

THE WORLD BANK GROUP ARCHIVES

PUBLIC DISCLOSURE AUTHORIZED

Folder Title: Shelton H. Davis files - Mexico- Marginal Areas - Reports, Correspondence

Folder ID: 1848858

Series: Research, project support, and reference files

Dates: 04/01/1999 - 11/24/1999

Subfonds: Shelton H. Davis files

Fonds: Records of Individual Staff Members

ISAD Reference Code: WB IBRD/IDA-STAFF-18-02

Digitized: 07/25/2023

To cite materials from this archival folder, please follow the following format:
[Descriptive name of item], [Folder Title], Folder ID [Folder ID], ISAD(G) Reference Code [Reference Code], [Each Level Label as applicable], World Bank Group Archives, Washington, D.C., United States.

The records in this folder were created or received by The World Bank in the course of its business.

The records that were created by the staff of The World Bank are subject to the Bank's copyright.

Please refer to <http://www.worldbank.org/terms-of-use-earchives> for full copyright terms of use and disclaimers.



THE WORLD BANK

Washington, D.C.

© International Bank for Reconstruction and Development / International Development Association or

The World Bank

1818 H Street NW

Washington DC 20433

Telephone: 202-473-1000

Internet: www.worldbank.org

PUBLIC DISCLOSURE AUTHORIZED

MÉXICO

The World Bank Group
Archives



1848858

R2004-149 Other # 30 Box # 212137B
Shelton H. Davis files - Mexico- Marginal Areas - Reports, Correspondence

DECLASSIFIED
WBG Archives

**TRAS
PARENCIA**
SOCIEDAD CIVIL

*Información
Sobre Proyectos
Financiados
Por la Banca
Multilateral
En México*

**REUNION ENTRE ORGANIZACIONES
Y FUNCIONARIOS VINCULADOS AL PROYECTO
“DESARROLLO RURAL EN AREAS MARGINADAS”**

México, Distrito Federal

6 y 7 de Junio de 1999

PRODES CUICATLAN

PRODES MAZATECA ALTA

COCIHP

UCIBAC

AMATEC VERACRUZ

SAGAR

SHCP

BANCO MUNDIAL

S.S.S. LA FLOR MAZATECA

TETZACUAL, VERACRUZ

AGRUPACION XOCHITEPETL

I. INTRODUCCION:

Esta relatoría rescata los antecedentes, temas y acuerdos de la Reunión I realizada en la ciudad de México, en torno al Programa de Desarrollo Rural en Areas Marginadas (PDRAM), entre representantes, vocales y asesores de organizaciones y comunidades provenientes de Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz con funcionarios federales de la Secretaría de Agricultura Y Ganadería (SAGAR), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y el Banco Mundial (BM).

En su carácter de Organismo Civil, Transparencia S.C., - de quien se detalla mayor información en el anexo 1, - intervino como instancia facilitadora en la promoción y concertación de esta reunión, con el fin de fomentar un diálogo directo y constructivo entre las partes, que permita sumar esfuerzos y aprender lecciones para mejorar la eficacia y la eficiencia del PDRAM.

En general, el interés de las organizaciones se centra en generar y sostener un proceso de trabajo participativo e incluyente y el de motivar a que las instituciones involucradas y Banco Mundial, consideren la necesidad de sostener un espacio de diálogo permanente y sistemático en el que se expongan los puntos de vista de las partes, tomando acuerdos que favorezcan el desarrollo regional.

La reunión se efectuó el día 6 de Junio de 1999 en las instalaciones de la Dirección General de Programas Regionales, con la presencia de 15 representantes de organizaciones y comunidades, vocales de Consejos de Desarrollo Regional y asesores de organizaciones de productores, de las regiones de Cuicatlán, Mazateca y Mixe de Oaxaca, de la Huasteca Serrana y Planicie Huasteca de San Luis Potosí y la Huasteca Veracruzana.

Por parte de SAGAR, participó el Director General de Programas Regionales, el Director del PDRAM, el Subdirector de Planeación Regional y el Subdirector de ¿? (Humberto Pérez Villaseñor; de parte de la SHCP, se contó con la participación del Subdirector del Area de Crédito; por parte de Banco Mundial participó el Gerente del PDRAM y un especialista de Socioeconomía y Cultura a nivel nacional.

Este documento, también integra la Relatoría de la reunión de información y conclusiones efectuada el día 7 de Junio con el Subsecretario de SAGAR, el Director de Desarrollo Rural y el Coordinador General de Extensión y Desarrollo Tecnológico.

I. REUNION 6 DE JUNIO DE 1999:

Después de la presentación de participantes, el Director General de Programas Regionales agradece la presencia de todos, proponiendo dejar la reunión abierta e iniciar con una exposición por parte de las instituciones para dar un marco general en cuanto al PDRAM. Hay coincidencia en ello y se da a conocer el orden del día preparado por las organizaciones, que incluye:

1. La presentación de funcionarios, representantes y del orden del día.
2. Información básica sobre estructura y funcionamiento del PDRAM.- Intervención Institucional
3. Planteamiento de problemas y propuestas de las organizaciones. Intervención de las Organizaciones
4. Acuerdos de trabajo.

1. BANCO MUNDIAL:

A través del Gerente del Proyecto, se efectuó la presentación de los antecedentes del PDRAM y la mecánica con la que opera el banco mundial.

Se ubicó que en 1995 con apoyo de FAO y Banco Mundial, se realizó un diagnóstico en la Huasteca y en el estado de Oaxaca para lo cual hubo fondos importantes. A fines de ese año este apoyo se paró por no estar integrado en el Programa Normal del Gobierno Federal.

En 1996 SAGAR propuso integrarlo al Programa Alianza para el Campo (PAC), porque le daba acceso a retomar el trabajo de preparación efectuado aplicando recursos fiscales del gobierno y se empieza a operar a finales del 96 inicios de 97.

Se procesa en Banco Mundial y en Febrero de 1998 se firma la aprobación de 47 millones de dólares.

El PAC es una referencia para la entrega de recursos al gobierno.

Hacienda los canaliza a SAGAR dentro de su mecánica propia de presupuestación.

SAGAR en su presupuesto federal ya incluye el recurso del Banco Mundial y excepto por algunos trámites para su comprobación SAGAR no ubicaría que hay recursos crediticios en sus partidas.

El BM solo puede financiar a México en caso de contar con un respaldo fiscal equivalente. Esto modifica la manera en que opera el banco.

Se etiquetan los recursos a los programas de SAGAR y se ubican en la mecánica operativa de los programas de gobierno.

En realidad, el incentivo no es tanto, es coyuntural en función de la economía de México.

El Banco reconoce que es SAGAR, que cuenta con su presupuesto, con sus líneas y que tiene un financiamiento externo que está sujeto a requerimientos.

El Banco sustituye un presupuesto en pesos, no en dólares y entra en la mecánica operativa del gobierno tratando de adecuarse o modificar para coincidir con las decisiones propias de México.

El préstamo se hace efectivo desde hace más o menos 6 meses.

SAGAR plantea extender el programa a otras regiones con financiamiento externo.

Comentarios:

- Es importante que se entienda que son proyectos del Gobierno Mexicano; el interés es sobre el destino, uso y cumplimiento de normas del Banco en referencia a que son recursos crediticios, lo cual los diferencia de lo que se hace con recursos propios. De ahí la necesidad de conocer como se comporta este financiamiento.
- La evaluación efectuada por Banco Mundial y el Gobierno Mexicano en cuanto al combate a la pobreza extrema, - tomada como base para plantear el programa,- destacó como importante para este fin, la necesidad de la coordinación institucional efectiva, de asegurar la participación de los destinatarios en las diferentes etapas, de privilegiar los proyectos productivos.

- Se agrega como complemento que el planteamiento de este programa tiene como antecedente el DR1, donde hubo una fuerte inversión social, con tequio, faena, material de la región y algunos recursos financieros, se creó infraestructura social, a diferencia de lo que plantea el de Combate a la Pobreza Extrema.

Ante la duda sobre el papel de **Transparencia**, se expuso lo siguiente:

Se entiende como equipo de apoyo vinculado a organizaciones sociales, que desde 25 años y desde otras formas de articulación profesional; actúan en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos y ubican como importante el contar con información para aprovechar al máximo los recursos de la banca crediticia.

Para Transparencia es importante:

Que haya un sentimiento de apropiación de los proyectos en el combate a la pobreza extrema.

Que se tome en cuenta la energía social que se aplica para su desarrollo, obras que con un poquito de dinero y un mucho de trabajo, potencializan el trabajo de los afectados.

Es un organismo pequeño, que trabaja en convenio con las organizaciones sociales que están en el área de influencia, colaborando con los representantes nombrados, ayudando a entender al máximo y apoyando en la evaluación.

Esto, en el interés común de que se aprovechen al máximo los recursos disponibles en el combate a la pobreza extrema.

2. SAGAR:

Ubica la semejanza en las preocupaciones y considera importante recuperar el mapa de organizaciones consideradas en Oaxaca y las Huastecas: En las Regiones Mixe, Mazateca y Cuicateca de Oaxaca, hay 150 organizaciones y organismos reconocidos.

Que éstos actúan desde distintos ángulos en cuanto a proyectos productivos, recursos naturales, información, con preocupación auténtica sobre la situación y sobre el cómo salir de los rezagos más marcados.

Ubica a Transparencia como una más de las instancias que se encuentra en esta tarea; que es una primera vez, que se considera bien ya que, - sean instituidas formalmente o no -, importa que sean partícipes, se pide que se entienda que más que queja es abrir una etapa en la que haya más inclusión en las regiones.

Se consideró importante aclarar que:

- El crédito externo ligado a Banco Mundial, no son recursos frescos vía dólar, ni representa recursos fiscales como adicionales en las regionales, que en su cobertura de carácter financiero lo que se recibe son los recursos fiscales; el endeudamiento es del Gobierno federal, quien es el responsable de cubrirlo.
- Este programa en la perspectiva de productores y comunidades representa que para la sociedad rural, las instituciones y organismos civiles es claro que el trazo del programa es descentralizado; ésto debido a que los recursos fiscales se transfieren a los Estados e ingresan a un Fideicomiso en el que combinando con recursos estatales, se sufragan los proyectos elegibles en los Consejos.
- Que la participación en los Consejos es relevante ya que en el manual de operación se configuran como órganos en los cuales productores y comunidades tienen la posibilidad de intervenir en la decisión de ciertos Proyectos.

Se describe que en algunos casos se tardó en constituir el Consejo, que en otros, aún no se consolidan, que están instalados, que tienen un montaje y un proceso en marcha y que próximamente se hará en Veracruz.

Que el grado de gestión y decisión obedece a la capacidad de las organizaciones y depende de los productores para crearse vida y fuerza para la autogestión, no solo para el PDRAM, sino para los programas gubernamentales en operación.

Se mencionó el caso de San Luis Potosí en cuyo Consejo se va ganando para incidir más en las decisiones, al igual que en la Huasteca Hidalguense.

Que en el caso de los Consejos Oaxaqueños, también están ganando en base a reuniones constantes, análisis, autocríticas.

Que los Consejos no están exentos de problemas, con debilidades, pero que se han hecho gracias al PDRAM.

Se insiste en que los Consejos son lugar de encuentro donde está presente la acción de comunicación y donde las instituciones aprenden a cómo ceder espacios de acuerdo a lo que se requiere.

Se insiste en que este es el foro que hay que privilegiar, informando que se ha ido 15 veces a Oaxaca y que también se ha ido a la Huasteca, que por norma están fuera del centro de la república, están desconcentrados, y que no se tiene la capacidad de disponer a nivel central.

Que esto es importante para los interesados en aportar, buscando siempre transmitir sus gestiones de las zonas en instancias como los Consejos.

Se concluye en que no hay recursos adicionales por la presencia de recursos externos y que, los productores tienen como recurso los Consejos de Desarrollo Regional para participar.

3. ORGANIZACIONES:

Mazateca:

Sería bueno que esto realmente bajara a la comunidad, a lo mejor usted recibe un informe de distrito o estatal todo bien maquillado.

Queremos resolver los problemas de los consejos regionales, pues es lamentable como operan.

El Manual nos faculta, está muy bien, pero no se aplica en realidad nos imponen, hay rezagos, se violan acuerdos.

Hemos actuado de buena fe pero hay burla de parte de los funcionarios.

Por ejemplo, fue una decisión de Consejo efectuar una reunión el 24 de Mayo en Huautla de Jiménez para los 19 municipios en la que se explicaría lo del programa y los funcionarios hicieron la reunión en San Jerónimo Tecolal lugar con otros destinatarios.

En anteriores reuniones se ha planteado, tuvimos fuertes problemas....

Es necesario tomar medidas, qué es lo que hay que hacer....

Hoy tenemos técnicos en la región propuestos por INCA, quienes hacen su trabajo a su manera, fuera de realidad, con proyectos mal orientados; hemos pedido que haya cambios pero hay quien los protege.

Pedimos que haya reuniones de información en las comunidades que se regule en las dependencias para que no caigan en esos errores.

Que este diálogo no quede en el aire.

Eliseo (cambiar nombre por región)

Venimos aquí porque hay problemas.

Hace dos meses nos reunimos aquí para programar una reunión estatal pero no se hizo.

A las últimas reuniones no van ni SAGAR, ni Gobierno del Estado, ni las demás instituciones, ni los presidentes municipales... se niegan a firmar la convocatoria.

Por más que buscamos nadie puede atender.

97 no se ha acabado de aplicar, 98 cuándo y ya vamos a mitad de 1999

En cuanto a que las organizaciones tienen que asumir los gastos de participación, ... nadie puede atender por más que buscamos.

La consecuencia es que en la región nos echan la culpa de que no hacemos las cosas que no se aprueban los proyectos, y todo eso nos hace quedar mal con la gente.....

Ustedes tienen el deber de vigilar y dar instrucciones.

Nació mal, pero no vamos a seguir mal toda la vida, necesitamos corregir...

Siempre dijimos que iba a ser un proyecto piloto.

Si es nada más un programa de SAGAR, se lo hubieran dado nada más a la SAGAR...

Venimos a que nos comprendan y a saber si nos podemos reunir con ustedes en la región.

Zona Mixe.

Se presenta el mismo problema, en 97 no hubo reuniones. El 27 de mayo de este año, dicen que se avisó, pero no es cierto que se reciben las convocatorias, solo llegaron 5 organizaciones y gran cantidad de funcionarios públicos.... hoy se anuncian 411 mil, pero solo 5 se presentaron en esa reunión, no se les aviso a todos.

Solo se cuenta con un técnico, pero parece que se ha politizado y para apoyar en las zonas marginadas es necesario no identificar partido ni credo....

San Luis Potosí:

En cada lugar hay particularidades en los consejos y aún cuando en común tratamos de reforzarnos nuestras ideas, propuestas y proyectos, no avanzan.

En la Huasteca Potosina en 97 no hubo dinero para Proyectos de los productores, sin embargo a Agrosierra se le dotó de 700 mil pesos que estuvieron totalmente fuera de norma.

En 1998 se constituye el consejo pero no se ha resuelto, las instituciones deciden como aplicar los recursos.

Agrosierra logró tener en 1998, 4 técnicos pagados por el programa, sin autorización del Consejo e igualmente para 1999.

Las instituciones imponen los técnicos aunque las organizaciones tengan propuestas....

Hemos insistido en que los técnicos ayuden a plasmar las ideas y a realizar los estudios específicos.

Son mínimos los recursos que se aplican en participación,

En cuanto a los recursos de capacitación, se aprueban las propuestas de los técnicos no las de las organizaciones y comunidades.

Lo mismo pasa en cuanto a los proyectos, se aprueban proyectos de los técnicos que no son sustentables.

Ustedes estuvieron y se planteó la necesidad de revisar las comunidades.

Queremos proponer que conjuntamente hagamos una evaluación en diferentes lugares elegidas al azar, que se puedan dar este tipo de reuniones de seguimiento con ustedes.

Faustino (cambiar nombre por región)

Estamos en la misma situación los técnicos conjuntamente con las dependencias son los que mandan... nos dieron bulbos de gladiolas sin asesoría técnica.

Se preocupan más por canalizar los recursos a las empresas... quisimos impulsar la generación de abonos orgánicos y nos dijeron que no, que hay que aplicar agroquímicos.

Donde está el respeto a esa labor que nos corresponde a nosotros, la práctica se contrapone a los objetivos y mecanismos de este programa .

Cómo es posible que como consejeros no sepamos de los gastos de operación .

Necesitamos contar con su presencia.

Veracruz:

Los diagnósticos no regresan a la comunidad; los proyectos surgen de la interpretación de los técnicos.

A pesar de que dividieron la región en varias zonas, ofrecen los mismos paquetes de proyectos (cerdos, aves, cultivo de maíz) en todas las zonas.

No hay impacto en las organizaciones en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida.

Los técnicos no manejan o transmiten información a las comunidades, se está tomando como un programa asistencial más y se está perdiendo todo el potencial por no orientarse a proyectos

productivos y sustentables ...En Veracruz no se cuenta con esos foros que se mencionan, no se cuenta con consejos.

El Programa se maneja a nivel de grupo, ni siquiera de comunidad; se desconoce la fuerza y organización estructural de la comunidad, propiciando la desintegración, ya que se enciman instancias como los comités de proyectos.

Cuicateca:

El planteamiento es bueno pero no se cumple...

Cuando solicitamos dinero para ir a las comunidades se niegan los recursos o se imponen montos mínimos para operar. Hace un año se radicaron 3 mil pesos durante 5 meses y ya... hemos aguantado por los aportes de la comunidad.

Nos imponen técnicos con trabajos que no deben ser, se presentan en las comunidades impulsando a CCI, en nuestro nombre y nosotros ni sabemos

Queremos que nos den nuestro lugar como consejo para tomar decisiones, disponer efectivamente de los recursos.

Si el programa ya arrancó que arranque bien.

Mazateca:

La Mazateca es reconocida como región cafetalera; como ciudadanos se ha estado pendiente de buscar proyectos productivos alternos y de participar en los proyectos de gobierno, pero se aplican de manera política.

Queremos conocer quien es responsable del Programa.

La SAGAR y CEDAF, se lo disputan, transmiten diferente información. El CEDAF tiene su propia Comisión Dictaminadora y de Validación.

Zamora es el directo responsable de contratar a los técnicos, y no ha aceptado la propuesta que hemos hecho en cuanto a contratar técnicos de la región.

Validan sus altos gastos de operación con quien ven más atolondrado; el consejo no tiene local, no tiene nada.

Queremos que el consejo funcione.

Que a las organizaciones se les reconozca para conformar los consejos pues son los funcionarios quienes determinan y aplican ... se necesita contar con copia del escrito.

Hay rezago en planteamientos, si nos vamos al anuncio de 97, es un fracaso no funciona como se plantea. nosotros podemos hacer localmente los reglamentos.

Nos preguntamos que tipo de medidas habría que tomar para que se asuma nuestra participación, ¿tomas, bloqueos?

En relación a lo expuesto por las organizaciones, se abundó en la problemática existente de manera diversa.

No hay apoyo para giras de intercambio, ni vehículos

En la Mazateca están pendientes los fertilizantes del 97 y que éstos fueron distribuidos en Cuicatlán sin que se haya consultado en el Consejo

Los técnicos cobran y el Consejo no ha logrado recurso para pagar la renta y a la secretaria le tarda en llegar su salario.

En Matepec los huertos familiares no funcionaron, las semillas no prendieron.

SAGAR, SEDAF, los técnicos, hacen compromisos con los compradores.

Hay celos entre SEDAF y SAGAR

Hay técnicos que quieren meter ideología o religión afectando a los productores.

Que hay la necesidad que se destine el recurso a lo que está orientado.

Transparencia:

Se expresa que referente a la exposición sobre el programa, hay coincidencia.

Que esta reunión es resultado de una serie de inconformidades sobre el funcionamiento en las diversas regiones.

Que existe preocupación de que SAGAR siga manejando que el programa es un éxito.

Una vez más se pide que lo expuesto, se tome en cuenta para llevar a cabo una evaluación seria en las regiones.

Se menciona que hay desconocimiento sobre como opera el programa, se maneja de manera distinta, se maneja de manera clientelar y no hay coordinación entre las instituciones.

Se ubica que Transparencia constituye solo un medio para esta reunión que desde hace un año solicitó una entrevista.

Se mencionó que en algunos proyectos del Banco, las traducciones son oficiales y a tiempo, por ejemplo la traducción oficial de el Proyecto de SEMARNAP, más reciente, de menor monto y duración.

El interés de Transparencia no es obstaculizar ni crear problemas innecesarios, sino aportar.

4. SHCP:

En primer lugar aclara que los Proyectos son de México; que el gobierno ejerce con recursos fiscales, los cuales se comprueban ingresando dólares que no vemos y se aplican p. e. a pago de deuda. SAGAR asume el compromiso de ajustarse a algunos procedimientos administrativos.

También se explica que en el proceso de aprobación el Ejecutor define el Programa y el BM hace su misión de preparación; que posteriormente una vez que se negocia el proyecto, sale el PAD; se convierte en público, hay firma de documentos legales.

El ejecutor es SAGAR, el proceso de descentralización implica que los recursos pasen a través de fideicomisos estatales.

El Banco Mundial no instruye, financia un proyecto del Gobierno Federal, SAGAR toma las decisiones, que son dadas a conocer al BM para que el Proyecto fluya; el BM hace recomendaciones que pueden o no ser tomadas en cuenta.

Se aclara que Banco Mundial no diseñó ningún manual, que el Manual Operativo es de SAGAR, por tanto no hay nada que traducir.

5. ORGANIZACIONES:

- Se expresa total acuerdo en que los problemas se han de resolver en cada región, pero que es necesario que ayuden a que realmente los consejos puedan operar en forma óptima.
- Que en San Luis, el próximo 15 se efectuará la reunión de revisión del programa 99; que interesa evaluar el trabajo del Despacho INDER; que interesa que estén presentes.
- Que se programe en forma conjunta reuniones en las regiones.
- Que se mantenga este tipo de reuniones para dar seguimiento.
- Que la asignación de recursos sea a través de fideicomisos regionales o algo intermedio para agilizar su liberación.
- Que se pueda lograr la asignación de recursos para sostener la participación y el intercambio a los diferentes niveles.

Se pregunta además sobre las diferencias que hay entre el PDRAM y el Programa de Atención a Zonas Prioritarias ya que son muy similares.

Se reitera la solicitud a Banco Mundial, para que en base a la norma 4.20, más adelante se pueda contar con una traducción oficial.

6. BANCO MUNDIAL:

Se expresa que se habla de un Proyecto con una visión verdaderamente nueva, de una manera diferente de hacer Desarrollo Rural; que hay reconocimiento de que su diseño plantea nuevas formas... que se ha negociado, que se ha diseñado, que se ha defendido y que hay el interés que este proyecto opere como está normativizado.

Que el en Proyecto hay normas, hay estructura en cada lugar, el Banco es aliado, se está buscando lo mismo.

Considera importante buscar soluciones que realmente ayuden; que es necesario reconocer la historia, que hay resistencias; que quizá falta propiedad de la gente en el proyecto, falta apropiación a nivel intermedio, entre el nivel federal y de la base.

Informa que se ha actuado, que se ha presionado; que en Oaxaca se ha tratado el mismo problema con SEDAF, de ahí que se pensó en Despachos, en Vocalías.

Que se ha planteado la Comisión de Dictaminación y que se ha expresado que si no sirve, que se saque.

Explica que también hay posibilidades de cerrarlo; que quizá se han planteado demasiadas expectativas que no se pueden cumplir y sea mejor cerrarlo.

Exhorta a que si se ve potencial, es necesario defenderlo de manera crítica pero constructiva.

Considera que en Oaxaca las cosas están cambiando con el nuevo gobierno y que quizá valga la pena seguir empujando por ambos lados.

Por otra parte, reconoce que hay falta de información y que es grave que no se cuente con el Manual.

Considera importante darle buena fe y el beneficio de la duda; en Oaxaca ha habido problemas exógenos debido a la no liberación de presupuesto estatal, que derivó en la no liberación del presupuesto federal y el programa no se ejerció en 97-98; ahora nos dicen que está mejorando el deber es tener un mínimo de confianza.

Por otra parte se informó que no se tiene obligación de traducir, que es un acto de buena voluntad entre SAGAR y ellos.

Que la traducción entregada al inicio de la reunión es No Oficial porque no lo hizo el Departamento de Traducción. Se informó que cuesta más hacer una traducción oficial (100 usd por página traducida).

Ante esto, se reiteró que las organizaciones y comunidades son quienes necesitan contar con esa información.

7. SAGAR:

Es importante que los Organismos Civiles no introduzcan confusiones, no siempre están bien vinculados.

Las organizaciones han demandado 47 millones de dólares; no son recursos adicionales, son recursos nacionales; es del Gobierno de México y las Zonas Marginadas.

No hay Proyecto del Banco Mundial; la SAGAR no reconocía esto como motivo de trabajo hasta este sexenio que hubo instrucciones; SAGAR diseñó con la cooperación de nacionales y extranjeros.

La Subsecretaría planteó articular la estrategia para el factor productivo en dos líneas: trabajo en campo y la cooperación internacional con FAO y técnicos de BM para acompañar.

Desde 1995 se trabaja en comunidades, en Oaxaca se presentaron 16 organizaciones sociales, 8 Organismos Civiles y dependencias.

Se logra articular una concepción que coincide, aún no se acaba: influyen los operadores, aún no hay todos los elementos e instancias, pero se va caminando.

El desarrollo fue disímulo; en otras zonas mucho más dúctiles, rápidas, fáciles, ahorrando problemas y reparando errores, hemos aprendido; en Oaxaca y Huastecas ha sido más difícil que en los nuevos estados.

Se reitera que si se requiere apoyo, se apoya; pero que este no es un foro de resolución.

Que es como decir que el que se lleva, se aguanta; que si en los consejos hay presencia y predomina el que grita, hay que ganar terreno.

Se plantean nuevamente casos específicos de la Cuicateca y Bajo Mixe, en cuanto a los técnicos, que no se refuerza la estructura de representación, en cuanto al uso político del programa.

Que se está de acuerdo que los técnicos den servicio a las organizaciones, pero que no solo a ellas pues la mayor preocupación es la comunidad.

Que importa atender a las unidades familiares.

Que no se trata de que las organizaciones utilicen ese espacio para llevar prácticas clientelares, que también hay burocracia social, no solo gubernamental.

Que esto es legítimo pero no de forma corporativa, centralista o clientelar.

Que es necesario proponer un sistema de relación desde las comunidades.

Contar con una Red de extensionistas para apoyo especializado.

Se dice que en San Luis Potosí, haya un cambio de dinámica regional a partir del despacho; que haya planes de desarrollo, reuniones de Consejo.

Que en Oaxaca hay nuevas líneas de entendimiento entre SEDAF y Gobierno del Estado, que se ha tenido conocimiento de los problemas de la Mazateca; que están aproximándose los recursos 99.

Que en Veracruz, hay que retomar enfoque y método para avanzar.

Que hay la disposición de acompañar ciertos encuentros a nivel estatal y regional para destrabar el flujo de recursos.

Que no se necesitan intermediarios para hablar directamente.

Que se entiende el esfuerzo de trabajo en las zonas con Transparencia, S.C., pero también hay otras.

Que es necesario ir a los Consejos a instalar nuevas mecánicas de entendimiento.

Que no se apele tanto a la Institución como a sí mismos.

Que en Oaxaca se tratará de dar una rápida respuesta allá, ventilar con todos la operación de los Consejos, de hacer fluir recursos, contar con equipo técnico y efectuar una evaluación.

En cuanto a verse en seguimiento:

Que se generen y aseguren Consejos Consultivos con organismos no gubernamentales, periodistas, dependencias y que nos vigilen a todos; que no haya informados privilegiados, sino información recurrente.

(Se informó que falta material de difusión debido a falta de personal y que se elaboró el Manual Operativo 99, que contará con una versión simplificada.)

Se invita a, - más que buscar controversias,- tener una estrategia común.

Reunirnos en los Estados para destrabar.

Que en los estados se logren Consejos plurales, sin burocracia social, sin burocracia institucional, sin verticalismos, sin corporativismos.

Hacer evaluaciones en las regiones

Corregir el factor técnico, proponiendo como alternativa despachos a concurso para responder a las decisiones de los Consejos.

Que el Consejo debe ser la autoridad sobre el técnico.

Se informó que en Guerrero el Gobierno aceptó instaurar fideicomisos regionales, en los que SAGAR asume la asignación de recursos a las comunidades en función de sus planes de desarrollo.

Que tener autoridad no representa el control de la chequera.

Que el manejo directo de recursos da señales positivas, pero se presentan problemas administrativos en la comprobación de gastos como es el caso de Veracruz en donde no hubo control de las comunidades, indica que se refiere a problemas de control, no de corrupción.

Que en tanto se descentralizan los recursos pueda haber respuesta de los Consejos en las regiones.

Que haya mayor **contraloría social** y rendir cuentas, instaurando un Consejo Consultivo.

Se informa que en 99 habrá articulación del Programa de Café con el de Zonas marginadas.

La **Coordinación Institucional**, se abordará entre 8 dependencias: Salud, Educación, Comercio, SEMARNAP, SAGAR, SEDESOL, SRA, SCT, que se reúnan para tener bases de instrumentación y presupuestos para el 2000, sobre una misma orientación.

Se contemplan 36 regiones prioritarias para ampliar recursos y ensamblarlos, sin ser recursos adicionales.

Se anuncian Talleres futuros (15 días) en las regiones, para efectuar diagnósticos, participación social, proyectos productivos, descentralización.

Que en general, solo SAGAR, está convencida de los Consejos.

Transparencia, S.C.

Se parte de que los CDR fueran un mecanismo ideal:

Sin embargo se encuentran: funcionarios resistentes al nuevo estilo de gobernar; se opta por lugares de trabajo dúctiles, neutralizando y aislando a las organizaciones regionales.

También se encuentra una estructura de poder regional, compuesta por agentes locales que concentran la riqueza y que normalmente son quienes cooptan las políticas públicas.

Las organizaciones regionales responden a esos poderes como mecanismo de defensa. Buscan el camino para evitar confrontaciones y tener logros.

Habría que ubicar los costos hombre y sociales, en tanto se encuentra la fórmula.

Hay que aceptar la participación horizontal de las organizaciones de base, aunque también haya problemas y diferencias.

Los derechos en el ejercicio ciudadano, la Ley de Planeación Democrática, no manipula, no ofrece, no desinforma, no sataniza, (no nos vimos, pero si nos vemos); conlleva a responder con capacidad técnica profesional, conocimiento regional, confianza de organizaciones y deseo de luchar profesionalmente en el combate a la pobreza extrema.

Banco Mundial:

Es necesario no buscar controversias donde no existen

En las comunidades nos dicen que es un proyecto con mucha demanda.

Que se ayude para hacer marchar el programa (no para buscar chamba con B.M.)

Hay pocos recursos para las 30 regiones, ¿se para en Oaxaca?

Se pueden tomar decisiones sobre posibilidades de operar donde no hay problemas.

No es necesario destrozar las buenas voluntades que se hemos venido teniendo.

Lo importante es que hay compatibilidad; pueden visitar las 3 oficinas cuando vengan.

Ante pregunta en cuanto a la posición hacia el reconocimiento de las organizaciones y el apoyo que hay hacia empresas como Agrosierra:

SAGAR:

La respuesta es que se pretenden Consejos abiertos, representativos, vivos y fuertes para ventilar Proyectos de todo mundo.

Consejos con Autoridad, entendida no como ser el jefe, no autoridad por decreto sino haciendo esfuerzos representativos en cuanto a la burocracia institucional y la burocracia social.

Que no se trata de hacer aquí un parlamento donde estén todos, y en donde no se pueda dar solución a los puntos de cada quien.

Se reitera que con las organizaciones es necesario romper el clientelismo y copamiento que deja de lado a muchas comunidades; que acontece que se presentan proyectos por cercanía al liderazgo o que el líder no lleva planteamientos de la comunidad.

Que se requiere hacer un esfuerzo de capacitación con organizaciones y burócratas.

Que en cuanto a la descentralización, no se descarta la posibilidad de administrar previendo que ésto no lleve a jaloneos; que si esto sucede, suceda sin crear problemas.

Que en cuanto a la Asistencia Técnica, es mejor contar con despachos que con técnicos contratados, con mayor control del Consejo, aceptando una entidad profesional.

Que se plantean vocalías, que hablen por los Consejos a nivel Central del Estado, en las Comisiones de Desarrollo Rural.

En cuanto a los Consejos Consultivos, se retoma que no es aquí, sino en los estados, con las dependencias y con personas u organismos con autoridad moral, con prestigio profesional, que gozan de presencia pública.

Se menciona al Instituto Maya en Guerrero o Asesoría Alternativa en las Cañadas de Chiapas, que cuentan con experiencia de 30 años en la zona.

Se expresa el compromiso de que en la Huasteca Potosina, podría participar en reuniones calendarizadas con Gobierno del Estado y SAGAR, para ventilar problemas y tomar acuerdos durante el mes de Junio, con Actas de Reunión

II. REUNION 7 DE junio de 1999:

ANEXO 1

CARACTERIZACION:

- Transparencia, S.C. es una organización formada por ciudadanos mexicanos que funciona como un equipo de apoyo especializado en el seguimiento de los Proyectos financiados por los Bancos Multilaterales de Desarrollo en México, particularmente aquellos que están destinados a aliviar la pobreza y/o proteger el medio ambiente.
- Trabaja mediante convenios de colaboración con organizaciones sociales y ciudadanas presentes en el área de influencia de dichos proyectos.
- Sus esfuerzos están orientados a fortalecer la capacidad de los supuestos beneficiarios finales para aprovechar al máximo las oportunidades de participación que ofrecen las normas de las instituciones multilaterales e influir en la forma en que se implementan y en el resultado final de las inversiones.
- Para lograrlo combina acciones de seguimiento sobre el terreno y el intercambio de información entre las diversas partes interesadas: los afectados o beneficiarios directos de las inversiones; los Gobiernos prestatarios (que asumen el crédito); los grupos indirectamente afectados (organismos de servicio); y, el propio BM. Esto con el fin de fomentar un diálogo constructivo que permita sumar esfuerzos y aprender lecciones para mejorar la eficacia y la eficiencia de los programas de desarrollo.
- Propone una estrategia de integración vertical alternativa, que conlleve a un desarrollo que parta de abajo hacia arriba (ver esquema 1).

ACCIONES EN TORNO AL PDRAM:

Transparencia ha venido desarrollando una Investigación - Monitoreo sobre la implementación del Programa de Desarrollo Rural en Areas Marginadas a fin de estudiar (o verificar) su correspondencia con las Normas de Banco Mundial en cuanto a la participación de los destinatarios, el respeto a los pueblos indígenas y el acceso a la información y el nivel de congruencia con los objetivos y normas del Proyecto mismo.

También pretende fomentar el seguimiento y monitoreo por parte de las organizaciones de productores y proporcionar información a fin de mejorar su capacidad de intervención generando y manejando proyectos orientados al combate de la pobreza extrema y el desarrollo regional.

Para ello, entre otras actividades ha abierto espacios de intercambio, información y reflexión con organizaciones y organismos con interés en el proyecto, para que en base a la problemática que se presenta en su implementación, definan estrategias estatales e interestatales y evalúen su acción.

**Monitoreo a la Directriz Operativa 4.20 sobre Pueblos
Indígenas del Banco Mundial**
Proyecto de Desarrollo Rural en Areas Marginadas (PDRAM)
En Chiapas¹

Carlos Perola Burguete²
Araceli Burguete Cal y Mayor³

Chiapas ha sido desde 1994, receptor de un importante flujo de recursos para financiar programas de la política social que aplica el Estado. Una parte sustancial del financiamiento ha tenido su origen en préstamos de la Banca Multilateral de Desarrollo. Sobre el impacto y la eficacia de tales programas, hay todo un enigma. Lamentablemente la mayoría de tales programas ha carecido de seguimiento sistemático que permitan transparencia y rendición de cuentas. Las cosas pueden comenzar a cambiar. En los últimos años se inicia la construcción de un marco normativo que está obligando a los Estados y a los bancos multilaterales a que transparenten sus operaciones y permitan la observación ciudadana de sus acciones.

En esta colaboración presentamos un informe de las actividades de investigación y monitoreo de campo a dos conceptos normativos. Estos conceptos forman parte del cuerpo regulatorio que el Banco Mundial ha establecido como obligatorio a su personal y al gobierno de México para aplicar el Proyecto de Desarrollo Rural en Areas Marginadas (en adelante PDRAM) que se implementa en diversas regiones indígenas de México. La investigación tuvo como propósito indagar sobre los grados de aplicación de dicho marco normativo en las inversiones del PDRAM en Chiapas, del año fiscal 1998.

