

# *Inversión productiva en regiones de elevada marginalidad en México (problemas y perspectivas)*

J. MANUEL HERNÁNDEZ TRUJILLO \*

**RESUMEN:** Con información puntual, este ensayo presenta una evaluación estratégica de los alcances y los límites de tres programas del gobierno actual sobre inversión en regiones de elevada marginalidad: el Programa de Fondos Compensatorios (región Cañada, Chiapas), el Programa de Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Programa Oportunidades Productivas.

## **Presentación**

Los programas de apoyo a las inversiones productivas para atender las regiones en condiciones de elevada marginalidad parten del reconocimiento de la existencia de múltiples factores que tienden a configurar un círculo de la pobreza con grandes dificultades para su superación. Ante esta problemática, se le confiere un gran valor a la inversión pública, ya que, se considera que este tipo de intervención tiende a generar las condiciones endógenas que apoyen el uso más adecuado de los recursos con que se cuenta. Esto se hace considerando que los apoyos estatales a la inversión productiva permitirán el mejor aprovechamiento de los recursos de sus habitantes, lo que se traducirá si no en mayores ingresos, cuando menos en mejores condiciones de consumo y en el desarrollo de procesos de capitalización derivado del crecimiento de sus medios de trabajo y de su infraestructura productiva.

\* Profesor del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco.

El reto de las instituciones que participan en esta tarea no sólo reside en provocar entre los beneficiarios un mejor uso de sus recursos frente a las alternativas existentes, sino que se vuelve más grande aún cuando se establece entre los objetivos de los organismos que se promueven para asignar los recursos, que la mayor parte de los programas recuperen los apoyos que reciben los beneficiarios. Es decir, dichos programas tienen como propósitos declarados que los apoyos que se otorgan no sólo se traduzcan en mejores condiciones de vida, sino que tiendan a ser autosustentables, lo que implica que las inversiones generen ingresos netos positivos, e incrementen la dinámica económica regional, mejorando la articulación de las regiones apoyadas con los nodos de desarrollo local.

Con el propósito de avanzar en la discusión para la construcción de mejores estrategias de intervención en el desarrollo de las comunidades de elevada marginalidad, es que nos hemos propuesto el análisis de tres programas que tienen gran importancia actual en el gobierno mexicano para promover la inversión productiva en estas regiones: el Programa de Fondos Compensatorios (Región Cañada, Chiapas), el Programa Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Programa Oportunidades Productivas. Se seleccionaron éstos porque representan la mayor proporción de los recursos destinados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para este propósito.

Este análisis hará uso en gran medida de las evaluaciones externas realizadas a estos programas, en los años 2001 y 2002.

### 1. El entorno de la elevada marginalidad

Por su naturaleza, el desarrollo económico de nuestra sociedad ha sido polarizador y excluyente. Lo excluyente no sólo se refiere a las capacidades que se desarrollan para la concentración de los frutos del desarrollo, sino también a la concentración de éstos en las actividades y regiones que brindan los mayores márgenes de ganancia.

En este proceso polarizador existen importantes núcleos de la población que han sido relegados a regiones que presentan graves dificultades para la generación de riqueza. Así, las regiones de nuestro país se han ido incorporando o excluyendo del proceso de desarrollo, lo que se expresa en las características de la estructura productiva local, que tiende a concentrarse en actividades con reducido progreso tecnológico y en condiciones tales que los frutos de la actividad productiva tienden a ser inferiores aún al equivalente del valor de reposición de los esfuerzos realizados.

### 1.1. Los nodos de desarrollo local

Para brindar un panorama de las características de los nodos de desarrollo local haremos una presentación resumida de la estructura productiva de Oaxaca y Guerrero, dos de las entidades con menor desarrollo relativo de nuestro país y, a su vez, regiones donde se localizan las localidades con mayor población relativa en condiciones de marginalidad alta y muy alta y, por ende, que cuentan con la mayor proporción de la población, objetivo de los programas de atención a las poblaciones en condiciones de pobreza extrema.

#### Oaxaca

Entre las principales razones que explican los elevados niveles de marginalidad en la entidad está el hecho de que el desarrollo económico en Oaxaca no sólo se encuentra muy ligado a las actividades del campo, además opera fuertemente concentrado en tan sólo cuatro municipios: Oaxaca de Juárez, San Juan Bautista Tuxtepec, Salina Cruz y Juchitán de Zaragoza. Estos municipios concentran 40.73% de los empleados totales en la entidad.

Ahí también se constituyen los nodos del desarrollo oaxaqueño, caracterizado por generar empleos urbanos en actividades tradicionales y de bajo nivel de desarrollo tecnológico, por lo que son empleos que poseen pocos efectos multiplicadores en el desarrollo económico de la entidad, ya que, se trata de actividades con bajos niveles de integración a la economía regional, a la vez que se trata de empleos con bajas remuneraciones (ver tabla en la página siguiente).

La estructura del empleo nos revela que el sector agropecuario concentra 41.1% de la población ocupada, mientras que el comercio representa 11.26% y la manufactura 11.23%. De donde se deduce que, la manufactura tiene una reducida importancia económica al igual que el comercio. Por tanto, la estructura de ingresos de la población se encuentra dominada por actividades de bajo nivel tecnológico y con escasa capacidad generadora de ingresos netos positivos. Asimismo, la elevada dispersión de la población oaxaqueña y la naturaleza de las actividades productivas de la mayoría de sus localidades, determina que la población ocupada en la actividad comercial, lo haga también en condiciones precarias, ya que el comercio no sólo se encuentra fuertemente dominado por minoristas de reducido tamaño (vendedores de tianguis y de tiendas de abarrotes de corte familiar), también es un comercio oneroso, caracterizado por elevados precios al consumidor, situación que se expresa en una menor capacidad de compra de sus ya reducidos ingresos. La población que se ocupa en la manufactura,

**Cuadro 1**  
**Población ocupada por sector de actividad, Oaxaca 2000.**  
**(porcentaje respecto al total)**

Sector de actividad	Total	% del total
10 Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	438312	41.10%
20 Minería	3027	0.28%
20 Extracción de petróleo y gas	835	0.08%
31-32 Industria manufacturera	119795	11.23%
41 Electricidad y agua	2799	0.26%
42 Construcción	80059	7.51%
50 Comercio	120345	11.28%
60 Transportes y comunicaciones	28656	2.69%
70 Servicios financieros	4578	0.43%
81 Administración pública y defensa	42224	3.96%
82 Servicios comunales y sociales	78924	7.40%
83 Servicios profesionales y técnicos	14760	1.38%
84 Servicios de restaurantes y hoteles	36466	3.42%
85 Servicios personales y mantenimiento	74153	6.95%
99 No especificado	21625	2.03%
<b>TOTAL</b>	<b>1066558</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: *Censo General de Población 2000.*

también se encuentra en una situación de desventaja, ya que, no se trata de una manufactura que aproveche las potencialidades regionales en un proceso de competencia con las otras entidades, sino que se trata de una manufactura concentrada en la atención de las necesidades de consumo de la población local, con un fuerte predominio de la producción de tortillas y pan, así como de otras actividades de bajo nivel tecnológico y de reducidos efectos multiplicadores, por ello, su comportamiento no afecta positivamente y en forma sensible a las actividades relacionadas.

### Guerrero

El estado de Guerrero presenta una elevada concentración de población en unos cuantos municipios, de los que Acapulco es el más importante. Por eso, de acuerdo con la vocación turística de este municipio, las actividades más relevantes en la generación de ingresos resultan ser:

restaurantes, hoteles y actividades relacionadas, como la financiera y la de transportes. No obstante lo anterior, las actividades que mayor importancia tienen en la ocupación, continúan siendo el sector agropecuario con 27% de la Población Ocupada de la entidad, el sector comercio con 14%, y el turismo que sólo absorbe 7% de los trabajadores de la entidad, mientras que el servicio público representa 14% de los trabajadores ocupados. La manufactura, sólo abarca 11% y, al igual que en Oaxaca, ésta se caracteriza por ser una manufactura tradicional, muy concentrada en el sector de alimentos.

Como se observa, en ambas entidades las ciudades con mayor poder de atracción, se han desarrollado en torno a las actividades turísticas y el comercio, lo que genera pocas condiciones para que éstas se conviertan en centros de atracción de población.

