles con respecto a las ventajas comparativas del Fondo, de manera más

efectiva. Lamentablemente, hoy en día no existe ningún mecanismo institucional interno del Gobierno mexicano que permita coordinar, reconciliar y armonizar las posiciones de todas estas instituciones con respecto al FIDA, y el diálogo de éste con estas instituciones se establece a un nivel demasiado bajo. De hecho, al FIDA le está faltando un *champion* en el ámbito nacional. Esta ambigüedad con respecto al FIDA se complica por su presencia esporádica e insuficiente en el país.

51. El FIDA tiene ciertas ventajas comparativas y puede jugar un papel importante en la lucha contra la pobreza en las zonas rurales de México. En primer lugar, los que conocen y aprecian el valor del FIDA, especialmente a nivel de campo, reconocen un valor cardinal a la institución: “El FIDA va adonde los otros no van”. Esto quiere decir que el FIDA refleja la imagen de una institución que se preocupa por la gente y de áreas que interesan poco a los demás. Es un reconocimiento formidable de la credibilidad moral del Fondo en el campo de la lucha contra la pobreza en las zonas rurales. El FIDA también tiene ventajas comparativas claras reconocidas por todos los que se han confrontado con sus acciones en el país, a saber: a) una provisión de asistencia técnica directa y asesoría en varios campos, especialmente los directamente vinculados al nivel “micro”, por ejemplo productores y comunidades; b) una perspectiva objetiva desde el exterior sobre distintos problemas técnicos, institucionales, administrativos y organizacionales, entre otros; c) una comunicación de lecciones y un enlace con la experiencia internacional; d) la promoción de la coordinación entre entidades de gobierno (quienes no necesariamente se comunican efectivamente); e) la insistencia en normas y criterios técnicos para la asignación de recursos; f) la introducción de más disciplinas en la ejecución de proyectos; g) la capacidad de promoción y de pilotaje de la innovación, y h) la facilitación del acceso a niveles de decisión en el Gobierno mexicano. Por otro lado, el FIDA no tiene ventajas comparativas a nivel “macro” o estratégico en el campo de formulación de políticas a escala nacional; pero puede contribuir al mismo con experiencias específicas.

52. La pobreza rural en México sigue siendo una realidad muy preocupante y un enorme desafío. Debido a sus características, y en vista del mandato del FIDA, parece claro y justificado para la institución mantener su interés y su compromiso para contribuir a la reducción de la pobreza en las zonas rurales de México. Parece también justificado para el Gobierno buscar la contribución por parte de una institución que tiene ciertas ventajas comparativas en este tema.

B. Recomendaciones

Para el FIDA y el Gobierno de México

53. El FIDA y el Gobierno de México deben analizar con detenimiento su relación y decidir sobre su futuro. El Gobierno debe llegar a una conclusión sobre qué tipo de relación quiere, qué está esperando del FIDA, cuál es el papel que el FIDA puede jugar en su política y estrategia de desarrollo rural, y más específicamente en su estrategia de lucha contra la pobreza en las zonas rurales. El Fondo debe decidir lo que puede, debe y quiere hacer en México.

54. El FIDA y el Gobierno mexicano deben establecer, desarrollar y mantener un diálogo más continuo y a un nivel consistentemente más alto que en el pasado. Del lado mexicano este diálogo debería incluir a varios responsables de alto nivel en las dependencias sectoriales así como en instituciones de tipo “transversal”, tales como la SHCP y la Presidencia de la República.

55. El FIDA y el Gobierno mexicano deben alinear de manera mucho más clara la forma de operar del programa de la institución (dentro del marco estratégico y operacional nacional). Se deben definir con mayor detalle los criterios de intervención del FIDA dentro de los programas nacionales, tales como la definición de las áreas geográficas de intervención (por ejemplo, concentración sobre áreas determinadas más limitadas, o la oportunidad o no de intervenir en más de un estado para cualquier proyecto, etc.).

Para el FIDA

56. **El FIDA debe revisar su propio marco estratégico en México con la preparación de un nuevo COSOP.** Un documento estratégico que permita definir los principios, las prioridades, los objetivos y las grandes orientaciones operacionales del FIDA en su actuación en México resulta indispensable, tanto para el Fondo como para el país y sus otros socios en el proceso de desarrollo nacional. Un nuevo COSOP debería ser concebido como documento abierto y transparente, en el que se explicara a todos los socios (inclusive el Gobierno mexicano) el posicionamiento del FIDA con respecto a México. Debería ser el resultado de un proceso de consulta con los mismos socios. El COSOP podría prepararse antes del final de la presente administración; en tal caso, se deberá revisar poco después de la entrada de la nueva administración. En cualquier caso, el FIDA debe tener un mecanismo de actualización periódica del marco estratégico para México, dentro del cual quiere y puede operar en el país, lo que también puede tomar la forma de un breve documento de posicionamiento estratégico, si no se quiere repetir cada dos años el esfuerzo de elaboración de un COSOP completo. En la situación actual, el COSOP debería reafirmar las opciones fundamentales del FIDA sobre las prioridades en términos de poblaciones-objetivo (rural, mujer e indígena), la no limitación a las actividades productivas agropecuarias, el fortalecimiento del capital social y humano, el enfoque sobre temas de género y empoderamiento de las mujeres, y la participación de los beneficiarios en todas las fases de los proyectos, entre otras opciones. El FIDA debe prestar una atención adicional al tema del financiamiento de las actividades a nivel de los proyectos, pero necesita también definir sus objetivos a nivel “meta-proyecto” (diálogo sobre políticas, concertación con los donantes y otros socios en el país, difusión de conocimientos, etc.).