¹ Texto actualmente en dictamen, formará parte de un volumen colectivo. Reyes María Eugenia y Araceli Burguete (Coordinadoras) **La política social en Chiapas**. Ed. UAM-Xochimilco/Conaculta.

² Coordinador de *J'mololtatik A.C. Información y Monitoreo Social sobre la Inversión de la Banca Multilateral en Chiapas*. Dirección electrónica: perola@prodigy.net.mx

³ Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Sureste) Dirección electrónica: burguete@juarez.ciesas.edu.mx

Funcionarios de gobierno –federales y estatales- técnicos de despachos privados y productores involucrados en la operación del proyecto, constituyen los principales actores de esta investigación. Agradecemos la colaboración y disposición para compartir con nosotros sus experiencias y expectativas y contribuir, con ello, a comenzar a construir una cultura de rendición de cuentas entre los diferentes actores involucrados en la ejecución de los proyectos de la política social en Chiapas.

I. El Banco Mundial y el ajuste político

El Banco Mundial (BM) ha irrumpido como uno de los principales agentes de cambio que han tenido mayor influencia en las reformas político-administrativas que han caracterizado a los países de América Latina en las últimas dos décadas. El BM gusta presentarse a sí mismo como una institución políticamente neutra.⁴ Así debería ser. Sus estatutos le prohíben de manera expresa intervenir en los asuntos políticos de los países miembros y sus políticas de crédito están, presuntamente, sustentadas únicamente en consideraciones de carácter económico.

En los hechos, el BM no suele mantener tal neutralidad. A través de conceptos “blandos” tales como *buen gobierno* y *gobernabilidad* ha logrado articular un paquete de reformas político-administrativas –“ajuste político”- que están obligando a los Estados deudores a innovar diseños y políticas públicas. Se busca dar nuevas respuestas a los profundos impactos que en las poblaciones pobres han producido las reformas de ajuste estructural que, por cierto, el mismo Banco ha promovido.⁵ Algunos de los cambios inducidos de manera soterrada por el Banco tienen como propósito lograr modificaciones en el diseño de los Estados para volverlos más eficientes en el manejo de su política social, entre otras cosas.⁶

⁴ Véase Francis Adams, **El dulce veneno del Banco Mundial**, publicado por Third World Network.

⁵ Acerca del concepto de “gobernabilidad” que los organismos multilaterales usan para introducir reformas a los Estados, véase Cynthia Hewitt de Alcántara “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad” en **Papers de Formació Núm. 50, octubre de 1998**. Diputació de Barcelona, España.

⁶ Francis Adams menciona que los objetivos básicos del BM de “buen gobierno” son: mejorar la gestión del sector público, las técnicas de contabilidad y auditoría en el servicio público; actualización de los sistemas legales y subrayando sobre la necesidad de mayor transparencia. Por otro lado, una revisión de la noción de

Sin embargo, el Banco Mundial no sólo promueve cambios en los Estados, sino también se ha reformado a sí mismo. Una estrategia a la que ha recurrido para reformar y reformarse es a la emisión de una abundante regulación a través de directrices y orientaciones que busca reglamentar el impacto de los créditos que otorga. Desde finales de los ochenta, las directrices del BM han proliferado. Muchas de éstas han sido resultado de presiones que el BM recibe, que le han exigido transparencia en el manejo de los fondos, así como una mayor responsabilidad en el impacto de los proyectos que financia. A través de sus orientaciones institucionales, el BM ha impulsado una política de apertura y de participación ciudadana que el propio BM ha iniciado desde 1990. El concepto de participación quedó escrito con mayúsculas en el eje de la reforma impulsada por el BM en su seno. La participación *“Es el concepto en el que se ha depositado la confianza de un cambio en los resultados de las operaciones dirigidas al desarrollo y la reducción de la pobreza”*⁷.

Otra noción clave en la reforma del BM ha sido el de *“acceso a la información”*, como un mecanismo que permita una adecuada participación. En septiembre de 1993 el Banco emitió los *Procedimientos del Banco (PB) 17.50: Manual Operacional del Banco Mundial* que regulan el Acceso a la Información Operacional. Esta disposición –que se percibe como una conquista de presiones de ONGs- establece que el público que lo desee puede acceder a un número significativo de los documentos que el Banco emite. Con esta disposición, el BM abrió sus archivos al público. Su personal está autorizado a revelar información sobre los proyectos, sus montos y el marco que lo regula; siempre y cuando dicha información no sea considerada como confidencial, ya por el Banco, como por los gobiernos prestatarios. Esta última disposición constituye, todavía, un impedimento a los procesos de participación que el Banco pretende impulsar.

“buen gobierno” la ofrece Gerry Stoker en “El buen gobierno como teoría. Cinco propuestas” en **Papers de Formació Núm. 50, octubre de 1998**. Diputació de Barcelona, España

⁷ Véase **“Las partes interesadas (stakeholders)”**. Documento de Transparencia S.C. Consúltase la página electrónica www.laneta.apc.org/transparencia

Pese a tales limitaciones, empero uno de los efectos más importantes de la política de acceso a la información es que, a través de ésta, los ciudadanos de los países deudores pueden acceder a la información de los préstamos. Pueden conocer, asimismo, los términos de los créditos, los propósitos de los mismos, así como los compromisos que sus gobiernos asumen, contribuyendo al desarrollo de prácticas de monitoreo ciudadano de las políticas públicas que se aplican con los créditos del BM.⁸ Esta apertura ha incrementado la relación de colaboración entre el BM y los Organismos No Gubernamentales (ONG) y ha estimulado diversas acciones de cooperación, entre las que se encuentran las de seguimiento y evaluación *ex post* de los proyectos financiados por el Banco.⁹

Además, otras directrices buscan la participación de beneficiarios específicos en los proyectos que financia el Banco, como por ejemplo la Directriz Operacional (DO) 4.20.¹⁰ Ésta ofrece pautas para el diseño y aplicación de los componentes de proyectos para pueblos indígenas y obliga a los gobiernos que reciben créditos -y que afecta a población indígena- a aplicar sus preceptos. En virtud que el Proyecto de *Desarrollo Rural en Areas Rurales Marginadas* (PDRAM) que ahora nos ocupa, está normado por la DO 4.20, volveremos sobre ella más adelante.

En resumen, en un contexto de reformas de los Estados que están urgidos de nuevos diseños en las políticas públicas y frente a la presión de diversos actores que reclaman participación en la definición de las políticas sociales, el Banco Mundial emite directrices y orientaciones para reformarse a sí mismo. Constituye, además, una fuerza de presión que a través de un conjunto de reglas pretende obligar a los Estados a reformarse y a abrirse para permitir la participación

⁸ Hay que señalar que un obstáculo, aún no superado, para facilitar la realización de estas disposiciones es que la mayoría de tales textos frecuentemente se publican en inglés y carecen de traducciones.

⁹ Véase **Colaboración entre el Banco Mundial y las Organizaciones No Gubernamentales. Grupo de Participación y Organizaciones No Gubernamentales**. Departamento de Lucha contra la Pobreza y Políticas Sociales. Banco Mundial. Washington D.D, USA. 1996.

¹⁰ Otras Directrices Operacionales que obligan a la participación ciudadana en los proyectos que financia el BM son: la 4.30 (junio de 1990) sobre reasentamiento involuntario y la 17.40 (agosto de 1989) sobre participación de las ONGs, entre otras.

ciudadana. Asimismo, a través de sus políticas de *acceso a la información operacional* hace posible que los ciudadanos puedan monitorear los proyectos que el BM financia. Queda, sin embargo, mucho por hacer para lograr que la acción civil pueda tener, efectivamente, un mayor peso en las decisiones del Banco.

II. Monitoreo y control ciudadano

Otros agentes, como los Organismos No Gubernamentales (ONGs), sobre la base de otros paradigmas, en otros lugares del mundo, también llegaron a conclusiones semejantes sobre la necesidad de construir nuevas relaciones entre los actores que participan en las políticas sociales. La movilización de actores múltiples para crear nuevas modalidades de política social ha contribuido a generar un nuevo movimiento de ciudadanos para el monitoreo de las políticas de desarrollo. El antecedente más visible se remonta a la participación de estos organismos en la Cumbre de Copenhague de 1995.

En dicho evento las ONGs presentes, aceptaron el desafío planteado por los jefes de estado y de gobierno de asumir de manera coordinada la erradicación de la pobreza. En Copenhague, las ONGs anunciaron establecer un *Sistema de Monitoreo Social o Control Ciudadano (Social Watch)* para vigilar la aplicación de las políticas públicas que tienen un impacto directo sobre la desigualdad y la pobreza.¹¹ El monitoreo como control ciudadano, pretende contribuir como una fuente de información a los pueblos locales y a la comunidad internacional sobre los avances realizados con respecto a los compromisos asumidos por los Estados y organismos internacionales en las cumbres mundiales.¹² También se encargan

¹¹ Véase *"Cumbres de la ONU. Las ONGs aceptan el reto"* en **Revista del Sur** Núm. 56, mayo 1996. Uruguay.

¹² La idea de crear un sistema de control de las políticas de desarrollo social tomó cuerpo como resultado de consultas informales entre los participantes de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague. Se volvió a conversar durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, y durante un taller patrocinado por Novib en Holanda, entre el 14 y el 16 de noviembre de 1995. Allí se creó un Grupo de trabajo que fue mandatado para iniciar el "Control Ciudadano" en 1996, que inició sus trabajos con la publicación de un informe bajo la coordinación de Roberto Bissio y Luxcy Garrido. El documento recogió informes nacionales de 12 países, dentro de ellos México, este último elaborado por Equipo Pueblo. Véase Social Watch (1996) **Punto de partida. Social Watch**, Montevideo, Uruguay. Véase asimismo el sitio web de Social Watch: <http://www.chasque.apc.org>

de elaborar indicadores que ayuden a medir y comparar la calidad del progreso realizado.¹³

A diferencia de otros países de América del Sur (como Brasil), en México, las tareas de *Control Social* son aisladas. Organismos como Equipo Pueblo, Transparencia S.C. y el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, se habían ocupado de manera temprana del monitoreo y evaluación de la política social y de la inversión multilateral en nuestro país.¹⁴ Por separado, el investigador norteamericano Jonathan Fox, ha convocado reiteradamente a miembros de la sociedad civil –de su país, de América Latina y especialmente de México– para que realicen control y supervisión social sobre la Banca Multilateral de Desarrollo y que publiquen sus resultados.¹⁵ J. Fox considera que es necesario el monitoreo como un componente relevante del buen gobierno.¹⁶

El sistema de *Control Ciudadano (Social Watch)* –también llamado “observatorio de ciudadanía”, “seguimiento de las políticas sociales”, “seguimiento civil y participativo”, entre otros– pretende estimular el tendido de una red de grupos de ONGs para intercambiar su metodología y resultados de investigación. La metodología requiere que las entidades que realizan la vigilancia sean órganos de la sociedad civil, que realicen investigación a través de seguimiento de indicadores

¹³ Véase Isabell Kempf, **La sociedad civil y los derechos económicos, sociales y culturales**. En <http://www.chasque.apc.org>

¹⁴ En el Centro Antonio de Montesinos un “Equipo de Análisis de Política Social” ha publicado desde 1998 documentos para capacitación con los temas de política social y participación ciudadana, entre otros. Véase: **La política social actual**, Centro Antonio Montesinos, Cuadernos de Política Social Núm. 3. México D.F. 1998.

¹⁵ Un ejemplo del trabajo de J. Fox y de la aplicación de la metodología, puede verse en: Jonathan Fox y Josefina Aranda, **Decentralization and rural development in Mexico: community participation in Oaxaca's Municipal Funds Program**. Serie de Monografías Núm. 42. Center for U.S-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego.

¹⁶ Desde su punto de vista, “*Las unidades de monitoreo y evaluación de la sociedad civil enfrentan el reto de promover el flujo de información en ambos sentidos. De abajo hacia arriba, necesitan canalizar sus conclusiones sobre los resultados en el terreno a quienes diseñan las políticas y a quienes generan opinión pública. De arriba hacia abajo, necesitan diseminar la información acerca de lo que se suponía deberían haber hecho los proyectos entre sus beneficiarios ostensibles. Al hacer públicos los objetivos y metas de los proyectos, las dudas y demandas provenientes de las organizaciones ciudadanos de bajo ingreso pueden ser legitimadas*”. Véase Jonathan Fox, **Control y supervisión social sobre la banca multilateral de desarrollo**. Otros trabajos de J. Fox son: **Ejes estratégicos para influir en las políticas públicas: integración vertical y**

y requiere asimismo, análisis y difusión de la información de manera rigurosa, sistemática y ordenada. El modelo metodológico supone la elaboración de informes por programas, regiones y/o países, y una comparación global. Los informes constituyen herramientas básicas para el seguimiento y diálogo con el gobierno y los organismos multilaterales de crédito.¹⁷

Sin embargo, el *Control Ciudadano* no es una tarea sencilla, ya que demanda varios requisitos. En primer lugar la existencia de una sociedad civil organizada, consciente de sus derechos. También es necesario la existencia previa de organismos no gubernamentales que se ocupen de manera sistemática y permanente del seguimiento y de una cierta práctica de diálogos constructivos con las instituciones gubernamentales. Que los gobiernos sean democráticos y que estén dispuestos al monitoreo y evaluación de su práctica, es una condición básica.¹⁸ En México estamos lejos de cumplir con estos requerimientos. El gobierno mexicano suele ser insensible a los reclamos de participación ciudadana y se resiste a las prácticas de la observación civil de las políticas públicas. Por ejemplo, en 1996 negó su colaboración al trabajo de monitoreo a los créditos que el Banco Mundial le ha aportado para la aplicación de los programas contra la pobreza, lo que muestra también los límites de la normatividad del BM.¹⁹ De esta forma uno de los requisitos fundamentales para el Control Ciudadano, que es la

controles sociales; *The World Bank and Social Capital: contesting the concept*. Todos ellos publicados en el sitio web de Transparencia S.C: <http://www.laneta.apc.org/transparencia>

¹⁷ Un resultado de la aplicación de esta metodología lo ha obtenido David Barkin, en su estudio **Estrategias de combate a la pobreza, modelos de desarrollo y políticas de ajuste: una perspectiva comparada**. Véase el sitio web de *Social Watch*.

¹⁸ Algunas de las dificultades a las que se enfrenta el reto de construir una nueva política social sobre la base de la descentralización y participación pueden verse en: Manuel Canto Chac. **Participación social y elaboración de políticas públicas: las organizaciones civiles y la política social**. Ponencia presentada en el Congreso del CLAD. Isla Margarita Venezuela, 1997. De este mismo autor, véase: **Desarrollo social: descentralización y participación**. Publicación electrónica. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Página electrónica: www.clad.org

¹⁹ La presión social es con frecuencia un arma que los organismos no gubernamentales suelen usar frente al gobierno mexicano para obligarlo a la apertura y participación ciudadana. Así fue como se logró la apertura del Centro de Información Pública del BM en la ciudad de México. El 23 de septiembre de 1996, como resultado de una carta firmada por diversas organizaciones nacionales, que contenía una enérgica petición, dirigida al Gerente de Operaciones, Departamento de México, del Banco Mundial y apoyada en movilizaciones, manifestaciones y cabildos, se logró la instalación de dicho Centro.

colaboración de los gobiernos, no ha encontrado, en México, condiciones adecuadas para su realización.²⁰

Adicionalmente, en nuestro país no existen antecedentes de trabajos de monitoreo civil a la inversión pública, lo que está directamente relacionado con la debilidad de la sociedad civil, la poca experiencia ciudadana a la exigencia de la rendición de cuentas y a la resistencia gubernamental a colaborar. Como resultado, hasta ahora, son pocas las entidades civiles que realizan de manera sistemática –como misión expresa– el seguimiento de las resoluciones internacionales y de la inversión de la banca multilateral de desarrollo en México. Las tareas del organismo no gubernamental Transparencia S.C. que opera en Oaxaca es, quizá, la más consistente. En Chiapas, esta actividad está comenzando a ser realizada por *J'mololtatik A.C.* El trabajo de monitoreo a las normas que regulan el Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Rurales Marginadas” (PDRAM)” que presentamos en este informe es, en gran medida, resultado de la investigación y seguimiento que *J'mololtatik A.C.* realiza, sobre la lógica y metodología del *Control Ciudadano*.

III. Chiapas: control ciudadano a proyectos de la Banca Multilateral de Desarrollo

En la primera mitad del año de 1998, Chiapas era escenario de más de una treintena de programas gubernamentales, que en su conjunto integraban lo que el gobierno ha llamado su *política social* para esta entidad. Desde 1994, este estado sureño ha sido testigo de una proliferación de anuncios sobre fondos, acuerdos y proyectos.²¹ Antes, desde finales de los ochenta, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, otros programas como el Nacional de Solidaridad (PRONASOL) habían sido aplicados en Chiapas. Muchos de esos programas se habían financiado con recursos que ha aportado la Banca Multilateral de Desarrollo, de manera señalada el Banco Mundial. Aunque hasta hoy día se

²⁰ Véase Diario La Jornada, 13 de octubre de 1996. “No se dejó al BM medir aquí efectos de sus políticas sobre los pobres”. Jim Caso y David Brooks, corresponsales, Washington. Citado por Eréndira Álvarez. **Los municipios y el Banco Mundial** en Boletín Artículo 115. CESEM. Publicación electrónica: <http://serpiente.dgsca.unam.mx/cesem/AART115/BOL18/18vdmp1.htm>

carecen de estudios que evalúen en toda su magnitud el impacto de los recursos aplicados, sin embargo, hay investigaciones que señalan manejo político, o el carácter contrainsurgente de la inversión de la política social o incluso deficiencias en los mismos. Una investigación menciona lo siguiente:

“El impacto de los apoyos de PRONASOL sobre las condiciones objetivas de la población es mínimo, ya que enfrenta graves problemas de ineficiencia, que se traducen en el cumplimiento de apenas el 50 por ciento en lo que se refiere a las metas programas, mal manejo administrativo, falta de continuidad y seguimiento de las obras, así como en la apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios”²²

En lo general, es poco lo que se conoce sobre tales proyectos. Desdichadamente, la mayoría de estos programas han carecido de un seguimiento sistemático, o cuando se han realizado -usualmente a través de algún despacho, ONGs o centro de investigación, por lo general, a petición expresa del BM- con frecuencia no suelen ser difundidos. Razón por la cual las partes interesadas en tales proyectos, regularmente ignora los resultados de las investigaciones, impidiendo cumplir el objetivo del monitoreo de ser un instrumento correctivo, que pueda ser usado de manera constructiva. Más grave es el hecho que cuando tales evaluaciones se realizan y los resultados del monitoreo demuestran poca transparencia y eficiencia en la aplicación de los Programas, el Banco continúa aportando financiamiento a los gobiernos, incrementando así el endeudamiento, sin que los recursos sean aplicados de manera eficiente.

De esta forma, pese a lo que algunas investigaciones han mencionado sobre los usos y resultados dudosos de la inversión de la Banca Multilateral de Desarrollo en Chiapas; empero nuevas y sustanciales inversiones continúan canalizándose a la entidad. Tal es el caso del el *“Programa de Desarrollo productivo Sostenible en Areas Rurales Marginadas”* que arribó a Chiapas en julio de 1998. En esa fecha la prensa informó que el gobierno mexicano había firmado un nuevo crédito con el

²¹ En julio de 1998 el Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC) dio a conocer el número 122 de su Boletín “Chiapas al Día” con el sugerente título de **La política del gasto social en Chiapas: un mito**. <http://www.ciepac.org/bulletins/bolec122.html>

²² Véase **Diagnóstico de los Pueblos Indígenas de Chiapas**. Ronald Nigh (Coordinador), CIESAS-SIDA-BM. En página web de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) <http://www.sedesol.gob.mx/perfiles>.

Banco Mundial (por 300 millones de dólares) para extender el programa a 10 regiones indígenas del país, entre éstas Chiapas, con una inversión de 47 millones de dólares.²³ El arribo del PDRAM a Chiapas constituye una ampliación del Programa que se había aplicado en 1997 y 1998 de manera piloto en los estados de Oaxaca y la Huasteca (Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí). Hay que señalar que la ampliación del PDRAM a las nuevas regiones se ha continuado realizando, pese a que los resultados del monitoreo de Transparencia S.C. sobre dicho proyecto, han dado evidencias que muestran que el desempeño no ha sido satisfactorio y que ha tenido poco apego a sus documentos regulatorios.²⁴

IV. Monitoreo al PRDAM: aspectos metodológicos

El Programa anunciado —que nosotros reconocemos como *Proyecto de Desarrollo Rural en Areas Rurales Marginadas* (PDRAM)- inicia sus actividades en Chiapas en julio de 1998. En este artículo presentamos resultados de investigación de seguimiento a la vigencia de las normas que regulan el proyecto, sobre la base de indicadores. No fue nuestro propósito el monitoreo de todas las normas. Centramos nuestra atención en dos conceptos regulatorios contenidos en documentos directrices del BM y del proyecto. Estos conceptos normativos, convertidos en indicadores fueron: 1).- **Participación informada** contenido en la *Directriz Operacional 4.20*; y 2).- **Coordinación interinstitucional**, contenido en el *Rural Development in Marginal Areas. Project Appraisal Document* (en adelante

²³ Véase Diario La Jornada, “Prestará el BM 300 mdd para el desarrollo en zonas indígenas”. 17 de julio de 1998. México D.F.

²⁴ Transparencia S.C. ha generando una abundante literatura y documentos sobre el BM y sobre este proyecto. Véanse: María Cristina Velásquez, **Informe. Proyecto Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (Banco Mundial). Aciertos y desaciertos para promover la participación en las etapas de identificación y preparación del proyecto en Oaxaca.** Agosto de 1996. Véanse también **Informe de Seguimiento del Proyecto de Desarrollo Rural en Zonas Marginadas. Documento de trabajo.**; **Informe del Seguimiento al Programa de Desarrollo Productivo en Zonas Rurales Marginadas del Estado de Veracruz; Minuta de la Reunión de Trabajo 09/12/97 sobre el Proyecto del Banco Mundial Desarrollo Rural en Zonas Rurales Marginadas;** Relatorías de dos talleres: **Taller Intercambio de Experiencias sobre el Proyecto de Desarrollo Sustentable en Regiones Marginadas; Oaxaca de Juárez, Oaxaca, México, 18-19 de febrero 1999; Taller II. Socialización y Análisis de Información para la Definición de Estrategias y Programas de trabajo. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. México, 25-27 de marzo, 1999** y el **Informe de Seguimiento del Proyecto de Desarrollo Rural en Areas Marginadas del Banco Mundial, enero, 1999.** Otros documentos sobre este tema fueron consultados en el sitio web de Transparencia S.C. en la red electrónica.

PAD, por sus siglas en inglés)²⁵. Estos instrumentos regulatorios se encuentran, a su vez, incorporados en la normatividad del Programa elaborado por las instituciones del gobierno de México responsables de la ejecución del PDRAM, como veremos más adelante.²⁶

Las preguntas de investigación que nos planteamos fueron:

1. ¿En qué grado los organismos públicos y privados participantes en el PDRAM cumplen con las directrices y aplican las orientaciones del BM y los conceptos regulativos del PDRAM?
2. ¿En qué grados y sobre qué mecanismos se produce la coordinación interinstitucional en la ejecución del PDRAM?
3. ¿En qué grados y qué instancias aplicaron los criterios de elegibilidad de los beneficiarios del proyecto?
4. ¿En qué grados, instancias y sobre qué mecanismos se produce la participación informada de las comunidades y productores beneficiados?
5. ¿En qué grados y sobre qué mecanismos se produce la consulta directa de los productores
6. ¿En qué grados y sobre qué mecanismos los productores deciden sobre sus prioridades locales?

El punto de partida del seguimiento lo ubicamos en la fase de irrupción y aplicación del PDRAM en Chiapas, al tiempo que el contexto del proyecto lo

²⁵ En esta investigación nos hemos guiado por la traducción no oficial de este documento realizado por Transparencia S.C. con el título Documento de evaluación del proyecto referente a un préstamo propuesto por la cantidad del equivalente a US\$ 47 millones a Nacional Financiera, S.N.C., con la garantía de los Estados Unidos Mexicanos, para un proyecto de Desarrollo Rural en Areas Marginadas, 23 de diciembre, 1997. No.: 17263 - ME, Departamento México Región de América Latina y el Caribe.

²⁶ Estos documentos son: a) el Diario Oficial de la Federación del día 29 de diciembre de 1997, referente al 'Presupuesto de Egresos para la Federación para el ejercicio Fiscal de 1998'; b) Reglas de Operación, publicados en el Diario Oficial de la Federación, 3 de junio de 1998; c) el Manual de Procedimientos de Operación 1998 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR); d) el Anexo Técnico para la Instrumentación del Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas del Estado de Chiapas 1998, que se inscribe en el marco del Convenio para la realización de acciones en torno al Programa Alianza para el campo, celebrado entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y El Ejecutivo del estado de Chiapas y, e) las Normas de Operación de la Alianza para el Campo 1998, para los Programas de Fomento agrícola, Ganadero de Desarrollo rural y Sanidad Agropecuaria.

remitimos a las fases anteriores de identificación y preparación del proyecto, así como a su aplicación piloto en Oaxaca y tres estados de La Huasteca.

El trabajo de investigación de campo se llevó a cabo de julio de 1998 a octubre de 1999.²⁷ La primera fase de esta investigación se benefició del apoyo metodológico de Transparencia S.C. Respecto a los instrumentos de seguimiento, evaluación y análisis, los aplicamos sobre la base de la siguiente guía metodológica

- a) Recopilación de documentos
- b) Identificación del contexto en el que emerge el proyecto
- c) Elaboración de una ruta cronológica sobre la evolución del proyecto.
- d) Identificación de las principales directrices y orientaciones del BM y del gobierno de México, que regulan el proyecto.
- e) Elaboración de una síntesis de los principales componentes/ejes del proyecto PDRAM, relacionados con los indicadores sometidos a monitoreo.
- f) Priorización y desagregación de los indicadores que se van a monitorear.
- g) Identificación de los actores involucrados con los indicadores a monitorear.
- h) Elaboración de los instrumentos de investigación de campo (guía de entrevistas y cuestionarios)
- i) Aplicación de los instrumentos de investigación de campo a un número representativo de las partes interesadas.
- j) Elaboración de matrices como instrumento para sistematizar la información de campo, de acuerdo a los indicadores y sus variables, que permitan un análisis comparativo del desempeño general de la aplicación del cuerpo regulatorio y con énfasis en los indicadores monitoreados.

A partir de aquí, este documento está organizado de la siguiente manera. Primero presentaremos una apretada síntesis del marco normativo del BM que regula el PDRAM. Posteriormente expondremos un resumen muy sintético de los objetivos, enfoque, y metodología del PDRAM. Luego ofreceremos algunos de los

²⁷ En la investigación del trabajo de campo colaboraron inicialmente: Judith Urbina y Juan Velasco.

resultados de la investigación de campo que nos mostrará de qué manera se comportaron -en el terreno chiapaneco- los preceptos contenidos en los documentos normativos y programáticos, y concluiremos con reflexiones globales en torno al proceso analizado.

V. Marco regulatorio del PDRAM

Esta investigación de seguimiento busca valorar, medir y entender el grado de cumplimiento de dos conceptos normativos que regulan la aplicación del PDRAM en Chiapas y que los encontramos en las directrices y orientaciones que el propio BM ha generado y que el gobierno de México, como prestatario, ha aceptado cumplir. Las normas del BM que regulan el PDRAM son las siguientes:

1.- La Directriz Operacional (DO) 4.20: Pueblos Indígenas del BM.²⁸ El marco general en el que hay que comprender esta directriz es el terreno de conquistas que el movimiento indígena internacional ha logrado en torno al reconocimiento de sus derechos específicos. Además, es resultado de la evaluación de las acciones del Banco, que en muchos lugares mostraba evidencias desastrosas sobre los territorios indios. Sobre este trasfondo, al interior del BM se fue desarrollando una sensibilidad sobre esta problemática, a la que el BM respondió emitiendo orientaciones a su personal sobre las consideraciones que deberían de regular la acción del Banco en proyectos que afectaran a pueblos indígenas. Tal iniciativa colocó a este organismo a la vanguardia de los bancos multilaterales de desarrollo, que ahora están también preocupados por reglamentar sus operaciones con población indígena.²⁹

Algunos de los principales conceptos de orientación de la DO 4.20 son:

²⁸ Una introducción a la DO 4.20 se encuentra en Jorge E. Uquillas y Shelton H. Davis, “*El Banco Mundial y los Pueblos Indígenas en América Latina*”, en Lydia van de Fliet. **Guía para Pueblos Indígenas sobre políticas, proyectos, asistencia financiera y técnica de agencias internacionales, gubernamentales y no gubernamentales en América Latina**. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1997. Pág. 83-101.

A.- Una definición amplia sobre lo que debe de entenderse por “pueblos indígenas” que supera las perspectivas limitadas que las concebía como grupos tribales.

B.- El enfoque del BM incorpora tanto la protección de los pueblos indígenas contra los efectos adversos del desarrollo, como también, de su derecho a participar, si lo desean, en el proceso de desarrollo. Sobre este asunto, textualmente señala que con la directriz se busca *“2.a) asegurar que las poblaciones indígenas se beneficien de los proyectos de desarrollo.”* Y que *“6)...las poblaciones indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo, particularmente de aquellos proyectos financiados por el Banco, y que reciban beneficios sociales y económicos **que sean culturalmente compatibles.**”*³⁰

C.- La perspectiva de *“desarrollo culturalmente compatible”* constituye una de las principales innovaciones conceptuales del BM. Esta recoge con bastante fidelidad los principales debates que el movimiento indígena internacional ha planteado en torno a las nociones de “autodesarrollo” o “desarrollo con identidad”.³¹ Para garantizar que efectivamente los enfoques de desarrollo incorporen la visión indígena en los proyectos de desarrollo, la directriz operativa establece que *“8). La política del Banco es que la estrategia para tratar los asuntos referidos a poblaciones indígenas debe estar basada en la **“participación informada”** de las propias poblaciones indígenas. De esta manera, la **identificación de las preferencias locales** a través de **la consulta directa, la incorporación del conocimiento indígena** en los enfoques de los proyectos y **la utilización de***

²⁹ Tal como está sucediendo con el Banco Interamericano de Desarrollo BID. Un acercamiento a la visión de la política del BID sobre la Participación puede verse en: **“Libro de Consulta sobre Participación”**. Véase el siguiente sitio de la web. <http://www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/indice.htm>

³⁰ El texto completo de la DO 4.20 puede encontrarse en J. Uquillas y S. Davis, ya citado. Los subrayados de éste y otros párrafos en esta sección, son nuestros.

³¹ Una visión global sobre la normatividad internacional que se ha generado en torno al concepto de desarrollo en regiones indígenas, véase Marcelino Gómez Nuñez. **Hacia el autodesarrollo indígena: un proceso en construcción**. Tesis de licenciatura. Licenciado en economía. UNACH. San Cristóbal de las Casas Chiapas. 1999

especialistas desde una etapa inicial³², son actividades centrales para cualquier proyecto que involucre a las poblaciones indígenas y sus derechos sobre recursos naturales y económicos.”

Retengamos estas orientaciones ya que una parte sustancial del trabajo de monitoreo en Chiapas, se realizó sobre la aplicación de estas nociones.

D.- El rol del Banco en el desarrollo en regiones indígenas queda también claramente definido en esta directriz. Especialmente nos interesa destacar lo relativo a Proyectos de Inversión realizadas en las regiones indígenas, como es el caso del PDRAM. Al respecto en la directriz se lee: “13. *Proyectos de inversión. Para un proyecto de inversión que involucre a poblaciones indígenas, el prestatario deberá preparar un plan de desarrollo (de poblaciones indígenas) que sea consistente con la política del Banco. Cualquier proyecto que involucre a poblaciones indígenas deberá incluir componentes o provisiones que incorporen dicho plan. Cuando el grueso de los beneficiarios directos del proyecto sea poblaciones indígenas, la preocupación del Banco, será tratada por el proyecto en sí, y las previsiones de esta Directriz Operacional se aplicarán, por lo tanto a la totalidad del proyecto.*”

Este es el caso del PDRAM, que, como veremos más adelante en la conceptualización del proyecto, éste cumple con el criterio de un Plan de Desarrollo Social de los Pueblos Indígenas, según reconoce el PAD. De lo que resulta **que la DO 4.20 constituye una norma transversal que cruza todos los componentes del proyecto, por lo que el PDRAM en todas sus fases está regulado por esta directriz.** De esta forma, consideramos que todos los indicadores de monitoreo al PDRAM deben de tomar en cuenta esta norma como punto de partida. Sobre esta base normativa, la perspectiva del trabajo de monitoreo que realizaron estos autores tuvo como propósito identificar los grados de cumplimiento de estas orientaciones en el PDRAM.

³² Se refiere a la presencia antropólogos y/o sociólogos.

E.- Para la elaboración del Plan de Desarrollo de Poblaciones Indígenas los gobiernos prestatarios estarían obligados de cumplir diversos pre-requisitos que se mencionan en la DO 4.20. Para efectos de esta evaluación nos interesa señalar los siguientes: “14.a)....**la preparación de un plan de desarrollo culturalmente apropiado, basado en la plena consideración de las opciones preferidas por las poblaciones indígenas involucradas en el proyecto;** b. Los estudios deberán....**anticipar las tendencias adversas que podrían ser inducidas por el proyecto;** y **desarrollar los medios para evitar o mitigar el daño;** e) **Las actividades deberán apoyar los sistemas de producción que estén bien adaptados a las necesidades y el medio ambiente de las poblaciones indígenas. Asimismo, deberán ayudar a los sistemas de producción que se encuentren en dificultades para alcanzar niveles sostenibles;** f.-**La planificación deberá fomentar el temprano traspaso de la dirección del proyecto a la población local...el plan deberá incluir, desde el comienzo del proyecto, educación general y el entrenamiento en habilidades de mando para las poblaciones indígenas...**”

Retengamos la importancia que la DO 4.20 concede a los principios de la necesidad de considerar las opciones preferidas por los indígenas, así como la noción referida a la necesidad de “anticipar las tendencias adversas que podrían ser inducidas por el proyecto” (por ejemplo, al inducir cultivos no adecuados a los sistemas de producción indígena) mencionadas en este fragmento. Estas orientaciones regulatorias serán retomadas y analizadas, más adelante, a la luz de la información etnográfica.

2.- Estrategia de Asistencia para el País (CAS). Otra fuente normativa relevante que regula el PDRAM es el CAS. Antes de discutir cada proyecto, el BM y el gobierno del país prestatario acuerdan una *Estrategia de Asistencia para el País* (CAS). Ésta se basa en un análisis de las ventajas y desventajas del país en materia económica y de sus necesidades de desarrollo. El CAS contiene metas

que están relacionadas con una estrategia que el BM ha acordado con el gobierno respecto al sector. La *“Meta apoyada por el proyecto relacionada con la estrategia del sector de la Estrategia de Asistencia para el País (CAS)”* del PDRAM, fue discutido por el Consejo de Directores el 16 de diciembre de 1996, antes de aprobar el préstamo.

Dicho Consejo de Directores acordaron que el CAS de este proyecto debería de enfatizar en la necesidad de un amplio mejoramiento en el bienestar y reducción de los índices de la pobreza. Para lograrlo propuso una agenda de desarrollo con tres temas principales interrelacionados: a) Crecimiento sustentable; b) el desarrollo social y c) **modernización del Estado**.³³ Esta investigación no va a monitorear el cumplimiento de las tres metas-normas. Nos interesa destacar en esta ocasión aquellos relacionados con la **“modernización del Estado”**. Esta meta-norma busca: i.- **la descentralización**, ii.- **acercar la toma de decisiones cerca de los beneficiarios** y iii) **fomentar la relación entre los servicios públicos y el sector privado**. Retengamos estos conceptos, ya que éstos se encuentran incorporados en el marco regulativo y de compromisos que el gobierno de México asumió con el BM.

El indicador *“Coordinación interinstitucional”* que fue monitoreado en campo por esta investigación se inscribe en este orden de metas-normativas del CAS, que quedó plasmado en el PAD y que fue incorporado como eje metodológico en el PDRAM, como veremos más adelante, al desglosar las partes del Programa.

En resumen, todo este andamiaje de conceptos constituye el trasfondo normativo sobre el que se conceptualizó y diseñó el PDRAM. El *Manual de Procedimientos de Operación*, 1998 y en el *Anexo Técnico 1998*, así como en las *Normas de Operación de la Alianza para el Campo 1998*, que elaboró la SAGAR *ad hoc*, constituyen las normas que el gobierno mexicano se dio para operar el PDRAM.³⁴

³³ Véase el PAD del proyecto.