Esto, por una en parte, es resultado de que la población rural indígena monolingüe no encuentra suficientes oportunidades de trabajo en actividades que ellos puedan ejer-

**Cuadro 2**  
**Guerrero Población Ocupada por Sexo y Sector de Actividad, 1990 y 2000**  
**(Porcentajes)**

Sector de Actividad	Población Ocupada					
	1990			2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
10 Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	36%	45%	4%	27%	35%	8%
20 Minería	0%	0%	0%	0%	0%	0%
20 Extracción de petróleo y gas	0%	0%	0%	0%	0%	0%
31-32 Industria manufacturera	9%	9%	9%	11%	10%	12%
41 Electricidad y agua	1%	1%	0%	0%	1%	0%
42 Construcción	7%	8%	1%	9%	12%	1%
50 Comercio	10%	8%	20%	14%	10%	22%
60 Transportes y comunicaciones	4%	5%	1%	4%	6%	1%
70 Servicios financieros	1%	1%	1%	1%	1%	1%
81 Administración pública y defensa	4%	4%	4%	5%	5%	4%
82 Servicios comunales y sociales	9%	5%	23%	9%	6%	17%
83 Servicios profesionales y técnicos	1%	1%	1%	2%	2%	2%
84 Servicios de restaurantes y hoteles	7%	5%	14%	7%	5%	13%
85 Servicios personales y mantenimiento	7%	6%	13%	9%	6%	16%
99 No especificado	4%	3%	7%	2%	2%	3%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: *Censo General de Población y Vivienda, 1990 y 2000.*

cer y, por otra, se debe a que los reducidos encadenamientos industriales de las actividades productivas que en ellas se realizan, provoca que el dinamismo de estas actividades, en lugar de subordinar el desarrollo de las localidades que se encuentran en su hinterland, dependan del dinamismo de las mismas. Es decir, las ciudades de mayor tamaño, basan su crecimiento, en su condición de nodos de comunicación regional, por lo que su función es de distribución y su dinamismo está subordinado por la capacidad de generación de ingresos monetarios de las regiones de su área de influencia. A diferencia de las ciudades orientadas a la actividad industrial o agroindustrial, donde definen su condición de nodo de desarrollo, a partir de convertirse en el lugar que concentra la generación de insumos regionales, y donde se dan las economías de aglomeración que fortalecen las condiciones competitivas de las actividades que en ella se desarrollan, situación que genera los estímulos dinámicos para su propio crecimiento.

## 2.2. Las condiciones de aislamiento

Otro de los elementos que inhiben el desarrollo de las comunidades en condiciones de elevada marginalidad es el relacionado con su aislamiento, es decir, se trata de comunidades con un reducido tamaño, que se encuentran en regiones de difícil acceso, por lo que no ha sido rentable, hasta el momento establecer vías de comunicación que permitan la reducción del costo de traslado, tanto de personas como de productos. Las vías de acceso a estas localidades son tan precarias que frecuentemente el traslado de las personas se realiza a pie, pues las posibilidades de hacerlo en vehículos automotores, frecuentemente, se reducen al tránsito de camionetas de tres cuartos de tonelada, que, por las condiciones de los caminos pueden transportar sólo una proporción de su capacidad máxima, por lo que son utilizadas principalmente para el traslado de personas. Esta condición eleva a tal grado el costo de transporte, que los volúmenes de producto que se

pueden transportar en ellos se restringen a los bienes necesarios, esto es, no se transportan por su costo, sino por su necesidad.

Así, si a la reducida capacidad productiva de las actividades que se realizan en estas localidades les sumamos el elevado costo de transacción derivado del transporte de los bienes, entonces, aún aquellas actividades rurales que pueden obtener rendimientos equivalentes o superiores a las regiones con recursos o capacidades productivas alternativas, resultan ser incosteables. Como se puede observar, en la mayoría de las comunidades de elevada marginalidad, las dificultades de transporte provocan que la orientación de sus productores hacia el cultivo de alimentos, que, frecuentemente, ni siquiera tienen el medio idóneo para su desarrollo, no sean una decisión económica, sino de mera sobrevivencia. Sus esfuerzos no se encuentran orientados a la obtención de ingresos, ya que no hay posibilidades rentables de comerciar los frutos de su trabajo, por tanto, la decisión más racional, en un entorno de alternativas limitadas es la utilización de los recursos, para la producción de satisfactores, aún cuando ésta no sea una utilización rentable de los mismos, o aún cuando los recursos no sean utilizados de acuerdo a su vocación.

### 1.3. Empleo e ingresos

Quienes habitan comunidades en condiciones de elevada marginalidad enfrentan condiciones tales de aislamiento que aún cuando en su mayoría poseen tierras, las limitaciones para comercializar sus productos, así como las existentes para realizar actividades remuneradas, los hacen desarrollar estrategias de vida que, en otros entornos, resultarían claramente irracionales, es decir, utilizar sus propios recursos en actividades que aún cuando garantizan su sobrevivencia, generan resultados en ocasiones por debajo del valor de los esfuerzos para obtenerlos.

En este entorno de alternativas limitadas resulta de gran importancia para los pobladores encontrar formas de utilización de su fuerza de trabajo; sin embargo, el crecimiento de la población y la reducida superficie de tierras susceptibles de cultivo “obliga a un gran número de jefes de familia a trabajar como jornaleros en pequeñas propiedades y ejidos de la región, aunque también lo hacen en talleres y algunas industrias artesanales. Sin embargo, hay poca seguridad en el empleo y los pagos son sumamente bajos”.<sup>1</sup>

Como se puede observar, en los resultados de la encuesta realizada para la evaluación externa del Programa Oportunidades Productivas 2002, la actividad en el sector agropecuario es la más importante, ya que, sólo 35.17% de los productores beneficiados se desempeñó en actividades fuera de su predio, y de este la proporción más importante de quienes se ocuparon fuera de su predio lo hicieron como jornaleros agrícolas o en la ganadería. Con lo anterior, se comprueba que la actividad agropecuaria en las localidades de elevada marginalidad, no es una decisión de los productores, sino que frecuentemente representa la única alternativa de uso de sus recursos.

De acuerdo con la misma encuesta (donde sólo se entrevistó a población en edad de trabajar y que era beneficiaria de los programas), se observa que la población que habita en estas comunidades no obtiene ingresos monetarios regulares. Se detectó que sólo 38.4% de las personas encuestadas obtiene ingresos en el lapso de una semana. Al hacerles la misma pregunta, pero considerando un mes de referencia, se encontró que 67.7% de los entrevistados, reconoció la percepción de ingresos monetarios.

<sup>1</sup> Canabal Cristiani, Beatriz, “Migración desde una región de expulsión: la Montaña de Guerrero”, *Cuadernos Agrarios* (nueva época) 19-20, México 2000. p. 170.

**Cuadro 3**  
**Actividades Fuera del Predio**

Actividad	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Jornalero	42	12.84	36.52
Oficios	12	3.67	10.43
Comerciante	18	5.5	15.65
Empleado	10	3.06	8.7
Empleado de Gobierno	5	1.53	4.35
Albañil	5	1.53	4.35
Cría de ganado	7	2.14	6.09
Artesano	3	0.92	2.61
Alimentos	8	2.45	6.96
Otros	5	1.53	4.35
Total	115	35.17	100
Sin otra actividad	212	64.83	
Total	327	100	

Fuente: Encuestas para evaluación externa del programa Oportunidades Productivas 2002.

Este dato es necesario tomarlo con reservas, pues se trata de un núcleo de población que por su naturaleza es parte de los beneficiarios del Programa Oportunidades, por lo que estos ingresos en una proporción importante de los receptores puede provenir de las transferencias monetarias que realiza el programa, no necesariamente de la venta de bienes o servicios.

Como puede verse en el cuadro 4, Oaxaca, Guerrero y Veracruz son entidades con un menor grado de desarrollo relativo, la proporción de personas que obtuvo ingresos en la semana de referencia es sustancialmente menor a la que obtuvo ingresos en Puebla y Nayarit. Lo anterior, es un indicador de que entre mayor es el grado de atraso relativo de las localidades o de las regiones en que se ubica la población, menor es la posibilidad de que los pobres obtengan ingresos por su trabajo en sus comunidades de origen.

**Proporción de beneficiarios según si recibieron ingresos o no (Porcentajes de la entidad)**

Entidad	Sin ingresos	Con ingresos
Guerrero	83.80%	16.20%
Oaxaca	82.80%	17.20%
Puebla	60.60%	39.40%
Nayarit	71.90%	28.10%
Veracruz	91.80%	8.20%

Fuente: Encuesta para Evaluación externa al Programa Fondos Regionales Indígenas 2001.

Esta condición, es la causante de que 32.6% de la población, salga regularmente de su comunidad para emplearse en otras actividades y, de esta manera, obtener recursos para la sobrevivencia familiar.

De igual forma, como se señala en el cuadro 5, la mayor parte de los receptores de ingresos perciben menos del equivalente a un salario mínimo mensual. La información anterior, indica que en las comunidades que se encuentran en condiciones de elevada marginalidad las alternativas

**Cuadro 5  
Ingreso mensual de la población**

Ingreso mensual familiar	Porcentaje
de 300 a 1400 pesos	44.8
de 1500 a 3000 pesos	37.3
Mas de 3000 pesos	17.9
Total	100

Fuente: Encuestas para evaluación externa del programa Oportunidades Productivas 2002.

de ocupación se centran en la agricultura y que quienes no poseen tierra tienen muy reducidas posibilidades de obtener medios para su subsistencia, por lo que la segunda alternativa al uso de su capacidad de trabajo es la ocupación en actividades fuera de su localidad. Asimismo, se advierte que una proporción importante de la población con tierra, debido a la elevada siniestralidad de las regiones en que se ubica, padece una descapitalización de los productores, que impide que realicen actividades agrícolas o que reduce sustancialmente la superficie en explotación, debido a la carencia de recursos para la explotación de sus tierras de labor.