57. **El FIDA debe establecer de manera categórica su enfoque exclusivo sobre las poblaciones rurales pobres en las zonas indígenas.** No le resulta ventajoso al FIDA dispersar sus esfuerzos en tratar de atacar todos los problemas de la pobreza rural en México. Más vale concentrar sus esfuerzos en una población que representa una parte muy importante de la población pobre y vulnerable del país, donde ya tiene mucho conocimiento y experiencia. Dentro de la población-objetivo, entre las poblaciones rurales indígenas pobres, el FIDA debe dar un enfoque muy especial al tema del género y al empoderamiento de las mujeres (y en cierto modo a otros grupos vulnerables como jóvenes, ancianos, etc.). Para facilitar tal estrategia, se recomienda una metodología de enfoque territorial, que permita evitar la dispersión de los esfuerzos, mayor concentración de la atención institucional y gerencial de los proyectos, con una mayor probabilidad de impacto positivo.

58. **El FIDA debe revisar/refinar su marco operativo** en términos de criterios, normatividad, parámetros en materia de diseño y elaboración de proyectos, e intentar armonizar los puntos con el marco mexicano y el de las otras IFI. En particular, el FIDA debe participar de manera más directa en todas las fases del ciclo del proyecto, desde la identificación hasta la supervisión. Ante todo, el Fondo debe fortalecer su propia capacidad, para un mejor manejo de la promoción de la innovación en el contexto de los proyectos y la promoción del proceso de repetición y ampliación en base a las lecciones positivas extraídas de la experiencia. A tal efecto, debe darse mucho más énfasis a la parte de seguimiento y evaluación orientada a la medición del impacto, así como a la problemática de la sostenibilidad. Para tales propósitos, el FIDA debe también adecuar su cuadro técnico, en términos de recursos humanos, lo cual requiere, entre otras cosas, recursos adicionales. En este nuevo contexto, la relación y la distribución de responsabilidades entre el FIDA y la institución cooperante deben ser reconsideradas.

59. **El FIDA debe asegurar una presencia más continuada, visible y efectiva en México.** Ésta debe incluir unas funciones múltiples de participación en debates sobre varios temas de desarrollo, sin esperar un papel proactivo en la formulación de las políticas nacionales y sectoriales, así como un nivel proactivo en el seguimiento de todas las fases del diseño y de la implementación del programa en el país, inclusive en el área del diálogo sobre políticas y de alianzas con otros socios involucrados en el proceso de desarrollo del país.

60. **El FIDA debe desarrollar alianzas con otras instituciones internacionales de desarrollo, por ejemplo las IFI.** Debido a su capacidad limitada para hacer muchos trabajos analíticos que puedan ayudarlo en sus esfuerzos de formulación estratégica y operacional, el FIDA puede aprovechar de manera mucho más efectiva lo que se hace con el apoyo de otras instituciones, como el Banco Mundial, el BID y las Naciones Unidas. Además, puede beneficiarse de un diálogo más intenso con los técnicos y gerentes de estas mismas instituciones. Por otra parte, el FIDA también debería establecer alianzas con otras instituciones (nacionales e internacionales, públicas y privadas), que sean promotoras de metodologías y prácticas innovadoras en materia de desarrollo rural y reducción de la pobreza. La estrategia para lograr tal resultado debería definirse en el marco de la elaboración del nuevo COSOP.

CUADROS

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Cuadro 1. Cartera del FIDA en México

Proyecto	Fecha de aprobación	Fecha de la firma del convenio de préstamo	Fecha de cierre prevista	Fecha de cierre efectiva
Oaxaca	06/05/1980	09/06/1980	31/12/1985	31/12/1988
Áreas Ixtleras	03/10/1990	19/12/1990	31/03/1997	31/03/2001
Puebla	15/04/1992	03/09/1992	31/12/1997	30/06/2001
Península	07/12/1995	05/07/1996	31/12/2001	30/06/2005
Regiones Huleras	03/05/2000	15/11/2000	30/06/2010	NA
Microcuencas	17/12/2003	02/10/2004	31/12/2011	NA
Ecoturismo	18/06/2005	NA	30/06/2011	NA

Cuadro 2. Desembolsos de los préstamos

Proyecto	Costo total (en millones de USD)	Préstamos (en millones de USD)	Porcentaje de desembolso de los préstamos
Oaxaca	57,2	22,0	79%
Áreas Ixtleras	42,2	30,0	92%
Puebla	25,0	12,0	87%
Península	17,2	10,4	100%
Regiones Huleras	55,0	25,0	25%
Microcuencas	28,0	15,0	0%
TOTALES	235,7	114,4	64,8%

Cuadro 3. Pobreza en México: hogares (porcentaje)

	2000	2002	2004
Nacional			
Alimentaria	18,6	15,8	13,7
Capacidades	25,3	21,8	19,8
Patrimonio	45,9	43,0	39,6
Rural			
Alimentaria	34,1	28,5	22,3
Capacidades	41,4	36,6	29,4
Patrimonio	60,7	57,2	48,8
Urbano			
Alimentaria	9,8	8,5	8,7
Capacidades	16,2	13,3	14,2
Patrimonio	37,4	34,9	34,2

Fuente: Comité Técnico de Medición de la Pobreza – INEGI, 2005.