³⁴ La obligatoriedad de la normativa quedó plasmado así: *“En este Manual (de Procedimientos de Operación) se comprenden los preceptos, normas y procedimientos, que rigen en lo general la asignación de recursos*

El reto de la acción gubernamental es lograr coherencia entre el marco normativo del Banco, con el proyecto y su aplicación, en el terreno de los hechos.

VI. El PDRAM: un “Plan de Desarrollo Social para los Pueblos Indígenas”

Sin que en los documentos oficiales se establezca una relación causal entre el levantamiento zapatista y el PDRAM, no puede dejarse de establecer vínculos entre ambos, en virtud que después de 1994 los proyectos sobre el desarrollo rural en México incorporaron en su diseño proyectos que consideraban la participación local de una manera más decidida. La rebelión chiapaneca colocó el tema indígena en la cartera de preocupaciones del BM sobre México de una manera más explícita. Los temas de la pobreza y la marginación fueron los primeros ejes sobre los que habrían de construirse las primeras ideas del proyecto, no obstante no se quedó allí. Los enfoques participativos y en especial, el marco regulativo que ofrecía la DO 4.20:Pueblos Indígenas colocaban el tema del desarrollo indígena sobre otra base conceptual —superando la única perspectiva de la pobreza y marginación— y reconoció la posibilidad de proyectos de desarrollo culturalmente adecuados. Así, desde la perspectiva de un proyecto focalizado hacia la población indígena con altos índices de pobreza, en el PAD (diciembre de 1997) quedó establecido que el PDRAM constituye un Plan de desarrollo social para los pueblos indígenas. Al respecto, textualmente dice: ***“...cumple con el criterio de un plan de desarrollo social de los pueblos indígenas, preservando sus sistemas de organización social en el marco de la diversidad cultural”***³⁵

Los antecedentes del PDRAM se ubican en el estado de Oaxaca. En septiembre de 1994, una misión del BM realizó un visita a la entidad oaxaqueña para perfilar un posible proyecto de inversión que a la sazón denominaba “Proyecto de Desarrollo Agrícola en los Estados del Sur”. Sobre esta base, en febrero de 1995, el BM, con el apoyo de FAO, presentó una propuesta de proyecto al que

para el Programa, y, por tanto, su cumplimiento es de carácter obligatorio para el personal técnico de campo, de coordinación regional y estatal, personal de mandos medios y superiores que intervienen en la ejecución, administración y seguimiento del Programa en su ámbito federal y estatal, así como para los beneficiarios en lo que a cada uno responde.”

inicialmente denominaron “Proyecto de Desarrollo Agrícola y Alivio a la Pobreza Rural”.³⁶ De acuerdo con el *Project Information Document* (PID) emitido por el BM en febrero de 1995, el proyecto estaba claramente enfocado a los estados del sur de México, con énfasis en las zonas pobres del país, que eran al mismo tiempo las regiones indígenas. Durante 1995 y 1996 se implementan las etapas de identificación y preparación del proyecto. Para 1997 el documento entró en la etapa de evaluación inicial y negociación y durante 1998 y 1999 el PDRAM ha sido aplicado –con aciertos y desaciertos– en Oaxaca y La Huasteca, constituyendo ésta la primera fase.³⁷ Después, desde julio de 1998 se inicia la segunda fase, incorporándose Chiapas, como parte del proyecto.

El PDRAM: Componentes

En la apretada síntesis que hemos de presentar ahora sobre el proyecto (a partir de la base de sus documentos normativos) subrayamos algunas de las nociones que se encuentran relacionados con el interés de las normas que monitorea esta investigación.

1.- Objetivos. El proyecto, según marca la DO 4.20 no debería de perder de vista que el propósito del proyecto es lograr un “Plan de desarrollo social para los pueblos indígenas”. Por ello, el PDRAM se plantea como objetivo general:

³⁵ Los subrayados son nuestros.

³⁶ Nótese que el proyecto ha recibido muchos nombres, razón por la cual con frecuencia se genera confusión. De acuerdo con María Cristina Velásquez, el *Project Information Document* (documento público) –PID por sus siglas en inglés– de febrero de 1995, denominaba al proyecto en inglés como “*Mexico Agricultural Development and Rural Poverty Alleviation Project*”. Anteriormente el proyecto se conoció como *Southern States Agricultural Development Project*. Este PID tuvo traducción oficial al español y su denominación fue “*Proyecto de Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas*”. El tercer PID es de enero de 1996 y la denominación en inglés es *Sustainable Development Project*, del cual no tuvo traducción al español por parte del Banco. Posteriormente el gobierno de México se ha referido a este proyecto de muchas maneras. En 1997, Francisco Labastida, entonces Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, lo denominó “*Proyecto de desarrollo Sostenible en Areas Marginadas*”. Después el BM y el gobierno en su correspondencia le han llamado indistintamente “*Proyecto de Desarrollo Sostenible en Areas Marginadas*”, “*Proyecto de Desarrollo Productivo Rural en Areas Rurales Marginadas*”. Finalmente, el de fecha 23 de diciembre de 1997, lo nombró como “*Proyecto de Desarrollo Rural en Areas Marginadas*” PDRAM. Por ser éste el documento oficial sobre el que sostiene el proyecto en Chiapas, los autores preferimos usar en esta investigación esta última denominación.

“Mejorar en forma sostenible los niveles de alimentación, ocupación e ingreso de los campesinos y sus familias, mediante el desarrollo de los sistemas de producción”.

Al tiempo que los objetivos específicos planteados son:

- Promover el mejoramiento tecnológico-productivo de las regiones con base en el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales.
- **Alcanzar el desarrollo integral de las regiones con la participación de los diferentes grupos étnicos, respetando sus usos y costumbres.**
- Asegurar a la mujer **su acceso a los recursos y su integración al conjunto de las actividades productivas.**
- Diversificar las actividades económicas para ampliar las oportunidades locales de empleo y mejorar la calificación de los trabajadores migratorios.³⁸

2.- Enfoque. Nos interesa destacar especialmente la importancia que el PDRAM otorga al fortalecimiento de los sistemas de producción de los productores indígenas y sus familias. Esto queda claramente señalado en el “Enfoque” del proyecto, al considerar al sistema de producción como *“...eje ordenador de los diagnósticos y de la determinación de las acciones...”*. El abordaje del desarrollo desde esta perspectiva, supone *“..comprender la lógica de la economía campesina, la cual se refiere a la manera en que los diferentes miembros de la familia se ocupan en diversas actividades productivas...que en conjunto permiten resolver las necesidades básicas de consumo e ingreso.”* Su importancia radica en que la familia campesina indígena –menciona el enfoque del PDRAM- hace de esta conjunción de actividades una estrategia de sobrevivencia.

Este sistema se integra por la suma de la agricultura de la milpa, con otros cultivos asociados a ella. Además de labores de recolección, traspatio, animales pequeños, más algunos ingresos adicionales que provienen de la inserción—en algún grado- de la unidad económica productiva a cultivos comerciales, así como

³⁷ Visiones críticas sobre la primera fase del PDRAM y estudios de seguimiento realizados en Oaxaca y La Huasteca, dan cuenta de estos procesos. Véanse los documentos generados por Transparencia S.C., ya citados.

³⁸ Véase Manual de Procedimientos de Operación SAGAR, 1998.

con el ingreso de pequeñas cantidades como producto del trabajo asalariado, ya como jornalero local, regional o migratorio. De esta forma las líneas de acción y los ámbitos de inversión se canalizarán a proyectos enfocados hacia la producción agropecuaria sustentable, milpa-granos básicos, traspatio, frutales, diversificación de cultivos, ganadería, agroforestería y cultivos con orientación al mercado que sea coherente con dichos sistemas de producción.³⁹

En el PDRAM subyace la hipótesis que el incremento de la pobreza en las regiones indígenas se asocia al creciente deterioro que están sufriendo los sistemas de producción campesino-indígena. De esta forma, el objetivo general del Programa -como queda señalado arriba- busca detener esas tendencias de deterioro de los sistemas de producción y al mismo tiempo fortalecer la organización y cultura sobre los que se sostienen tales sistemas. La producción comunitaria y familiar, se considera como ejes organizativos que deben de ser fortalecidos.⁴⁰

El PDRAM -señalan sus documentos- buscará mejorar la capacidad productiva de los productores participantes con un método basado en la comunidad, a través de:

- i.- Facilitar la introducción de sistemas sustentables de producción agrícola y la diversificación a través del acceso mejorado a **recursos financieros y servicios agrícolas**.
- ii) Fomentando el desarrollo socioeconómico, **organización y participación de la comunidad**.
- iii) Mejorando la provisión de servicios efectivos de apoyo técnico y **capacitación a productores y organizaciones de productores; y**

³⁹ Véase Manual de Procedimientos de Operación, SAGAR, 1998.

⁴⁰ La estrategia adoptada en el PDRAM se caracteriza por un enfoque que tiene los siguientes componentes: productivo, regional, integral, sostenible y participativo.

iv) Promover un sistema de **toma de decisiones descentralizado y efectivo, fomentando la coordinación institucional.**

3.- Estrategia

Estratégicamente el proyecto será manejado por **la demanda social y basada en las prioridades locales.**

4.- Metodología. Para lograr cumplir los objetivos propuestos, el PDRAM operará sobre la base de una metodología que tiene dos componentes básicos: a) **mecanismos de participación de los beneficiarios** y b) **coordinación interinstitucional.** Ello permitiría el establecimiento de un “..**nuevo esquema de relaciones entre los productores y las instituciones...**”. Al respecto se señala:

“Se trata de poner en funcionamiento esquemas que aseguren el involucramiento directo de los productores y comunidades en el diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos del Programa, como una vía para asegurar la sostenibilidad de los mismos en el mediano y largo plazos...Lo anterior presupone una acción institucional alejada del verticalismo y el burocratismo en que se ha incurrido en muchos casos...un nuevo esquema de relaciones que separa los vicios paternalistas del Estado sobre la acción de la sociedad rural y la eliminación de la dependencia de ésta respecto de los apoyos gubernamentales..”

Los aspectos relativos a la **coordinación interinstitucional** se consideran centrales para poder lograr el éxito del Programa. En virtud de la perspectiva del enfoque que se soporta sobre los sistemas de producción, se considera que es necesaria la acción coordinada de las instituciones para atacar simultáneamente diversas aristas de la pobreza, lo que supone la coordinación de diferentes instituciones y niveles de gobierno, que dirijan sus acciones a los diversos ámbitos de los sistemas de producción. De no ser, previene, “..*los apoyos que reciben en un determinado renglón de sus necesidades, termina por diluirse y anularse por la debilidad del resto de los elementos del sistema...*”

5.- Bases para su instrumentación. Lograr el cumplimiento del enfoque de sistemas de producción y la metodología participativa y de coordinación interinstitucional, requiere la construcción de nuevas bases para su adecuada

instrumentalización. Es importante leer con atención estos preceptos, ya que en los mismos se encuentran nociones claves que darán cuenta del desempeño del PDRAM durante su primer año de vida en Chiapas.

A.- Constitución del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable (CORDES).

“Conformado por la representación de las comunidades e instituciones de los 3 niveles de gobierno, como una instancia de planeación regional, de dictaminación de proyectos específicos y de coordinación interinstitucional.”

B.- Selección de comunidades:

“Al pertenecer al rango de mayor marginación, en combinación con un potencial productivo no desarrollado, las comunidades seleccionadas deberán ser la plataforma para la inserción y operación del programa en cada región. Dichas comunidades deberán contar con un posicionamiento geográfico, productivo, cultural, organizativo que permita crear áreas de influencia sobre otras comunidades de la zona.”

C.- Integración y capacitación de los técnicos extensionistas. Deberán promover el programa, organizar los procesos de planeación comunitaria, auxiliar en la formulación de los proyectos específicos, asegurar la asistencia técnica de los proyectos y dar seguimiento y evaluación de los resultados de su ejecución.

D.- Planeación comunitaria. Realizar diagnósticos y planes de desarrollo en cada una de las comunidades beneficiadas, bajo métodos participativos que permitan establecer las prioridades de las familias, crear consensos y organizar a los actores del desarrollo comunitario para la implementación, seguimiento y evaluación de los proyectos específicos.

E.- Formulación de proyectos integrales.

“En concordancia con los diagnósticos y planes de desarrollo comunitario, y el enfoque y metodología del Programa, se deberán promover los proyectos que planteen un mejoramiento tecnológico en las diversas etapas del conjunto de actividades económicas de la unidad de producción, tomando en cuenta los tiempos, recursos, prioridades y organización de la familia campesina.”

F.- Articulación de otros programas de la Alianza para el Campo y otros programas institucionales.

G.- Instalación de un sistema eficiente de operación. Para asegurar la viabilidad técnica de las acciones a apoyar, la gestión oportuna de las inversiones y la ejecución de los proyectos, en correspondencia con los ciclos productivos, se deberán crear los mecanismos y relaciones necesarios entre el cuerpo técnico – unidad técnica y extensionistas-, el CORDES y las instancias estatales de decisión.

H.- Ejecución de un sistema integral de seguimiento y evaluación.

I.- Programación y presupuestación. Con el fin de lograr un desarrollo equilibrado al interior de las regiones, donde participen las comunidades y organizaciones económicas, se deberá realizar un proceso de programación y presupuestación que asegure la ejecución oportuna de las acciones del programa para el año siguiente.

En síntesis, en lo relativo a las bases para la instrumentación importa destacar los conceptos que están directamente relacionados con la metodología del PDRAM que son los aspectos de participación y coordinación interinstitucional. En la metodología es importante el establecimiento **y la operación de los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable (CORDES)**⁴¹ y sus Unidades de Apoyo Técnico (los despachos privados). La norma prevé que a través de los CORDES se **fomentará la coordinación interinstitucional**. Estará enfocado, además, a la integración de actividades en el ámbito regional. Impulsará acuerdos de implementación que fortalezcan la posesión **y el rendimiento de cuentas al nivel comunitario y estimulará la participación e involucramiento de los beneficiarios y de la sociedad civil en la operación del proyecto**. Por su parte en el ámbito de lo estatal, en cada estado **se establecerá un Fideicomiso para**

⁴¹ En el caso de Chiapas, estas figuras se nombran con las siglas CORDES.

concentrar los fondos del nivel federal estatal y para manejar los desembolsos de los varios subprogramas de Alianza para el Campo; mismos que deberán ejercerse de manera expedita. La Comisión de Desarrollo Rural (CDR), por su parte, es la responsable de la coordinación, planeación y Priorización de la asignación de recursos a través de subprogramas.

Veamos ahora, en qué grados se han aplicado todas estas disposiciones operativas.

VII. Informe de seguimiento de los indicadores

Aunque el PDRAM se implementa en un contexto en donde existen diversas partes interesadas en el proyecto,⁴² aquí únicamente nos ocuparemos de los actores involucrados en las instituciones expresamente creadas para la ejecución del PDRAM, que son:

La Vocalía Ejecutiva. Esta responsabilidad la asume institucionalmente el INCA-Rural. Coordina y apoya a los cinco CORDES y Unidades Técnicas constituidos y que ejecutan el PDRAM en Chiapas. Asimismo, tiene como función verificar el cumplimiento de las acciones que se acuerden.

El CORDES. El Consejo Regional de Desarrollo Sustentable (CORDES) es la instancia técnica operativa del Programa. Se integra por un **Presidente** que está representado por el Delegado Regional de la Secretaría de Agricultura y Ganadería del Gobierno del estado de Chiapas (SAG). Un **Secretario Técnico** representado por el Jefe de Distrito de la SAGAR en la región. Los **Vocales Consejeros**, que son **los representantes de organizaciones de productores** de la región, así como **productores rurales** que integran el CORDES y los

⁴² En la visión del BM entiende que hay diversos actores involucrados y comprometidos con el proceso de los proyectos que financia, estos son, entre otros: a) el gobierno prestatario (que incluye a funcionarios de gobierno) socios del banco, accionistas y responsables de las políticas públicas y de su implementación; b) los grupos directamente afectados, c) el banco, su administración, personal y accionistas, etcétera. Así desde esta perspectiva “La participación en el desarrollo se concibe entonces como un proceso a través del cual las partes interesadas (*stakeholders*) orientan y controlan, en forma compartida las iniciativas de desarrollo y las

representantes de las dependencias federales y estatales que operan en las regiones. Son **Consejeros Honorarios**, el C. Gobernador del Estado, los Secretarios de las dependencias federales y estatales relacionados con el quehacer del CORDES.

La Unidad Técnica. El CORDES contratará una Unidad Técnica (despachos privados u ONGs) para el cumplimiento de sus funciones en la ejecución, administración, supervisión, evaluación y observancia de los procedimientos y normas de operación.

El adecuado desempeño de estas instituciones está directamente relacionado con el grado de cumplimiento de a) los objetivos, b) el enfoque, c) la estrategia, d) la metodología y, e) las bases para la instrumentación del PDRAM, que observaremos a través de los siguientes indicadores:

Indicador 1: Coordinación Interinstitucional

Aunque en el trabajo de campo cada indicador lo desglosamos en diversas variables e ítems, en este informe por razones de espacio hemos de limitarnos a algunas de ellas. El comportamiento del concepto normativo (indicador) “Coordinación interinstitucional”, lo observaremos a través de dos normas operativas (variables): a) el CORDES como instancia descentralizada y para la descentralización y coordinación interinstitucional entre los diferentes actores; y b) la “Instalación de un sistema eficiente de operación” que supone la coordinación interinstitucional para la gestión oportuna de las inversiones, en correspondencia con los ciclos productivos. Esta variable, a su vez la desglosamos en dos ítems: i) el calendario de ejecución del proyecto y, ii) el calendario de ministraciones. Veamos su desempeño:

Cronología del PDRAM en Chiapas

El ejercicio de 1998 se marcaba en el Anexo Técnico con un “*Calendario de Ejecución*” que arrancaba en enero y concluía en diciembre. A partir de enero de

decisiones y recursos que afectan a éstas. Véase “Las partes interesadas (stakeholders)” ya citado. Desde

1998 se habían previsto la realización de las siguientes fases del proyecto: planeación, promoción, recepción aprobación de proyectos, así como de operación del Programa (Véase Figura 9). En el Anexo Técnico, la ejecución del programa también se compromete con un “*Calendario de Ministraciones*”. En éste se marca que la primera erogación de los recursos federal y estatal se realizará en el mes de enero de 1998. La siguiente cronología de ejercicio del PDRAM en Chiapas, dará cuenta que ni el “*Calendario de Ejecución*” ni el “*Calendario de Ministraciones*”, se aplicaron de acuerdo a las fechas previstas, de lo que resulta incumplimiento de los compromisos asumidos en el Anexo Técnico, que es un instrumento normativo.

*Julio 1998. Con un desfase de seis meses, se anuncia el PDRAM en Chiapas, con una declaración de prensa en la ciudad de México.⁴³ Después de haber concluido la fase piloto (en Oaxaca y La Huasteca), el PDRAM pudo expandirse a nuevas regiones. En virtud que el PDRAM se inscribe en el mecanismo de un Programa de Préstamo Adaptable (*Adaptable Program Loan*), su arribo a Chiapas debe de ser visto como una etapa más del proyecto, después que ése hubiera demostrado –presuntamente, a través de diversas evaluaciones- su eficiencia en los estados en donde se aplicó de manera piloto. La prensa registró el anuncio del punto de partida del PDRAM en Chiapas, mediante una declaración de Eduardo Pérez Haro, Director General de Programas Regionales de la SAGAR:

“El gobierno mexicano firmó un crédito con el Banco Mundial (BM) por 300 millones de dólares para extender a 10 regiones indígenas más el Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas. Entre las áreas consideradas están norte, selva, Altos, centro-Frailesca y sierra de Chiapas....que a partir de los resultados obtenidos este año en las zonas piloto mencionadas, el programa se abrirá a 10 más para abarcar 24 regiones prioritarias en todo el país hasta el 2000....se trata de estrategias productivas en el contexto de procesos participativos, coordinación interinstitucional.... Para 1998, además de las chiapanecas, se incluyen las regiones indígenas cora-huichol (Durango, Jalisco y Nayarit), Costa Chica y Tierra Caliente (Guerrero), Sierra Gorda (Hidalgo), costa

esta perspectiva en el PDRAM existen otras partes interesadas, además de los que nosotros monitoreamos.

⁴³ En Chiapas, el proyecto recibe institucionalmente el nombre de “*Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas en Chiapas*” (ZO.RU.MA)” No obstante, en esta investigación, nosotros le continuaremos llamando PDRAM, tal y como lo nombró el PAD del BM.

(Michoacán), Tuxtepec (Oaxaca), Sierra Norte (Puebla), centro peninsular (Quintana Roo), altiplano (San Luis Potosí), Frontera (Tabasco-Campeche), Sierra de Sotepan y los Tuxtlas (Veracruz) y maicera (Yucatán)."

*Julio de 1998. Arranca en Chiapas el programa. La SAGAR, institución responsable del PDRAM frente al Banco Mundial y como parte integrante del Consejo Agropecuario del estado de Chiapas, convocó a instituciones gubernamentales regionales para darles a conocer el proyecto e instruirles sobre las inversiones y normativa para constituir los CORDES.

*Agosto de 1998. Las instituciones gubernamentales envían convocatorias dirigidas a dependencias gubernamentales, autoridades municipales y representantes comunitarios y de grupos de producción, para que participen en la reunión de integración de los CORDES. La convocatoria debió de haber sido pública, de acuerdo con el Manual de Operaciones. Se inicia la instalación de los Consejos de Desarrollo Regional (CORDES).

*Septiembre. Nombramiento de INCA-Rural como la Vocalía Ejecutiva del proyecto.

*Noviembre. Se realiza una licitación para la adjudicación de las regiones a las Unidades Técnicas, sobre la base de una evaluación técnico-financiera. Se recibieron 17 candidatos, fueron contratados cinco. Algunas de las contratadas ya habían participado tres meses antes en la constitución de los CORDES, aún cuando todavía no había sido convenido legalmente su participación, ya que su contratación oficial –según dijo un funcionario estatal- se realizó a finales del mes de noviembre de 1998.⁴⁴

*1º de diciembre, 1998. Se contratan las Unidades Técnicas de manera formal y las regiones quedaron asignados de la siguiente manera:

Figura Número 1. Regiones asignadas a Unidades Técnicas

Región/sede del CORDES	Despacho	Sede de la oficina matriz del despacho
Centro-Frailesca (Sede: Tuxtla)	Agroconsultoría Integral S. A. De C. V. (CONAGRO)	Tuxtla Gutiérrez.
Selva (Sede: Ocosingo)	Bufete de Consultoría Múltiple S. A. de C. V. (BUCONSA)	San Cristóbal de las Casas
Altos (Sede: SCLC)	Bufete de Consultoría Múltiple S. A. de C. V. (BUCONSA)	San Cristóbal de las Casas
Selva-Norte selva (Sede Yajalón)	Producción en Armonía con la Tierra y Comercialización (PROTIERRA)	Tuxtla Gutiérrez
Fronteriza (Sede: Motozintla)	Asesoría Agrícola, Forestal y Ambiental del Centro S. A. de C. V. (AFACSA)	Tuxtla Gutiérrez

Fuente: Investigación de campo. 1998-1999

*Una vez elegidas las Unidades Técnicas, se les convoca para instruirlos sobre las normas del proyecto que definen sus funciones y para capacitarlos en metodologías de “Diagnóstico rural, rápido y participativo”, en el conocimiento y llenado de los formularios de los perfiles técnicos de los proyectos, solicitudes formatos e instrumentos de evaluación. Los talleres y reuniones se celebraron de la siguiente manera: a) Diagnóstico Rural Participativo. (1º al 3 de diciembre); b) Análisis de mecánica operativa del programa y análisis del caso “Huasteca Hidalguense” (de 4 al 5 de diciembre). Reunión de las Unidades Técnicas con El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR) (15 de diciembre)

*11 al 17 de diciembre. Las Unidades Técnicas salieron al campo en busca de representantes, autoridades municipales, ejidales y algunos representantes de organizaciones “...con base en una lista de comunidades que habían definido los CORDES...”⁴⁵

⁴⁴ “Recibimos 17 propuestas y de ellos quedan 5 despachos definitivos, uno por región. Esto ocurrió a finales de noviembre”. Entrevista a funcionario estatal, 28 de enero de 1999

⁴⁵ Contraviniendo la norma relativa a los criterios para la elegibilidad de los beneficiarios, la lista básica para la identificación de las comunidades fue proporcionada por las instituciones gubernamentales, principalmente las que sugirieron la SAGAR y la SAG. Así lo mencionó un funcionario estatal directivo de un CORDES al referirse a la cronología de actividades: “Una vez que se dio a conocer el programa se ubicaron las comunidades, se determinaron los municipios, de acuerdo a una prioridad, de acuerdo al esquema de incidencia de las instituciones en los municipios, en donde ya se venía trabajando...”. Entrevista, 4 de marzo de 1999. Un técnico de una Unidad Técnica abundaba “...las instituciones nos pasaron una lista determinada de con quiénes se podía trabajar. De acuerdo con esa lista fuimos viendo con quiénes podíamos trabajar, nos quedamos con aquellos con los que se han tenido mejores experiencias, porque las demás son área de conflicto honestamente...es que nos retrasan los avances de trabajo...”. Entrevista, 8 de febrero de 1999.

* Diciembre de 1998. Las Unidades Técnicas comienzan a emitir informes de las actividades en las comunidades, en su fase de promoción y diagnóstico.

*Enero de 1999. El Proyecto tiene un año de desfase. Presiones sobre las Unidades Técnicas para que concluyan la fase de promoción, diagnóstico y se les exigen las propuestas de los proyectos. El límite máximo que les señala el contrato es el 15 de febrero.

* Marzo de 1999. Los proyectos presentados por las Unidades Técnicas son aprobados en los CORDES. Las Unidades Técnicas comienzan las primeras actividades de capacitación técnica y los productores inician las labores del ciclo agrícola. La mayoría de los proyectos marcaban que las siembras deberían de realizarse entre marzo y mayo.

*Abril-julio de 1999. La entrega de insumos comprometidos con los proyectos se realizó de manera irregular, entre abril y julio. Por ejemplo, en la investigación de campo obtuvimos información que el CORDES Centro entregó parcialmente insumos para la producción de maíz y agave a partir del mes de abril⁴⁶. Pero fue una excepción. Registramos que para julio de 1999 el CORDES Selva, aún no había entregado todos los insumos comprometidos para la producción de maíz y traspatio.

Así como éste, en los otros tres CORDES los proyectos se encontraban, en esa misma fecha, incompletos en su ejecución, tanto por la carencia de insumos, como porque las labores comprometidas con el paquete tecnológico no se habían realizado en tiempos del ciclo agrícola. Por ejemplo en algunos casos se entregó el maíz, pero no alcanzó el tiempo para que las labores incorporen curvas de nivel o barreras vivas y tampoco se introdujo el uso del aparato "A", de acuerdo con el

⁴⁶ Esto fue posible porque el responsable de la institución logró obtener apoyos de otro programa de Alianza "kilo por kilo" que entregó insumos pero no hizo transferencia de tecnologías agroecológicas.

paquete tecnológico acordado, por lo que el maíz se sembró de manera convencional, según señalaron productores.⁴⁷

El PDRAM concluyó los proyectos del ejercicio fiscal de 1998, hasta el segundo semestre de 1999. El desfase tuvo costos muy altos para los productores, quienes no recibieron los insumos en tiempo y forma y tampoco recibieron la capacitación necesaria para lograr una transferencia adecuada de la tecnología que se pretendía introducir. Al haber recibido los materiales fuera del ciclo agrícola, los productores se quedaron con los insumos en la mano, sin haberlos usado, pero, además, con la agravante de la incertidumbre del futuro de la deuda que habían contraído al aceptar su participación en el PDRAM. En efecto, los productores firmaron un compromiso de pago de recuperación del 30% del costo del proyecto, tal y como lo establece la normativa del PDRAM. Los productores están obligados, de acuerdo con la norma, a pagar el 30% del costo total del proyecto.

La poca eficiencia en la coordinación interinstitucional respecto a los aspectos financieros del proyecto también ha repercutido en otros actores. Un funcionario estatal percibía la incertidumbre de no disponer de manera oportuna el financiamiento, de la siguiente manera.

“La liberación de los recursos ha sido un problema clave, el problema es porque este dinero se maneja en un fideicomiso, en donde está todo el dinero de Alianza para el Campo. Los tramites para mover ese dinero es lento....a veces, liberar solicitudes de los productores, tarda casi un año...en parte es resultado de los mecanismos de control, y en parte por las reglas del Banco. A veces es por problemas técnicos que no hay un adecuado seguimiento a una solicitud, o porque los técnicos no llenan bien las

⁴⁷ Un productor de la comunidad de Abasolo, municipio de Ocosingo, mencionó lo siguiente: “Recibimos las cosas hasta el 8 de julio, aproximadamente, fue muy tarde...Nosotros queríamos sembrar maíz mejorado, queríamos probarlo este año, pero no pudimos sembrarlo porque no llegó...es que nosotros sembramos a principios de mayo y otra de las cosas es que ningún técnico nos fue a enseñar cómo se pueden hacer las compostas que estaba contemplando el proyecto...no se hizo el trabajo porque llegó muy tarde todas las herramientas, los materiales y los insumos...llegaron poco a poco, partes por partes. Estuvimos esperando y queríamos sembrar, queríamos hacer el trabajo. Esperamos un técnico, nunca llegaba en las comunidades. Y otra de las cosas en Chunaltenango son 29 productores y llegaron 21 rollos de malla, nos llegó incompleto. Y para completar los 29 tuvieron que cortar su malla...ese es otro motivo de inconformidad de la comunidad también contra el proyecto...ya estamos en octubre y todavía quedan pendientes que nos entreguen las raquetas de nopal...falta todavía...” 22 de octubre de 1999.

*solicitudes y se tiene que repetir... en realidad ha sido traumático este tiempo de espera....*⁴⁸

Por otro lado, por las mismas razones del desfase en el ejercicio del proyecto, las Unidades Técnicas vivieron una situación crítica, ya que se sentían presionados y en riesgo. Fueron relaciones tensas con los productores, ya que se tradujeron en incumplimiento de los calendarios y los compromisos asumidos, lo que generaba preocupación e incertidumbre sobre su continuidad en el proyecto ante el posible rechazo de los productores por la pérdida de credibilidad en ellos.

El CORDES: integración y funcionamiento

El Consejo Regional de Desarrollo Sustentable (CORDES) constituye el principal instrumento para la participación y coordinación interinstitucional. Es, asimismo, el corazón del Programa. Presuntamente, allí es donde debe de producirse la síntesis de las normas y realizarse las principales acciones conducentes al cumplimiento de los objetivos del PDRAM. Para poder lograrlo, el CORDES debe de garantizar mecanismos que hagan posible la participación de los diversos actores en cumplimiento de los roles que les asigna la norma y la eficiente coordinación interinstitucional. Para hacerlo posible, el CORDES se concibe – desde el marco normativo- como un espacio plural, abierto a todas las partes interesadas en el mismo.

Para garantizar dicha pluralidad la convocatoria para su integración debe de tener carácter público.⁴⁹ Adicionalmente, para garantizar el efectivo cumplimiento de los objetivos, enfoque, metodología y estrategia del proyecto, la norma enfatiza en la preeminencia de la presencia de los representantes de los productores dentro

⁴⁸ Entrevista a funcionario estatal. 28 de enero de 1999.

⁴⁹ Al respecto el Manual de Procedimientos Operativos señala. “*La instalación formal del Consejo Regional de Desarrollo se hará por convocatoria pública del Gobierno del Estado a través del Consejo Estatal de la SAGAR para su difusión e instrumentación, además de la Secretaría del Gobierno del Estado que para el efecto sea asignada*”. Estos requerimientos quedaron, adicionalmente, ratificados en el Reglamento Interno de los CORDES, que reza: “*...la instancia técnico-operativa del Programa, con un funcionamiento plural para dar atención a cualquier solicitante que cumpla con los criterios de elegibilidad emanados del Manual de Operación, con el objetivo de fundamentar la viabilidad de su proyecto sostenible...*” Este texto se encuentra en el **Reglamento Interno del CORDES-Región Altos**, aprobado en octubre de 1998, San Cristóbal de las Casas, Chiapas. No obstante, el texto de los reglamentos de los otros CORDES, no difieren sustancialmente ya que se aprobaron sobre la base de un formato, que se cife a la normativa del PDRAM.

de los CORDES (en calidad de consejeros vocales) demandando el requisito del equilibrio entre esos y las instituciones gubernamentales. La norma señala que el CORDES:

*“Deberá ser conformado en correspondencia con las particularidades culturales, organizativas y políticas de las poblaciones de cada región a fin de contar con una legítima representatividad orgánica de la población objetivo, sin que necesariamente se trate de un órgano de representatividad directa de todas las comunidades y ejidos de la región y o microrregiones. Sus integrantes podrán ser los representantes de las instituciones de los diferentes niveles de gobierno; los organismos descentralizados y desconcentrados; las organizaciones económicas de productores de la región; las representaciones de las comunidades, así como ONGs, avaladas por las organizaciones de productores y las instituciones...**Su conformación deberá reunir a la representaciones de instituciones y de productores y comunidades de la región, bajo esquemas de equilibrio....**”⁵⁰*

Desafortunadamente tanto el proceso de constitución de los CORDES, como el funcionamiento de los mismos ha estado alejado de la norma. No existió convocatoria pública para la participación amplia en la constitución de los mismos. El procedimiento fue mediante oficio canalizado principalmente hacia las instituciones⁵¹ y selectivamente hacia algunos grupos de productores. El resultado fue que se impidió lograr construir los CORDES como instancias diversas y plurales que lograra un real equilibrio entre los diversos actores. El promedio de representación de los productores en la constitución de los cinco CORDES a nivel estatal, significó solamente el 13%, frente a la abrumadora mayoría de 87% que representaron las instituciones de gobierno, como puede constatare en la Figura 2.

Figura Número 2. Equilibrio de participantes en la constitución de los CORDES

Región	Fecha	Firmas de instituciones gubernamentales	%/ promedio	Firmas de representantes de comunidades/ Productores	%/ promedio	Total participantes
Altos	27/08/98	24	89	3	11	27

⁵⁰ Véase Normas de Operación de Alianza para el Campo, 1998 y Manual de Operaciones 1998. El subrayado es nuestro.

⁵¹ A pregunta expresa a un funcionario que es consejero vocal en un CORDES, respecto al procedimiento de convocatoria para integrar el CORDES respondió. Entrevistador: ¿Fue una convocatoria pública? “No, fue convocatoria solamente a las instituciones, y se conforma dentro del Comité Directivo del sector Agropecuario, como parte operativa...” Entrevista, 1° de junio de 1999.

(Sede San Cristóbal de las Casas)						
Centro-frailesca (Sede: Tuxtla Gutiérrez)	14/08/99	9	90	1	10	10
Selva (Sede: Ocosingo)	26/08/99	5	71	2	28	7
Norte-Selva Norte Sede Yajalón	27/08/99	12	92	1	8	13
Fronteriza (Sede Motozintla)	28/08/99	12	92	1	8	13
TOTAL		62	87	8	13	70

Fuente: Actas constitutivas de CORDES.

La carencia de la presencia de representantes de los grupos de productores dentro de los CORDES no se pudo subsanar durante todo el ciclo de 1998. El dominio absoluto de las instituciones gubernamentales dentro de los CORDES, especialmente la SAGAR y la SAG, impidió, muchas veces, la participación de los productores en la toma de decisiones de todo el proceso y limitó la coordinación interinstitucional al mínimo de la formalidad burocrática. Un ejemplo lo ilustra la dinámica del CORDES región Centro-Frailesca. Un seguimiento a las Actas de reuniones, nos muestra la presencia dominante de las instituciones gubernamentales y la hegemonía de dos de ellas, frente a los otros actores, que presuntamente deberían de estar allí para coadyuvar al desarrollo regional integral y para garantizar una verdadera participación y una eficiente coordinación interinstitucional.

Sí el PDRAM, presuntamente, constituye un modelo que buscaría el entrenamiento de los productores para la transferencia de capacidades de mando a través de los procesos participativos que desencadenarían los CORDES, es evidente que para el caso de la región Centro Frailesca, tal modelo no funcionó. La reducida representación de los productores el 8% en el CORDES de la región Centro-Frailesca, y la presencia dominante de dos instituciones, crean un terreno estéril tanto para la participación como para la coordinación interinstitucional.⁵²

⁵² La falta de información de los productores sobre el desenlace de sus proyectos se recoge en el siguiente fragmento etnográfico. A pregunta expresa respecto de quién y como se han presentado los proyectos, los

**Figura Número 3. Frecuencia de reuniones y participación de actores en el CORDES
Región Centro-Frailesca**

Fecha	Propósito reunión CORDES	Actores participantes en las reuniones del CORDES							
		Instituciones	%	Unidades Técnicas	%	Productores	%	Ayuntamiento	%
14 ag. 98	Acto constitutivo	9	90	0	0	1	10	0	0
4 ene. 99	1° reunión ordinaria	4	100	0	0	0	0	0	0
4 feb. 99	2° reunión ordinaria	8	90	1	10	0	0	0	0
1 mzo. 99	1° reunión extraordinaria	2	66	1	34	0	0	0	0
3 mzo. 99	2° reunión extraordinaria	2	66	1	34	0	0	0	0
4 mzo. 99	3° reunión ordinaria	7	50	1	7	6	43	0	0
9 abril 99	4° reunión ordinaria	5	72	1	14	1	14	0	0
29 jun. 99	3° reunión extraordinaria	4	80	1	20	0	0	0	0
			77		15		8		0

Fuente: Actas y minutas de reuniones. CORDES Región Centro –Frailesca.