#### 4.4. La importancia del financiamiento

En los diversos programas de apoyo a los productores de las regiones de elevada marginalidad se reconoce que la actividad rural es aún más riesgosa que la que se realiza en las regiones de agricultura comercial. Debido principalmente a que, como ya se ha señalado, la explotación de la tierra no se encuentra en función de la vocación productiva de la misma, sino de acuerdo a las necesidades de consumo de sus usufructuarios. El aprovechamiento de la tierra en estas condiciones resulta frecuentemente en la obtención de reducidos volúmenes de producto, que son consumidos en gran parte por la misma unidad económica.

**Cuadro 6  
Estructura de cultivos de los beneficiarios del Programa de Oportunidades Productivas**

Cultivo	Porcentaje
Maíz	83.9
Fríjol	4.5
Árboles frutales	1.3
Sorgo	7.1
Trigo	1.3
Alfalfa	0.6
Jitomate	1.3
Total	100

Fuente: Encuestas para evaluación externa del programa Oportunidades Productivas 2002.

Por otra parte, el hecho de que este tipo de productores regularmente se encuentre en condiciones de elevada pobreza provoca que al iniciar cada nuevo ciclo productivo enfrenten dificultades para allegarse de semillas, fertilizantes y, en algunos casos, para atender las necesidades de cuidado y cosecha del cultivo, lo que genera un efecto



negativo, reduciendo así la proporción de superficie de cultivo en explotación.

Por esta situación, en general, en la agricultura el crédito tiene una gran importancia, y, en particular, entre los productores de agricultura de subsistencia los apoyos financieros tienen aún más relevancia. Entre este núcleo de productores probablemente la existencia de crédito no incrementa la superficie que cosecharían, sin embargo, la ausencia de recursos económicos limita la actividad productiva, aún por debajo de sus mínimos de subsistencia.

La estructura de cultivos de los productores entrevistados indica, claramente que este tipo de productores (los de infrasubsistencia), más que orientarse a la producción de bienes para el mercado, lo hacen para producir los bienes que requieren para su consumo, como el frijol, que por el elevado grado de riesgo que supone sólo es sembrado por 4.5% de este núcleo de productores.

Así, la precariedad en la que los productores realizan su actividad, y lo magro de los resultados de sus esfuerzos productivos provoca que esta población tenga fuertes dificultades para mantener el mismo nivel de explotación de su predio. En la entrevista realizada a los productores beneficiarios del subprograma de Apoyo a la Palabra en el año 2002, se encontró que 51% del total de los productores entrevistados dejó una porción de tierra sin sembrar, por no contar con recursos suficientes para trabajar la totalidad de la tierra laborable que poseen.

Como se muestra en el cuadro 7, 52% de los propietarios de tierras que no sembraron por falta de dinero (que representan 26.5% del total), no pudieron sembrar nada, es decir, muy probablemente la mayoría de ellos son los que se vieron en la necesidad de ocuparse en otras actividades, diferentes a las de su predio, aún cuando sean de muy baja remuneración o esporádicas. No obstante lo anterior, se convierten en las únicas oportunidades de obtención de ingresos.

El fenómeno de descapitalización que ha sufrido este núcleo de población es tan elevado que enfrenta grandes dificultades para mantener su condición, ya no sólo de autosustentación productiva, sino para lograr la mera sobrevivencia.

La dinámica económica regional basada en la explotación de sus propios predios, en un entorno de oportunidades limitadas, determina la existencia de procesos permanen-

tes de descapitalización, donde se privilegia la atención de las necesidades de consumo de sobrevivencia sobre las de reproducción de la unidad económica familiar. Esta condición es la que obliga a los productores de estas regiones, mientras no encuentren un entorno que les permita utilizar sus recursos, de acuerdo a su verdadera vocación, se vean obligados a recibir apoyos que les permitan mantenerse ocupados y así generar sus propios medios de subsistencia.

## 2. Los programas y sus propósitos

Aún cuando los programas a los que nos referimos en este trabajo tienen poblaciones y propósitos diferentes entre sí, se trata de programas de apoyo a la inversión, enfocados a la atención de poblaciones en condiciones de alta y muy alta marginalidad, por lo que su población objetivo se encuentra en las mismas localidades, y por sus características de empleo e ingreso, coinciden en gran medida.

El objetivo general del Programa de Oportunidades Productivas es “otorgar apoyos a la población en pobreza extrema para fomentar su patrimonio productivo o capital de trabajo, bajo un esquema de recuperación que garantice la capitalización de los beneficiarios, así como impulsar la producción sostenible y la diversificación de actividades apoyando a individuos o grupos sociales interesados en la creación, reforzamiento o ampliación de proyectos productivos, siendo desarrollados y administrados por ellos mismos”.<sup>2</sup>

El objetivo general del Programa de los Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es “brindar apoyo financiero a proyectos productivos viables y recuperables de las comunidades, grupos y organizaciones indígenas para que incrementen su infraestructura productiva y su capital de trabajo. Fortaleciendo sus procesos de organización y consolidando mecanismos financieros de carácter social”.<sup>3</sup>

Mientras que el Programa de Fondos Compensatorios (Región Cañada, Chiapas), también tiene el propósito de apoyar las inversiones productivas de la población que vive en condiciones de la mayor

**Cuadro 7**  
**Superficie sin sembrar por falta de Crédito**  
**(Porcentajes)**

% de Superficie sin sembrar	% de Beneficiarios que no sembraron
20	8
25	8
50	24
70	4
75	4
100	52
Total	100

Fuente: Encuestas para evaluación externa del Programa de Oportunidades Productivas 2002.

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación, Viernes 15 de marzo de 2002.

<sup>3</sup> Reglas de Operación del Programa Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos indígenas 2001.

marginalidad, con la diferencia de que no se plantea el propósito de que las inversiones sean recuperables.

Los tres programas apoyan la realización de inversiones productivas, pero los proyectos van dirigidos a tres tipos de población, que en términos declarativos son diferentes, no obstante lo anterior, en la realidad se entrelazan. En la región de las Cañadas de Chiapas, los tres programas cuentan con la misma población objetivo, mientras que las regiones indígenas de los estados en que opera el Programa de Oportunidades Productivas, se empalman con la población objetivo del Programa de Fondos Regionales Indígenas, y al no existir los mecanismos para la exclusión de las poblaciones a partir de su participación en uno o más programas, resulta frecuente que los beneficiarios de unos programas, sean también, los beneficiarios de otros que actúan en la misma región.

Lo anterior, se puede comprobar a partir del análisis que se hace en la evaluación externa del Programa de Fondos Compensatorios, Región Cañadas, Chiapas 2001, donde se señala que, “en las Cañadas los campesinos reciben recursos de los fondos compensatorios que nos ocupan, a través del Programa de Empleo Temporal, y vía Progresá que llega alrededor de 40 % de las comunidades. Se estima que en algunos casos, ciertos productores reciben hasta \$5000 al año por el conjunto de programas; suma que, sin duda, sería mejor utilizada si los programas de fomento se coordinaran y fueran acompañados de proyectos productivos estratégicos e integradores”.

Esta superposición de poblaciones genera dificultades en la operación de los tres programas, ya que, la mayor flexibilidad que se presenta en algunos programas, como el de las Cañadas limita las posibilidades de recuperación de otros, como el de Fondos Regionales Indígenas de Chiapas. De igual manera, los procedimientos para el otorgamiento de apoyos que se hace en los Fondos Regionales Indígenas afecta la mecánica de operación del Programa de Oportunidades.

Sin embargo, la superposición de poblaciones, e incluso las mismas dificultades que enfrentan para la coordinación de acciones entre ellos, así como de criterios específicos para la exclusión e inclusión de poblaciones, son problemas menores en su operación.

Los problemas más importantes son los que se relacionan con sus propósitos, y con los mecanismos que han desarrollado, tanto para la asignación de apoyos a los beneficiarios,

como a la infraestructura para que éstos lleguen a los beneficiarios y sean utilizados en una forma racional.

Los principales problemas en torno a la declaración de objetivos, reside en que no se valora en su justa dimensión el significado de los mismos.

Por ejemplo, en los tres programas se pretende apoyar proyectos productivos viables y recuperables. Sin embargo, para que este propósito se logre, es necesario identificar las opciones de inversión regionales de los productores beneficiarios, se deben identificar los mínimos de inversión rentables por línea de inversión y este tipo de elementos podría servir de parámetros para valorar las solicitudes que se presenten.

Con este conjunto de elementos se facilita la labor en la toma de decisiones locales sobre los montos asignados por proyectos y posibilidades de cada tipo de inversión. En primer lugar, se sabe, desde el momento de la aprobación del proyecto, que lo que se entregó es suficiente para que el proyecto tenga viabilidad. Por otra parte, este tipo de estudios permite identificar si lo que se producirá tiene mercado y las características de su demanda, ya que, otra limitación que presentan las inversiones apoyadas es que una vez que los beneficiarios empiezan a producir enfrentan dificultades para la comercialización de sus bienes. Si se considera que los proyectos deben ser viables y recuperables, deben generar, también ingresos monetarios netos positivos, por lo que, la comercialización de los productos es fundamental para el éxito de los proyectos.