Como agravante a la poca presencia de los campesinos-indígenas en los CORDES, existe adicionalmente una cultura de invisibilidad a los mismos. Por ejemplo en el acta del CORDES de la Región Centro-frailesca, de fecha 3 de marzo de 1999, el acta la firman solamente los directivos del CORDES (el Presidente y el secretario Técnico) y de la Unidad Técnica y no registra ni el nombre ni la firma de ningún representante de los productores. Y sin embargo en el registro del desahogo de la orden del día, la minuta recogió lo siguiente:

“Los representantes de los productores de las 7 localidades de los municipios de Cintalapa y Ocoatepec que participan en el programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas enmarcadas dentro de la Alianza para el Campo solicitan ante el Consejo Regional de Desarrollo Sostenible (CORDES) la validación y autorización para realizar la transferencia de recursos de la línea de acción de “frutales” a “traspatio” con un importe de \$72,000.00 para el municipio de Cintalapa...”

productores respondieron: *“Los proyectos, según nos dicen verbalmente lo ha presentado la CEIDPHPACH. Pero hasta ahora desconocemos ese proyecto, no lo tenemos, ni una copia...si se le ha pedido copia del proyecto, pero hasta la fecha no lo han facilitado el proyecto. Desconocemos los motivos por lo cual no nos ha facilitado esos documentos”*. Productor de la colonia Pomposo Castellanos. Mpio. Cintalapa. 31 de mayo de 1999.

Lo que hace suponer la presencia de dichos representantes sociales en la reunión, pero fueron ignorados en el registro de los consejeros vocales participantes.

Se advierte que la vieja cultura vertical y burocrática impide la construcción de un nuevo esquema de relación entre las instituciones y los productores.⁵³ Los funcionarios y técnicos gubernamentales han limitado el rol de los productores como meros peticionarios o solicitantes y ha ignorado que dentro de los CORDES, el rol que éstos deberían desempeñar es el de consejeros vocales, con el mismo *status* que cualquier otro técnico o funcionario gubernamental, con excepción de la directiva de los mismos, como marca la norma. Es por ello que uno de los grandes retos que los CORDES tienen frente a sí, es lograr mecanismos más eficientes que garanticen la efectiva presencia, participación y en cumplimiento de sus roles, de los diversos actores y de manera señalada la representación de los productores. Esto debería de estar acompañado de la introducción de mecanismos que financien la participación de los campesinos /indígenas en los CORDES (como por ejemplo destinar un 1% de cada proyecto, de manera obligatoria para garantizar el pago de los costos que generan los traslados, entre otros) así como un cambio de actitud de la burocracia gubernamental, que permita realmente construir un nuevo esquema de relación entre los diversos actores del desarrollo rural regional.

Indicador 2.- Participación informada.

Las dificultades para la aplicación del calendario y ministraciones contribuyó – entre otras cosas- a dinamizar tendencias de ineficiencia en el desempeño de las instituciones creadas para aplicar el PDRAM, específicamente de los CORDES y

⁵³ Era notable advertir la presencia marginal del Instituto Nacional Indigenista (INI) en los CORDES, lo que llama la atención ya que la DO 4.20 enfatiza en la conveniencia que el proyecto de desarrollo indígena sea instrumentado por instituciones con experiencia en el tema. La exclusión del INI tenía, además, razones políticas e ideológicas, lo que impedía la coordinación interinstitucional. Ante pregunta expresa a un funcionario estatal directivo de un CORDES sobre la ausencia del INI y la posibilidad de manejar el CORDES con el modelo de los Fondos Regionales, el funcionario opinó: Es que los Fondos “...se venían manejando de manera muy autónoma, es más ni siquiera respetando la instancia de la presidencia municipal....además, era gente de ciertas corrientes ideológicas que chocaban con la autoridad...en esos

de las Unidades Técnicas, que condujo al alejamiento de la norma, en lo que se refiere a “la participación informada” (que garantiza la DO 4.20), que prevé a) la consulta directa, b) la identificación de las preferencias locales, c) la incorporación del conocimiento indígena y d) la utilización de especialistas desde una etapa inicial. Para el análisis de esa norma (indicador) no abundaremos en sus cuatro componentes. Las variables “identificación de las preferencias locales” y “la consulta directa” como requisitos previos para el otorgamiento de apoyos, darán cuenta del desempeño de la norma.

Identificación de las preferencias locales

El Manual de Procedimientos de Operación, no deja dudas respecto a los criterios para la elegibilidad de los beneficiarios del programa y al proceso obligatorio para la priorización y selección de los proyectos. Expresamente se señala que los beneficiarios deben de habitar en regiones con alta marginalidad y que vivan en localidades no mayor a los 2500 habitantes y queda establecido que la identificación de los beneficiarios será responsabilidad de la Unidad Técnica. Además, se enfatiza en que la elección de los proyectos deberá pasar por un proceso de priorización, que permita recoger las prioridades locales, que contribuya al fortalecimiento de los sistemas de producción campesino-indígena. De tal forma que los proyectos –incluyendo los de carácter agropecuario destinados al mercado- deben de tener coherencia con dichos sistemas, evitando expresamente todos aquellos que pudieran generar tendencias adversas a la coherencia de los sistemas de producción indígena.

Lamentablemente, estos criterios normativos no siempre se cumplieron y hubieron acciones en contrario. Las inercias de anquilosadas relaciones de un Estado patrimonialista y corporativo que usa los recursos públicos para orientar las preferencias políticas, continúa vigente en Chiapas, impidiendo la transparencia de la política social en la entidad. Decisiones sobre los recursos del PDRAM, que sólo corresponden a los CORDES tomar, fueron usurpadas por la decisión del

Fondos se ha manejado la idea de la autonomía...funcionan por aparte...esto es diferente...” Entrevista a funcionario estatal, CORDES, 4 de marzo de 1999.

gobernador del Estado. Igual de grave fue el hecho que, tal decisión, fue avalada por los funcionarios de la SAGAR y SAG, que son, presuntamente, los responsables de vigilar la aplicación de las normas y garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno mexicano frente al Banco Mundial.

Un caso que ilustra estas prácticas, es el proyecto de agave implementado en el municipio de Cintalapa, en la región Centro-Frailesca. Según consta en el “Acta de la primera reunión ordinaria” del CORDES Centro- Frailesca, de fecha 4 de enero de 1999, quedó marcada la instrucción del gobernador y de los funcionarios de alto rango de SAGAR y SAG, de aplicar los recursos del PDRAM en el municipio de Cintalapa para la producción de plantaciones compactas de agave, contraviniendo la norma. El Acta cita textualmente lo siguiente:

*“Por instrucción expresa del C. Lic. Roberto A. Albores Guillen, Gobernador del estado de Chiapas, que durante giras y reuniones de trabajo con productores de Jiquipilas y Cintalapa, **realizó el compromiso de establecer el cultivo como plantaciones compactas del agave. Asimismo los titulares de la SAG y SAGAR en reunión de trabajo giraron instrucciones directas a fin de que con recursos tanto del programa de desarrollo productivo sostenible en zonas marginadas y otras fuentes de financiamiento, se le dé atención, operación y seguimiento a una meta de 920 Hectáreas y recursos superiores a \$ 920,000.00 para el establecimiento del agave en 17 localidades, a definir...y organizar los grupos que resultarán beneficiados con el proyecto propuesto originalmente por el CEIDPHPACH....**”*⁵⁴

De esta forma, mediante un procedimiento que se alejó de todas las normas, el PDRAM ha quedado comprometido a financiar durante cinco años, 821 Hectáreas, en 7 colonias de Cintalapa, para 8 grupos, con 215 productores en total.⁵⁵

Quedan dudas sobre si la decisión de incorporar Cintalapa en el PDRAM fue circunstancial, producto de la coyuntura chiapaneca, o un acuerdo político, previamente convenido. Puede verse en el Anexo Técnico, 1998 e ilustrado en el croquis de la Figura 10, cómo el municipio de Cintalapa ya estaba incorporado en el universo de municipios “marginados” del universo que la SAGAR había

⁵⁴ Los subrayados son nuestros.

⁵⁵ Véase el “Concentrado de Proyectos por Región” Región Centro-Frailesca. 19 de febrero de 1999.

diseñado desde su oficina en la ciudad de México. Sobre esta base, inferimos que pudieron haber existido acuerdos previos –contrarios a la norma- entre el gobierno del estado y la SAGAR para la definición de los beneficiarios.

Y es que Cintalapa es un municipio que no registra altos índices de marginalidad y, además, no se ubica en una región indígena. Nos extraña su inclusión, ya que el PDRAM, se definió a sí mismo –según el PAD, 1997- como un proyecto de desarrollo indígena. Por lo que la decisión de invertir en Cintalapa, no es compatible con los objetivos, enfoque, metodología y estrategia del PDRAM. No encontramos razones técnicas que hubieran justificado su incorporación al universo de municipios beneficiarios por el proyecto, de lo que se inferimos motivos políticos.

Fue lamentable que la inclusión de Cintalapa tuviera como resultado la exclusión - en la priorización del universo de la inversión- de municipios vecinos que registraban índices de marginación superior, como puede verse en la Figura 5.

Figura Número 5. Grado de marginación y municipios beneficiados por el PDRAM, 1998, dentro del universo de la región Centro-Frailesca.

Grado de Marginación CONAPO 1990	Municipio que se benefició de recursos del PDRAM, 1998	Municipio que NO recibió recursos del PDRAM, 1998 (incluidos en el Anexo Técnico, 1998)
Muy Alto	Ocotepec	
Alto		Socoltenango
Alto		Villa de Las Rosas,
Alto		Angel Albino Corzo
Alto		Nicolás Ruiz
Alto		Venustiano Carranza
Medio	Cintalapa	

Fuente: CONAPO 1990 e información de campo.

Fue insólito, asimismo, que el monto de la inversión canalizada a la región Centro-Frailesca fuera similar a la que recibió la región Altos, cuya densidad demográfica e índices de marginalidad están considerados en el rango de “muy altos”. Como puede verse en la Figura 6, el CORDES de la región Centro-Frailesca recibió un monto de \$937, 916.85 (9% del total de la inversión del PDRAM en Chiapas, ciclo

fiscal 1998) mientras que los Altos fueron beneficiados con un monto de \$1, 174, 366.49, es decir, el 11% del total (Véase figuras 6, 11 y 12)

Figura Número 6. Proporción por región de la inversión en proyectos productivos del PDRAM en Chiapas, año fiscal 1998.

Región	Monto	% del total de la inversión
Centro-frailesca	937,916.85	9
Altos	1,174,366.49	11
Fronteriza	1,355,644.53	13
Norte-Selva Norte	3,570,389.37	34
Selva (Ocosingo)	3,389,111.33	33
TOTAL	10,427,428.57	100

Fuente. Anexo Técnico 1998.

Además, alarma el manejo técnico poco escrupuloso como se justificó la canalización de recursos del PDRAM a la producción de agave. Así mientras que el Anexo Técnico, 1998, queda expresamente prohibido canalizar inversiones a “cultivos comerciales”, el CORDES justificó el proyecto –sin que la Vocalía Ejecutiva repara en ello- a través de la línea de acción “*Recuperación y conservación de suelos*”, estableciendo –presuntamente- “*barreras vivas con agave..*”. En el recorrido de observación de campo para esta investigación en ese municipio, pudimos constatar que la superficie sobre la que está sembrado el agave son terrenos de planada y no de ladera, además, que el agave estaba sembrado de manera compacta como plantación, y no como barreras vivas, como se justificó.⁵⁶

Así, finalmente, en el Acta de fecha 4 de enero de 1999 del CORDES Centro-Frailesca quedaron registrados dos acuerdos:

“Por tal razón este Consejo de Desarrollo Sostenible de la Región Centro-Frailesca, después de analizar detenidamente la viabilidad técnica y financiera del proyecto ‘establecimiento de agave’, considera pertinente aprobar su ejecución con los recursos disponibles del ‘Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Marginadas’, así como otras fuentes de recursos necesarios para operar el proyecto en coordinación con el CEIDPHPACH y el despacho de técnicos que considera la H. Comisión

⁵⁶ Véase “Concentrado de proyectos por región”. Región Centro-Frailesca. 19/02/99.

de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo. Asimismo se toma la determinación de excluir las localidades del municipio Angel Albino Corzo, debido a lo disperso en la atención de este CORDES...quedando para la atención exclusiva de este CORDES, los municipios de Ocoatepec y Cintalapa, respectivamente

Tan importantes decisiones fueron tomadas por las únicas dos firmas que aparecen validando los acuerdos en el Acta: Delegación O1-Centro- de la SAG y del Distrito 01-de la SAGAR.

Por supuesto que tal dinámica en los CORDES, de decisiones centralizadas motivadas por razones políticas y no técnicas, no permitían una adecuada coordinación interinstitucional que, presuntamente la SAGAR, la SAG y el CORDES debían garantizar. Con frecuencia, las Unidades Técnicas se mostraron irritados por el manejo político del programa que conducía al incumplimiento de la normatividad, como quedó registrado en las Actas. Los grupos beneficiarios del proyecto del agave fueron la organización Agave Nitu (ligada a la Central Nacional Campesina CNC, filial del partido en el gobierno, PRI) y la Sociedad Campesina Magisterial (SOCAMA), también relacionada con el partido gubernamental⁵⁷ El Acta de la segunda reunión ordinaria del CORDES Centro-Frailesca de fecha 4 de febrero de 1999, recogió la irritación de la Unidad Técnica sobre esta situación.

“En relación al proyecto de agave, señala que se ha sostenido reuniones con la sociedad de producción rural Agave Nitu y con SOCAMA, el cual el primero se ha tenido la aceptación del proyecto, pero con el representante de la organización SOCAMA, la concepción que él tiene del programa difiere al señalado en el Manual de Operación de dicho programa. Por lo anterior el despacho solicita la intervención del CORDES para determinar la estrategia de participación y aceptación del programa con la organización SOCAMA”.⁵⁸

Así las cosas, la información de campo (que por razones de espacio no abundamos) ofrece información que da cuenta que lo acontecido en el CORDES

⁵⁷ La participación de productores ligados a la CNC en la producción de agave, fue central. En entrevista a un directivo del CORDES Centro-Frailesca, respondía a pregunta expresa: “¿Qué organizaciones han participado en los CORDES? R.- “Participan en las reuniones que son sobre todo de recursos, las que son de asignación de recursos, allí estuvieron. Que fue en el aviso primario de cuánto le iba a tocar a cada municipio y en este caso, principalmente a Cintalapa, a través de la CNC.” Entrevista, 19 de marzo de 1999.

⁵⁸ Véase el Acta de la Segunda Reunión Ordinaria, Región Centro-frailesca, 4 de febrero de 1999.

de la región Centro-Frailesca -de orientar las inversiones por preferencias políticas y aplicar el Programa con prácticas alejadas de la norma- no constituye una excepción. Fueron muchas las evidencias, que nos hacen suponer la posibilidad de la existencia de un patrón que indica que los criterios de elegibilidad de los beneficiarios se manejaron de modo poco transparente y que los CORDES fueron virtualmente secuestrados por los funcionarios de la SAGAR y de la SAG tomando decisiones que les correspondían a las Unidades Técnicas, impidiendo la participación orgánica de otras dependencias de gobierno e induciendo por pre-selección a las comunidades y, aún mucho más grave, a sustituir la decisión de los productores y priorizar proyectos sobre la base de criterios políticos corporativos y/o atendiendo a los intereses particulares de sus instituciones y no al interés colectivo del CORDES y, aún más, del propio PDRAM.

Otro caso que ratifica este patrón, fue la introducción del cultivo de la macadamia en las regiones Selva-Ocosingo y Norte-selva norte. Registramos en la información de campo que los grupos que previamente ya estaban trabajando con el Centro Estatal de Investigación y Desarrollo de la Producción Hortofrutícola y de Plantaciones Agroindustriales de Chiapas (CEIDPHPACH) (organismo auxiliar de la SAG) en el cultivo de macadamia, fueron previamente seleccionados, antes que los resultados de la Unidad Técnica los hubieran priorizado. La macadamia se impuso como cultivo comercial en comunidades de la región Selva y Norte Selva, aún en contra de la opinión de productores y de la Unidad Técnica, que estimaban que tal producto no respondía a la normativa del PDRAM.

Ilustra lo anterior, la opinión técnica que al respecto emitió la Unidad Técnica de la Selva, en donde expresa su oposición sobre dicho cultivo y argumentaba recoger el sentir de productores que manifestaron su desacuerdo a comprometerse con dicho cultivo por considerar que no era adecuado para productores de bajos ingresos:

“...ya que los beneficios, si se dan, son a largo plazo, amén que la promoción del mismo que realizó la institución se efectuó argumentando que ‘con la producción de macadamia se gana mucho dinero’. El problema

*que ven es que no se considera el lapso de crecimiento de la planta, como tampoco el beneficiado de la producción. No hay un planteamiento institucional que integre todas esas respuestas. Por lo anterior, no se sumaron a esta actividad...”*⁵⁹

Las tensiones entre los funcionarios del CORDES y las Unidades Técnicas por la imposición de la macadamia, las registramos en entrevistas a los técnicos de la región Ocosingo y Norte-Selva Norte. Manifestaban su incertidumbre sobre si avalaban o no, las decisiones ya tomadas:

*“.....yo se lo dije al ingeniero....mira el problema es que la macadamia no se dio a través del diagnóstico, no está priorizada, o sea, seamos claros ¡es un proyecto impuesto!.....Y ni modo, qué vamos a hacer, si ya está impuesto pues nosotros no podemos dejarlo ahí, hay que darle seguimiento...la gente ya está allí y vamos a darle capacitación...”*⁶⁰

Con la imposición del cultivo de la macadamia, la normativa del Manual de Procedimientos Operativos fue, adicionalmente, ignorada. Por ejemplo, dicho documento emite criterios sobre las precauciones que deben de tomarse en cuenta para minimizar riesgos económicos, sociales y culturales que pudieran presentarse con la introducción de los proyectos. En el Manual se mandata que:

“... Se debe evitar el uso de paquetes tecnológicos de alto costo, independientemente de las bondades productivas que suponga, ya que éstos podrían crear desequilibrios financieros a las unidades de producción...No se deberán apoyar proyectos que no tengan una clara identificación de mercados para el intercambio de sus productos...se debe privilegiar el aprovechamiento de tecnologías y recursos de la región en contraposición a paquetes tecnológicos que finquen dependencia de insumos externos. No deben apoyarse paquetes tecnológicos que presenten un giro brusco de la cultura productiva...”

La decisión de las instituciones hegemónicas dentro del CORDES Ocosingo y Norte-Selva norte de aprobar el cultivo de macadamia en los municipios de su adscripción, contravienen flagrantemente incluso al instrumento regulatorio más importante, que es el PAD-1997. Allí expresamente se ponen límites a la adopción de paquetes técnicos, como la macadamia, que requieren un largo periodo entre la siembra y la cosecha. Textualmente el PAD dice, al respecto, lo siguiente:

⁵⁹ Unidad Técnica Región Selva, Informe diciembre 1998.

⁶⁰ Entrevista a técnico de Unidad Técnica. 8 de febrero de 1999.

*En el análisis financiero de Subproyectos Prototipo de las investigaciones realizadas en las primeras fases del PDRAM, arrojaron que **“El análisis identifica las siguientes limitaciones principales en la adopción de paquetes técnicos: (i) altas inversiones iniciales que pueden estar más allá del alcance financiero de los pequeños productores (crianza de ganado); (ii) el largo período hasta que comienza la producción de (café, macadamia); (iii) alta demanda de mano de obra para algunas actividades chile, vainilla); y (iv) el grado de cambios inducido a las prácticas tradicionales.”***⁶¹

Pese a estas limitaciones normativas, la macadamia quedó incorporada como un cultivo financiado por el PDRAM. Incluso, en algunos municipios, la importancia de la macadamia quedó establecida por encima de la producción de maíz. Puede verse en la Figura 7 (que muestra el caso del municipio de Tila) cómo este cultivo se llevó el 43.33% del total de la inversión del PDRAM en el ciclo 1998. Mientras que el paquete tecnológico para la producción de maíz recibió escasamente el 15.26%.

La incorporación de la macadamia no sólo es violenta por el hecho de ser un cultivo impugnado en el PAD, sino además, porque, como línea de acción no estaba previsto en las metas físicas en el Anexo Técnico, 1998, tal y como puede observarse en la Figura 8 y 13. Por eso, para justificar su inversión, las instituciones gubernamentales hegemónicas en el CORDES de Ocosingo y Norte-Selva Norte, actuaron, igual que las de la región Centro-Frailesca: falsificando la línea de acción, sin que la Vocalía Ejecutiva, hubiera reparado en tal anomalía.

Así, la macadamia aparece en el “Resumen de Proyectos por Municipios” bajo la línea de acción “Diversificación de cultivos”. Esta línea, como puede verse en la Figura 8 y 13, si tiene metas físicas asignadas, mientras que la de “cultivos comerciales” –como es en realidad la línea de acción de la macadamia- carecía de

⁶¹ Véase Documento de Evaluación de proyecto referente a una propuesta de préstamo por el monto de us\$47 millones a Nacional Financiera, S.N.C., garantizado por los Estados Unidos Mexicanos para un Proyecto de Desarrollo Rural En Areas Marginadas. Diciembre 23, 1997 Departamento de México. Región de Latinoamérica y el Caribe. “Traducción no oficial” del Banco Mundial. Informe No.17263-ME. Los subrayados son nuestros.

presupuesto. La consecuencia fue que, para el caso del municipio de Tila, la producción de maíz -que era el principal objetivo de las metas físicas del PDRAM para el ciclo fiscal 1998, como se constata en las figuras 8 y 13- sufrió una reducción sustancial de su inversión, por motivo del desvío de recursos.

Figura Número 7. Importancia de la macadamia en la inversión del PDRAM en el municipio de Tila

Municipio	Proyecto	Total de recursos	% con relación al monto total de la inversión en el municipio	Número de productores
Tila, región Norte-selva norte	Paquete tecnológico en maíz	119,040.00	15.26	120
	Paquetes de pollos	102, 942.00	13.42	133
	Establecimiento de macadamia	332,226.00	43.33	104
	Fomento apícola	116,000.00	15.13	145
	Taller de sensibilización	71,840.00	9.37	4
	Chile habanero bajo invernadero	24,630.00	3.21	1
	TOTAL	766,678.00		549

Fuente: Resumen de proyectos por municipios. Región Norte-Selva Norte.

Figura Número 8. Metas físicas, de acuerdo a ámbitos de inversión y líneas de acción.

Línea de acción/proyectos productivos	Unidad de medida	Cantidad
Producción Agropecuaria Sustentable		
Milpa/granos básicos	Hectárea	1,776
Traspatio	Paquete	1,230
Cultivos comerciales		Sin presupuesto
Frutales	Hectárea	208
Diversificación de cultivos	Hectárea	484
Ganadería		Sin presupuesto
Agroforestería		Sin presupuesto
Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales.....		

Fuente. Anexo Técnico, 1998.

Por último, no deja de llamar la atención que la CEIDEPHACH, institución filial de la SAG, tenga un papel tan hegemónico en los CORDES de Ocosingo y de Norte-Selva Norte y que aparezca como una institución con múltiples roles: recomendó y seleccionó a las comunidades, introdujo el cultivo, asesoró en la ejecución del

proyecto y además, aparece como el proveedor de los insumos del paquete tecnológico.⁶² Todo ello muestra signos de la pobre coordinación interinstitucional que existe en dichos CORDES.

La consulta directa: sus desafíos

En diciembre de 1998, es decir, en el último mes del ciclo fiscal, seis meses después de anunciado el arranque del PDRAM en Chiapas, las Unidades Técnicas iniciaron sus tareas para comenzar a aplicar los recursos de 1998. Su trabajo dio inicio con la identificación de grupos y comunidades. Durante diciembre y enero realizaron recorridos a las comunidades previamente seleccionadas por las instituciones, para identificar grupos de productores. Era el momento de la identificación de las comunidades, que debió de haberse realizado sobre la base de los “criterios de elegibilidad”, claramente establecidos en las normas. Después deberían elaborar los diagnósticos comunitarios participativos y sobre esa base construir los planes comunitarios. Posteriormente se pasaría a la formulación de los proyectos integrales y lograr, en marzo, su aprobación. Es decir que las Unidades Técnicas tuvieron que realizar todo el ciclo de actividades, previas a la aprobación del proyecto, en el breve lapso de cuatro meses (diciembre a marzo). Actividades que en el “Calendario de Ejecución” del Anexo Técnico estaban programadas para llevar a cabo durante 11 meses, desde enero a octubre, como puede verse en la Figura 9.

Figura Número 9. Calendario de ejecución

Actividad	Enero	Feb.	Mar.	Abr.	Mayo	Jun.	Jul.	Agt.	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.
Planeación	X	X	X	X	X							
Promoción	X	X	X	X	X	X						
Recepción y aprobación de proyectos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Operación	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Evaluación				X	X						X	X

Fuente: Anexo Técnico, 1998

⁶² Véase: Concentrado Definitivo de Proyectos por región. Región Selva-Ocosingo, 4 de junio de 1999.

Como es comprensible, esta dinámica no permitiría a las Unidades Técnicas respetar los tiempos de los procesos de la consulta directa, como requisito para garantizar la participación informada, que marca la norma. Con tales tiempos es poco probable que la consulta directa -con la adecuada congruencia entre las prioridades del diagnóstico, los proyectos propuestos y su correcta formulación técnica- se hubiera logrado, lo que disminuyó sensiblemente el grado de cumplimiento de las normas aquí monitoreadas.

Una variable adicional, no considerada en el modelo del PDRAM y que tendría implicaciones importantes en la consulta directa y en el proceso de elegibilidad de los beneficiarios y en lo general en incidir para disminuir aún más el desempeño del proyecto, fue la situación de guerra de Baja Intensidad que se vive en las regiones indígenas de Chiapas. Esta guerra se caracteriza por un clima de desconfianzas, conflictos e inseguridad en las comunidades y sociedad civil, lo que ha conducido a la ruptura del tejido social y que ha profundizado las diferencias entre los distintos sectores y actores sociales en las regiones indígenas.⁶³

Esta realidad obliga a observar el desempeño del PDRAM en Chiapas a la luz del clima de Guerra de Baja Intensidad (GBI). Fue éste el contexto en el que las Unidades Técnicas realizaron las consultas directas y en lo general, se ejecutó el PDRAM. Con frecuencia se olvida que en Chiapas hay una guerra. Existe un significativo número de indígenas chiapanecos que están confrontados con el

⁶³ La literatura registra diversos enfoques para caracterizar las Guerras de Baja Intensidad en América Latina y en especial la situación de Guerra de Baja Intensidad que se vive en las comunidades indígenas de Chiapas. Véase: Mariano Bartolomé, **El empleo de la fuerza en los conflictos de baja intensidad**; disertación presentada en el marco del seminario 'Seguridad Internacional y Conflictos de Baja Intensidad, ISCO, 24 de junio de 1999, documento fotocopiado. Johabén García Garcés; "Chiapas: apogeo de la Guerra de Baja Intensidad", en **Revista Macroeconomía Núm. 60**; "La Guerra de Baja Intensidad en Chiapas abarca proyectos económicos, efectos psicológicos y manipulación de masas: CDHFBC" en **Revista Proceso Núm. 1105, 4 de enero de 1998** y **Military Operations in Low Intensity Conflict**, en <http://www.atsc-army.org/cgi-bin/atdl.dll/fm/100-20/toc.htm>; Carlos Fazio, "Guerra de Baja Intensidad", **Revista Coyuntura Núm. 87**; Carlos Perola Burguete, **Elementos de la guerra política**, documento fotocopiado y Gaspar Morquecho, **Chiapas. Mujeres en Guerra de Baja Intensidad**, en <http://creatividadfeminista.org/2-Revist/guerra/GASPA1.htm>

gobierno mexicano a través de una declaración de guerra, todavía vigente. Esta situación genera, entre otras cosas, el repudio a la presencia gubernamental y la desconfianza a la presencia de todos aquellos que puedan estar vinculados con el gobierno, entre ellos los técnicos de las Unidades Técnicas que pretendían aplicar el PDRAM. Las tensiones fueron frecuentes. Los informes de las Unidades Técnicas en la primera fase de la consulta directa recogen los desafíos a los que se enfrentaron. En ellos se lee:

- En una visita de una comunidad de la región Altos sucedió lo siguiente

“...a pesar de haber contactado a las autoridades del lugar no se logró establecer la reunión de promoción y en la última fecha se manifestó que ya estaban cansados con tantas promesas y engaños de gentes extrañas a la comunidad y de los técnicos de instituciones, por eso ellos trabajan por su propia cuenta de manera individual, no les interesa organizarse en grupos como lo plantea el programa y que si acordaban participar avisarían al bufete vía telefónica. Dicho lo anterior nos invitaron a retirarnos, ya que tenían asuntos pendientes que atender y no deseaban nuestra presencia.”⁶⁴

- En la región Altos, en lo general las comunidades previstas:

“...no aceptaron el programa de desarrollo sostenible en zonas rurales marginadas, en las localidades previamente seleccionadas se propone el cambio de las mismas...”⁶⁵

- En un informe que cubre la región Norte-Selva Norte se lee:

“Comunidad Jolja, municipio Tila. En esta comunidad tan solo se pudo tener un primer acercamiento, ya que posteriormente a la visita, en esta comunidad se suscitó un acto de violencia, dejando como resultado un muerto...(dejamos de)seguir frecuentando esta población por la inseguridad del técnico asignado a esta comunidad”⁶⁶

- En Ocosingo, la Unidad Técnica recibió la siguiente respuesta de los miembros de la comunidad:

“...los ejidatarios se manifestaron que ya fueron engañados con anterioridad, que lo tendrían que pensar muy bien y que buscarían llegar a un acuerdo,

⁶⁴ Informe de la Unidad Técnica Región Altos, 18 de enero de 1999.

⁶⁵ Acta de reunión CORDES, región Altos, 18 de enero de 1999.

⁶⁶ Unidad Técnica Norte-Selva Norte, informe del mes de diciembre de 1998.

*queriendo saber además, si llegamos de parte del gobierno, cuánto recurso se les daría y cómo se repartiría...”*⁶⁷

La construcción de consensos comunitarios para el desarrollo, sobre la base de la participación de los múltiples actores, fue una condición del PDRAM que encontró dificultades para realizarse. En un clima de desconfianzas mutuas y en un marco de carencia de puentes institucionales que hicieran posible los diálogos, la aplicación del ciclo del modelo del PDRAM no pudo lograrse.

No hay que olvidar que existe un escenario de cuentas pendientes. Hasta hoy día los indígenas de Chiapas siguen esperando que los Acuerdos de San Andrés sean cumplidos. También esperan que las instituciones sean imparciales y que los recursos de la política pública no se usen para profundizar y polarizar las diferencias internas. Esos reclamos no son meras denuncias o suposiciones. Con frecuencia el gobierno manipula los recursos públicos, para usos políticos, para favorecer a ciertos grupos, como quedó demostrado arriba para el caso del cultivo del agave en Cintalapa. En un contexto de Guerra de Baja Intensidad, estos recursos suelen ser usados para profundizar las diferencias internas.

El PDRAM llegó a Chiapas envuelto en esas sospechas. En junio de 1999 este programa fue denunciado públicamente como un “proyecto de contrainsurgencia”. En el contexto de Guerra de Baja Intensidad, la resistencia de algunas comunidades a aceptar “las ayudas del gobierno” -como suelen ser nombrados los recursos gubernamentales- incomoda a los funcionarios públicos. El diario nacional La Jornada, recogió una declaración del Procurador Estatal de Justicia, Eduardo Montoya Liévano, argumentando que: *“El gobierno garantizará que la ayuda llegue a las comunidades, y si para ello es necesario usar la fuerza pública, se hará...”*, en referencia expresa a la oposición de los zapatistas que rechazaban “la ayuda” gubernamental.⁶⁸

⁶⁷ Informe Unidad Técnica, Región Selva, diciembre 1998.

⁶⁸ Véase Diario La Jornada, 28 de junio de 1999. “Millonario programa productivo en zonas de influencia zapatista. Proyecto de contrainsurgencia en Las Cañadas”. Elio Henríquez, corresponsal. México D.F.

La experiencia vivida por las Unidades Técnicas, muestra que en las regiones indígenas la credibilidad en el gobierno y en las instituciones gubernamentales está virtualmente rota. Las cosas parecen no tener soluciones en el corto plazo y las acciones que se realizan (como por ejemplo todo lo aquí documentado) no parecen abonar hacia la reconstrucción del tejido social, sino por el contrario a su profundización. En un escenario en el que los pueblos indígenas, reclaman autonomía,⁶⁹ las instituciones gubernamentales se cierran y se niegan a la participación de grupos opositores o de organizaciones, a quienes no les reconocen legitimidad.⁷⁰ No es circunstancial que la convocatoria para la constitución de los CORDES se haya celebrado de manera selectiva. Para muchas instituciones la participación abierta en los CORDES era visto como el preámbulo del caos. Un funcionario estatal manifestó:

“...no, no se puede abrir más la participación porque sería un caos....puede llegar gente oportunista, gente que nada más esta pendiente de proyectos, buscando dinero....la demanda se está generando en los lugares que ya se están detectando con un nivel de muy alta marginación y hay gente muy participativa. Y la difusión del proyecto que se está haciendo en base a visitas que el despacho está haciendo con apoyo de las autoridades municipales y que en el diagnóstico arroja que son gente que le interesa el mecanismo de la participación. Hay gente que nomás está pendiente, estirando la mano, y hay gente que se interesa por un procedimiento de desarrollo rural. Y eso es lo que se está haciendo, se está difundiendo el proyecto, pero con cuidado, con visitas, en base al diagnóstico....Si hay demanda, tenemos demanda específica en la Selva, para cultivo de frutales, la macadamia, anexo a otros sistemas y productos, que son frutales y con traspatio y hortalizas. Hay demanda concreta también aquí en el centro, con agave....lo importante es impulsar métodos participativos con gente que de verdad quiere participar...”⁷¹

⁶⁹ Una revisión sobre las autonomías indígenas de facto en Chiapas, véase Araceli Burguete Cal y Mayor. “Poder local y autonomía indígena en Chiapas. Rebeliones comunitarias y luchas municipalistas” en María Eugenia Reyes, Reyna Moguel Viveros y Gemma van der Haar (Coordinadoras) **Espacios disputados. Transformaciones rurales en Chiapas**. UAM-X/ECOSUR, México D.F. 1998

⁷⁰ La desconfianza de los funcionarios gubernamentales en contra de las organizaciones sociales y/o económicas se profundiza. Un directivo de un CORDES respondió ante pregunta expresa de la razón por la cual las organizaciones no fueron llamados para integrar los CORDES: “...es que tienen el arraigo del paternalismo, tienen toda una serie de vicios, si los sentamos ellos capitalizan inmediatamente una propuesta...no, no, más vale que nos vayamos con cautela....es que tienen el sistema que lo que venga agarro...no creo ese esquema funcione...” Entrevista, 4 de marzo de 1999. Otro funcionario, consejero vocal del CORDES respondió ante la misma pregunta: “...Tenemos antecedentes de los productores que cuando ven un proyecto, cuando ven una institución o un programa donde hay recursos, lo ven como fuente de financiamiento, cualquiera que sea el proyecto se van sobre él ...”. 1° de junio de 1999.

⁷¹ Entrevista a funcionario estatal, 28 de enero de 1999.

Así las cosas, adicionalmente a los vicios del corporativismo gubernamental y del verticalismo de las instituciones gubernamentales, la participación directa de los indígenas para construir el programa de desarrollo indígena que el PDRAM pretende ser, no se logró en Chiapas, para el año fiscal 1998. Es deseable que se tomen medidas correctivas para que las inversiones de recursos económicos – sobre todo de aquellos que, además, dejan deuda pública al país- puedan encontrar suelo fértil para su eficaz realización.

No obstante la otra inversión, la que Chiapas también requiere, la que está pendiente, son las inversiones para la paz, para la recuperación de la credibilidad; que pasa por cumplir los Acuerdos pactados. Esa será, sin duda, la mejor inversión para sentar las bases para un verdadero desarrollo de los pueblos indígenas de la entidad. Cualquier otro -incluyendo los millonarios aportes del Banco Mundial, otorgados en un contexto de guerra- tendrán magros resultados y efectos que podrían no abonar hacia el desarrollo buscado, sino a la profundización de los enconos y con ello de la pobreza.

I. A manera de conclusiones

Sobre la base del monitoreo a dos conceptos normativos que regulan la aplicación del PDRAM, la conclusión de estos autores es que en Chiapas, en el ejercicio fiscal de 1998, el PDRAM no logró avanzar en el cumplimiento de sus objetivos propuestos, en la medida en que ni el enfoque, la metodología, ni la estrategia del programa, fueron aplicados con apego a las normas, por las instancias públicas y privadas responsables de su ejecución. Si atendemos al propósito de este monitoreo de dar respuesta a las preguntas de investigación que indagaban sobre los grados en que los organismos públicos y privados participantes en el programa, cumplieron con apegarse a las normas que regulaban el PDRAM, los datos de la investigación de campo arrojan que las instituciones responsables de ejecutar el proyecto (SAGAR-SAG) fueron las primeras responsables en alejarse de las normas. Lo más grave fue la aparente confabulación entre altos directivos de esas instituciones y el gobernador del estado de Chiapas para desviar recursos

del programa a regiones, grupos y productos que no respondían al perfil y objetivos del proyecto, por motivos políticos y de intereses particulares de dichas instituciones, como quedó demostrado con los casos de los cultivos de agave y macadamia, en detrimento de los sistemas de producción campesino-indígena.

Otro acontecimiento que marcó el devenir de todo el proyecto fue el desfase de los tiempos de la ejecución y ministración. Los mecanismos de coordinación interinstitucional se mostraron deficientes. La maquinaria del federalismo operó lentamente y no logró engranajes fluidos entre la federación y la entidad. La falta de sincronía entre los aportes de la federación y la del estado, dieron como resultado un doble desfase. El primero condujo a que el recurso federal tardara seis meses en arribar a Chiapas (julio de 1998) y demoró otros seis meses para que las Unidades Técnicas pudieran arrancar sus trabajos, con 12 meses de retraso.

Por ser el primer año, se puede decir que el proyecto comenzó mal. Tan desafortunado arranque puede tener costos de largo plazo. La metodología del PDRAM pone énfasis en la importancia que supone una buena elección del primer grupo, porque prevé que a partir de allí se puede construir un núcleo que va a irradiar o impactar a nivel microregional. Lamentablemente, los problemas en los calendarios impidieron, entre otras cosas, la adecuada ejecución del proyecto y la transferencia de tecnologías, por desfases con el ciclo agrícola. Esta situación sentó malos precedentes en las comunidades y grupos de productores, abonando a la falta de credibilidad campesino-indígena hacia las instituciones, introduciendo, además, tensiones con estos nuevos actores que son las Unidades Técnicas.

Al respecto es importante señalar los retos que las Unidades Técnicas (despachos privados y ONGs) tienen frente a sí, en la emergencia de estos esquemas. Tienen el riesgo de convertirse en comparsas acríticas de las acciones institucionales y ponerse al servicio de sus asuntos particulares, ya corporativista o electoreros. También tienen frente a sí, el desafío de establecer relaciones claras con las

organizaciones de productores, en el sentido de la eficiencia y la eficacia técnica. No puede ignorarse que un porcentaje significativo del costo de la asistencia técnica del PDRAM, lo están pagando los productores. De no tomarlo en consideración, existe el riesgo de la pérdida de la credibilidad. Hoy día, la responsabilidad del acompañamiento técnico, de la difusión de la normatividad y del éxito de la transferencia de tecnología, parece recaer sobre estos organismos, lo que les significa un reto, ya que tienen poco control sobre una serie de variables que son las que finalmente (como vimos en el desempeño del proyecto) determinan el éxito o el fracaso del mismo.

Además, las especificidades de la realidad chiapaneca irrumpieron y determinaron el poco éxito que obtuvo el mecanismo del CORDES, que pretendía constituirse en un nuevo instrumento para construir novedosos esquemas de relación entre los actores del desarrollo regional. La coyuntura chiapaneca de una situación de guerra –convertida hoy día en una Guerra de Baja Intensidad– impidió que el CORDES pudiera asumirse en la instancia de participación y coordinación interinstitucional que le asigna la norma. Por el conflicto armado, las instituciones de gobierno suelen privilegiar los valores políticos y de seguridad, por encima de los criterios técnicos o los que establecía la norma, impactando de manera definitiva al desempeño del proyecto.

La participación informada de los indígenas, fue otro concepto normativo incumplido. La vieja tradición del patrimonialismo y corporativismo de la cultura política mexicano-chiapaneca impidió que éstos fueran procesos transparentes. La selección de los beneficiarios pasó por el tamiz del criterio político de las instituciones y los intereses corporativos, lo que impidió que las normas relativas a los criterios de elegibilidad, se cumplieran.

Por ello los CORDES en Chiapas no se instalaron sobre la base de una convocatoria pública. No tuvieron vida plural y diversa. No garantizaron la participación de los productores. No hubo equilibrio en su seno. La SAGAR y la

SAG privilegiaron prácticas unilaterales que no respetaron los roles asignados en la norma a los distintos actores, por lo que regularmente estas instituciones hegemónicas tomaron decisiones que no eran de su competencia. Fue notorio que los CORDES no lograron crear las bases para una eficiente coordinación interinstitucional y contribuir al empoderamiento indígena que presuntamente busca el PDRAM, como afirma el PAD, 1997.

El autoritarismo y la discriminación, fueron factores que también contribuyeron al poco éxito de la participación de los productores en los CORDES. Los directivos de las instituciones solían despreciar el conocimiento indígena y minusvaloraban las capacidades de los productores para decidir sus preferencias. En gran medida, los proyectos, no fueron resultado de los diagnósticos y de las preferencias locales de los productores, sino de las instituciones. Con frecuencia los directivos de los CORDES, usurparon las decisiones campesinas al imponerles el criterio de los cultivos comerciales de plantación, por encima del enfoque de los sistemas de producción.

Hay que decir que el esquema del CORDES necesita introducir nuevos mecanismos que efectivamente garanticen la participación de los productores. Consideramos que no es suficiente con que la norma lo diga. Y es que aunque los productores hubieran sido masiva y pluralmente convocados para integrar los CORDES, éstos hubieran tenido dificultades para mantener su presencia. La participación tiene un costo económico alto que se quiere cargar sobre las espaldas de los campesinos pobres. Los productores tienen dificultades para participar en los esquemas de gestión democrática. Carecen de recursos económicos y humanos. Estar en los CORDES requiere tiempo, traslados y alimentos. Y eso no va a ser posible mientras el mismo proyecto no prevea (por ejemplo el 1% del total del costo del proyecto) dinero que asegure permanentemente la presencia de los productores en los CORDES.

Percibimos que en lo general los instrumentos de evaluación del PDRAM centran su atención solamente en aspectos de carácter técnico-productivo, que recogen los aspectos cuantitativos de los proyectos o del Programa. Empero éstos ignoran los de carácter cualitativo, especialmente aquellos que tienen que ver con el impacto sobre los procesos de organización y cultura en los pueblos indígenas. Con lo que para efectos de evaluación, no aportan elementos de análisis para poder discernir sobre sí el programa logró -si o no- afectar a los pueblos indígenas, y en qué grado. Tal y como, se presume, tiene como propósito la aplicación de la Directriz Operativa 4.20. En suma. Creemos que es necesario que el PDRAM debería construir nuevos instrumentos de evaluación que le permitan dar seguimiento al impacto social y cultural sobre las realidades indígenas sobre las que actúa. Y especialmente en aquellos lugares en donde estas sociedades indígenas se encuentren en situación de guerra, como es el caso de Chiapas.

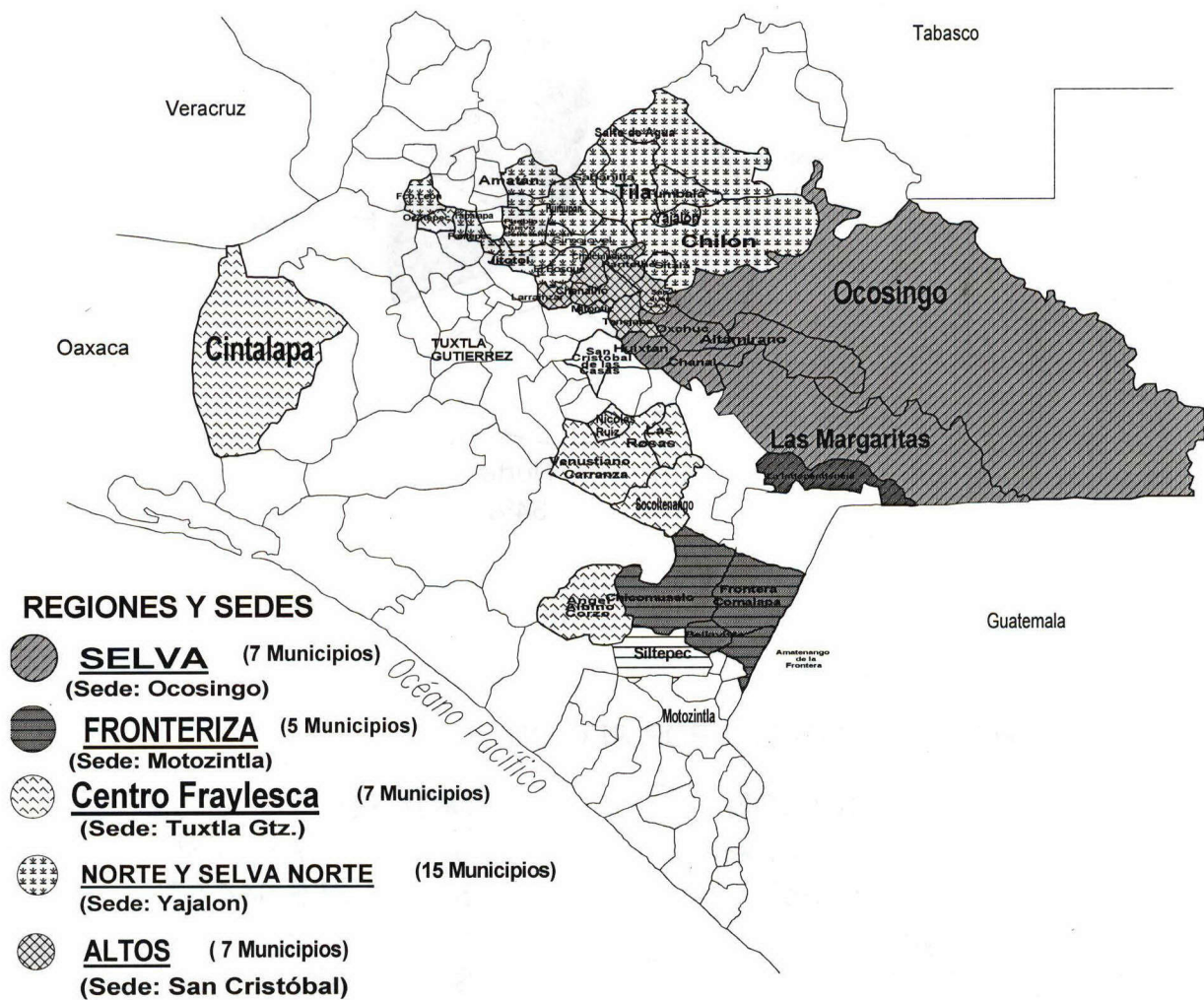
Creemos que los instrumentos de evaluación que aplica la normativa no arroja información cualitativa que dé cuenta de los procesos aquí documentados. Es necesario que el BM incorpore otro tipo de metodología para el seguimiento de los proyectos. Consideramos que el BM y las instituciones de gobierno, deberían, entre otras cosas, apoyar y facilitar la información y la participación de Organismos No Gubernamentales para que éstos realicen monitoreo independiente. Así también para que contribuyan a ofrecer información continua a las partes interesadas para lograr una mayor participación local e informada en todas las fases del proyecto.

Por último y en otro orden de preocupaciones, consideramos que el Banco Mundial debería de introducir orientaciones y criterios especiales para prever la aplicación de recursos de sus préstamos en situaciones de guerra, especialmente en aquellas de Baja Intensidad. En estos contextos, la inversión debería de estar más fiscalizada por el BM y monitoreada sobre otras consideraciones. Y es que en escenarios de Guerra de Baja Intensidad, los recursos corren el riesgo de volverse instrumentos para alentar o apoyar a alguna de las partes. No queda ninguna

duda que el PDRAM se aplicó en territorios constantemente señalados por los medios de información, implicados en un conflicto de Guerra de Baja Intensidad. En la Figura 11, puede verse con claridad cómo el 67% de la inversión del año fiscal 1998 en Chiapas, se implementó en la llamada zona de conflicto.⁷² Es deseable que el PDRAM no sea usado con intenciones contrainsurgentes, como ha sido denunciado.

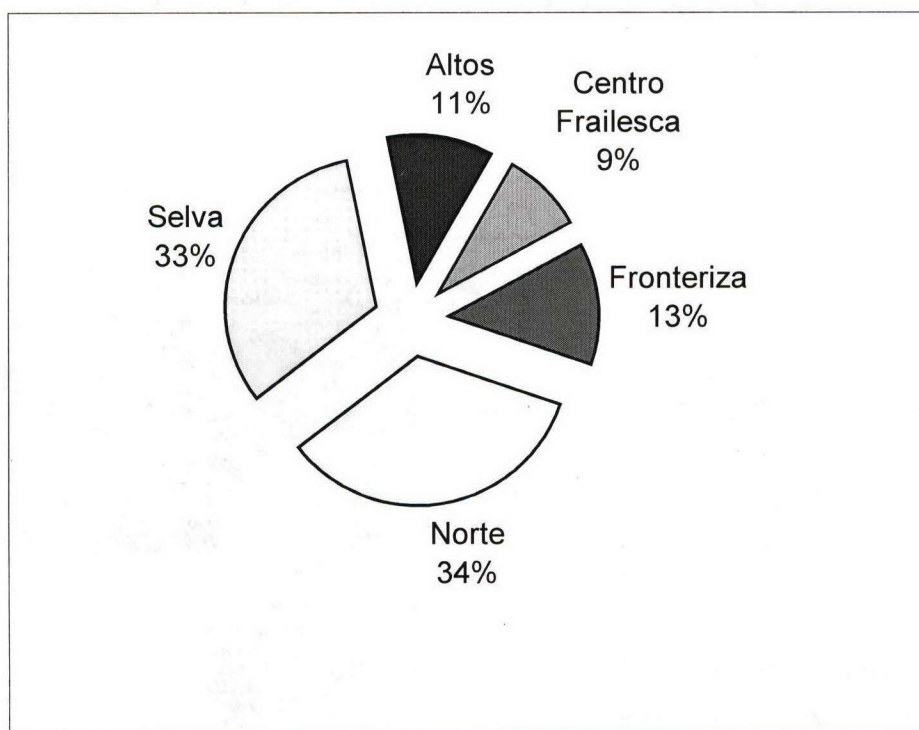
⁷² En la selva de Ocosingo se aplicó el 33%, mientras que a la región Norte-Selva Norte se canalizó el 34%.

Figura Número 10.
Regiones programadas por el Gobierno Federal en 1998



II. Fuente: Anexo Técnico, 1998

**Figura Número 11. Distribución de Recursos en porcentajes por región
(Del total de inversión \$ 10,427,428.57)**



A. MONTOS TOTALES POR REGION

REGION	MONTO
Centro Frailesca	\$ 937,916.85
Fronteriza	\$ 1,355,644.53
Norte	\$ 3,570,389.37
Selva	\$ 3,389,111.33
Altos	\$ 1,174,366.49
TOTAL	\$ 10,427,428.00

III. Fuente: Anexo Técnico, 1998

**Programa de Desarrollo Sustentable en las regiones Mixe,
Mazateca y Cuicateca del Estado de Oaxaca.**



**Memoria del taller de entrega de
resultados de la evaluación 1997,
análisis, recomendaciones y
proyección del programa.**



Gobierno del Estado de Oaxaca

Secretaría de Agricultura, Ganadería y
Desarrollo Rural

Jubileo México, A.C.

Abril, 1999.

Indice

1. Temática general de programación del taller en las regiones del Prodes.	03
2. Matriz de participantes	06
3. Dinámicas y materiales de presentación de los talleres (resumen)	07
4. Temores y esperanzas del programa y el taller, por región.	08
5. Conclusiones y recomendaciones de las regiones	13
• Mixe alto y medio	13
• Cuicateca alta y media	15
• Mazateca alta y media	17
• Mazateca baja	19
• Mixe bajo	21
6. Principales conclusiones y recomendaciones generales	23
7. Evaluación participativa de los talleres	24
8. Sueños del programa (visión de futuro)	25

Diversos momentos de los talleres (fotografías)

Anexo

Temática general de programación del taller en las regiones del Prodes.

1. Nombre del programa

Programa de Desarrollo Sustentable en las regiones Mixe, Mazateca y Cuicateca del Estado de Oaxaca.

2. Nombre del taller

Taller de entrega de resultados de la evaluación 1997, análisis, recomendaciones y proyección del programa.

3. Presentación del objetivo del taller

- Presentar resultados de la evaluación.
- Obtener opinión del consejo y actores regionales respecto a la problemática de:

- ✓ Funcionamiento del programa
- ✓ Estructura organizacional
- ✓ Acción institucional

Con la finalidad de:

- ✓ Reorientar la operación
- ✓ Propiciar mayor participación en la toma de decisiones

4. Presentación del objetivo general del programa

Mejorar en forma sostenible los niveles de alimentación, ingreso y ocupación de los campesinos y sus familias, mediante el desarrollo de sus sistemas de producción.

5. Presentación del enfoque del programa de acuerdo a los siguientes aspectos

- ✓ Productivo
- ✓ Integral
- ✓ Regional
- ✓ Sustentable
- ✓ Participativo

6. Presentación del tema origen y desarrollo del programa

- ¿Quiénes iniciaron el proyecto?
- ¿Cuáles fueron los principales elementos del enfoque?
- ¿Cuántos estudios se elaboraron?
- ¿Cuáles han resultado mas pertinentes (relevantes) a las zonas del programa?
- ¿Cuáles fueron los principales retos y asuntos importantes de la etapa preoperativa?

7. Presentación de la cobertura del programa

- Distribución de la inversión por región
- Distribución de la inversión por ámbito
- Inversión programada y ejercida por ámbito
- Inversión regional por ámbito
- ✓ Principales tipos de proyectos según acciones por ámbito
- Principales tipos de proyectos según acciones por región
- Conclusión regional
- Conclusión general

8. Presentación de la sistematización y evaluación de la operación

- Lectura participativa de la sistematización por región (proceso operativo, fuertes, débiles y observaciones)
- ✓ Oferta institucional vigorosa, mal entendimiento de los productores de la forma de la operación (dinero en efectivo, a fondo perdido)
- ✓ Demanda social, mayor a la oferta institucional
- Ambito de asistencia técnica insuficiente
- Proyectos y expedientes, sin planeación participativa
- Los representantes involucran poco a los productores con los técnicos
- Atraso en la entrega de apoyos e insumos
- Los proveedores recibieron tarde sus pagos y ofrecieron productos a destiempo y de baja calidad
- Ajustes al presupuesto
- Toma de decisiones centralizadas (FOFAE/SAGAR/CDR/UTR/COM)
- Discrecionalidad en la asignación de los recursos
- Desfase en el flujo de recursos presupuestales
- Conclusión regional
- Conclusión general

9. Presentación de la asistencia técnica

- Papel de los técnicos
- Desarrollo de los técnicos (resultados de la encuesta)
- Autocalificación
- Sugerencias para mejorar el trabajo
- Lectura participativa de la sistematización de la asistencia técnica por región (fuertes, débiles y observaciones)
- Conclusiones

10. Presentación del funcionamiento del consejo

- Papel del consejo (norma)
- Composición y representatividad
- Desempeño de funciones

- Desempeño del programa según consejo (matriz de bolsas)
- Actores del programa y el consejo (el comal y las tortillas)

11. Entrega de los resultados de la evaluación de campo:

Los productores y el programa

- Plazo de entrega de apoyos
- Aportaciones
- Recuperación de costos
- ¿Sirve el programa?
- ¿Continuarán en el programa?
- Expectativas del productor sobre el programa
- Resultados esperados por el productor
- Oportunidad en la recepción de apoyos
- Suficiencia del apoyo
- Asistencia técnica a los proyectos de los productores
- Calidad de la asistencia técnica
- Asistencia técnica: como tratar la tierra
- Cambios tecnológicos en la parcela
- Impactos: destino de la producción, generación de empleos
- Nuevas prácticas de conservación de recursos naturales
- Captación de agua por necesidad del proyecto
- Creación de cajas de ahorro
- Aumento de ingresos.

12. Entrega de información de la operación de fondos

- Flujo de recursos
- Factores críticos
- Recomendaciones

13. Entrega de resultados del funcionamiento de estructuras e instituciones y mecanismos de coordinación

- Productores y sus sistemas (diagrama)
- Actores organizacionales
- Actores institucionales
- Conclusiones

14. Entrega de información de impactos germinales

15. Conclusiones y recomendaciones

Matriz de participantes en los talleres

Abril

Fecha	Lugar	CRDS	Asistentes		
			Productores, representantes de organizaciones y vocales	Representantes de Instituciones	Técnicos
9-10	Ayutla, Mixes.	Mixe alto y medio	15	10	7
13-14	San Miguel Soyaltepec.	Mazateca baja	99	12	6*
13-14	Cuicatlan.	Cuicateca alta y media	21	7	3
16-17	Huautla de Jiménez	Mazateca alta y media	27	7	5
16-17	María Lombardo de Caso.	Mixe bajo	25	7	2

* Dos técnicos en proceso de ingreso al equipo.

Dinámicas y materiales de presentación de los talleres

El equipo de Jubileo México A.C. que presentó en cada región los resultados de la evaluación, se apoyó con diferentes métodos y materiales, en su mayoría de tipo participativo:

A continuación los describimos:

- a) Dinámica de presentación, en parejas, con el uso de material de apoyo (dibujos similares) con el fin de buscar la integración del grupo.
- b) Uso de plumones para escribir y exhibir papeletas de “temores” y “esperanzas” del programa y taller.
- c) Uso de carteles sin medio, para dialogar sobre objetivos y enfoque del programa (aldea, erosión con deforestación, bosque bien manejado)
- d) Láminas de apoyo para presentación de determinadas temáticas (espacio del conflicto vs. espacio de la solución, diagrama de fertilidad, fichas de agricultura para dialogar el antes y el ahora de los sistemas de producción)
- e) Presentación en coro de resultados de la operación.
- f) Uso de hojas de rotafolio y láminas con los guiones y definiciones de las presentaciones.
- g) Entrega y lectura en grupos de materiales (copias) de conclusiones y recomendaciones.
- h) Formación de equipos de reflexión y análisis para fundamentar conclusiones y recomendaciones. Cada grupo nombró un moderador y un relator para que en plenaria entregara los resultados de su trabajo. Las preguntas claves fueron: ¿que escuchamos? ¿que sentimos?, ¿que pensamos?, ¿que sugerimos?, y ¿que proponemos?.

Temores y esperanzas del programa y el taller por región.

Región: Mixe alta y media.

Temores	Esperanzas
1. que el programa no funcione o que nos lo quiten.	1. Que el desarrollo sustentable cumpla sus objetivos con la gente marginada.
2. Que el recurso de desvincule de la necesidad del productor.	2. Que logremos juntos enderezar las cosas y que tanto las dependencias como los productores de manera corresponsable nos esforcemos porque el prodes beneficie a las comunidades indígenas.
3. Arribar acuerdos regionales y no ser respetados a niveles centrales.	3. Que se retomen los objetivos del Prodes y se avance con mayor acierto.
4. Que no haya la suficiente participación.	4. Que los productores conozcan realmente los resultados de la evaluación y lo asimilen y puedan conocer la situación con respecto al programa.
5. Que los productores se sientan cohibidos en su participación.	5. Que no hablen mucho Coplade, Sedaf, Sagar.
6. Que las instituciones se apoderen de las participaciones.	6. Que el producto de este taller fortalezca al programa.
7. Que no se vea la realidad.	7. Que no se apliquen los resultados.
8. Se cancele el presupuesto al prodes.	8. Que se refleje el avance alcanzado
9. que los funcionarios no duren 2 días.	9. de que si participaran los representantes de las comunidades.
10. Que lo que se acuerde aquí no lo respeten las instituciones.	10. Que se definan las comunidades piloto para las comunidades.
11. A que sea un taller mas.	11. Aceptar nuestras diferencias entre personas e instituciones
12. a que no se cumpla el objetivo.	12. que la participación sea mayormente de los productores.
13. Que no haya continuidad en los apoyos.	13. Aprender la funcionalidad del programa.
14. A que no salgan respuestas reales.	14. Que realmente sea un taller participativo
15. que los resultados no lo acepten los funcionarios.	15. que se evite al máximo el burocratismo.
16. Que no estén presentes todos los sectores que participan en el prodes.	16. Que se difunda entre los participantes el resultado de este taller.

Región: Cuicateca alta y media

Temores	Esperanzas
1. Que el programa no cumpla con sus metas por falta de capacitación.	1. Que los productores tomen decisiones sobre el futuro del programa.
2. Que el burocratismo impida el funcionamiento del programa.	2. Que mediante capacitación se logre cumplir en tiempo y forma el programa para el desarrollo de la región.
3. Se termine el presupuesto.	3. Que el prodes califique con 10.
4. Que fracase el prodes	4. Que se resuelvan los problemas mas diagnosticados.
5. Que del taller no resulte nada provechoso, o lo que resulte no sea tomado en cuenta ni por los productores ni por las instituciones.	5. Que se aterricen los recursos en el campo y se apliquen realmente.
6. Que no se cumplan los objetivos.	6. Que haya mayores recursos para poder trabajar, que se cumpla y nunca se quede atrás.
7. Es de que los recursos o proyectos no se ejerzan pronto.	7. Que todos los recursos lleguen a su respectivo destino para poder ejecutar los proyectos.
8. Que el burocratismo impida el funcionamiento del programa	8. Que se reoriente el programa para que se cumplan los objetivos.
9. Que no se cuente con los recursos necesarios para atender la demanda de la comunidad.	9. Espero que ya exista mejor coordinación, para que los recursos lleguen a tiempo para ejecutar los proyectos.
10. Que no se disponga de los recursos financieros para atender los requerimientos de los productores.	10. Es que los campesinos aprovechen el programa en todas sus modalidades.
11. De que todo siga igual y quedemos peor con los productores.	11. Del programa se espera que a partir de esta evaluación su funcionamiento cubra el objetivo para el que fue creado.
12. Que no participen representantes de todos los sectores.	12. Que todas las organizaciones cumplan con su prometido y no quedar como hemos estado hasta ahora.
13. Que exista apatía hacia los beneficios recibidos por diferencias políticas de religiones y/o de organizaciones	13. Contar con elementos para mejorar la operación del programa.
14. Que el programa caiga en burocratismos, en técnicos no calificados y además no sea aprovechado por los productores.	14. Que los proyectos productivos permitan mejorar los niveles de alimentación de los pueblos y la conservación de los recursos naturales.

Región: Mazateca alta y media.

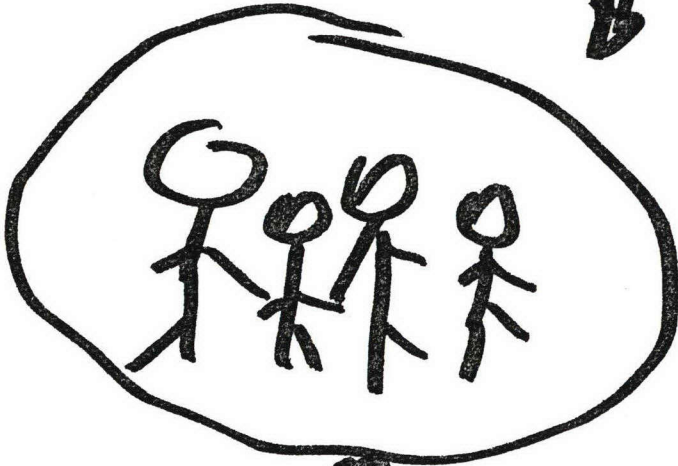
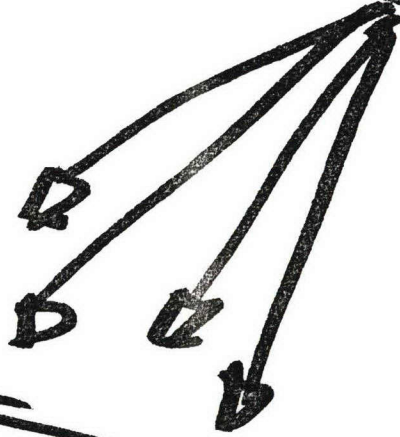
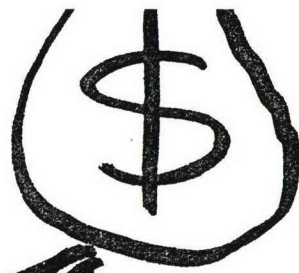
Temores	Esperanzas
1. Que no se aproveche el taller	1. Que los participantes realicen observaciones propicias para la superación de los proyectos y del programa.
2. Que no se lleve a cabo y tiempo el objetivo del programa.	2. Que se obtengan resultados concretos.
3. Que algunos obstruyan el proceso de operación del programa.	3. Que todos asumamos un compromiso serio y honesto para avanzar en forma coordinada.
4. Que los beneficiarios no propongan lo que quieren.	4. Que el programa otorgue beneficios a corto plazo.
5. Que no lleguemos a contradecirnos y de no llevar algo bueno.	5. Que dé a tiempo el fertilizante.
6. No comprender la realidad	6. Que se obtenga mas información en cuanto al programa prodes.
7. Que no todos participen y no han cumplido los acuerdos de los campesinos.	7. Que los programas cumplan su fin.
8. Que no se tomen en cuenta las inquietudes propuestas de cada participante.	8. Que sea favorable para esta reunión en cuanto al objetivo del programa que todos unifiquemos criterios.
9. Que el programa pueda desaparecer si no se realiza para que y como lo marca el manual de operaciones.	9. Que haya propuestas positivas y soluciones a nuestras dudas en este taller.
10. Que todas las dependencias, no nos defraude en sus palabras.	10. Que todos entendamos la ideología del prodes.
	11. Que el programa continúe para los hombres del campo y capacitar ampliamente lo del programa sustentable para todos.
	12. Que este taller nos beneficie a todos y tengamos fe en las organizaciones.

Región: Mazateca baja.

Temores	Esperanzas
1. Que los recursos no sean ejecutados a tiempo.	1. Se corrijan fallas del 97'
2. Que pensemos que todo seguirá igual.	2. Que el programa cumpla sus objetivos
3. De que culmine la asistencia técnica en campo.	3. Que lleguen a tiempo los insumos.
4. Falta de básicos por sequías.	4. Que este programa se enfoque verdaderamente a los productores.
5. Que participen los grupos y la mayor cantidad de beneficio, se lo acaparen las organizaciones.	5. Conocer el fondo de los resultados del prodes.
6. Que no participen los productores que han recibido apoyos del prodes.	6. Que se de seguimiento al programa
7. Que no tomen en cuenta a la mujer en los programas o proyectos productivos.	7. Salvar las trabas y enfrentar el reto y demostrar que las mujeres somos responsables y productivas.
8. Los proyectos no se lleven a cabo en zonas marginadas.	8. Que el programa se reactive y cumpla su objetivo con este taller.
9. Que el programa desaparezca.	9. Que tengan animo los productores para producir y mejorar sus suelos y plantas.
10. Que los recursos no se aplican a su debido tiempo.	10. Que este taller sea provechoso para mi.
11. Que el sentido real del programa se desvirtúe y no atienda las necesidades reales.	11. Es de que salga apoyo para la gente mas necesitada
12. Que algunas organizaciones o personas no entiendan la filosofía del programa.	12. Estimular participación productiva.
13. No alcanzar los objetivos del programa.	13. Que el programa alcance las metas esperadas para productores e instituciones.
14. Proteger corrupción de lideres.	14. Establecer mecanismos reales para aterrizar el programa.

Región: Mixe bajo.

Temores	Esperanzas
1. Que los productores no hagan suyo el programa.	1. Que el programa cumpla las expectativas.
2. Que este taller sea puro rollo y todo siga igual.	2. Que siga adelante el programa.
3. Que no haya suficiente apoyo para el sector productivo.	3. Que el taller sea claro y que todos expresen sus dudas.
4. Que nos vuelvan a mentir y no haya apoyo y uno se queda esperando y se nos pasa el tiempo de siembra y no haya buena cosecha.	4. Que se le de fortalecimiento al consejo y a la UTR del Mixe bajo.
5. Que después del taller no logremos iniciar trabajos para mejorar el programa.	5. Que se pueda ampliar hacia mas comunidades productivas.
6. Que los recursos no sean oportunos que no se cumplan con las expectativas o no de resultados.	6. Que escuchamos a los productores y les respondamos a tiempo.
7. Que los productores no participen	7. Que se logren los objetivos del programa.
8. De que el programa no se ejecute a todos los productores.	8. Que se prioricen proyectos y se contemplen a la mayoría de los productores.
9. Que el programa se quede en el olvido.	9. Que los miembros del consejo sean los mismos productores porque saben, mas las necesidades del campo.
10. Que las demandas se queden en el aire.	10. Que los productores asuman el mando en el programa y las dependencias solo apoyen.
11. Que no lleguen los recursos como se deben.	11. Que los productores tengan el apoyo de las dependencias a tiempo para que alcancen sus objetivos.
12. A las falsas expectativas	12. Que no se pierda la producción del campo.



TEMOR



Conclusiones y recomendaciones de las regiones

Durante el taller los representantes de los productores, los técnicos, los representantes de las instituciones y los vocales y los directivos de los consejos, formaron grupos de reflexión y análisis, con fines de sopesar los resultados de la evaluación y presentar sus puntos de vista, conclusiones y recomendaciones. A continuación ofrecemos los diferentes planteamientos que gradualmente formaron la retroalimentación del taller y elementos de estrategia para el mejoramiento de la operación.

Región: Mixe alto y medio

Conclusiones

- Han conocido otras formas de manejo de la milpa (uso de fertilizante)
- Se ha proporcionado muy poco fertilizante.
- ✓ • Se requiere fertilizante en cuatesma (La Chicocana Ayutla).
- Se necesita mas manguera
- Por el momento no se necesitan productos químicos (insecticidas)
- Mayor numero de técnicos
- San Miguel Campoméxico no tiene apoyo del programa
- Realizar riego en maíz, frijol y chícharo.
- Se realizaron estudios
- Apoyo Japón (Donación \$)
- Banco mundial
- Participantes
- SAGAR, COPLADE, SEDAF.
- • La tardanza de los documentos desanima al campesino.
- Se detectaron problemas y alternativas (milpa principalmente)
- Problema de tierra (baja producción)
- El campesino se siente débil cuando no hay asesoría
- Hay tierras que dan menos por que el agua de lluvia llega tarde.
- La forma de presentación brindo mucha confianza
- (permite relacionarse)
- Los campesinos se conocen.
- El taller es importante
- Hay que cumplir y trabajar para mejorar
- La tierra se ha deteriorado y ya no se produce la misma cantidad de alimentos que años atrás.
- Que el trabajo en el campo requiere de recursos por que ya no alcanzan.
- Que cambie la integración grupo-funcionario-productor.
- Hace falta participación de productores
- No hay impacto del programa por el área de influencia tan grande.
- Hace falta divulgación del programa.
- Los productores no sienten suyo el programa.
- Centralismo en las decisiones.