En los programas, como el de Fondos Regionales Indígenas (FRI) y en el de Oportunidades Productivas, el objetivo de recuperación de inversiones entra en conflicto con el de capitalización de los productores y con el de viabilidad de los proyectos, ya que, los criterios de recuperación, por lo que en general, establecen periodos de recuperación que no están pensados en función de la naturaleza del flujo de efectivo de los proyectos, o bien los beneficiarios se ven en la necesidad de ahorrar dinero de sus ventas para cubrir los adeudos en los periodos pactados, o, por el contrario, los plazos son menores que el ciclo de los proyectos, así el cumplimiento de los compromisos financieros los obliga a vender parte de sus posesiones.

Por ejemplo, en el de Oportunidades Productivas se estableció, inicialmente, un sistema de pagos semanales, muy probablemente, los diseñadores de la política lo hicieron considerando la experiencia de organismos como el Grameen Bank, pero no estaban considerando la situación regional que enfrenta la experiencia mexicana, ya que, la lejanía de las ciudades o poblados pequeños de los beneficiarios es un fenómeno que eleva, en gran medida, el costo de transacción de las recuperaciones, pues los pagos periódicos son bajos, pero el desplazamiento para hacerlos es elevado en proporción al pago, lo que, aunado con el tiempo invertido para ello, convierte a un crédito con bajas tasas de interés en una inversión onerosa para los beneficiarios.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Por ejemplo, si el acreditado tiene que realizar un pago en Tlapa y vive en Metlatonoc Guerrero, el simple traslado le toma dos días (siete horas en cada sentido), aparte de que le significa un costo de \$120.00. El costo de transacción para un pago de \$1000.00, que representa un tercio del apoyo promedio por socio, le significa 12%, más el tiempo perdido. Eso, si el beneficiario no paga intereses por el crédito. Una situación similar se presenta en Aguamilpa Nayarit, Amatán Chiapas y en un sinnúmero de localidades donde habita la población beneficiaria.



Los problemas señalados se deben, en parte a que los diseñadores de la política frecuentemente no cuentan con la experiencia para operar este tipo de transferencias y, por tanto, si bien tienen una idea vaga de la población objetivo y de los mecanismos de operación del programa, no cuentan con la experiencia suficiente para visualizar las diferentes etapas, procesos e instrumentos de aplicación de las políticas.

Por ejemplo, en el caso de Oportunidades Productivas se consideró la recuperación de los créditos, pero el organismo recuperador y el operador de los procesos de capitalización se concibieron en forma muy general, pero en ningún caso se realizó una superposición de coberturas entre los organismos considerados para tal efecto y la población objetivo, sino que se realizó a partir de consideraciones de orden general sobre ambas poblaciones.

En principio, se consideró que BANSEFI y los organismos de Ahorro y Crédito Popular<sup>5</sup> atendían a población pobre, bajo este supuesto se les incluyó en la estrategia y se les asignó un papel fundamental en la operación del programa,<sup>6</sup> pero el nivel de pobreza de las poblaciones que atienden estos organismos es menor que el de la población objetivo del programa, por lo que al empezar la operación del programa se advirtió que la mayoría de las localidades donde se ubicaba la población meta no contaban con oficinas de correos donde en teoría podría haber sucursales de BANSEFI y, menos aún, Sociedades de Ahorro y Crédito Popular. Incluso, la cobertura de Cajas Solidarias, que fue desarrollada en el Programa de Crédito a la Palabra (programa que antecede a Oportunidades Productivas), debido a sus propios problemas de diseño era menor en cobertura a la del programa. La baja cobertura de las Cajas Solidarias se debe a la flexibilidad que se planteó en su operación, en lugar de crearse Cajas Solidarias, se permitió que los recursos fueran operados o bien por las Cajas Solidarias, o por las presidencias municipales. Esta medida provocó que en muchas regiones, donde las organizaciones de productores pobres eran inexistentes o tenían poca fuerza, los recursos fueran operados por las presidencias municipales. Con esto, las presidencias municipales inhibieron el desarrollo de organismos financieros y privilegiaron su posición de agentes de transferencia de recursos fiscales, lo que fortaleció su posición frente a los productores y limitó el desarrollo de capacidades de gestión de organismos financieros entre los beneficiarios, reduciendo también la capacidad operativa del programa de acuerdo con sus nuevas reglas.

Como se puede observar en este apartado, los objetivos, no son simples declaraciones, estos deben ser claramente enunciados para que los entiendan los operadores en sus diferentes niveles y la misma población objetivo. Además de su claridad, deben estar estrechamente vinculados con

las características de la población que atienden y las actividades que realizan, ya que, su inadecuación en alguna de estas condiciones puede ser la causa de su fracaso.

### 3. Las instituciones y el desarrollo de los programas

En la actual estrategia de atención a la población en condiciones de elevada marginalidad el elemento de mayor importancia, además de la focalización de poblaciones, consiste en la conformación de las condiciones para que la mayoría de los proyectos se transformen en proyectos exitosos, y de que en las localidades atendidas se desarrolle una estructura que permita la permanencia de los programas.

Para que esto se logre, es necesario que existan localmente organismos que brinden un apoyo, aunque sea primario, para que los beneficiarios valoren las oportunidades de inversión que se les presentan. Por otra parte, dado el propósito de recuperación de inversiones establecido, es necesario que existan los organismos de recuperación apropiados y que éstos presenten una estructura adecuada a su propósito, es decir, de bajo costo y con un alto nivel de operatividad.

Estas condiciones se pueden resolver a través del desarrollo de Organismos de Desarrollo Local, los que pueden cumplir con las funciones de apoyo en la elaboración de solicitudes, su gestión, la recuperación de inversiones y el manejo de los procesos de capitalización.

#### 3.1. Instrumentos de desarrollo local

En la estrategia de intervención del Estado para el desarrollo de las comunidades en condiciones de elevada marginalidad tiene gran importancia desarrollar políticas que además de ser muy focalizadas, y con ello, atiendan en mayor medida a la población que más lo requiere, tiendan a estar diseñadas para que el mayor impacto de la utilización de los

<sup>5</sup> Entre los que se incluyen las Cajas Solidarias, organismos formados desde los años ochentas, como mecanismos para operar y capitalizar las recuperaciones de los recursos del Programa de Apoyo a la palabra.

<sup>6</sup> Ya que ambos organismos tienen experiencia en la captación de recursos de población de bajos ingresos, toda una estructura para operar eficientemente los ahorros de sus clientes, además de que su personal está capacitado para el desarrollo de funciones gerenciales en organismos financieros, por lo que esto sería una preocupación menos en la política de recuperación de inversiones y en la autosustentabilidad de las instituciones.

recursos se exprese en la atención a la población objetivo. Debe buscarse que los gastos de administración sean mínimos, procurando que sean de alrededor del 5% del total.

El logro de este propósito está fuertemente vinculado con el de descentralización, pero este esfuerzo también al de autonomía.

Para que la reducción de los gastos operativos de los programas se logre y, además, se incremente su focalización, es necesario que en las localidades donde habita la población objetivo, se desarrollen organismos que se consoliden en su papel de receptores de los recursos, de gestores y adquieran habilidades para la evaluación y el seguimiento de las inversiones. Esto, es lo que se relaciona con el objetivo de autonomía de los organismos de desarrollo de los productores.

Así, el desarrollo de los programas trae consigo una concepción sobre los organismos de desarrollo local, mismos que se conciben en forma especial, o como veremos, se trata de aprovechar otros que existen en las áreas de influencia de los programas.

En la evaluación externa al Programa de las Cañadas, se señala que, en 1995 se crean “los Centros de Atención Social (CAS), con la responsabilidad de atender un cierto número de localidades que presenten problemáticas similares y abrir cauce a la participación social, a través de los Consejos Consultivos (CC), integrados por delegados de las comunidades de la micro región, y encabezados por una mesa directiva”.<sup>7</sup>

Esta evaluación señala que el modelo participativo de gestión del programa “permitió la apertura de importantes espacios para las comunidades. La amplia participación de las comunidades en las propuestas de proyectos y en su jerarquización, seguimiento y supervisión, así como la entrega directa y transparente de los recursos, constituyen prácticas sumamente positivas que deben consolidarse, fortalecerse y mejorarse”.<sup>8</sup>

En el programa de Desarrollo Productivo, como se trataba de transferir cada vez más las funciones del INI a los beneficiarios, se desarrollaron los Fondos Regionales de Solidaridad, que con el apoyo de un grupo de técnicos bajo la responsabilidad de los propios fondos y con el apoyo de los Centros Coordinadores Indigenistas, buscaron que los Fondos Regionales se convirtieran en organismos de Desarrollo Local, por lo que fueron concebidos con un propósito y con una estructura operativa que no sólo se ocuparía de las funciones propiamente financieras, también algunos casos incluía comisiones encargadas de actividades como cultura y género.