- Falta de técnicos y recursos para atender todas las áreas.
- Que se retome el planteamiento original, se centralice las acciones y recursos en pocas comunidades.
- Que los productores sean mas constantes en las reuniones de consejo.
- Que los recursos no se desvíen a otros programas.
- Que el cambio de funcionarios no afecte el proceso productivo de los proyectos.
- Cómo surgió el programa
- ✓ El objetivo del taller y del programa.
- Distribución de recursos.
- Satisfacción al ser tomados en cuenta.
- Decepción cuando no sale el recurso a tiempo.
- Falta de coordinación de instituciones con los productores
- Apoyos retardados
- De lo anterior se genera descontrol y desconfianza.
- El productor prefiere salir a trabajar y buscar otra forma de apoyo que en vez de perder tiempo en reuniones del programa o en talleres que no le generan en forma inmediata recursos.
- Burocratización o politización del programa
- Muchos productores mencionan que es una mentira
- No hay una representación significativa de los productores en el consejo.
- No hay coordinación ni planeación entre gobierno federal y estatal para la liberación de recursos en tiempo y forma
- Falta de enfoque integral del programa
- Creación de dos consejos (genero un descontrol muy fuerte, perdió seriedad)
- ✓ No hay seguimiento del programa por parte de las autoridades municipales, porque cambian cada año
- Falta de asistencia técnica
- Objetivos y evaluación del proceso del programa.
- No hay la suficiente participación de los productores en el consejo
- Desfase en la liberación de los recursos (no hubo una información oportuna del programa hacia los productores)
- Toma de decisiones a nivel central
- No existe la suficiente fluidez de la información que se genera
- Este taller de información de la evaluación y análisis se esta dando fuera de tiempo.
- Es un programa mas de experimentación (no tiene dirección)
- El programa es bueno siempre y cuando no se politice.
- Desconocimiento del manual

Recomendaciones

- Que el consejo lo integren mas presidentes municipales y no a las instituciones.
- Que el técnico este constante en la comunidad para integrar los requisitos de acuerdo con los productores.
- Que los tramites se hagan con anticipación (caso fertilizantes)
- Enfocar proyectos hacia riego.
- Que den respuesta adecuada a las solicitudes (Caso Campo México; Cacalotepec)

- Que se de a conocer con claridad el programa.
- Trabajar en soluciones
- Que el productor se involucre en la toma de decisiones
- Búsqueda de nuevos esquemas a partir de los productores
- Investigación-acción.
- ✓ Utilizar abonos orgánicos que garanticen la sustentabilidad.
- Que los productores sean los que presenten y defiendan sus proyectos ante consejo.
- Que se agilice la liberación de los recursos para que el productor no se desanime en su proyecto.
- ✓ Que se capacite oportunamente a los técnicos y que se les proporcione los recursos materiales necesarios para su buen funcionamiento en tiempo y forma.
- ➔ Que las demás dependencias de gobierno no participen de manera directa (apoyando al proyecto)
- Proponer una metodología participativa para campesinos a través de talleres, capacitación, intercambios, otros.
- Reestructurar el consejo con la participación de organizaciones productivas, autoridades municipales, agrarias, e instituciones.
- Reforzar la UTR con más técnicos para cubrir mas comunidades
- Los recursos federales y estatales sean liberados en forma y tiempo.
- Que se nombre un representante del programa para el seguimiento en el municipio.
- Seleccionar comunidades que requieran mayor apoyo y mayor organización.
- Que el programa informe continuamente de los trabajos realizados.
- Que el programa no se politice
- Destinar mas recursos a la asistencia técnica.
- Generar la confianza del productor al programa a través de no fallar en la atención pronta de sus necesidades.
- Difusión amplia del programa hacia los productores.
- Coordinación interinstitucional adecuada
- Que el consejo este integrado por representantes de productores y las dependencias que estén de apoyo y asesoría.

Región: Cuicateca alta y media.

Conclusiones

- Se distribuyeron molinos y paquetes de aves de postura en cantidades mayores a las presupuestadas, fueron acciones alejadas del enfoque sustentable.
- Productores que iniciaron con solicitudes, no todos recibieron los apoyos a tiempo y con buena calidad.
- Los consejeros vocales se distribuyeron las responsabilidades por rutas, para promover el programa y atender necesidades.
- ✓ El programa atendió a una demanda dispersas y no siempre quedaron satisfechas los productores.
- No existen diagnósticos y planeación participativa para cada pueblo.

Recomendaciones

- Ofrecer mayor capacitación a los consejeros vocales y representantes de grupos en el enfoque del programa y el manual.
- Los productores deben tomar en sus manos, el consejo y tomar las decisiones mas importantes.
- Cambiar aquellas normas y requisitos que no convengan a los productores para que se cumpla en tiempo y forma el programa.
- Que el burocratismo impida el funcionamiento del programa y que todo siga igual, debe reorientarse para que cumpla su objetivo.
- Calificar a los técnicos en desarrollo sustentable y el enfoque del programa, para que ayuden a los productores a aprovechar el programa en todas sus modalidades.
- Que los productores tomen decisiones sobre el programa, en el futuro y solucionen los problemas de baja producción agroforestales.
- Que exista mejor coordinación, para que lleguen los recursos a tiempo.
- Los proyectos productivos, deben mejorar la alimentación de los pueblos a la vez que buscan conservar los recursos naturales.

Recomendaciones según actividades del CRDS de la región Mazateca alta y media.

Actividad	Recomendación		
<i>Operación</i>	Revisar analizar, actualizar, y adecuar el manual de operaciones.	Del ejercicio anual se propone que tenga continuidad para los proyectos de mediano y largo plazo.	Realizar talleres de planeación participativa
	Establecer la capacitación constante a técnicos, vocales y representantes de grupo.	Que se de a conocer oficialmente el calendario del supervisor para que así se tenga actualizado los avances de las actividades.	Reuniones de trabajo para definir funciones de personal técnico y administrativo.
	Asignar o establecer técnicos por área técnica, no geográfica.	Que se defina un responsable del consejo para que exista un enlace del nivel estatal y regional.	Difundir por medio de la radio, promoviendo los horarios por el consejo y representantes del prodes.
	Que no haya tanta burocracia para la liberación de estímulos para los consejeros y extensionistas de grupos para una mayor participación.	Que se respalde a la comisión de verificación y seguimiento existente para el seguimiento y supervisión de los proyectos.	Elaboración y distribución de trípticos.
	Que involucre directamente a los representantes de productores en la búsqueda y elección de proveedores.	Se propone un fortalecimiento de los miembros del consejo de manera permanente que permita regularizar todo el procedimiento de operación.	No utilizar el prodes para fines políticos; no politizarlo.
<i>Asistencia técnica</i>	Que el consejo tomara su papel para un mejor funcionamiento del programa y que el técnico cumpla sus funciones	Que la asistencia técnica y capacitación sea mas integral al sistema de producción, apoyado con el diagnóstico comunitario que haga el técnico.	Adaptación de técnicos en la región.
	✓ Los recursos asignados para la asistencia técnica sea mas flexible su liberación o sea sin burocracia.	Aparte de los institucionales en las empresas, el apoyo comunitario y la colaboración de técnicos prácticos regionales.	Reunión de técnicos con productores para comentar el documento "producción sostenible en granos básicos"
	✓ Que el técnico no distraiga sus funciones en tramites administrativos. (que los productores y el consejo nombre comisiones)	Que el apoyo adicional a los honorarios que sean ordenados, pero condicionados a ciertos documentos comprobatorios.	Hacer realidad el centro de capacitación regional.
	Elaboración de talleres comunitarios participativos para la elaboración de proyectos enfocados a la realidad.	Además de la unidad técnica administrativa estatal, la constitucional de una unidad técnica regional.	Que el consejo sea quien retire el recurso y los administre; no se desvíe el recurso.

Actividad	Recomendación		
	Que la unidad de investigación de desarrollo y formación adscrita al consejo estatal y regional y en vinculación con el inca rural y técnicos prácticos con habilidades en el medio rural.	Asignar zonas en determinadas comunidades, para el mejor desempeño de funciones con los resultados de sus actividades. Evaluar en una reunión de consejo, valorando los proyectos.	Coordinación entre instituciones y consejeros para la ejecución y aprobación de proyectos. Que no se hagan atrás del escritorio.
<i>Operación de fondos</i>	Que el fideicomiso sea de carácter regional, no estatal.	Se propone que los recursos del prodes sea independiente de los otros programas de alianza y con un fideicomiso regional para su operación.	Se ratifica la propuesta de integrar un consejo estatal (integrado por consejos regionales)
	Que los talleres sobre la normatividad, filosofía y metodología del prodes al consejo se realicen a partir de mayo.	Se promueva que las funciones y facultades de apoyo al comité técnico sustituyendo a la comisión de análisis y dictaminación.	Darles facultades al D.D.R. y consejo prodes para que sustituya a la comisión de análisis y dictaminación en la validación y ejecución de proyectos.
	Crear una ventanilla que reúna los recursos federales, estatales y municipales para impulsar proyectos productivos con mezcla de recursos y evitar la dispersión de los mismos.	Asegurar la disponibilidad de 3 fondos calendarizados para su ejercicio oportuno. Sea a través de un fideicomiso regional.	Que el fofae y sagar informe la disponibilidad de fondos de acuerdo a los depósitos mensuales a los consejos regionales.
	Calendarización de talleres para consejo y técnicos, sobre diversos temas en el programa.	Se propone que haya una capacitación oportuna y calendarizada tanto técnica como administrativamente.	Que se cuente con suficiente recurso económico para capacitación y movilización del consejo.
<i>Instituciones y organización</i>	Que las instituciones definan su línea de información hacia los consejos regionales para evitar confusiones de operación en el programa.	Antes de darle vigencia a lo establecido en el manual de operación conocerlo y adecuarlo a las condiciones de la zona.	Se propone la unidad técnica regional administrativa y el fideicomiso regional.
	Ratificar que la participación en el consejo y el programa sea incluyente. (municipios que aun no participan).	Fortaleciendo el proceso de federalización y descentralización	Que toda información recibida al consejo y a los técnicos sea por escrito y sellado.
<i>Fortalecimiento y desarrollo del consejo</i>	Que se contemple en el manual de operación para que tenga un fortalecimiento oficial	Que se contemple aparte a parte del capacitador un traductor de la región.	Se apoya la recomendación de constituir un consejo estatal.

Actividad		Recomendación	
	Que se norme anualmente el fortalecimiento de los miembros del consejo para evitar vicios preferenciales.	Revisar y modificar el reglamento de operación del consejo una vez reestructurado este	
	El punto preferido se lograría con un proceso de capacitación sobre la norma y reglamentos internos.	Que sea integrado por los mismos miembros del consejo con asesores de la contraloría del estado y secodam.	
Cobertura del programa	No esperar a reunir todos los proyectos para ser presentados y autorizados por fofae, sino ir priorizando los proyectos por el consejo y que este sea el órgano de autorización de los proyectos para el pago de los recursos.	Contratación de extensionistas para cubrir las comunidades piloto seleccionadas, así como de prestadores privados de asistencia técnica y promotores-productores regionales.	Realización de talleres de planeación del consejo para determinar las diferentes acciones sobre la cobertura del programa.
	Recursos para la movilización y gastos diversos (logística) para que el consejo de apoyo a los productores y técnicos.	Llevar a cabo reuniones con presidentes de grupos y productores para seleccionar comunidad piloto.	

Región: Mazateca baja

Conclusiones

- Escuchamos que existe muchos problemas en la distribución de los recursos.
- No existe información detallada para la realización de los proyectos
- Existe influencias por parte de los lideres para distribuir los recursos
- Existe mucha corrupción por parte de los lideres de las diferentes organizaciones.
- Es necesario revisar los mecanismos de distribución de los recursos
- Que los recursos lleguen a tiempo
- Que los recursos se apliquen como debe de ser
- El programa es bueno pero ha existido falta de información
- Falta capacitación técnica
- Se requiere mayor participación de los productores y técnicos
- Se requiere implementar la agricultura sustentable en zonas de alto riesgo
- Irregularidades del programa en su inicio
- Acaparamiento del programa por lideres corruptos
- Los recursos del presupuesto 1997 se aplicaron en forma dispersa lo que evito el cumplimiento de los objetivos en un 100%
- Algunos proyectos autorizados no fueron realizados acorde a las necesidades de la comunidad.
- El programa no apoyo a los productores que mas lo requieren (conforme a las especificaciones establecidas).
- La falta de observación , el objetivo y los resultados del programa han sido ineficientes
- Falta de un mayor numero de técnicos no se lograron atender eficientemente grupos de productores
- Concientizar a los beneficiarios los objetivos reales del programa

- Los beneficios del programa lleguen a los verdaderos productores mas necesitados.

Recomendaciones

- ✓ Se les entregue los recursos a los verdaderos campesinos (alta prioridad)
- La documentación y los recursos se entreguen en tiempo y forma
- A todos los campesinos que solicitan a poyo que se les de
- Reforzamiento de la asistencia técnica y capacitación a productores tradicionalistas
- ✓ Realizar talleres de planeación participativa a nivel comunidad para proponer proyectos (mediana prioridad)
- Actualizar el padrón de productores por líneas productivas en cada municipio
- Mayor difusión del programa en los diferentes medios (alta prioridad)
- Reordenamiento del programa en sus diferentes niveles
- Liberación del recurso en forma oportuna
- Mayor participación de productores organizados y mayor vigilancia del consejo en el manejo de los recursos (mediana prioridad)
- ✓ Que se concreten proyectos integrales (mediana prioridad)
- Realizar talleres de capacitación sobre el programa
- Implementar en forma inmediata el programa de agricultura sostenible y reconversión productiva en zonas donde se requiere
- Realizar proyectos con diagnostico previo
- Llevar un buen manejo legal para que la gente crea en el programa
- Que el técnico este bien capacitado para que oriente mejor y con mayor capacidad que la o el representante (alta prioridad)
- Cumplir cabalmente con el objetivo del programa
- Asignar mayor recurso a la asistencia técnica (mediana prioridad)
- Que el recurso este asignado en tiempo y forma
- Que no haya tanta burocracia y se acabe con el papeleo
- Sobre las actividades y/o acciones se cumplan; así como la ejecución, seguimiento y operación del programa
- Los recursos emanados al programa se liberen a su debido tiempo (alta prioridad)
- Se realicen diagnósticos en las comunidades y no atender demandas de grupos que anteriormente ya fueron beneficiados
- Que los encargado del programa no den referencia a grupos (mediana prioridad)
- Que se de capacitación para la obtención de buenos resultados (mediana prioridad)
- Menos proyectos por municipio.
- Mayor participación de mujeres.
- Programa para todos sin partidismos.
- Recomposición del consejo.
- Consejo en manos de presidentes municipales.
- Sagar/Sedaf, den apoyo técnico y que no decidan las líneas de acción.
- Reducir el ámbito del programa.
- Si se entra en recuperar tecnologías seleccionar comunidades y productores. Líderes productivos. Reorientar.
- Mayor fluidez de los recursos.
- El consejo discuta proyectos de alto impacto y mecanismos de financiamiento.

- Que se elaboren propuestas de enfoque sustentable.
- Falta capacitación técnica. No nos enseñan cosas practicas.
- Capacitación a técnicos en desarrollo sustentable.
- Acaparamiento de grupos de los recursos para los indígenas.
- Probar el programa aprendimos algo. Ayuda mutua.

Región: Mixe bajo

Conclusiones

- Se requiere mas difusión sobre el programa
- Deberá haber mas transparencia en el manejo de los proyectos
- El presente es un programa desordenado
- Desconfianza en el programa por haber planeado proyectos que no se ejecutaron
- El programa se entiende para zonas marginadas realizando estudios para implementar un programa sustentable, para que las tierras sean productivas en generaciones siguientes, eliminando productos químicos y empleando alternativas naturales (pica pica mansa). Producir-cosechar-guardar para seguir trabajando
- Hace mas ejercicios de planeación como este taller (mayor participación)
- Falta coordinación entre el consejo los productores y la U.T.R.
- Falta mas participación de productores
- Falta información sobre el manejo de los sistemas de producción
- Falta información de los diferentes proyectos que tiene el programa
- Las preferencias de partidos políticos entorpecen el funcionamiento del programa.
- Falta de conocimiento del manual de operación
- Los productores no sienten el programa como suyo
- El programa busca conservar el suelo y los recursos naturales
- Es de beneficio este taller para conocer el programa
- Perdida de animales y plantas nativas
- Reforestar y cuidar los animales
- Que nosotros empecemos a actuar (conclusión todo para todos).
- No hay respeto a las leyes (forestal, caza)
- Falta presencia del gobierno

Recomendaciones

- Los apoyos deberán llegar a tiempo
- El programa deberá encaminarse a mejorar el cuidado del ecosistema
- No aplicar productos químicos
- Que el consejo se integre por los mismos productores.
- Que el dinero se libere a tiempo
- No imposición de proyectos
- Que se deslinde la participación de los diferentes actores de intereses políticos
- Que se incluyan mas grupos de trabajo (mediana preferencia)
- Se recomienda que las autoridades municipales se integren a los diferentes trabajos

- Simplificar requisitos de tramite para la asignación de los recursos (alta preferencia)
- Que el consejo este integrado por puros productores (alta preferencia)
- Concretizar la asesoría técnica a los productores
- Buscar consenso de las organizaciones para enfocar el programa a Diferentes proyectos productivos (mediana preferencia)
- Que se contraten técnicos eficientes de la región capaces de dar vialidad a los proyectos productivos que se retomen los proyectos rezagados para retomar la confianza en el programa
- Que los técnicos lleguen directamente con los agentes municipales para que les presente a los productores y sus parcelas cultivadas
- Calendarizar reuniones con sus respectivos lugares donde se lleven a cabo
- El consejo tenga oficinas en la comunidad mas accesibles para toda la región
- Que los proyectos sean acompañados de asistencia técnica
- Que se simplifique el proceso de liberación de recursos
- Que el presidente del consejo sea un productor
- Que se contraten mas asesores técnicos regionales
- Que la mujer tenga mayor acceso a los apoyos gubernamentales y mas participación en reuniones de trabajo
- Que se amplíe la cobertura de los proyectos (traspatio, hortalizas, frutales)
- Que los proyectos sean planteados de acuerdo a las necesidades de la comunidad
- Que exista mayor presencia de funcionarios en las comunidades para plantear los proyectos
- Que no tomen en cuenta a los productores para elaborar proyecto, planes, etc.
- Concientizar a los productores en el cuidado de los recursos naturales.
- Que haya mayor participación de la mujer en los programas
- Que los recursos se asignen a tiempo
- Que los programas no sean impuestos por el gobierno, que haya mayor participación de los productores.
- Fortalecer la inversión en asistencia técnica.

**Principales conclusiones y recomendaciones generales, resultantes de los talleres
(sistematización elaborada por los facilitadores).**

- * Los apoyos deben llegar a tiempo con asistencia técnica oportuna y de calidad.
- * Se propone evitar mucha burocracia y papeleo en los trámites para recibir apoyos.
- * Los consejos deben fortalecerse y capacitarse para cumplir sus funciones.
- ✓ * Las Unidades Técnicas Regionales deben fortalecerse y apoyar mas a los consejos.
- * Incrementar la plantilla de técnicos y capacitarlos en desarrollo sustentable, transferencia tecnológica y planeación participativa.
- ✓ * Ofrecer a los vocales mayor capacitación y formación del PRODES, del enfoque y de los métodos de operación del programa.
- ✓ * Incluir mas representantes de comunidad y participación de productores en la dirección de los consejos.
- ✓ * Incrementar la difusión (falta de información) del programa con el enfoque y los objetivos originales de desarrollo sustentable y participación campesina.
- * Reorientar el programa con proyectos más integrales para los productores que más lo requieren, basados en diagnósticos participativos.
- ✓ * Que las organizaciones mayores no dominen el programa, ni lo sigan politizando en deterioro del enfoque productivo-sustentable.
- ✓ * Los productores recomiendan continuar con los énfasis de proyectos productivos para la alimentación, el desarrollo comunitario (mayor participación de las mujeres), dar soluciones a la baja fertilidad del suelo y cierto número busca mayor conocimiento del mercado para sus productos.
- ✓ * Incrementar la participación del nivel municipal y rendición de cuentas a las autoridades locales.
- * Se espera mayor coordinación de las Instituciones Estatales y Federales.
- * Una mayor coordinación y supervisión del programa en cada región, se presenta como una necesidad prioritaria.
- * La proporción de productores participantes en los talleres, siempre fue mayor a los participantes de las Instituciones
- * Se avalaron buena parte de las conclusiones y recomendaciones del documento de evaluación.

EVALUACION PARTICIPATIVA DE LOS TALLERES

Al termino de cada taller, los participantes evaluaron con votos preferenciales, las siguientes variables:

- 1) Aprendizaje de las temáticas
- 2) Participación del grupo
- 3) Conducción del taller

Los resultados fueron los siguientes:

EVALUACION DE LOS TALLERES

	APRENDIZAJE			PARTICIPACION			CONDUCCION		
REGION	BUENO	REGULAR	MALO	BUENA	REGULAR	MALA	BUENA	REGULAR	MALA
MIXE ALTO Y MEDIO	19	10	2	18	11	2	20	9	2
CUICATECA	7	18	3	5	22	1	7	14	9
MAZATECA BAJA	15	12	3	16	11	3	16	11	3
MAZATECA ALTA Y MEDIA	18	5	0	18	5	0	12	9	2
MIXE BAJO	13	12	1	12	12	2	8	15	2
TOTAL	72	57	9	69	61	8	62	58	17
PORCENTAJE (%)	52	41	7	50	44	6	45	42	13

SUEÑOS DEL PROGRAMA (VISION DE FUTURO)

Dos regiones intentaron visualizar y proyectar el futuro del prodes, considerando las ventajas o factores que ayudan y las desventajas o factores que limitan la realización del sueño. En el caso del Mixe alto y medio la división de grupos incluyó por un lado a los productores y por el otro a los representantes de las instituciones. En el Mixe bajo se formaron grupos mixtos. Se presentan a continuación los resultados:

Mixe alto y medio

Sueños de los productores

- Que las solicitudes de los productores a la U.T.R. sean tramitadas al consejo, sin trámites burocráticos en sus instancias
- Que los proyectos no sean de muchos requisitos o papeleos
- Que el consejo sea la única instancia que apruebe los proyectos y libere los recursos
- Que el programa se enfoque a implementar abonos orgánicos e eliminar abonos químicos
- Devolver la fertilidad de los suelos para que tengan que comer las futuras generaciones
- Que los proveedores garanticen por escrito los productos y en caso de no ser satisfactorio se reintegre lo aportado

Ventajas

- Ejecución inmediata de los proyectos
- Fertilización de los suelos con el sistema del abono orgánico
- La confianza en los proveedores

Desventajas

- Trámites burocráticos
- Sistema de gobierno
- Falta de asistencia técnica
- No tenerle confianza al programa

Sueños de los representantes

- Que el programa se reoriente para cumplir con los objetivos y estrategias consideradas en el manual de operaciones.
- Que ese lleve a cabo una coordinación real entre instituciones
- Que las UTR's cumplan realmente con sus funciones
- Que se comprenda y retome la filosofía real del programa
- Que se logre la sustentabilidad productiva, económica, operativa y organizativa
- Que el consejo retome los proyectos reales/sentidos de las comunidades/productores
- Que las instituciones tengamos la capacidad para que los productores se apropien del programa
- Que desaparezcan los intereses personales o de grupos de las propias instituciones

- Que todas las instituciones converjan en una sola acción
- Lograr impulsar los proyectos que se implementan
- Conseguir mejorar el nivel de bienestar de las zonas rurales marginadas de Oaxaca
- Que dentro de 5 años se recupere por lo menos un 80% de los recursos naturales y se controlen erosión e incendios
- Que los productores logren organizarse a nivel regional para desarrollar un bien común
- Que podamos consolidar el programa de manera conjunta: técnicos, instituciones y productores para que este pueda ser aplicado en otras regiones marginadas de Oaxaca
- Que se transfieran y adopten tecnologías adecuadas a los usos y costumbres de la región, que incrementen realmente la productividad
- Que las dependencias respetemos las propuestas, proyectos y sentimientos de los pueblos

Ventajas

- Decisión política del gobernador para llevar a cabo la reestructuración y fortalecimiento de las estructuras y del programa
- Que a nivel federal existe convenio entre 5 secretarías para apoyar el programa en forma coordinada
- El programa cuenta con un compromiso de crédito externo al gobierno de México para lograr los objetivos del programa
- Conocimiento de los productores de su entorno (agroecotecnias)
- Existe información y oferta tecnológica para que la utr pueda cumplir con sus funciones
- Existencia de estudios para sustentar las propuestas y las acciones a realizar
- La normatividad es flexible y pueden hacerse modificaciones para una mejor operación del programa
- La integración regional que tienen las comunidades
- Disposición de los productores (Mixes) para cumplir con sus compromisos
- Se tienen avances en la capacitación a técnicos y metodologías participativas

Desventajas

- No hay buena comprensión por parte de las instituciones de los verdaderos propósitos del programa
- Poca participación de los productores que integran el CRDS
- Pocos recursos para atender las expectativas de los productores
- No se ha logrado una verdadera concientización en los técnicos y productores sobre los objetivos y estrategias del programa
- Desaliento de productores ante las trabas burocráticas y retraso de los apoyos, al tratar de autogestionarse
- A pesar de existir convenio entre 5 secretarías, esto no se ha podido aterrizar
- Retraso/falta de cumplimiento de los proveedores
- El desembolso que realiza el productor-consejero para asistir a sesiones del CRDS
- Falta de información hacia los productores sobre el programa y su normatividad

- Desconocimiento de los estudios previos
- Inexistencia de diagnósticos y planes de desarrollo comunitario
- No existe cuerpo gerencial completo (tecnico-administrativo) en las utr's y falta de claridad en sus funciones
- Existe desconfianza de las instituciones, e inclusive de los propios productores para que estos últimos tomen al programa en sus manos
- Excesivos tramites por incongruencia entre la normatividad y los objetivos, estrategias y enfoque del programa
- Falta de capacitación continua a técnicos y productores

Mixe bajo

Sueños del prodes

(visión del futuro planteado por los productores)

Sueño del grupo 1

1. Que el programa funcione acorde a los objetivos planteados y que los productores participen en la toma de decisiones

Ventajas:

Conservación de los recursos naturales

Interés de los productores en participar en el programa

Existe tecnología adecuada que se puede adaptar en la región

Desventajas

Desconocimiento de la normativa del programa

La falta de oportunidad de los apoyos

Excesiva burocracia

Sueño grupo 2

- ✓ Que las autoridades municipales vigilen que se trabaje correctamente para que los recursos lleguen oportunamente y el programa sea una realidad en el futuro.

Ventajas

Existe transparencia en el manejo de los recursos

Desventajas

Que los recursos no lleguen

Sueño grupo 3

Que el programa continúe para que aumente la producción, productividad y que se amplíe la cobertura de los proyectos

Ventajas

Aunque los apoyos fueron pocos su aumento la producción
Mecanismos de producción que ayuden a conservar la naturaleza
Existen métodos que orientan y capacitan a los productores

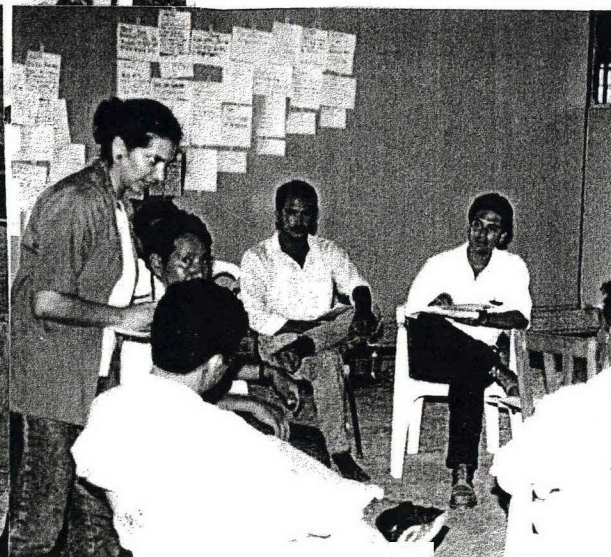
Desventajas

Que el recurso no llega a tiempo
Falta de asistencia técnica oportuna.

**Diversos
momentos
de los
talleres
(fotografías)**



**ENTREGA DE RESULTADOS
EVALUACION
PRODES 1997**



Anexo

ALIANZA PARA EL CAMPO

PROGRAMA DE DESARROLLO SUTENTABLE EN LAS REGIONES MIXE, MAZATECA Y CUICATECA DEL ESTADO DE OAXACA

TALLER DE ENTREGA DE RESULTADOS DE EVALUACION 1997, ANALISIS Y RECOMENDACIONES

DIA	HORARIO	TEMA	PROPOSITO	TECNICAS DIDACTICAS	REPONSABLES
UNO	09 - 9:30	RÉGISTRO DE PARTICIPANTES			
	09:30 - 10:00	INAUGURACION			GOBIERNO DEL ESTADO, SAGAR
	10:00 - 10:30	TEMORES Y ESPERANZAS	INTEGRACION DE GRUPO Y FOMENTO DE LA COMUNICACION	ELABORACION DE TARJETAS Y PRESENTACION EN GRUPOS	FACILITADORES (2).
	10:30 - 11:45	PRIMERA SESION DE ENTREGA; TEMAS: PROPOSITO, ORIGEN Y DESARROLLO, COBERTURA Y OPERACION	INFORMAR RESULTADOS	MATERIALES DIRIGIDOS Y PARTICIPATIVOS	FACILITADORES (2).
	11:45 - 12:00	RECESO			
	12:00 - 13:30	GRUPOS DE ANALISIS	RETRO-INFORMAR Y ANALIZAR. EMITIR RECOMENDACIONES	GUIA DE PREGUNTAS Y LLENADO DE HOJAS ROTAFOLIO	COORDINADOR NOMBRADO POR EL GRUPO, APOYO DE FACILITADORES (2)
	13:30 - 14.30	SESION PLENARIA DE INFORMES Y RECOMENDACIONES (O REESTRUCTURACION)	CONOCER REACCIONES Y RECOMENDACIONES DE CONSEJO Y PRODUCTORES	INFORMES DE VOCEROS Y DIALOGO ABIERTO	FACILITADORES (2).
	14:30 - 16:00	COMIDA			
	16:00 - 17:30	SEGUNDA SESION DE ENTREGA: ASISTENCIA TECNICA Y FUNCIONAMIENTO CONSEJO	INFORMAR RESULTADOS	GUIA DE PREGUNTAS Y LLENADO DE HOJAS ROTAFOLIO.	FACILITADORES (2)
	17:30 - 19:00	SESION DE GRUPOS DE ANALISIS	RETRO-INFORMAR Y ANALIZAR; RECOMENDACIONES	GUIA DE PREGUNTAS. LLENAR HOJAS DE ROTAFOLIO	COORDINADOR NOMBRADO POR EL GRUPO. APOYO FACILITADORES (2)
	19:00 - 20:30	SESION PLENARIA DE INFORMES Y RECOMENDACIONES (REESTRUCTURACION)	CONOCER REACCIONES Y RECOMENDACIONES DE CONSEJO Y PRODUCTORES	INFORMES DE VOCEROS Y DIALOGO ABIERTO	FACILITADORES (2).

Document of
The World Bank

Report No: 19877 - MEX

PROJECT APPRAISAL DOCUMENT
ON THE SECOND PHASE OF A
PROPOSED LOAN
IN THE AMOUNT OF US\$55 MILLION
TO NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.
WITH THE GUARANTEE OF THE UNITED MEXICAN STATES
FOR A
RURAL DEVELOPMENT IN MARGINAL AREAS PROJECT - APL II

November 24, 1999

Mexico Country Management Unit
Environmentally and Socially Sustainable Development Unit
Latin America and the Caribbean Region

CURRENCY EQUIVALENTS

(Exchange Rate Effective June 15, 1999)

Currency Unit = \$ Mexican Pesos

1\$ = US\$ 0.11

US\$ 1 = \$9.5

FISCAL YEAR

January 1 through December 31

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

APL	Adaptable Program Loan
CAS	Country Assistance Strategy
CDR	Comision de Desarrollo Rural (Rural Development Commission)
CONASUPO	Compania Nacional de Subsistencia Populares (Grain Marketing Board)
CRDS	Consejo Regional de Desarrollo Sustentable (Regional Sustainable Development Councils)
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido (Trust Fund for Shared Risks)
FONAES	Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (National Solidarity Business Fund)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
INI	Instituto Nacional Indigenista (National Indigenous Institute)
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (National Institute for Forestry,
LACI	Loan Administration Change Initiative
NAFIN	Nacional Financiera (National Development Bank)
NAFTA	North America Free Trade Agreement
NGO	Non-Governmental Organization
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo (National Program for Agricultural Direct Support)
SAGAR	Secretaria de Agricultura, Ganaderia y Desarrollo Rural (Ministry of Agriculture, Livestock and Rural
SEDESOL	Secretaria de Desarrollo Social (Ministry of Social Development)
SEMARNAP	Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Ministry of Environment, Natural
SCT	Secretaria de Comunicaciones y Transportes (Ministry of Communication and Transport)
SINDER	Sistema Nacional de Extension Rural (National System of Rural Extension)
SOE	Statement of Expenditures
SRA	Secretaria de la Reforma Agraria (Ministry of Land Tenure)

Vice President:	David de Ferranti
Country Manager/Director:	Olivier Lafourcade
Sector Manager/Director:	John Redwood
Sector Leader/Team Leader:	Adolfo Brizzi

Mexico
Rural Development in Marginal Areas Project - APL II

CONTENTS

	Page
A: Program Purpose and Project Development Objective	
1. Program purpose and program phasing:	3
2. Project development objective	3
3. Key performance indicators	3
B. Strategic Context	
1. Sector-related Country Assistance Strategy (CAS) goal supported by the project	3
2. Main sector issues and Government strategy	4
3. Sector issues to be addressed by the project and strategic choices	6
4. Program description and performance triggers for subsequent loans	6
C. Project Description Summary	
1. Project components	9
2. Key policy and institutional reforms supported by the project	11
3. Benefits and target population	11
4. Institutional and implementation arrangements	12
D. Project Rationale	
1. Project alternatives considered and reasons for rejection	15
2. Major related projects financed by the Bank and other development agencies	16
3. Lessons learned and reflected in proposed project design	17
4. Indications of borrower commitment and ownership	18
5. Value added of Bank support in this project	18
E. Summary Project Analyses	
1. Economic	19
2. Financial	19
3. Technical	20
4. Institutional	20
5. Social	21
6. Environmental assessment	22
7. Participatory approach	23
F. Sustainability and Risks	
1. Sustainability	23

2. Critical risks	24
3. Possible controversial aspects	25
G. Main conditions	
1. Effectiveness conditions	25
2. Other	25
H. Readiness for Implementation	25
I. Compliance with Bank Policies	26
Annexes	
Annex 1: Project Design Summary	27
Annex 2: Detailed Project Description	40
Annex 3: Estimated Project Costs	48
Annex 4: Cost Benefit Analysis Summary	49
Annex 5: Financial Summary	55
Annex 6: Procurement and Disbursement Arrangements	56
Annex 7: Project Processing Schedule	61
Annex 8: Documents in Project File	63
Annex 9: Statement of Loans and Credits	64
Annex 10: Country at a Glance	66
Annex 11: Characterization of the Indigenous Population	68

MAP(S)
IBRD 30581

MEXICO

Rural Development in Marginal Areas Project - APL II

Project Appraisal Document

Latin America and the Caribbean Region
LCCIF

Date: November 24, 1999	Team Leader: Adolfo Brizzi
Country Manager/Director: Olivier Lafourcade	Sector Manager/Director: John Redwood
Project ID: P057530	Sector(s): AY - Other Agriculture
Lending Instrument: Adaptable Program Loan (APL)	Theme(s): RURAL DEVELOPMENT
	Poverty Targeted Intervention: Y

Program Financing Data						
APL	Indicative Financing Plan			Estimated Implementation Period (Bank FY)		Borrower
	IBRD US\$ m	%	Others US\$ m	Total US\$ m	Commitment Date	Closing Date
APL 1 Loan/ Credit	47.00	74.6	16.00	63.00	07/15/98	06/30/2003
APL 2 Loan/ Credit	55.00	75.3	18.00	73.00	02/15/2000	06/30/2005
APL 3 Loan/ Credit	78.00	75.0	26.00	104.00		
APL 4 Loan/ Credit	49.00	75.4	16.00	65.00		
Total	229.00		76.00	305.00		

Project Financing Data

☒ Loan ☐ Credit ☐ Grant ☐ Guarantee ☐ Other (Specify)

For Loans/Credits/Others:

Amount (US\$m): 55.0

Proposed Terms: ☐ To be defined ☐ Multicurrency ☐ Single currency ☐ Fixed-spread Loan *
☐ Standard Variable ☐ Fixed ☒ LIBOR-based

Grace period (years): 5

Years to maturity: 7.5

Commitment fee: .75%

Front end fee on Bank loan: 1.00%

Financing Plan:	Source	Local	Foreign	Total
Government		16.30	1.70	18.00
IBRD		50.00	5.00	55.00
IDA				
Total:		66.30	6.70	73.00

Borrower: NAFIN S.N.C.

Responsible agency:

SAGAR

Other Agency(ies):

SAGAR

Address: Recreo, 51. Colonia Actipan del Valle. Mexico, DF - 03230

Contact Person: Eduardo Perez Haro

Tel: +525 5534 9263

Fax: +525 5524 0667

Email: dg.dgpr@sagar.gob.mx

Estimated disbursements (Bank FY/US\$M):

FY	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Annual	3.0	8.0	10.0	10.0	11.0	11.0	2.0
Cumulative	3.0	11.0	21.0	31.0	42.0	53.0	55.0

Project implementation period: 2000-2005**Expected effectiveness date:** 04/15/2000 **Expected closing date:** 06/30/2005

* The fixed-spread loan instrument provides a disbursement-linked amortization structure with, for this loan, 7.5 year maturity period for each disbursed amount, including 5 years of grace.