Para el logro de estos objetivos se concibió una estructura organizada, que de acuerdo con los estrategias del programa, busca corresponder a la tradición organizacional y cultural de la región.

Así, la estructura se integró por:

- Organizaciones.
- Asamblea general de representantes.
- Comisión de contraloría social.
- Consejo directivo.
- Secretariado técnico.
- Módulo de apoyo.

De las instancias señaladas, la única que tiene participación directa del INI es el Secretariado Técnico, y ésta se circunscribe formalmente a la capacitación, asesoría y apoyo al Consejo Directivo y a las organizaciones indígenas existentes.<sup>9</sup>

Entre las funciones de los Fondos se encuentran, las de organizar a los beneficiarios de la región que vive en el área de influencia del Fondo, recibir y evaluar las solicitudes, gestionar los apoyos, canalizar los recursos, darles seguimiento y recuperar los apoyos financieros. Como se trata de que los recursos que reciben los Fondos se conviertan en un fondo revolvente que, además, se incremente con las transferencias que se reciben año con año, éstos tienen la atribución de establecer las tasas de interés de los apoyos financieros que brindan.

Como se parte del reconocimiento de que los beneficiarios no tienen la capacidad de gestión requerida para operar un organismo de esta naturaleza, y de que la mayoría de ellos no sólo es monolingüe, sino que incluso es analfabeta, los beneficiarios organizados son apoyados inicialmente por el INI y ahora por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios, con un grupo técnico denominado Módulo de Apoyo, encargado de las actividades administrativas y técnicas. Las actividades gerenciales formalmente son desarrolladas por los propios beneficiarios, a través del Consejo Directivo y la Asamblea General de Representantes.

En el caso del Programa de Oportunidades Productivas como se constituye con la experiencia de otros programas ya existentes a los que se incorpora, como el de Crédito a la Palabra y el Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer,<sup>10</sup> su concepción sobre los Organismos de Desarrollo

<sup>7</sup> Instituto Maya-SEDESOL, *Informe de Evaluación Externa del Programa de Fondos Compensatorios, Región Cañadas, Chiapas, México*, 2001, p. 2.

<sup>8</sup> Instituto Maya-SEDESOL, *Informe de Evaluación Externa...*, p. 4.

<sup>9</sup> INI- SEDESOL, *Fondos Regionales de Solidaridad, Manual de Operación*, Ed. INI, México, 1993, p.27.

<sup>10</sup> Durante el período 1995-2000 se apoyó a más de 217 mil mujeres con 24,115 proyectos de carácter social y productivo orientados al equipamiento comunitario, mejoramiento alimentario de las familias y a la generación de fuentes de ocupación, entre los que destacan: talleres, tortillerías, molinos, panaderías, granjas avícolas, porcícolas, bovinas y economía de traspatio y acuicultura.

Local, busca aprovechar la existencia de organismos ya conformados, tales como las Sociedades de Ahorro y Crédito Popular, el BANSEFI y las Cajas Solidarias.

Aún cuando este tipo de organismos tienen como propósito la prestación de servicios financieros a la población pobre, algo que no se valoró lo suficiente fue la naturaleza de los mismos, el tipo específico de su población objetivo, su cobertura y, como resultado de todo lo anterior, las posibilidades que cada tipo de agencia tiene y las tres en conjunto para coordinarse en una estrategia de desarrollo local, regional y nacional de combate a la pobreza. Como se puede observar, los tres tipos de organismos tienen una naturaleza diferente.

Las sociedades de ahorro y crédito popular se han constituido sobre la base de una filosofía solidaria, donde lo más importante, es que los socios adquieran una cultura del ahorro, aún cuando este proceso (en el caso de la población más pobre) sea doloroso.<sup>11</sup>

Asimismo, sólo brindan servicios a sus socios (es parte de su estructura legal y de su filosofía), no son organismos que se comprometan a formular estrategias de desarrollo local, aún cuando en algunas regiones lo han logrado, su objetivo es la capitalización de sus socios con base al ahorro. Por otra parte, estas organizaciones están constituidas sobre la base del esfuerzo común, y no buscan (como un objetivo) la ayuda del estado.

El BANSEFI, por su parte, es un organismo estatal que busca brindar servicios financieros a los pobres que no confían o que no cuentan con una filosofía solidaria, por ello, realizan esfuerzos individuales de capitalización en organismos financieros formales (desde su perspectiva). Es un organismo financiero similar a la banca comercial, que cuenta con condiciones más flexibles para posibilitar el ahorro de personas que por el monto de sus operaciones no podrían participar en el sistema financiero formal. Este núcleo de población cuenta con ahorro promedio equivalente al mínimo necesario en la banca comercial para que los clientes no se hagan mercedores al cobro de cuotas extraordinarias por manejo de cuenta derivadas de un bajo nivel de ahorro.

Las Cajas Solidarias forman parte de una estrategia desarrollada por el estado para atender a los productores agrícolas que “presentan grandes dificultades para la obtención de créditos y, sobre todo, para su recuperación en razón de que o bien cuentan con un predio de reducido tamaño o se encuentran ubicados en zonas de elevada siniestralidad, lo que acrecienta su nivel de riesgo y, con ello, la posibilidad de que incurran en cartera vencida”.<sup>12</sup>

“Este núcleo de productores es el objetivo del Programa de Crédito a la Palabra, mismo que se estimó para 1990, en aproximadamente 300,000 productores con 1.2 millones de hectáreas. Por el tamaño de su predio y por las condiciones climáticas en las que produce, este núcleo de productores se identifica como población campesina de autoconsumo, y representa la mayor proporción de los campesinos más pobres del país, 50% de ellos tiene menos de cinco hectáreas y posee 15% de la superficie total de labor, frente a 40% de los productores que poseen 85% restante de la superficie de labor”.<sup>13</sup>

Los recursos de las Cajas Solidarias se forman por las recuperaciones de los beneficiarios del Programa de Crédito a la Palabra (hoy Apoyo a la Palabra) y por los ahorros de los socios, que resultan ser poco significativos en relación con los montos que operan. Por esta característica (porque los fondos de capitalización son resultado de transferencias fiscales directas al productor por parte del Estado), las Cajas Solidarias serían en cierta forma equivalentes a los Fondos Regionales de Solidaridad.

**Cuadro 8**  
**Cobertura del programa de Cajas Solidarias**  
**respecto a la del programa Crédito a la Palabra**

Entidad	Beneficiados CREDIPAL	Socios en cajas	% de socios en cajas respecto a CREDIPAL
Chiapas	43,649	7,881	18%
Guerrero	16,309	1,131	7%
Hidalgo	42,141	2,540	6%
Oaxaca	118,423	18,742	16%
Veracruz	46,645	15,736	34%
Total Nacional	679,930	171,071	25%

Fuente: Programa Crédito a la Palabra, 2000.

<sup>11</sup> Por las dificultades que conlleva para los pobres, ahorrar una parte de sus magros ingresos, para atender una necesidad futura.

<sup>12</sup> Facultad de Economía-SEDESOL *Evaluación Externa del Programa de Crédito a la Palabra*, 2000, p.1.

<sup>13</sup> Facultad de Economía-SEDESOL *Evaluación Externa...*, p. 1.

Como se puede ver, los organismos utilizados para el desarrollo local por los diferentes programas, son de singular naturaleza y operan en disímiles ámbitos de población, poniendo en marcha estrategias de desarrollo y poblaciones meta que difícilmente pueden ser consideradas iguales. Este fue uno de los principales problemas que enfrentaron los operadores del Programa de Oportunidades Productivas, al diseñar una estrategia de recuperación con organismos que no comparten la cobertura del programa ni su filosofía.

### 3.2. Los instrumentos de desarrollo institucional

La búsqueda de una mayor focalización en atención a la población en condiciones de elevada marginalidad, así como el propósito de reducir al máximo el costo de administración de los programas, no significan necesariamente la eliminación de la participación del Estado en el desarrollo local plantea, en primer término, la necesidad de establecer nuevas estrategias de intervención y la redefinición de sus funciones.

Esta redefinición de funciones debe partir de un análisis profundo tanto sobre el tipo de trabajo que es recomendable que sus beneficiarios y organizaciones manejen directamente, como sobre las condiciones para el desarrollo de este tipo de organismos de gestión, así como de sus mecanismos y entorno que sería prudente conformar para garantizar la correcta canalización de esfuerzos y recursos, evitando actividades que no resultan fundamentales en su desarrollo.

Existen dos experiencias exitosas de desincorporación de actividades estatales a los productores, en las que gran parte del éxito de los procesos se debe, no a la eliminación de la intervención estatal, sino fundamentalmente al método seguido para su desincorporación, y, por tanto, a la estrategia seguida en la organización de productores y la forma en que ellos mismos se apoderaron de los organismos transferidos.