OCS APL PAD Form: October 9, 1998

A: Program Purpose and Project Development Objective

1. Program purpose and program phasing:

The Program, of which this project is the second phase, seeks to improve the well-being and the income of smallholders in targeted marginal areas, which are among the poorest of the country, through sustainable increases in productivity and better food security.

The program aims at implementing over a period of about 10 years a phased approach of progressive geographic expansion in tentatively four phases:

- Phase I, covering 6 regions, was approved by the Board in January 1998 and is under implementation. The World Bank Project Appraisal Document No. 17263-ME describes it;
- Phase II covers nine new regions and is described in this PAD; and
- Phase III and IV will consider the integration of additional areas according to the program requirements and the availability of the correspondent national budget.

2. Project development objective: (see Annex 1)

The project objective of the phase II reflects the program goal, aiming at improving smallholders' productivity and food security in a sustainable way in nine new marginal areas. This second phase expands geographically drawing from the experience of phase I.

3. Key performance indicators: (see Annex 1)

Progress towards program development objectives are being measured by monitoring and evaluating key performance indicators such as: (i) the adoption of new technology, increases in yields and income, and better food security; (ii) the successful integration of sustainable natural resource management practices; and (iii) the promotion of off-farm activities and employment opportunities. At completion, the program will have covered a number of areas with an estimated total population of about 10 million people of which about 2 million would benefit directly from program support.

Progress towards the development objective of phase I and II will be driven by the same overall objectives of the whole program and will build on the indicators described in the logical framework in Annex 1. Moreover, triggers indicators have been developed for moving from one phase to the next so as to assess intermediary results and implementation performance. As described in B.4, performance needs to be differentiated according to the time-frame on which the evaluation is based. Therefore, for the areas that joined the program last, indicators will be more qualitative and process-oriented, geared towards institutional capacity, social participation, and performance of the technical assistance. As the program rolls out and implementation results are available, trigger indicators will be more quantitative-oriented.

B: Strategic Context

1. Sector-related Country Assistance Strategy (CAS) goal supported by the project: (see Annex 1)

Document number: R99-92; IFC/R99-82

Date of latest CAS discussion:

06/08/99

The joint IBRD/IFC Mexico Country Assistance Strategy has been discussed by the Board of Directors in June 1999. The CAS is structured along three main, interrelated thrusts: (i) social sustainability, (ii) macro-economic stability and sustainable growth; and (iii) effective public governance.

While the Rural Development in Marginal Areas program is national in scope, it is a poverty targeted operation which addresses development issues in parts of the country where persistent and growing poverty

remains the single most important challenge to the well-being of the mostly rural populations. The overarching objective is to stimulate the integration of small/marginal producers into a growth process in combination with improvements in the delivery of support services, institutional strengthening and private sector development. In this respect, the program is at the core of the rural poverty alleviation strategy of the CAS. It contributes to social development through social capital formation, community development and increased participation of beneficiaries in the decision-making as well as through the promotion of better institutional coordination with other agencies at the regional level. It also fosters sustainable growth in these areas through improved productivity in conjunction with natural resources management and micro-enterprise development.

2. Main sector issues and Government strategy:

Agriculture has traditionally been a weak sector of Mexico's economy. In 1995 the agricultural GDP accounted for about 7 percent of total GDP, down from 19 percent in 1960. The sector's slow growth, coupled with stagnating productivity and wages, has caused the population employed in the sector to drop from 50 percent of total labor force to about 25 percent during the same period. However, agriculture is expected to remain a significant economic force, counting on a competitive commercial sector that uses modern technology and achieves high yields, and on a productive potential largely untapped, especially in rainfed areas.

Over the past ten years, Mexico's rural sector has been the subject of sweeping reforms. They led to the emergence of a largely liberalized, market-oriented, and private-sector-driven rural economy. The Government switched from distortionary commodity price subsidies to direct income transfers through the PROCAMPO program. It also embarked on the revision of the regulatory framework for land tenure (1992) and a subsequent land titling program (PROCEDE-1995), permitting ejido land transactions. The largely successful transfer of irrigation districts to the water users has formed the basis for the development of water markets. At the same time, the inclusion of the agricultural sector in international trade negotiations through the GATT and NAFTA agreements has created the basis for progressive exposure to global forces and the additional adjustments that will follow. Finally, the recent elimination of the tortilla subsidy has permitted to complete the reform agenda in the maize sector by relinquishing the intervention of CONASUPO.

These important reforms permitted the establishment of a sound policy framework and fostered efficiency, but the performance of the sector has been lagging and growth has stagnated. While commercial agriculture has largely benefited from the reforms and has responded positively to the devaluation of 1994, the large ejido sector is going through significant adjustment, increasingly integrating into the non-farm economy, diversifying income sources, and pursuing greater labor market participation and migration. Moreover, Mexico's rural poverty has kept widening in recent years, especially among the rural indigenous populations. Two-thirds of the rural population in the southern states is considered poor (compared with one-third nationwide). Four out of every five indigenous people—who, as a group, account for a third of Mexico's poor—are considered poor. The high incidence and persistence of poverty among the indigenous population raises issues of equity, social inclusion, and access to productive assets—markets, land, labor, capital, infrastructure, and technology. This inequity issue is likely to threaten the social balance of Mexican society by polarizing the development agenda. It also challenges conventional government programs to find ways to address indigenous issues in a fashion that is consistent with cultural preferences, traditional community authority structures, and local knowledge and needs.

The rural economy is poised for a sustainable enhancement of its productivity and performance, but a number of second-generation reforms will need to be pursued and constraints addressed to respond to the

challenges posed by international competition, the need to diversify the production pattern, and the compelling responsibility to address equity issues. Promoting agricultural productivity, fostering employment and micro-enterprise development in rural areas while accompanying the progressive integration of the sector to the rest of the economy, and addressing poverty issues, are the main challenges of the rural development agenda. They underpin the following main sector issues:

- the incentive framework for the sector shows declining real prices and negative nominal protection coefficients stemming from uncompetitive and segmented markets, high marketing margins, storage, and transaction costs. Also the low level of farmers organization hinders their capacity to better integrate in the production-marketing chain and in the rest of the economy;
- improving the performance of financial services to the rural population remains one of the major issues facing the development of the sector. The shallowness of both formal and informal rural financial markets hinders the modernization of the sector and movement to more lucrative, non-farm activities;
- the development of more efficient factor markets (land, water, and warehousing) could also be fostered through a better regulatory and legal framework, facilitating secure transactions and offering better collateral possibilities; and
- public programs should pursue enhanced smallholder access to basic services, information, technology, and technical assistance and improve efficiency in the delivery of basic infrastructure and, when necessary, of seed capital for investments and innovation.

In line with the fundamental structural reforms that have taken place in the sector over the past decade and the challenges still facing the rural agenda, the strategy that the Government and the Bank would be pursuing in the sector is oriented towards the following main lines: First, provide support to the current policy orientation and its ensuing second generation initiatives to (i) improve the efficiency of agricultural marketing channels and the management of inventories in following CONASUPO's closure, together with a renewed effort to promote farmers organization and micro-enterprise development, (ii) develop financial services in rural areas and provide support to the development of savings and loan schemes at the community level, and (iii) foster a better understanding of the functioning of land markets. Second, the living standards of the rural poor, especially indigenous populations, and of small-holders needs to be improved through increased targeted attention to the development of marginal areas and through the enhancement of agricultural productivity. Third, complete and consolidate the transfer of irrigation districts to water users associations, and developing co-financing mechanisms for their modernization. Fourth, develop a direct dialogue with the states and support the strengthening of local institutional capacity under the new decentralization framework (Ramo 33) for the provision of basic infrastructure in rural areas, and promoting more effective institutional coordination of Government programs for local regional development. The Bank will continue to deepen its knowledge of the social and cultural factors that affect the economic well-being of indigenous populations and their heritage and to mainstream its findings in the design and implementation of sectoral operations.

In mid 1996, the Government launched a far-reaching national rural development program (*Alianza para el Campo*) aimed at addressing the issues that affect smallholder production and income. It fosters agricultural productivity through productive investments (under a matching-grants scheme) and the provision of more effective support services (research, extension, information, training) for a wide range of agricultural sub-programs. The cornerstone of the Alianza program is its decentralized approach and the delegation of administration and decision-making to the States. The program offers the opportunity and the operational vehicle to implement a decentralized, demand-driven approach to channel technical and

financial assistance directly to small farmers and poor communities.

3. Sector issues to be addressed by the project and strategic choices:

The Rural Development in Marginal Areas is one of the programs under the Alianza framework. It promotes productive investments and support services for small farmers through targeted interventions in selected marginal areas with a productive potential. Through this program the Government aims at addressing, at the national level, the long term development goal of reducing the widening rural poverty gap and fostering sustainable agricultural productivity. In particular it aims at facilitating the integration in the development process of small farmers living in marginal areas. It also fosters opportunities for the social sector to access financial resources while promoting the development of micro-finance schemes at the community level.

In shaping the strategy underlying the program, the Government has made a number of choices: a) it recognizes that a targeted approach is more likely to address the specific socio-economic and natural resources management issues facing these marginal areas; b) it promotes a decentralized strategy, devolving responsibility for the implementation of the agricultural programs at the state level and fosters implementation arrangements that strengthen local ownership through a special focus on regional development; c) it places demand-driven and participatory approaches at the core of a capacity-building process where farmer organizations and communities become legitimate partners and clients in the provision of support services; d) it recognizes the lack of capital for productive investments as a key constraint to unleash the development potential of these areas while also fostering off-farm activities as part of a poverty-alleviating growth strategy; and e) it facilitates access to the "seed capital" required to invest in sustainable productive activities while moving away from traditional paternalistic approaches of all-subsidy schemes.

4. Program description and performance triggers for subsequent loans:

Through a community-based approach, the program will provide phased but sustained support in a growing number of marginal areas so as to: (i) facilitate the introduction of sustainable agricultural production systems and diversification through improved access to financial resources and agricultural services; (ii) foster community socio-economic development, organization, and participation; (iii) strengthen the provision of effective technical support services and training to farmers and producers organizations; and (iv) promote an effective decentralized decision-making system enhancing institutional coordination.

Implementation of the program in the first six areas of phase I (Mixe, Cuicateca, and Mazateca, in the state of Oaxaca, and the Huasteca region, a contiguous area expanding over parts of the three states of Veracruz, San Luis Potosi and Hidalgo) has served as a starting point for the Ministry of Agriculture, Livestock and Rural Development (SAGAR) to establish the platform on which to develop a long term national rural development program for the poorest areas of the country. As part of the overall framework of the APL approach adopted for this program, expansion to new phases will be subject to a two-prong approach (described below) characterized by: (i) the preparation of a set of studies for each new region covering the social assessment, the technical and economical feasibility, and the environmental analysis; and (ii) the preparation of evaluation reports of previous phases assessing progress made in the implementation of the program along the trigger indicators defined for each phase.

Preparation studies for Phase II

Implementation of Phase I has developed considerable momentum and interest in Government to expand the

program to a larger number of marginal areas than initially predicted. There has also been strong demand from a large number of States to join the program. Accordingly, SAGAR received a much larger allocation of national budget for this program, in recognition of its importance as a rural poverty alleviation strategy. Eighteen new regions have been studied by independent consultants covering all aspects related to social, productive, economic and environmental issues. All studies have been completed and analyzed so as to assess eligibility criteria, targeting mechanisms, and adequate levels of consultation. This permitted to establish a base of nine new regions that would form the second phase to be supported by the Bank.

Evaluation of the triggers indicators for moving to phase II (see Addendum 1 to Annex 1)

Independent evaluation reports were prepared for each one of the regions under phase I. The reports are based on farmers' surveys and were discussed with the Regional Councils, state and SAGAR authorities, so as to make recommendations and propose corrective actions when deemed necessary. The evaluation reports permit to gauge performance according to a number of trigger indicators previously defined for moving to the second phase. The assessment of triggers performance should be viewed as an intermediary evaluation of some key principles of program design, so as to assess whether they are sound and replicable to other areas. Program's performance is likely to present differences from one region to the other according to the specific arrangements that each State has adopted for its implementation. Because of the early stage of the evaluation process (about 18 months of activity), triggers have been defined as process-oriented indicators, focusing on: (i) the project's institutional arrangements and their effectiveness in promoting decentralized decision-making and the implementation of a monitoring and evaluation system; (ii) community development and participation as well as the promotion of community-based revolving funds; and (iii) the performance of the technical assistance and of the extension workers. Trigger indicators have permitted early identification of risks and the definition of corrective measures. It is felt that the key characteristics underpinning the strategy of the program are sound and warrant its expansion. Addendum 1 to Annex I provides a more detailed description of achievements under the triggers, recommendations for improvement, and agreed corrective actions; the overall assessment is summarized below.

i) Institutional Arrangements, Monitoring and Evaluation.

Decentralization of decision making through the establishment of the Regional Sustainable Development Councils (CRDS) in every region and the joint participation of producer organizations and representatives of relevant public institutions, has been a very powerful instrument to improve ownership and accountability at the local level. The CRDSs have permitted social appropriation of the project and increased transparency in its operations. The CRDSs have also become an important vehicle in the promotion of institutional coordination among the various development agencies operating in the region under the interministerial agreement for regional cooperation signed between the Secretaries of SAGAR, SEMARNAP (Environment, Natural Resources and Fisheries), SEDESOL (Social Development), SCT (Communication and Transport), and SRA (Land Reform), which were more recently joined by Health, Education and Commerce (see D.2). This is offering new perspectives for achieving more consistent planning and program implementation based on locally-determined priorities.

The project administrative arrangements proved to be an important progress in permitting local structures to evaluate sub-projects and access funds directly for their implementation. Moreover, they offer a single-window opportunity to access other Government programs. Variations existed in the capacity of the different States to achieve smooth implementation, and improvements are necessary to shorten the period of time between sub-project submission and funds approval. While in the States of the Huasteca (Veracruz, Hidalgo and San Luis Potosi), administrative arrangements permitted

implementation to be carried out in a relatively satisfactory way, delays were observed in Oaxaca mostly due to the late release of budgetary resources and the establishment of unnecessary bureaucratic requirements which were not part of the initial procedures. Agreements have been reached on a number of corrective actions (see Addendum 1 to Annex 1).

The monitoring and evaluation system has permitted to establish a flow of information from every region on physical and financial implementation based on the manual processing of monitoring sheets and sub-project preparation forms contained in the Operational Manual. However, in line with the requirements that an expanded program would need, a new network-based monitoring system has been developed that will provide more consistent, harmonized, and consolidated information on implementation performance at the regional, State and central level.

ii) Community Development and Participation

The project has generated considerable interest, participation, and expectation among communities and producer organizations. Submission of sub-projects and demand for assistance has exceeded initial expectation. Where participatory community development plans were prepared, they proved instrumental in establishing a strategic base on which to identify sub-projects, create economy of scale and limit the risk of dispersion or lack of focus of program interventions. The promotion of mechanisms for local leadership that stimulate communities to progressively take responsibility for the continuation of project activities has been very positive, although still at an early stage. In particular, in certain regions (Huasteca), the nomination by the communities of their own "promoter" of project activities helped ensure better linkages with the technical assistance and strengthen their social capital. Also, the promotion of cost recovery mechanisms that would feed into community capitalization funds has slowly started to operate but will require strengthening. A renewed effort is now being implemented in every region with the support of specialized private technical assistance with experience in operating and developing self-sustained savings and loan schemes.

iii) Performance of the Technical Assistance

The project has promoted a system of technical assistance which is community-based and demand driven. All sub-projects approved have received support from extension agents and/or technical assistance for their preparation, however, increased effort has to be pursued to ensure sustained support during sub-project implementation. On average about one agent has been deployed for every four to five assisted communities. Most agents have been trained on the strategy promoted by the program and on the preparation of participatory community development plans. Most agents speak the indigenous language or get the support of local promoters or agents of the National Indigenous Institute (INI) in case of unavailability of good technicians that can also combine indigenous language proficiency. The presence of technical assistance in these remote areas, where Government programs have had little penetration in the past, is seen as a major achievement by local communities. In some of the poorest mountain areas, performance has been mainly driven by individual motivation which has been challenged by the very difficult living conditions and the absence of most basic services. There, the main issue has been to maintain continuity and quality of the support. In Oaxaca, the performance of the extension agents has suffered most because of the budgetary issue, staff rotation, and a still weak integration with the communities. Considerable improvement in the performance of the technical assistance has been introduced through the hiring of professional private services (like in the Huasteca of San Luis Potosi) that have been entrusted with the selection, training and coordination of the extension agents. It was agreed that this approach will now be recommended to all regions.

Triggers indicators for moving from phase II to phase III (see Addendum 2 to Annex 1)

In order to help incorporate required adjustment in project design, facilitate the appraisal process of new phases, and determine its appropriateness and readiness for integration under the program, trigger indicators have been developed for subsequent phases. They will be assessed and measured as part of the monitoring and evaluation system and presented in the evaluation reports prepared for each area.

Given the nature of the program, trigger indicators for expanding the program further to a third phase, need to be differentiated so as to remain consistent with the initial concept of progressive geographic expansion. Performance of the areas that entered the program last (those under the proposed phase II) would be measured against process-oriented indicators (driven by an emphasis on institutional capacity and adequacy, community participation, and performance of the technical assistance), while the areas that entered the program first (those under phase I) will graduate towards more quantitative indicators demonstrating adoption of proposed technology, increase in productivity, proper functioning of the cost recovery scheme, community participation, effective integration of technical services in the community, and satisfaction with the institutional arrangements proposed for operating and monitoring the program.

C: Program and Project Description Summary

1. Project components (see Annex 2 for a detailed description and Annex 3 for a detailed cost breakdown):

Project activities are clustered in the following project components:

Component 1: Productive Investments (US\$ 46.0 million)

The project will finance demand-driven investment sub-projects for agricultural production, natural resources management, processing activities, and minor productive infrastructure through a matching-grant system. Up-front farmers' contribution will be in kind or/and in cash and will not be less than 30 percent of project cost as defined in the new Operation Manual. As for the first phase, a cost recovery mechanism will be developed at the beneficiaries' level to induce community-level capitalization and ensure sustainability of the activities. Financing of the sub-projects would include the following: farming equipment and tools; inputs for cultivation or livestock; animals; construction material; small works and installations; processing machinery; small irrigation and drainage works and equipment; plantations and nurseries; technical assistance and specialized training; and storage facilities for inputs and products.

The project will cover various types of subproject in the following main areas: improvements in existing farming systems for basic grains (*milpa*), home garden production (*traspatio*), and rearing of small animals (birds, sheep, goats and, pigs); dissemination of sustainable grain production technologies that would improve soil and moisture conditions, mostly through minimum tillage methods, green manure, and live barriers; diversification of production systems and micro-enterprise development in the area of non-traditional crops (vanilla, macadamia, litchi, ginger, chilis, flowers, etc.); improvement of coffee productivity and the expansion of organic production; promotion of technologies and investments that would foster intensification of livestock activities, such as dual-purpose cattle raising (dairy and meat) which offers the main opportunities in the lower zones; natural resources management and agroforestry, establishment of seed and plant nurseries and recuperation and conservation of soil; small enterprise development, transformation and commercialization of products and inputs.

Capitalization Funds

While the use of matching grants to finance rural productive investments could be considered as a second best approach in facilitating access to financing, it was chosen due to the low performance of rural financial markets in Mexico, which are particularly deficient or non-existent in rural poverty zones. International experience has shown that directed credit has low repayment rates and high administrative costs. The approach chosen in this program would not face comparable administrative costs since fiscal recuperation of the funds is not envisaged. Rather, in addition to up-front beneficiary contribution to the cost of the subprojects (30 percent), a cost recovery mechanism would be promoted at the community level for the remaining 70 percent and would build on internal management practices, peer pressure and local control systems for the establishment of capitalization funds at the community/group level. These funds will recognize the individual beneficiary ownership of the amount recovered and will seek to establish transparent, albeit simple, mechanisms for funds amangement. A specific technical assistance effort would be implemented so as to provide the required social intermediation support through NGOs or private consultants, which, in many instances, are already involved in the management of informal micro-financing schemes in the regions. Linkages with established financial intermediaries will be sought early in the process to ensure the safe handling of funds and transparency and accountability in funds management. Funds would be invested or spent at the community level according to internal priorities and mechanisms as defined by the community/group. The recovered amounts would thus remain as financial capital circulating in the community, or would take the form of physical capital depending on the investment decision made by the community/group. That would constitute the basis for the development of self-sustained savings and loan schemes and would progressively evolve towards or link with existing financial intermediation systems (such as existing savings and loan institutions, credit unions and commercial banks).

Component 2: Community Development (US\$ 6.0 million)

This component mostly covers activities to be implemented by the communities and whose financing would not need to be recovered. Main activities include preparation and implementation of simple plans of community-based natural resources management using participatory rural assessment methods, small projects of indirect benefits related to community activities, studies for the preparation of community development plans and works, workshops and training for capacity building, participatory approaches, management of savings schemes, etc.

Component 3: Technical Support (US\$ 17.0 million)

This component of the project covers the provision of extension services, technical support and training of farmers and producers organizations required for the implementation of sub-projects, the establishment of demonstration plots, and the organization of workshops and training. During phase I, these services were mainly provided under the national extension system and other technical staff. However, results from preliminary experience under the program, have demonstrated much better results when technical support is provided through the services of a dedicated private firm. In phase II, the contracting of professional private support services would be promoted with the responsibility of i) selecting, coordinating and training the extension agents in the field; and ii) provide technical support to the CRDSs for the appraisal and approval process of subprojects. By the same token, the cost-recovery mechanism and the management of the community funds will need specialized professional support with experience in micro-finance issues.

Component 4: Institutional Strengthening and Project Administration. (US\$ 4.0 million)

Activities under this component would focus on the support to project management and administration and

include (i) the establishment and operations of the technical support teams for each CRDS; (ii) capacity building and training for the CRDS and Coffee Councils; and (iii) institutional strengthening at the central and state level for project management, monitoring and evaluation, and auditing.

Through the support provided to the CRDSs and Coffee Councils, the project seeks to strengthen the decentralization process and foster the constitution of sustainable decision-making and coordination bodies that would permit better integration of programs at the regional level and better participation and ownership by the beneficiaries. At the central level SAGAR would be strengthened to implement the monitoring and evaluation system, carry out project administration, coordinate project preparation and the expansion of the program to new regions.

Component	Sector	Indicative Costs (US\$M)	% of Total	Bank-financing (US\$M)	% of Bank-financing
Productive investments	AD	46.00	63.0	34.50	62.7
Community development	SY	6.00	8.2	4.50	8.2
Technical support	AD	17.00	23.3	13.00	23.6
Institutional strengthening and project administration	BI	4.00	5.5	3.00	5.5
Total Project Costs		73.00	100.0	55.00	100.0
Front-end fee			0.0		0.0
Total Financing Required		73.00	100.0	55.00	100.0

*Front-end fee of 1% is already covered under the total financing cost.

2. Key policy and institutional reforms supported by the project:

The project does not pursue key policy and institutional reforms, rather it focuses on strengthening the on-going capacity building effort in support of the decentralization process and progressive delegation of decision-making responsibility at the local level, for more effective implementation of poverty alleviation programs.

3. Benefits and target population:

Benefits

Economic benefits will be generated through:

- increased agricultural production and diversification that will improve food security and farm household income. The set of economic and financial data based on farm models, provided by the studies of the new regions, indicates that small farmers in these areas have a productive and economic potential and are expected to gain significantly from project activities. Indirect benefits are expected to be significant through the demonstration effect of technology transfer and improved natural resource management. The promotion of cost recovery at the community level would strengthen the local financing capacity; and
- raised value of production through enhancement of processing and marketing activities, better organization of production, improved access to local markets, and rural employment opportunities. The project is expected to promote private sector activities in the provision of goods and support services, as well as small business and enterprises, generally locally based and representing important employment opportunities.

Social benefits will include:

- a) improved participation and access of project beneficiaries, specifically indigenous people and women, to the decision-making process and investment opportunities, hence facilitating ownership of project activities at the local level; and
- b) increased organization capacity of the communities involved and producers groups, contributing to the formation of social capital and sustainability of the economic benefits.

Environmental benefits: The project would promote technology that will maintain the natural resource base and avoid environmental degradation in these fragile zones, particularly with respect to deforestation, loss of soil fertility and erosion.

Incidence: The distribution of project funds ensures that about 70 percent of project resources flows directly to the target population to support productive investments and community development. An additional 20 percent would finance agricultural services and technical support to farmers and producer groups. The remaining 10 percent is devoted to institutional strengthening and administration.

Targeting

The project will operate in the areas of: Norte and Sierra (Chiapas); Sierra Norte (Puebla); Altiplano and Pame (San Luis Potosí); Alto Balsas (Guerrero); Meseta Purepecha and Tierra Caliente (Michoacán); and Zongolica (Veracruz). The nine regions have a population of some 2.2 million inhabitants, 65 percent of which is the target population of the project. The majority of the project beneficiaries are indigenous people. The project would promote the participation of women, as they play a key role in agriculture and in family nutrition.

Detailed targeting mechanisms and criteria are being designed in an updated Operational Manual to enhance effective targeting and positive incidence of project activities, including a monitoring and evaluation system. They include:

- a) geographic targeting has been carried out using a combination of the CONAPO/INEGI data on marginality and poverty indexes, the SAGAR definition of agro-ecological and production systems, and the criteria used under the institutional coordination effort of the main ministries (SEDESOL, SEMARNAP, SCT, SRA and SAGAR) working in priority poverty areas;
- b) eligibility criteria for beneficiaries are defined on the basis of verifiable criteria of available assets (land, livestock), level of self-consumption, access to services, preference to groups, etc.; and
- c) eligibility criteria for sub-projects include the definition of the nature of the interventions, sustainability criteria based on economic, technical and environmental grounds, participation requirements, individual limits of support per sub-project, co-financing requirements, and a list of activities excluded.

4. Institutional and implementation arrangements:

Implementation period: Implementation of the phase II will extend over an approximate period of 5 years, as each one of the phases supporting the national program.

Executing Agencies: Ministry for Agriculture, Livestock and Rural Development (SAGAR) and participating state authorities of Puebla, Guerrero, Veracruz, San Luis Potosí, Michoacán, Chiapas.

Project Administration: Implementation of the project would take place under the *Alianza para el Campo* framework. In line with its decentralized strategy, the program would be implemented under a formal global agreement (*Convenio*) signed between SAGAR and each state participating in the program. Every program under the Alianza includes a document (*Anexo Técnico*) describing the proposed activities and the annual budget with the financial commitment of the federal and state governments for the marginal areas program. At present, activities to be implemented in the different regions are covered by two *Anexos Técnicos*, one for the Marginal Areas program and one for the Coffee program. A strategy for more closely integrating the activities of the two programs is now under implementation (see Annex 2). An Operations Manual describing implementation arrangements for the whole program was prepared during the first phase and has been updated to meet the requirements of the second phase. It will cover operational rules and criteria for all states participating in the program. The innovative feature of the *Alianza* program is its cost sharing arrangements between the federal level, the states and the producers. A Trust Fund (*Fideicomiso*) has been established in each state to concentrate funds from the federal and state levels, and to manage disbursements for the various sub-programs of the Alianza. The state Rural Development Commission (CDR) is responsible for the overall coordination, planning and prioritization of resource allocation by sub-programs. CDRs comprise state representatives from the various institutions involved in rural development, the SAGAR delegate, and a project spokesman.

At the regional and local level, the aim has been to develop implementation arrangements that strengthen ownership and accountability at the community level and stimulate beneficiaries and civil society participation and involvement. Implementation mechanisms would also try to ensure access, relevance, and efficiency in the provision of services. At the level of each of the regions covered by the project, a Regional Sustainable Development Council (CRDS) will be established representing the members of communities and "ejidos", producer organizations, SAGAR, the State Government, relevant public institutions (INI, SEDESOL, FONAES, SEMARNAP), with the option of including NGOs recognized by producers and institutions. Its president would be a representative of the State. The CRDS would coordinate either with the correspondent Coffee Councils at regional level, where they exist, or with representatives of coffee producers. The CRDS would have responsibility for the promotion, analysis, and selection of sub-projects submitted by producers groups and communities. The CRDS would be assisted by a small technical unit to carry out the technical, economic, and social evaluation of the proposals, and make recommendations. Upon approval by the CRDS, the sub-project proposals would be forwarded to the *Fideicomiso* for payment to the provider of goods and services associated with the sub-projects. The project also promotes the preparation of development action plans for the whole community, instead of individual sub-projects. This approach has permitted to build development activities on a more cohesive and consistent strategy at the local level. The CRDSs will also promote inter-institutional coordination, foster synergy and complementarity of the programs already operating in the region.

Project coordination: Project coordination would be carried out: (i) at the federal level by SAGAR's Sub-secretariat for Rural Development. It would be responsible for project oversight, overall policy guidance, the preparation of new phases, and expansion of the national program; (ii) at the state level by the CDR and state Coffee Councils, and (iii) at the regional level by CRDSs and regional Coffee Councils (where applicable).

Accounting, financial reporting and auditing arrangements: The *Fideicomiso* would carry out financial accounting and maintain separate project accounts and records for project related expenditures in accordance with sound and accepted accounting practices. Financial reporting would be carried out by the SAGAR Delegation and state Coffee Councils in each state, including preparation of the Statement of Expenditures (SOE). Financial reports would be consolidated at the central level by SAGAR for transmission by NAFIN and review by the Bank. The financial management, accounting system, and

internal controls are already in place as part of the *Alianza* program and are being implemented under phase I. They have been operating satisfactorily and their use would be continued under phase II. SAGAR has begun to take steps to adapt its financial management system in line with the Bank's new Loan Administration Change Initiative (LACI). A transition phase, tentatively expected to extend over the first year after Board, would be allowed for training, software development, and acquaintance with the new project management reports (PMRs). Under LACI, use of traditional disbursement procedures would be replaced by a system whereby disbursements (including the amount of the Special Account) would be granted to SAGAR on the basis of a set of agreed-upon quarterly reports. A new computerized monitoring and reporting system is being finalized (it will also be applied to phase I regions) and will provide for a common framework at the central, state, and regional level, that will permit more effective and harmonized information flow and monitoring of physical and financial performance, including preparation of the SOEs. The system will be adapted so as to be LACI compliant. Accounts would be audited annually according to generally accepted auditing standards and procedures consistently applied by independent and qualified auditors. Audit reports would be submitted to the Bank within six months of the end of each calendar year (Government of Mexico fiscal year).

Procurement: Most of the procurement (goods, works and services) will be carried out as part of the approved sub-projects. The total cost of an individual project would not exceed US\$50,000 and would be implemented with direct participation and contribution of the beneficiaries. Given the remote and scattered location of many rural communities and in order to encourage community participation in project execution, local shopping and direct contracting procedures would be applicable. Consultant services would be procured according to "Guidelines on the Use of Consultants" (January 1997, revised September 1997 and January 1999). Procurement would be carried out by the CRDSs, the Coffee Councils, the State authorities, and by the beneficiaries accordingly, and payments made by the State *Fideicomiso*. Details on the procurement procedures and arrangements for the project are provided in Annex 6.

Monitoring and evaluation arrangements

Monitoring:

The CRDS would have primary responsibility for monitoring sub-projects implementation. The technical unit of the CRDS would implement the monitoring and reporting system described above, gathering information at the local level on project implementation combining both physical and financial information and submitting reports to the SAGAR Delegation in each state, who would in turn consolidate the information and provide periodic monitoring reports to the federal level. M&E would be guided by the logical framework matrix (see Annex I) and permit to follow up on the output and impact indicators agreed upon.

Evaluation:

Evaluation of project activities, including project performance, level of participation, and efficiency of the administrative system, would be carried out once a year for each region through independent consultants. The evaluation process would be based on the trigger indicators. It would build on specific surveys and self-assessments.

Reporting and expansion to new phases:

At the federal level, SAGAR will centralize and consolidate monitoring and evaluation information for the whole program. It will submit progress reports to the Bank twice a year. The monitoring & evaluation system will be key in providing lessons of experience and helping in the design of new phases. In particular, the annual evaluation report for every region would provide the information needed to carry out the

appraisal process of each subsequent phase and assess the pace at which the program can be expanded. An Implementation Completion Report will be prepared at least six months prior to the final disbursement of the loan; GOM will prepare its own evaluation of the project including a plan for its continued implementation.

D: Project Rationale

1. Project alternatives considered and reasons for rejection:

Rationale for the APL instrument. In the absence of the Adaptable Program Loan (APL) instrument, the Bank would have had to choose between: (i) limiting its initial support to the first six areas initially studied and pursue expansion through the preparation of repeater projects in additional areas, or (ii) providing for a general rural investment fund type of approach of a larger scope and dimensioned to possibly cover a larger undefined number of areas. The former alternative would have prevented a longer term perspective on key development issues and limited the leverage to support program expansion, under the same framework, in a flexible and progressive way. The latter would have implied a larger financial commitment and would have faced higher risks and uncertainties about future program development and rigidities in the capacity to permanently learn and adjust. Under the APL, preparation and implementation of the first phase has permitted the Government to establish the basis for the national development program. Its expansion to a second phase is based on the experience learned from the first one.

Rationale for second phase expansion. Four new regions were initially tentatively considered for a second phase. However, during implementation of the first phase, considerable momentum and interest was raised around the program both at the central and local level. A much more important demand than initially expected was expressed by various states and region to participate in the program. Similarly, a much larger budget allocation was authorized to SAGAR by the Ministry of Finance for implementation and expansion of the program. It was acknowledged that the program introduces important new elements of changes in the way to implement rural development programs by focusing on regional integrated approaches, relying on community participation and decentralized decision-making, and promoting mechanisms of self-sustainability. Rather than limit the scope of the second phase to a more restricted number of four regions, it is proposed to build on the existing momentum and support the potential offered by the Marginal Areas program to address rural poverty issues in a more effective and sustainable way. The criteria initially defined to select new areas, including the required availability of all preparatory studies and consultation, has been maintained. Accordingly, of the 18 new areas studied and considered for expansion, nine would be subject to Bank's support in the second phase.

2. Major related projects financed by the Bank and/or other development agencies (completed, ongoing and planned).

Sector Issue	Project	Latest Supervision (PSR) Ratings (Bank-financed projects only)	
		Implementation Progress (IP)	Development Objective (DO)
Bank-financed			
Small scale municipal infrastructure, institutional strengthening	Decentralization and Rural development (DRD I) - (Completed)	S	S
Productive investment, institutional strengthening	Rainfed Areas (Completed)	S	S
Development of rural financial services, policy content	Rural Finance TA (Cancelled)	U	S
Building local management capacity for forest management, institutional strengthening	Community Forestry (On-going)	S	S
Small scale municipal infrastructure, institutional strengthening	Second Decentralization and Regional development (DRD II) - (On-going)	U	S
Productive investments, community development, technical assistance	Rural Development in Marginal Areas APL I (On-going)	S	S
Irrigation, productive investments, agricultural services	Agricultural Productivity (On-going)	S	S
GEF - Biodiversity Conservation and Management	Meso-american Corridor - (Planned)		
Other development agencies			
IDB - direct support to rural communities and rural microenterprises in Chiapas and Oaxaca	Social Investment and Micro-enterprise		

IP/DO Ratings: HS (Highly Satisfactory), S (Satisfactory), U (Unsatisfactory), HU (Highly Unsatisfactory)

Other Government programs:

SEDESOL, through INI, intervenes in the project area with community workers and development funds for activities focused on cultural and socio-economic development of indigenous people. It also promotes through FONAES equity participation and risk capital for small agriculture enterprises. SEMARNAP participates in natural resources management and soil conservation activities through regional development programs.

SAGAR, SEDESOL, SEMARNAP, SRA and SCT, have signed in November 1998 a framework agreement of collaboration on regional development activities that will foster better articulation and complementarity of various existing programs. The base of collaboration has been expanded to the Ministries of Health, Education and Commerce in May 1999. In the agreement, these Ministries have committed to join efforts in promoting sustainable development in priority regions of the country, with high

levels of poverty and social exclusion, limited availability of physical and social infrastructure, and typically high reliance on natural resources for subsistence purposes. Most of the regions considered under the Marginal Areas program fall in the definition of the priority regions. The institutional arrangement promoted under the program and particularly the establishment of CRDSs is now offering new opportunities for better integration with other Government programs (sustainable agriculture, prevention of forest fires, municipal infrastructure, Meso-american biological corridor, etc.).

3. Lessons learned and reflected in the project design:

The proposed second phase builds on two sets of experiences: (i) the experience of decentralized, rural development investment programs, and (ii) the lessons learned from phase I, that provided the ground for the proposed project.