En primer término, se encuentra el Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas, donde la estrategia se basa en la elaboración, por parte de la oficina gubernamental, de estudios, diagnósticos estatales, programas de concertación con los productores para el establecimiento y mejoramiento de albergues para trabajadores, guarderías para sus hijos y tiendas de abasto de productos a bajos precios.

Por otra parte, se encuentra la transferencia de la función de aseguramiento a los productores rurales, constituidos, en su mayoría por productores de granos básicos. En este caso, el Estado mediante la intervención de AGROASEMEX, se encarga de brindar asesoría para la construcción y operación de los Fondos de Aseguramiento Agropecuario, así como la infraestructura

para ofrecer servicios de reaseguro a los Fondos de Aseguramiento. AGROASEMEX se convierte en un intermediario entre los productores beneficiarios organizados y las grandes compañías de reaseguro.

Como se observa en ambos casos, la función del Estado se remite a participar en actividades estratégicas que los propios beneficiarios no podrían desarrollar, a la vez que se les ofrecen los servicios que o bien no forman parte del propósito primordial del organismo, o su realización consumiría un nivel tan elevado de los recursos que se pondría en riesgo el funcionamiento futuro del mismo.

En el caso de SEDESOL y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios, que operan los programas objeto de este trabajo han generado estrategias de intervención centradas en el servicio que se pretende transferir, pero que han reflexionado poco sobre la mejor forma de hacerlo en condiciones que generen inercias positivas para el autodesarrollo, es decir, han reflexionado poco sobre la naturaleza de los servicios a transferir, las necesidades de desarrollo de la infraestructura, las necesidades de formación de los beneficiarios y los mecanismos para que la agencia de desarrollo facilite estas condiciones del entorno.

Por ejemplo, en el caso del INI y posteriormente de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indios, no se ha desarrollado un proceso de reestructuración institucional en función del servicio. En la actualidad, su actividad principal es la atención a los Fondos Regionales Indígenas, pero no cuentan con un organismo que se encargue de brindar apoyos permanentes para la capacitación gerencial de los consejos directivos, la mayor parte del personal operativo y de campo e, incluso, los directivos del INI, carecen de una formación sobre organismos microfinancieros. No cuentan con un área que tenga la capacidad para realizar estudios regionales, ni personal experto en la evaluación y desarrollo de proyectos rurales de baja inversión y de impacto rápido, a pesar de que esa es una de sus principales funciones.

En el caso de SEDESOL se presenta una situación similar justo porque la institución no cuenta con personal apropiado para promover el desarrollo local, ni central, en función de sus propósitos. Se ha desarrollado una modificación importante de sus objetivos, pero no se ha modificado su estructura operacional, ni sus estrategias de intervención. En las evaluaciones que se han hecho en la operación de los programas de SEDESOL, en la mayor parte de los programas, y específicamente en los señalados en este artículo, no existen diagnósticos situacionales de las regiones en que se desarrollan los programas ni tampoco se han formulado estrategias específicas para el fortalecimiento de la gran cantidad de organismos de la sociedad civil que se pretende desarrollar. Lo grave del asunto es que no se

habla de cualquier tipo de organización, sino que se trata, en especial, de organismos financieros que se busca que sean autosustentables.

Sobre este asunto, en la evaluación del Programa de las Cañadas se señala: “no se contempla un componente de capacitación ni de asesoría técnica dentro del programa, factor importante en el fracaso de muchos de los proyectos productivos nuevos y en la ausencia de procesos de transformación tecnológica de los sistemas productivos, lo que repercute fuertemente en su eficiencia. Igualmente la inexistencia de un esquema de asistencia técnica en manos de las comunidades y las organizaciones de productores, limitó fuertemente las posibilidades de los proyectos productivos”.<sup>14</sup>

Otros factores que influyeron en el costo-efectividad del programa fueron, “la ausencia de apoyo técnico, capacitación y acompañamiento de los proyectos, la insuficiente coordinación interinstitucional, las precarias condiciones de trabajo de los coordinadores en las micro-regiones y las consecuencias en los cambios gubernamentales. Por otra parte, factores positivos que mejoraron la efectividad del programa, sin duda fueron la participación comunitaria y el mecanismo participativo al definir los proyectos y la inversión”.<sup>15</sup>

### 3.3. Los problemas para la autosustentación de los programas

Así, los problemas que enfrentan las instituciones de desarrollo local para sobrevivir provienen de varios frentes, entre los que se encuentran los relacionados con:

- Los proyectos.
- El mercado.
- El funcionamiento de los organismos de desarrollo local.

Aún desde la perspectiva de los propios beneficiarios, los montos de apoyo recibidos son insuficientes. Lo anterior significa que los proyectos se desarrollarán en una escala menor de la programada por los propios beneficiarios, por eso, resulta difícil que cuenten con el monto mínimo necesario para que los proyectos operen a una escala rentable. Esto da como resultado una mayor incertidumbre entre los beneficiarios, situación que los obliga a establecer estrategias de endeudamiento adicionales para lograr este nivel esperado. Sin embargo, al solicitar crédito a otros agentes, frecuentemente en condiciones muy desventajosas (situación que se trataba de evitar con el apoyo), ponen en riesgo su propio patri-

monio y sus haberes, ya que, estos bienes actuarán como colateral del préstamo. De no hacerse esto, los productores se verán obligados a operar el proyecto sólo con el apoyo, lo que reducirá su capacidad para alcanzar niveles satisfactorios de producción. Esto se traducirá en el uso ineficiente de los recursos relacionados con el proyecto, o, aún más, en la eventual pérdida total de su capital.

Según se observó en las encuestas que formaban parte de la evaluación del Programa de Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el promedio de apoyo por beneficiario es de \$2,615.00. Cantidad que sólo puede ser rentable para la cría de pollos de engorda o para la producción de granos básicos; sin embargo, una proporción importante de los proyectos en este programa corresponde a proyectos de ganado vacuno y, en este mismo tipo de proyectos, los apoyos se encuentran apenas por encima del promedio general.

En Oportunidades Productivas el promedio de apoyo, es de \$2,994.00 (cuando las reglas de operación señalan un máximo de \$10,000.00 por socio). Por tal motivo, cuando se les pregunta a los beneficiarios si el apoyo recibido es suficiente, 69% de los beneficiarios contesta que no. Donde esta insuficiencia de apoyos es mayor es en los proyectos de mujeres, por eso, se acude más a la estrategia de agruparlas.

**Cuadro 9**  
Suficiencia de los recursos

¿Fue suficiente el apoyo?	Modalidad de Apoyo			Total
	Primer Paso Productivo	Crédito Social	Proyectos Productivos para Mujeres	
Si	38.90%	43.80%	16.70%	31.00%
No	61.10%	56.30%	83.30%	69.00%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Encuestas para evaluación externa 2002

El otro efecto de los apoyos insuficientes es que los beneficiarios, desde el momento en que los reciben, los consideran como simples transferencias<sup>16</sup> (lo que sucede de modo regular), entonces, los aceptan independientemente del monto, del propósito de la inversión y de su racionalidad económica. Los reciben considerándose beneficiados simplemente porque se les dé algo.

<sup>14</sup> Instituto Maya-SEDESOL, *Informe de Evaluación Externa...* p. 4.

<sup>15</sup> Instituto Maya-SEDESOL, *Informe de Evaluación Externa...* p. 9.

<sup>16</sup> O una dádiva del gobierno.



En este caso los proyectos tienen un efecto negativo similar al que tendrían cuando son apoyos solicitados por el beneficiario, con montos insuficientes, ya que, se embarcarán en una actividad que no generará productos equivalentes al esfuerzo realizado para obtenerlos.

La falta de estudios microrregionales para el desarrollo de proyectos puede llevar a una situación en la que el número de proyectos de un determinado tipo y los recursos involucrados para su desarrollo superen con mucho las necesidades y las capacidades del mercado para absorberlos eficientemente, con lo que se generará una sobreoferta regional que incidirá en ingresos inferiores a los esperados y también se expresará en una baja en la capacidad de capitalización de los proyectos, así como en mayores dificultades para su sobrevivencia.

Aún cuando un proyecto genere bienes para mejorar el consumo, pueden no ser adecuados para atender las necesidades de consumo de los propios beneficiarios.<sup>17</sup> Resulta frecuente que los operadores de los programas de inversión productiva desarrollados por el Estado se sientan satisfechos con que un proyecto genere bienes; sin embargo, cuando los beneficiarios producen bienes con un proyecto es necesario considerar que éstos, por ser resultado de un esfuerzo financiero y de trabajo adicional, deberían generar ingresos netos adicionales con los que los beneficiarios pudiesen atender las necesidades insatisfechas.

Como se puede observar, el éxito de los programas de apoyos a las inversiones productivas se debe, en gran parte, a que los recursos que llegan a los beneficiarios sean invertidos en actividades rentables, donde se generen ingresos netos positivos, de lo contrario, los beneficiarios no podrán reintegrar los recursos.

En este proceso cobra importancia que los operadores locales cuenten con los estudios necesarios para identificar las líneas de inversión rentables, con una capacitación suficiente para valorar los proyectos, y con los instrumentos y el personal para manejar los recursos financieros.

#### 4. Evaluación de los programas

Como se puede advertir, en los apartados anteriores, existen problemas para el desarrollo exitoso de

<sup>17</sup> Por ejemplo, en Aguamilpa, se desarrolló un proyecto exitoso de producción de jitomate, que a quienes lo realizaron, les brindó alrededor de ocho toneladas de producto, pero lo perdieron todo por no poder comercializarlo, ya que resulta muy caro trasladarlo de la zona productora en canoa, a un camino de terracería y de allí, a Tepic.

los programas de apoyo a la inversión productiva en regiones de elevada marginalidad y se deben a errores en el diseño de los mismos. Pero también parten de los problemas que están presentándose en la ejecución de los programas derivados de la forma en que son considerados por los beneficiarios, por los operadores locales y de la institución e, inclusive, por la forma en que se evalúan los avances de ejecución.

#### 4.1. Objetivos

La diferencia de operación entre los programas de atención a población pobre con apoyos generalizados a la realizada con programas focalizados, consiste, fundamentalmente en que los programas tienden a desarrollarse en comunidades específicas, donde a partir de la consideración de un conjunto de indicadores se ubica una proporción importante de la población objetivo. Otro elemento que reduce los gastos de operación de este tipo de programas es el relacionado con el concepto de autoexclusión. Se considera que la población que se encuentra en el área de operación del programa, que no cumple con los requisitos de la población objetivo, se autoexcluirá de su participación.

Aún cuando no está claramente señalado un objetivo de este tipo de programas se les considera de demanda, es decir, se desarrolla una difusión de éstos y de las características de la población objetivo, suponiendo que ésta acudirá a demandar el apoyo, ya sea en forma individual u organizada. Por tanto, los productores presentarán sus solicitudes de apoyo, en función de sus necesidades, de su experiencia y de la vocación regional de los recursos productivos.

Por otra parte, como muchos de los programas nuevos, aún con sus adecuaciones, forman parte de la experiencia acumulada de los organismos de desarrollo del Estado, se considera que la atención a la demanda, por parte de los programas sociales, desde fines de los años ochenta, generó un importante desarrollo de formas de organización local de la sociedad civil, que fácilmente podrían tomar en sus manos las nuevas experiencias. Tal vez por esta causa es que se considera que existen las posibilidades para que la sociedad civil asuma las responsabilidades que conlleva la transferencia no sólo de los recursos, sino de los procesos de operación local. En todos los programas, se presupone la participación de los beneficiarios en organismos de contraloría social y en los procesos de operación y gestión local.

La suposición en la toma de decisiones de las oficinas centrales de que todos estos factores están resueltos y de que las comunidades receptoras de los recursos presentan las condiciones para operarlos adecuadamente,

no los hace desarrollar una estrategia por fases en la que se tiendan a desarrollar acciones que permita a los beneficiarios, a la par que se vayan incorporando a una estrategia novedosa de participación, que tomen las decisiones sobre nuevas formas de trabajo y de inversión productiva y vayan adquiriendo las habilidades gerenciales para operar sus propios organismos de desarrollo.

De hecho, la actividad de administración de los recursos fiscales transferidos, por parte de las organizaciones financieras de los productores, es una actividad aún más compleja que la de utilizar eficientemente los recursos asignados a cada proyecto, ya que, los beneficiarios deben lidiar con un conjunto de problemas relacionados no sólo con el manejo financiero de las recuperaciones, también sobre la dualidad de funciones de ellos, como socios y operadores, como beneficiarios y dueños del capital, como prestamistas y evaluadores de las decisiones de sus propios compañeros.

Un problema recurrente es que cuando los directivos deciden las tasas de interés aplicadas a los préstamos privilegian su posición de deudores a la de gerentes. Los directivos de los organismos financieros tienden a establecer tasas de interés cercanas a cero, ya que, es lo que ellos pagarán por los créditos recibidos, pero esto va contra el objetivo de permanencia y de autosustentación de los organismos financieros creados, puesto que el valor de las recuperaciones, tenderá a ser menor cada vez, lo que terminará por descapitalizar al organismo.<sup>18</sup>

Pero si las instituciones responsables no han sido capaces de desarrollar una estrategia de implantación entre la población objetivo, tampoco han tenido la capacidad o el propósito de desarrollar cambios gerenciales para la implantación de los programas al interior de las mismas. Los indicadores de avance que se manejan, tanto en SEDESOL como en la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indios, son indicadores para la realización de obra pública y se encuentran ceñidos a la estructura programática presupuestal y no con los objetivos específicos del programa.

El personal de estructura y los operadores locales no van a ser evaluados en función del éxito de las actividades realizadas, sino por factores como la cobertura, porcentajes de avance presupuestal, población atendida, número de eventos realizados. Así, lo que se expresa en la operación de los programas es que los operadores van a estar más preocupados por el logro de estos objetivos que por los específicos del programa.

Como los programas tienen una población objetivo —que se define por localidades prioritarias y un indicador de cobertura— orientan el programa a las localidades buscando beneficiar al máximo de población posible. Esto da como resultado coberturas más elevadas que las programadas, con montos muy por debajo de los máximos

señalados por individuo. Esto se traduce en las siguientes distorsiones. En primer lugar, las entidades en que la población objetivo se encuentra muy dispersa, los operadores tratarán de orientar sus acciones a las regiones donde prevean una mayor capacidad de respuesta, aún cuando no sean las regiones o los beneficiarios de mayor pobreza relativa. Por otra parte, promoverán la conformación de grupos, aún cuando esto no sea una regla del programa, ya que, les permitirá lograr su objetivo de cobertura poblacional. El logro de este objetivo reducirá los montos de ingreso por beneficiario, lo que incidirá en una mayor incapacidad de los programas para brindar ingresos suficientes para el desarrollo de los proyectos, a su vez, afectará la capacidad de los apoyos para generar ingresos netos positivos y se reducirá la capacidad de autosustentación financiera de los programas.

Un problema serio de implantación de los programas se deriva de la forma en que los agentes que participan se consideran dentro de la propia estrategia, puesto que existen pocos esfuerzos para desarrollar entre los beneficiarios una conciencia diferente de su actividad. En el caso de los beneficiarios, existen pocos esfuerzos sistematizados para desarrollar en ellos una visión en la que se sientan coparticipes del proceso de desarrollo, donde no vean el proceso de transferencia de recursos fiscales como un proceso interminable, sino como un proceso finito de capitalización que debe de aprovechar al máximo las transferencias e invertir los recursos de la mejor forma posible.

De igual forma, los operadores del programa, en lugar de posicionarse como colocadores de recursos, deberían ser reclutados con un perfil que les permita no sólo “colocar recursos”, sino tener las habilidades para desarrollar funciones estratégicas que, a la vez que identifiquen las mejores oportunidades de inversión regional, les permitan promover programas de fortalecimiento gerencial y de manejo financiero para los directivos de los organismos financieros de los beneficiarios.

En el caso del programa de Oportunidades Productivas, la falta de visión de los operadores regionales provocó que en entidades como Chiapas, “aún cuando en la entidad se utilizó 27.02% de los recursos para la línea de Acompañamiento y Formación Empresarial, en 12 ciudades, el programa fue básicamente de capacitación,<sup>19</sup> ya que a este propósito se

<sup>18</sup> En la mayor parte de los Fondos Regionales Indígenas, aún en momentos en que en el país, las tasas de interés eran elevadas (más del 30%), los Fondos cobraban tasas de interés de alrededor del 3%, por la duración del crédito, que regularmente es de un año.

<sup>19</sup> Bochil, Comitán, Motozintla, Ocosingo, Palenque, Pichucalco, San Cristóbal de las Casas, Tapachula, Tonalá, Tuxtla Chico, Tuxtla Gutierrez, Villa Flores y Yajalón.

orientaron más del 80% de los recursos que se invirtieron en esos municipios”.<sup>20</sup>

#### 4.2. Los procesos de transferencia

En el proceso de transferencia de funciones de los programas de manos del gobierno Federal a los gobiernos locales y a los productores directos han estado presentes un conjunto de indefiniciones que al final de cuentas han generado el desarrollo de malas prácticas administrativas y la pérdida total de objetivos.

En primer lugar, los organismos federales no tienen como propósito apoyar a los gobiernos estatales y municipales para construir organismos de desarrollo local, que tomen en sus manos las funciones que les corresponde en la nueva estrategia de desarrollo.

En segundo lugar, el gobierno federal, transfiere el uso de los recursos, pero se asigna la aprobación última de los proyectos y de los montos de recursos, así como la supervisión y la evaluación de resultados. De tal forma que, los gobiernos locales quedan en el papel de colocadores de recursos, mientras que el gobierno federal se asigna el papel de expendio de cheques, pero en ningún ámbito del gobierno queda el papel de toma de decisiones estratégicas de desarrollo, ya que, en virtud de sus responsabilidades, ninguno tiene la función de hacerlo. La población objetivo queda en el papel de beneficiaria.

El resultado es que SEDESOL se encuentra prácticamente desmantelada a nivel local, por lo que quienes operan el programa y le dan seguimiento son los gobiernos estatales y, en teoría, los municipios. Sin embargo, los gobiernos estatales, no tienen tampoco una estructura para desarrollar los programas y los gobiernos municipales no lo tienen como una función.

Por ejemplo, en Oaxaca existen alrededor de 500 municipios, y en una proporción importante de ellos se encuentra la población objetivo, pero la oficina que se encarga del programa de Oportunidades Productivas, sólo cuenta con cuatro personas. Una es el jefe de departamento, que se encarga de concertar con los presidentes municipales y con el subdelegado, que es el que hace la gestión de

los recursos para la entidad, pero, además, tiene entre sus obligaciones otros programas que son a los que les destina la mayor parte de su tiempo. Otro es chofer y dos más los que se encargan de acudir a los municipios realizando las funciones de recepción, revisión de proyectos, llenado de formatos, entrega de recursos y seguimiento. Ninguno de estos dos tiene la formación suficiente para hacer una evaluación adecuada de la viabilidad de los proyectos.

Así, el principal elemento para la determinación de la población objetivo es la localidad donde viven y la única forma de comprobar si cumplen con los requisitos es la opinión de las autoridades a nivel localidad.

SEDESOL sólo tiene capacidad de hacer los convenios con las entidades, de hacer la captura de los proyectos y de elaborar los cheques. No tiene ni siquiera la capacidad para brindar capacitación a los operadores locales para el buen uso de los recursos. Sólo en algunos casos de organizaciones regionales fuertes con capacidad de interlocución, negocia directamente con ellas. Y sólo puede supervisar obras, pero no proyectos.

El proceso de transferencia sufre de muchas indefiniciones y las más graves tienen que ver con la concepción de la construcción de organismos de desarrollo local. Por lo que aún cuando se reconoce que la mayor parte de los recursos se aplican al apoyo de los beneficiarios directos, no existe garantía alguna de que los recursos se inviertan adecuadamente, menos aún de que se conviertan en transferencias para el desarrollo de organismos financieros autosustentables en manos de los beneficiarios.

#### 5. Alternativas para su mejoramiento

Los programas de apoyo a la inversión productiva tienen que contar con indicadores de eficiencia, en términos de las características de los proyectos aprobados. Generación de ingresos netos positivos, empleos y recuperación, y no en términos de cobertura. La cobertura debe de ser expresada en un indicador de proyectos aprobados contra proyectos presentados, es decir, de la demanda insatisfecha. Los apoyos a la inversión, sólo deben de ser entregados en ministraciones, cuando este proceso no afecte la operación y la viabilidad del proyecto.

Los periodos de recuperación deben ser apropiados a la naturaleza de los proyectos. En proyectos ganaderos, los plazos de pago deben ser diferenciados según el propósito de la explotación. En los agropecuarios, según el ciclo biológico de la plantación. Y en los comerciales, con la regularidad de los ingresos esperados. De otra forma, los procesos de recuperación afectan el proceso de capitalización de las unidades productivas.

<sup>20</sup> FE-SEDESOL Evaluación Externa del Programa de Oportunidades Productivas, México 2001, p. 28. Este componente de apoyo del programa, además de ser muy flexible en su utilización, no requiere recuperación, y la institución no tiene ninguna capacidad de evaluarlo, por lo que las ONG's, se transformaron en enormes escuelas, que en algunos municipios como los señalados, en teoría, capacitaron a la totalidad de la población.

Los programas de apoyo deben estar orientados a la demanda, ya que, así los beneficiarios solicitan montos y tipos de apoyo que en función de su experiencia tienen viabilidad, que puede ser mayor que el criterio de quienes les ofrecen determinado tipo de proyectos. De igual forma, quien acude a solicitar un préstamo, con ese sólo hecho establece un compromiso con su proyecto y existen más posibilidades de que, si se le ofrece algo, lo utilice adecuadamente.

La población pobre está esperando que el gobierno los apoye y cuando les ofrecen proyectos tratan de aprovecharlos a toda costa. Desde esta perspectiva, el beneficio se logra desde el momento en que reciben algo, aún cuando no tenga ningún efecto positivo en su condición de sobrevivencia, o si este es sólo temporal.

Los programas de apoyo a la inversión no deben diferenciar los apoyos en función del número de beneficiarios, ya que, éstos tienden a desarrollar estrategias que les permitan obtener el máximo de apoyo, por lo que constituyen grupos familiares formales y, en realidad, uno de ellos se queda con el proyecto. Por lo general, la población pobre que tiene experiencia en la participación de programas de esta naturaleza sabe que con el simple hecho de contar con copias de las credenciales de elector de los miembros de su familia puede formar un grupo, aún cuando sus familiares no se encuentren en la localidad. En Metlatonoc nos tocó visitar un proyecto de pollos, donde la mayoría de los beneficiarios no se encontraba en la localidad y nunca habían recibido nada. Un pequeño núcleo era el que vivía en la comunidad y éste fue el receptor del apoyo, que no beneficiarios, ya que, les ofrecieron un proyecto de granja avícola, donde no hay electricidad y el único recuerdo que cada quien tenía eran los comederos que les tocaban y los focos.

El monto de inversión deben estar limitado según el propósito. Un apoyo para tortillería debe alcanzar para eso y se debe de tener claro que se opera con un máximo de dos personas.

Una camioneta de transporte de personas no puede ser un proyecto para más de dos personas, donde se debe tener cuidado de que uno de los miembros del proyecto sepa manejar. En Tlachichilco, Veracruz, en un proyecto de camioneta del fondo regional los beneficiarios tuvieron que contratar un chofer, ya que, nadie la sabía manejar.

Debe existir gran claridad sobre el destino de las recuperaciones: si estas se van a utilizar para la capitalización de las personas, el recurso debe ser propiedad de él y se deben establecer las condiciones y el periodo para que los utilice.

El dinero no puede ser propiedad de la comunidad, ya que, eso no existe, cada persona tiene mecanismos para establecer ese concepto y los interpreta a su manera.

Por ejemplo, algunos Fondos Regionales se han constituido en ARIC y los verdaderos dueños de los recursos de las comunidades son los que aparecen en el acta constitutiva. Es decir, se privatizaron recursos públicos y se excluyó al resto de la comunidad de los beneficios.

### **¿Quiénes quedaron en la ARIC?**

Deben establecerse criterios claros para identificar a los beneficiarios. El más importante en las comunidades de alta y muy alta marginación es el de participar en el programa Oportunidades. El criterio de autoexclusión no funciona. En todas las evaluaciones se aprecia que los beneficiarios no son los más pobres, sino de los pobres que están más enterados.

Los periodos de entrega de los recursos deben ser acordes a la oportunidad de las inversiones. El apoyo a la producción agrícola se deben aplicar antes de la etapa de siembras, o si son de fertilizantes antes de que se requiera la fertilización.

Los apoyos a la realización de otras actividades como las ganaderas, industriales o comerciales, en caso de que no sean estacionales se pueden acordar en cualquier periodo, pero en el caso de las estacionales deben de apegarse al aprovechamiento de la temporada.

Por último, las autoridades estatales y federales deben desarrollar estrategias para mejorar el desarrollo de transferencia, donde su papel más importante se concentre en el apoyo a la construcción y desarrollo de las habilidades de los beneficiarios, para constituir y operar sus propias organizaciones productivas. Así, los indicadores de gestión deben considerar, en primer término, no la realización de cursos y número de beneficiarios, sino la construcción de entidades exitosas de los productores.

El éxito de su gestión no está en cuántas personas apoyan, sino en cuántas logran el éxito con su apoyo.



### Bibliografía

- ◆ Canabal Cristiani, Beatriz, “Migración desde una región de expulsión: la Montaña de Guerrero” en *Cuadernos Agrarios* (nueva época) 19-20, México 2000. p. 170.
- ◆ *Diario Oficial de la Federación*, Viernes 15 de marzo de 2002.
- ◆ FE\_UNAM-SEDESOL, *Evaluación externa del programa Oportunidades Productivas 2002*, México, 2002.
- ◆ Facultad de Economía-SEDESOL, *Evaluación Externa del Programa de Crédito a la Palabra, 2000*, México 2001.
- ◆ INEGI, *Censo General de Población 2000*, México 2001.
- ◆ INI, *Reglas de Operación del Programa Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos indígenas 2001*, México 2001.
- ◆ INI- SEDESOL, *Fondos Regionales de Solidaridad (Manual de Operación)*, Ed. INI, México 1993.
- ◆ Instituto Maya-SEDESOL, *Informe de Evaluación Externa del Programa de Fondos Compensatorios, Región Cañadas, Chiapas*, México 2001.
- ◆ UAM-Azcapotzalco-SEDESOL, *Evaluación externa al Programa Fondos Regionales Indígenas 2001*, México 2002.



Sergio Elisea, *La modernidad como carga*, 2006.