Experience from Rural Investment Programs

Rural investment programs, in general, indicate that flexibility and grass-root demand-driven approaches are key in building ownership, defining local priorities, and setting the ground for better implementation and sustainability. In Mexico, positive examples can be drawn from the first and second Decentralization and Rural Development projects (DRD I and II) as well as the Rainfed Areas Development project, which already operated under the Alianza Framework. The Bank's record of financing this type of programs is on the whole satisfactory, and there is consensus on continuing this line of financial assistance. Over time, however, some shortcomings have emerged:

- a) Past municipality-based demand-driven approaches have been globally successful in the promotion of rural infrastructure and social investments. However, because investment decision by municipalities tend to favor collective investments, little has been achieved in triggering production-oriented activities and tapping the productive potential of existing resources;
- b) notwithstanding their intrinsic merits, micro-investments tend to form a disparate collection of interventions, and may not reach the critical development mass required to attract the private sector, generate buyers competition, facilitate access to markets, and foster the establishment of support services;
- c) it is important that access to resources for productive investments be accompanied by the required support for technology validation and community organization; and
- d) poor timing and lengthy administrative processes at times jeopardize the implementation of this type of programs particularly in agriculture where natural cycles impose rigid time constraints.

Experience from the Implementation of Phase I

Phase I had addressed the above issues by proposing to: (i) focus on productive investments in areas with productive potential; (ii) promote a regional approach as a way to concentrate interventions and foster a more integrated level of development, driven by market opportunities; (iii) providing a broad range of technical assistance and training to producers and communities; and (iv) promoting decentralized and agile mechanisms for sub-projects approval and disbursement.

The experience from phase I already points to a number of elements in project design and implementation that are worth pursuing so as to improve the development impact of the program (also see section B.4. and Addendum 1 to Annex I): i) decentralization and devolution of decision making requires strong political commitment to overcome possible resistance from vested interests and avoid delays in project implementation; ii) promotion of productive activities needs to be driven by the access and availability of a market demand; iii) it is important to promote farmers' organizations around economic incentives like

improving crop marketing and input purchases; iv) fostering an effective strategy for cost recovery possibly leading to the development of self-sustaining micro-finance schemes often requires an important effort of "social intermediation" so that groups and communities can be an integral part in the definition of the mechanisms and rules leading to the development of savings and loan schemes; and v) the performance of the technical assistance can be enhanced by increasingly relying on the provision of professional and dedicated private services.

Coordination with the Coffee Program

Given the importance of coffee production in Mexico and its specific institutional and organizational context, the Government has been implementing a separate Coffee Support Program under the *Alianza* framework. In the first phase, the Rural Development in Marginal Areas project did not contemplate financing for the coffee activities covered by the Coffee Program in the selected regions. However, many of the marginal areas considered under the program (in both phase I and II), grow coffee as one of the main crops and its distribution is particularly important in the poorest areas. SAGAR's medium term strategy is to progressively integrate the activities of the two programs so that producers can have access to a broader menu of options, allowing for more flexibility and diversification opportunities. Project financing for the second phase would support such strategy of focusing on priority agricultural systems as a whole, and therefore also cover coffee development activities under the Coffee Program in the project regions. Only minor adjustments to the present administrative arrangements will be required during a transitional phase during which the strategy basically proposes that the two programs harmonize approaches and procedures, while pursuing implementation through existing structures (see Annex 2 for more details).

4. Indications of borrower commitment and ownership:

Two main features reflect Government's commitment and ownership:

- a) the project is an integral part of the nationwide Government initiative *Alianza para el Campo* launched in mid 1996, with strong political support and the provision of a large increase in budget allocation for SAGAR. Its decentralized strategy ensures a stronger involvement and ownership at the state level; and
- b) the remarkable expansion of the program scope, after piloting the approach during the first phase, derives from increased demand from the communities and the states, including increased financial commitment and participation into project preparation.

5. Value added of Bank support in this project:

- a) The Bank has built considerable experience in Mexico and worldwide on policy dialogue and operations dealing with poverty alleviation issues and rural investment funds. The Bank can facilitate access to information and advisory capacity on design issues and lessons learned with comparable projects and subsequent incorporation of the lessons of these experiences;
- b) the financial instrument of the Adaptable Program Loan is providing greater flexibility in adapting project design and financing to client needs as they evolve; and
- c) Bank's participation provides for better continuity of the long term national program.

E. Summary Project Analysis (Detailed assessments are in the project file, see Annex 8)

1. Economic (supported by Annex 4):

● Cost benefit NPV=US\$75.1 million; ERR = 25.2 %

○ Cost effectiveness

○ Other (specify)

Because of the demand-driven nature of the project, it will not be possible to know a priori which micro-projects will be actually financed, nor in which proportion. Thus the approach chosen for the financial and economic analysis is to elaborate prototype investments and farm budgets typical of farming situations in the various regions and agroecological zones (upper, medium and lower zones). Each activity and farm model compare with and without situations and illustrate the possible changes induced by the project. The activity budgets take into account recurrent costs and labor increments.

2. Financial (see Annex 5): NPV=US\$ 113 million; FRR = 32.6 %

The financial analysis would examine most of the individual financial NPVs for the farm models tested indicating: (i) their potential attractiveness to smallholders; (ii) the degree of profitability; and (iii) the marginal return to labor assuming a labor wage rate of N\$ 20/day.

Although each sub-project submitted would need to be subject to a financial analysis it is not realistic to expect a sophisticated analysis for each of them. Rather, on the basis of the prototype models developed, operational guidance would be provided to the selection of the projects that will receive support under the program. Screening criteria will thus designed to ensure that sub-projects financed under the project have positive expected net present values.

Fiscal Impact:

The project operates under the nation-wide *Alianza para el Campo* Program whose budget for 1999 is of about US\$250 million equivalent at the federal level. The Alianza represents less than 20 percent of SAGAR's budget. Within that framework, the budget for the nine new areas of phase II under the Rural Development in Marginal Areas program in 1999 is of about US\$4.6 million of federal money. The coffee program budget in those same regions is of about US\$2.5 million federal. Recurrent expenditures represent only about 3 percent of project costs, and more than 75 percent are direct subproject-related investments. While proportions may vary from state to state, the cost sharing arrangement for this program is on average of: 50 percent at the federal level, 25 percent at the state level, and 25 percent from the producers, which leads to a total second phase cost of about US\$14 million in 1999. All Bank's financed programs in Mexico operate within the existing national budget allocated to sectoral agencies (SAGAR in this case) and the states, in line with the tight fiscal policy being pursued by the Government. Bank's financing will not generate additional fiscal requirement. Incremental tax revenues accrued to the Federal Government as a result of project activities would be negligible as sales of good and services in the agricultural sector are exempt from IVA. Income tax revenues from incremental profitability of on-farm production would also be negligible given the low level of income of the target population. Therefore, the fiscal impact of the project would be small but negative.

Similarly, at the states level, the bulk of their budget derives from revenue sharing mechanisms of taxation income by the federal level. Therefore, state's contribution to the program also falls within the global targets of fiscal deficit. The issue of financial sustainability of the project would depend on internal criteria

for resources allocation based on local priorities and political willingness to support interventions for productive investments in rural poverty areas.

3. Technical:

The project has been subject to thorough studies covering all aspects related to the technical, financial, social and environmental matters. In addition, a new Operation Manual for 1999 has been prepared on the basis of the experience and results from phase I. It covers the procedures and arrangements to be followed during project implementation. The project's technical design was also assessed through field visits during project preparation.

One of the main challenges of the project would be to promote technical improvements adapted to local conditions and reflecting existing constraints while respecting traditional and cultural habits. The strategy for the provision of technical assistance is to foster the provision of private services and to improve accountability and administrative control of the service providers by the beneficiaries and the communities. Moreover, the technical units assisting the CRDSs will play a key role in reviewing, screening, and selecting project proposals so as to ensure the financial and environmental sustainability of technical packages.

4. Institutional:

a. Executing agencies:

SAGAR has a good administrative capacity at the federal level. At the State level SAGAR is represented by delegations who coordinate activities with the State Government's administration for agriculture and rural development. Institutional capacity is uneven from state to state as well as the level of collaboration between state authorities and SAGAR delegates. However, in view of the decentralization trend in Mexico, capacity at the states level is being progressively strengthened as states will inevitably become the main actors in the definition of priorities and program execution. The project builds on existing institutional arrangements and will contribute to a sustained effort of institutional strengthening. All matters related to procurement, disbursement and audits are handled in Mexico by the Financial Intermediary (the Borrower - NAFIN) which has a long experience in the administration of Bank's projects.

b. Project management:

Most of the management responsibility at the local level will rely on the CRDSs assisted by a technical unit that would serve as their secretariat. CRDSs would foster inter-institutional coordination, and focus more sharply on the integration of activities at the regional level. Some of these CDRSs derive from existing coordination structures at the regional level which have already proven their legitimacy and are well established and recognized. Others will be created on the basis of existing community representation mechanisms but may initially present weak management and technical capacity, and will need to be strengthened.

5. Social:

During project preparation, comprehensive socio-economic studies were carried out. As indigenous people make up a significant percentage of the target population, the studies and workshops carried out have addressed indigenous issues in an integrated way as part of the various topics being studied (socio-economic, production systems such as *milpa* and *transpatio*, gender, land tenure, natural resources management, etc.). These comprehensive assessments and the participatory approach followed during project design, take into account the elements required for the empowerment of the indigenous people in a fashion that is consistent with their cultural preferences. Moreover, as the project is designed in a demand-driven way, participation is entirely voluntary and non-participants will not be affected by project activities. In particular the project would support and improve production systems that are well suited to the need and environment of the indigenous people and ensure their involvement in the identification and implementation of project activities in the same way that it has emphasized gender considerations and participation in the project. The project would initiate a learning process in the change of relationship between the communities and state and federal agencies. There are already great expectations at the community level that participation would not confine itself to project preparation but would extend to implementation and monitoring. The project would also ensure that extension workers at the community level are accepted by the groups they serve and that they speak the local language, where applicable.

The project has considered land tenure systems and land management by indigenous communities. There is a long history of peasant organization and struggle against the large landowner and market intermediary classes that dominated much of these areas for a long time. In recent times, upon the progress made by the agrarian reform, especially since 1992, the situation has improved. Although land tenure conflicts may persist in some locations, institutional resolution mechanisms are in place. The project will not affect land tenure or induce changes in the rights of indigenous people over land. Also the project does not include any resettlement nor infrastructure works. More recently civil society has tended to move from a purely land and human rights defense objective to a more production-oriented focus. The project builds on the knowledge established by the study on the Country Indigenous People Profile carried out by INI with support from the Bank (www.oikos.unam.mx/perfiles).

The project meets the criteria of a social development plan of the indigenous people, preserving their social organization systems in the framework of cultural diversity. The National Indigenous Institute (INI), which has a permanent presence in these areas through their community workers, has closely participated in project preparation and will continue to collaborate as part of the project institutional mechanism (in the areas where it is present, INI is a permanent member of the CRDSs). See Annex 11 for more detailed characterization of the indigenous population.

6. Environmental assessment:

Environment Category: B

Overall, the project is environmentally beneficial or neutral. Separate environmental impact analysis have been developed in every region by specialized private and public organizations, including INAGA, GEOSFERA, *Universidad Autonoma Metropolitana*, *Colegio de Postgraduados*, *Colegio de la Frontera Sur*, in close collaboration with several state and federal agencies such as SEMARNAP, SEDESOL, INEGI, INI and with international or national organizations such as WWF, FAO, CIMMYT, USAID. They have shown that the project, through the development of sustainable farming activities such as conservation tillage, IPM, crop diversification, improvement to migratory agriculture (slash and burn), and marketing of organic products, will contribute to the control of soil erosion, and the improvement of the quality of the land and water resources, while protecting the animal and vegetal biodiversity. The new Operations Manual provides guidance for the environmental screening, selection and implementation of these subprojects, as well as a list of activities that are not eligible, such as creation or rehabilitation of roads, over-use of agro-chemical inputs, inappropriate crop processing methods. Therefore, the main issue has to do with an efficient and effective implementation of integrated technological and economic activities at farm and (micro) regional level. This issue will be addressed by strengthening the environmental awareness and agro-ecological expertise of farmers men and women, extensionists and farmers organizations, through training courses, field visits, and specialized technical assistance provided by private services or public organizations oriented to creating local capacities and know-how.

The Rural Development in Marginal Areas project is consistent with the objectives of OP 4.09 Pest Management, namely in “relying as much as possible on non-chemical measures to keep pest population low [...] selecting and applying pesticides (when they have to be used) in a way that minimizes adverse effects on beneficial organisms, humans, and the environment”, and OP 4.06 Forestry “to reduce deforestation, enhance the environmental contribution of forested areas, reduce poverty, and encourage economic development”. The project builds on diagnostic and socio-economic studies developed through a participatory methodology during the preparation process, so as to involve indigenous people in the selection and implementation of technical activities consistent with the social demand and traditional practices of natural resource management.

7. Participatory Approach (key stakeholders, how involved, and what they have influenced or may influence; if participatory approach not used, describe why not applicable):

a. Primary beneficiaries and other affected groups:

	Identification/Preparation	Implementation	Operation
Beneficiaries	COL	COL	COL
Producer Organizations	COL	COL	COL
NGOs	COL	CONS/COL	CONS
Local government	CONS	CONS	CONS
State government	COL	COL	COL
Federal government	COL	COL	COL
Academic/research	COL	CONS/COL	CONS

IS=Information Sharing; CONS=Consultation; COL=Collaboration;

There is good scope for strong and responsible farmer participation in the project. For this to materialize, however, it is important that state governments understand well the need to cooperate with producers' organizations and other civil society institutions. It is also essential that government officers be prepared to transfer to farmers and their organizations the role of promoters and managers of rural development, and be ready to consider producer organizations' leaders and their advisors as respected partners with whom to decide priorities and program activities. Participatory methods that build on these on-going processes have been promoted during preparation of the project. To ensure wide producer participation during implementation, mechanisms are proposed through the CRDSs and Coffee Councils for a balanced representation of government authorities, producers organizations and communities.

b. Other key stakeholders:

F: Sustainability and Risks

1. Sustainability:

Sustainability would be addressed at three levels:

- Technical sustainability would focus on the appropriate management of natural resources. The project would promote technologies capable of protecting the soil from degradation, particularly on the steep mountains. It would discourage development that may damage the natural resource base;
- institutional sustainability would be promoted: (i) at the federal and state level, by building on and strengthening existing institutional arrangements under the *Alianza para el Campo* program and involving state authorities; and (ii) at the local level, through a decentralized organizational set up that would promote ownership of the process of appraisal and approval of investment proposals; and
- financial sustainability would be pursued by promoting investments and activities that would generate regular income streams over time, and which the farmers themselves would be capable of managing and maintaining. Moreover, cost-recovery would be sought for commercial activities so as to stimulate the constitution of savings funds at the community level.

Some uncertainty will remain with respect to political commitment and therefore budgetary allocation at the

end of the present administration beyond the year 2000. However, there is growing concern in the public opinion about the necessity to undertake a more proactive and targeted approach towards the most disadvantaged segments of the rural population. This makes it unlikely that major changes be introduced in the main sectoral orientations and priorities, as they benefit from wide support at the state and local level.

2. Critical Risks (reflecting assumptions in the fourth column of Annex 1):

Risk	Risk Rating	Risk Minimization Measure
From Outputs to Objective		
(i) Small poor farmers may not be interested in investing in productive activities and in adopting new technologies if their income largely depends on off-farm activities and because of their risk-adverse behavior.	N	Improved agricultural services would increase available technological options and know-how. Matching-grants would ease financial constraints while improving ownership and sustainability. Screening of proposals would promote viable sub-projects with returns to labor above the marginal rural wage rate. Off-farm activities would also be promoted.
Availability of TA with good knowledge of participatory techniques, and of sustainable management of natural resources management may be limited.	M	The project would promote a strategy of service provision by the public and private services which builds on establishing links with various centers of technical expertise; it would also implement a training program for extension agents and community workers.
Access to market may be constrained by limited number of intermediaries and limited possibilities for retaining added value at the local level.	M	The project would increase the bargaining power of local communities by improving their organization capacity, support for micro-enterprises in transformation and marketing, better market information, and by developing private sector provision of services.
From Components to Outputs		
Availability of budgetary resources	N	The Alianza program is expected to provide adequate resources and to receive good response at the state level.
CRDS will be able to operate with autonomy and in a democratic way	S	Close monitoring and evaluation of the performance of the CRDS.
Competent staff will be appointed to coordinate project activities and to support CRDS	M	Communication and sensitization The project will focus on capacity building and establish evaluation mechanisms to ensure that competent staff is in place

Political factors	S	Targeting mechanisms and well defined operational procedures in addition to close involvement of the beneficiaries in project implementation should limit political interference. Local authorities will be informed and consulted so that they endorse project strategy
Overall Risk Rating	M	

Risk Rating - H (High Risk), S (Substantial Risk), M (Modest Risk), N(Negligible or Low Risk)

3. Possible Controversial Aspects:

Decentralization of project management at the regional level through CRDSs could be controversial in view of possible differing approaches developed by the different states on how to deal with communities and municipal development. The fact that a representative of the state government be the president of CRDS addresses Government concern with respect to oversight on the use of official resources. On the other hand the CRDS will have to prove that they can operate in a balanced and democratic way, and that producers representatives will be able to influence decision-making.

While project design has incorporated indigenous issues in a way that is consistent with cultural and socio-economic preferences at the local level, implementation of project activities could be subject to controversial interpretations on how to best deal with indigenous people development. Also, this second phase operation will incorporate new regions in the state of Chiapas (although conflict zones have not been incorporated at this stage) which presents a challenging and complex situation, but whose level of poverty and marginality requires special attention. Particular care has been taken during project preparation to ensure that the most relevant issues related to indigenous people participation and operational and institutional arrangements have been addressed. The participatory and demand-driven approach, the development of technological packages adapted to traditional farming systems, the incorporation of the language criteria in the selection of extension agents and the close collaboration with INI, are all elements that should help to adequately address indigenous issues.

G: Main Loan Conditions

1. Effectiveness Conditions

- Approval of the Operational Manual
- Appropriate resources and mechanisms are in place to allow compliance with accounting and auditing obligations

2. Other [classify according to covenant types used in the Legal Agreements.]

H. Readiness for Implementation

- ☒ 1. a) The engineering design documents for the first year's activities are complete and ready for the start of project implementation.
- ☐ 1. b) Not applicable.
- ☒ 2. The procurement documents for the first year's activities are complete and ready for the start of

project implementation.

- ☒ 3. The Project Implementation Plan has been appraised and found to be realistic and of satisfactory quality.
- ☐ 4. The following items are lacking and are discussed under loan conditions (Section G):

I. Compliance with Bank Policies

- ☒ 1. This project complies with all applicable Bank policies.
- ☐ 2. The following exceptions to Bank policies are recommended for approval. The project complies with all other applicable Bank policies.

Adolfo Brizzi
Team Leader

John Redwood
Sector Manager/Director

Olivier Lafourcade
Country Manager/Director

Annex 1: Project Design Summary

MEXICO: Rural Development in Marginal Areas Project - APL II

Hierarchy of Objectives	Key Performance Indicators	Monitoring & Evaluation	Critical Assumptions
Sector-related CAS Goal: Improve the well-being of the rural population and expand the opportunities for integrating small-holder marginal producers into the growth process.	Sector Indicators: 	Sector/ country reports: 	(from Goal to Bank Mission)
Program Purpose: Improve the well-being and the income of smallholders in targeted marginal areas through sustainable increase in productivity and food security.	End-of-Program Indicators: Increase the productivity by about 40% to 50% and increase of income by about 30% to 40% for participating producers. Positive impact on employment opportunities in the targeted areas. Successful integration of sustainable natural resources management practices in community development plans permitting a positive impact on land coverage, forest resources, soil conservation, and better use of pesticides.	Program reports: Implementation Completion Reports of each phase of the Program. Annual evaluation reports from each phase of the Program	(from Purpose to Goal) General economic stability in the country and political stability in the region. Price stability (10% in real terms). No natural disasters, drought or floods. There are economic opportunities for the creation of small enterprises. Sustained political and budgetary commitment to address social sector issues The regions benefit from infrastructure and the provision of social services from other development programs and institutions in a complementary way.

Hierarchy of Objectives	Key Performance Indicators	Monitoring & Evaluation	Critical Assumptions
Project Development Objective: Increase smallholders productivity in a sustainable way and ensure food security in 9 marginal areas in the States of Chiapas, San Luis Potosi, Puebla, Guerrero, Veracruz, and Michoacan.	Outcome / Impact Indicators: Producers who adopt the new technology experience an increase of yields of the milpa by 40% at the end of the project (EOP). Producers that adopt new technology improve yields of fruit, coffee and livestock by 30% EOP. Households that adopt improved technology for traspatio production increase their consumption of vegetables and meat. 70% of the project are still operating two years after the financing of the investment. At least 70% of the producers supported by the project improve their income by at least 30% EOP. Small enterprises supported by the project generate new substantial employment in each region EOP. Producers that adopt the improved natural resource management practices show improved soil fertility.	Project reports: Bi-annual monitoring reports. Annual Evaluation reports. Mid-term evaluation. Implementation Completion Report.	(from Objective to Purpose) The other phases of the program are prepared and implemented with success. General economic stability in the country and political stability in the region. Price stability (10% in real terms). No natural disasters, droughts or floods. There are economic opportunities for the creation of small enterprises. Sustained political and budgetary commitment to address social sector issues. The region benefit from infrastructure and the provision of social services from other development programs and institution in a complementary way.

Hierarchy of Objectives	Key Performance Indicators	Monitoring & Evaluation	Critical Assumptions
Output from each component: 1. Producers have access to financial resources and support services to prepare, implement and maintain sustainable practices of productivity increase and natural resource management.	Output Indicators: 1.1 Subprojects financed annually during project life: Chiapas 130; Puebla 220; San Luis Potosi 160; Veracruz 250; Guerrero 180; Michoacan 190. 1.2 About 79,000 small holders benefit from the project by EOP of which: 9,400 in Chiapas; 12,500 in Guerrero; 15,300 in Puebla; 11,200 in San Luis Potosi; 17,400 in Veracruz; and 13,200 in Michoacan. 1.3 70% of the groups/communities benefiting of productive investments have developed a cost recovery mechanisms based on capitalization funds and sound savings and loan principles. 1.4 Adoption of methods of soil conservation and water management in 50% of the subprojects for milpa improvement in watershed areas. 1.5 Introduction of organic cropping and biological control in the relevant agricultural projects. 1.6 Natural resources management messages are integrated in the extension programs of the community agents. 1.7 Livestock practices are improved through better rotation and use of fodder.	Project reports: Bi-annual monitoring reports. Annual evaluation reports. Implementation Completion Report. Minutes of the Regional Council's meeting.	(from Outputs to Objective) The majority of producers are interested in investing in productive activities and introducing technological changes in spite of risk-averse behavior. There is sufficient supply of TA specialized in the sustainable management of natural resources. Access to markets and adequate functioning of market services.

2. Communities participation in the project is facilitated through better organization, preparation of management plans, small works, and capacity building.	2.1 Communities plans for natural resources management, small infrastructure and capacity building approved and implemented in eligible communities.		
3. An efficient system of technology transfer is operating and meeting farmer's needs.	3.1 50% of the producers that receive TA on agricultural technology adopt proposed changes. 3.2 The project has permitted the establishment of one extension agent in every 4 communities assisted. 3.3 At least 60% of the subprojects financed have benefited from technical assistance considered satisfactory by the producers.		
4. A coordination mechanism is operating that ensures the participation of beneficiaries and institutions.	4.1 A Regional Council for Sustainable Development (or equivalent) operates in every region, with the balanced participation of institutions, producers' organizations, community representatives, and NGOs recognized by beneficiaries and institutions. CRDSs are efficiently assisted by a small technical unit. 4.2 Once submitted, 75% of the subprojects are subject to a maximum approval time of: CRDS: - analysis: 30 days - approval: 15 days Fideicomiso: - payment: 30 days		

Hierarchy of Objectives	Key Performance Indicators	Monitoring & Evaluation	Critical Assumptions
Project Components / Sub-components: 1. <u>Productive investments</u> Financing sub-projects prepared by beneficiary groups after approval by the CRDS. Beneficiaries contribute to project cost and implement cost recovery system at the community level. 2. <u>Community development</u> Community projects are prepared and financed to implement natural resources management plans, small works and training. 3. <u>Technical support</u> Contract technical assistance staff and carry out training and workshop for farmers and producers organizations. 4. <u>Institutional strengthening and project administration</u> Establish CRDSs and their technical units, train project management staff, carry out monitoring, and contract evaluation.	Inputs: (budget for each component) 46.0 6.0 17.0 4.0	Project reports: 1. Annual monitoring reports including: - financial monitoring; - disbursement report; - CRDS report on cost recovery. 2. Annual monitoring reports 3. Contracts, training, and performance evaluation. 4. Management and financial reports, procurement records, contracts, audits, evaluation reports.	(from Components to Outputs) 1. Timely availability of budgetary resources at the federal and state level. 2. CRDSs will be able to operate with autonomy and in a democratic way. 3. Competent staff will be appointed to coordinate project activities and to support the CRDS. 4. No political interference.

Addendum 1 to Annex I

Trigger Indicators Performance under Phase I

The Rural Development in Marginal Areas program has been designed as an "horizontal" APL i.e., a new phase comprising a different batch of new areas would be joining the program about every year subject to: (i) readiness of the new regions, based on commitment, consultation and budget availability, as assessed by preparatory studies; and (ii) implementation of program activities according to key principles, as assessed by trigger indicators performance of previous phases. The evaluation of the triggers should be viewed as an intermediary evaluation of the key principles of program design, so as to assess whether they are sound and replicable to other areas. Because of the early stage of the evaluation (about 18 months of activity), triggers for moving from the first phase to the second have been defined as process-oriented indicators, focusing on institutional arrangements, community participation and technical assistance. Triggers would become more quantitative-oriented as the program unfolds.

The program is implemented in a decentralized way through a partnership between States and the Federal Government. In line with the Government's federalization policy, the States have become the main actors in the implementation of the "Alianza para el Campo" of which this program is part. The program performance varies from one region to the other according to prevailing circumstances and specific arrangements that each State has adopted for its implementation. However, triggers assessment has helped identify those elements of the program design which, controlling for the rest, are in need of corrective actions. The evaluation of the trigger indicators has been carried out by independent consultant for the 1997/98 period and supervision missions. This approach of learning by doing, while allowing for continuous adjustments and early identification of risks, is consistent with the APL approach and should enhance the effectiveness of project implementation.

The tables below provide the status of the project's indicators and an assessment of their performance, including recommendations and corrective actions agreed with the Government. In general, it is felt that the key characteristics underpinning the strategy of the program are sound and warrant its expansion. The program introduces important new elements of changes in the way to implement rural development policies by focusing on regional integrated approaches, relying on community participation, decentralized decision-making, and promoting mechanisms of self-sustainability.

Institutional arrangements

Principle being tested: Experience indicates that the project's institutional arrangements reflect effective decentralized decision-making, build local responsibility and accountability, and implement an effective monitoring and evaluation system.

Triggers indicators	Assessment (as of June 1999)	Recommendations and Agreed Corrective Actions																									
Regional Councils are established in each region with a balanced participation of institutions, producers organizations, community representatives and NGOs recognized by beneficiaries and institutions.	<table><tr><td></td><td>Oaxaca</td><td>SLP</td><td>Hidalgo</td><td>Veracruz</td></tr><tr><td>Reg. Councils n.</td><td>5</td><td>1</td><td>1</td><td>1¹</td></tr><tr><td>R.C. sessions n.</td><td>88</td><td>10</td><td>15</td><td>NA</td></tr><tr><td>Instit. in the R.C. n.</td><td>23</td><td>13</td><td>18</td><td>NA</td></tr><tr><td>Produc. Org. in the RC n.</td><td>21</td><td>13</td><td>13</td><td>NA</td></tr></table> Regional Councils were established in each region or micro-region (as in the case of Oaxaca). They have proven to be an important instrument to promote decentralization of decision-making, participation of producers' organizations, local ownership and institutional coordination. They have become an important and balanced forum of discussion over local priorities and an important actor in the sub-project approval process.		Oaxaca	SLP	Hidalgo	Veracruz	Reg. Councils n.	5	1	1	1 ¹	R.C. sessions n.	88	10	15	NA	Instit. in the R.C. n.	23	13	18	NA	Produc. Org. in the RC n.	21	13	13	NA	* Maintenance of a balanced representation of Councils' members among institutions, farmers' organizations and community representatives. * Improvement and clarification of the Councils' internal operating procedures.
	Oaxaca	SLP	Hidalgo	Veracruz																							
Reg. Councils n.	5	1	1	1 ¹																							
R.C. sessions n.	88	10	15	NA																							
Instit. in the R.C. n.	23	13	18	NA																							
Produc. Org. in the RC n.	21	13	13	NA																							
Administrative arrangements permit effective and timely approval and implementation of sub-projects	While important variations exist from State to State, in general Regional Councils have been evaluating and approving sub-project proposals with due diligence. Delays persisted in the process of funds release by the "Fideicomiso" at the State level mostly due to bureaucratic requirements or lack of timely availability of funds.	* Elimination of unnecessary levels of bureaucracy. * Inclusion of a program representative (vocalia) at the level of the State Commission (CDR) for more effective representation of the program's interests at the State level. * Simplification of the Operational Manual with respect to sub-projects' preparation and approval procedures.																									
The monitoring and evaluation system permits to follow-up project implementation and assess achievement of project objectives	The project has implemented a manual monitoring system for sub-projects implementation, budgeting, statement of expenditures and disbursement processing. While for the most part the system has provided sufficient data flow, information was not harmonized and submission has not always been on a regular basis. In line with the requirements that an expanding program would need a new computerized system has been developed and is being tested. The system has three modules: sub-projects; budgeting; disbursement, and will operate at the regional, state and federal levels. The system will allow for real time information exchange on sub-project implementation from project identification to project completion. It will permit to harmonize approaches, standardize follow-up of program implementation, and facilitate data consolidation and analysis at the central level. The system will also allow for the automation of the budgeting process and will greatly facilitate the processing of SOEs based on eligible expenses incurred in the previous months, and eventually LACI-based forms.	Implementation of the new system to all regions.																									

¹ In the case of Veracruz, the Regional Council was combined with the Social Assistance Council (CAS) previously existing in the region, complemented by "community development committees" in all communities and a program representative ("vocalia") at the State level. Figures related to the CRs are not comparable with other regions. About 100 community development committees were established

Community Participation

Principle being tested: Experience indicates that the project facilitates community organization and development in a sustainable way, fostering productive and social project

Triggers Indicators	Assessment (as of June 1999)	Recommendations and Agreed Corrective Actions
Communities participate to project activities and develop internal mechanisms for the submission and implementation of subproject proposals	<u>Oaxaca SLP Hidalgo Veracruz</u> Participating Communities n. 378 250 254 89 Community Assemblies n. 574 940 1059 1739 Comm. Diagn./Dev. Plans n. 145 174 296 100 No. of Beneficiaries 24095 20670 25650 6407 Community Promoters n. 15 - 24 71 The project has raised considerable expectation and interest in the communities. A number of communities have prepared diagnostics and development plans that have proven instrumental in presenting a shared strategic base on which to build development activities along agreed priorities, ensuring consistency of sub-project proposals. Also the appointment by the communities of their own "promoter" has considerably facilitated participation in the project and linkages with the technical assistance.	Maintenance of a strong focus on the promotion of participatory community development plans. Inclusion in the new operational manual of the possibility for the communities to become more actively involved in the procurement of goods required for the implementation of sub-projects.
Capitalization funds are established at the community level so as to introduce elements of financial sustainability	The revolving funds promoted under the project as part of a cost recovery approach have slowly started to operate but suffered from the lack of sufficient sensitization and adequate technical assistance at the community level. A new approach is now being implemented by sub-contracting with experienced local private operators and NGOs the promotion of self-sustained savings and loan schemes or capitalization funds at the local level. These mechanisms represent an important element for building social capital and financial sustainability at the local level.	Implementation of the new approach in all project regions. Local operators will initially perform a function of social intermediation to help communities set-up and operate capitalization funds. This would progressively evolve towards financial intermediation schemes.
Beneficiaries prepare and submit subproject proposals in significant number	<u>Oaxaca SLP Hidalgo Veracruz</u> Requests approved² n. 990 823 1363 338 Program expenditures US\$Mi. 2.1 2.0 2.2 1.1 Requests for support were presented in large numbers, in some cases exceeding the project financial capacity to respond. While some Regional Councils have sought concentration of resources to ensure enhanced impact in a more limited number of communities through more integrated sub-projects (Veracruz), others (Hidalgo) have tended to disperse efforts in a larger number of smaller support activities.	Regional Councils will agree on a strategy of community selection and progressive regional expansion so as to maintain strategic focus, development impact, and avoid excessive dispersion of activities

2) "Requests" (*solicitudes de apoyo*) are accounted as the individual support provided by the project to beneficiaries for each activity item (*linea de accion*) indicated in the operations manual. Sub-projects are a combination of "requests" for a whole group or community.

Technical Assistance

Principle being tested. Experience indicates that the project is promoting a system of technical assistance which is efficient, community-based and demand driven

Triggers Indicators	Assessment (as of June 1999)				Recommendations and Agreed Corrective Actions	
Subprojects receive support from extension workers and/or TA		<u>Oaxaca</u>	<u>SLP</u>	<u>Hidalgo</u>	<u>Veracruz</u>	Promotion of the of TA through dedicated private services to be contracted by the program with the responsibility to select, coordinate and train extension agents in the region and assist the Regional Councils in the sub-projects approval process.
	Extension agents n.	37	26	41	28	
	Courses to trainers	22	42	26	9	
	Courses to producers	27	104	79	63	
	Exchange visits	13	41	19	19	
	Demonstration plots	12	65	30	49	
	Technical assistance support has generally been seen as a major achievement in many of the project areas which have traditionally been neglected by public support programs. Performance of the TA has been variable. While all sub-projects have received assistance by the extension agents for their preparation, implementation support has been more irregular and in some cases insufficient. Considerable progress in TA performance has been achieved through the hiring of professional private services (as in San Luis Potosi).					
Extension workers are well accepted and integrated in the community	Overall extension agents are well accepted and integrated in the community with the objective of progressively being taken care of by the communities themselves. However, the difficult living conditions of the remotest areas have caused high rotation of staff, or desertion because of budgetary issues (in the case of Oaxaca). This will also be addressed through the sub-contracting of a dedicated private firm.					Continued emphasis will be devoted to proficiency of indigenous language, the promotion of village “promoters”, and community-driven performance evaluation of the extension workers.

Addendum 2 to Annex 1
Triggers indicators to move from phase II to phase III

For First Phase Areas

Areas	Principles and Features	Triggers Indicators	Means of Verification
Mixe, Cuicateca, and Mazateca (Oaxaca); Huasteca (Veracruz, San Luis Potosi and Hidalgo).	<u>Productive investments</u> Effectiveness of a matching grant scheme for productive investment, introducing an element of financial sustainability through fostering community-based savings and loan schemes.	a) Each region demonstrates a substantial adoption of proposed technology and an increase in agricultural productivity; and higher income from these activities. b) The number of subprojects under implementation in each project region is in line with the logical framework indicators and shows a real demand by producers. c) Capitalization funds are being promoted and established by the groups/communities with the support of specialized assistance, and operate successfully as part of the project cost-recovery mechanism.	Evaluation reports, made available to all members of Regional councils, to be carried out by independent consultants in every region once a year (incorporating analysis of results of farmers' surveys).
	<u>Community Development</u> A community-based participatory approach facilitates internal organization and development, and permits communities to define demand for the support services that meet their needs.	The project has promoted the preparation and implementation of participatory community development plans for natural resources management, small infrastructure, productive investments, and capacity building.	Evaluation reports, made available to all members of Regional councils, to be carried out by independent consultants in every region once a year (incorporating analysis of results of farmers' surveys).
	<u>Technical Support</u> Establishment of a demand-driven and effective system for the delivery of support services.	a) Target groups are of the opinion that service delivery is useful and at least 60% of the subprojects financed have benefited from technical assistance. b) Communities agree with the selection made of the extension workers and are willing to contribute to part of their costs. c) Progress in knowledge and practice change through an improvement of smallholder farming systems is demonstrated in each project region.	Evaluation reports, made available to all members of Regional councils, to be carried out by independent consultants in every region once a year (incorporating analysis of results of farmers' surveys).

	<u>Institutional strengthening, administration and monitoring</u> The project's institutional arrangements reflect effective decentralized decision-making, builds local responsibility and accountability, and implements an effective monitoring and evaluation system.	a) The Regional Councils operate satisfactorily in each project region. The project promotes institutional complementarity at the regional level and foster better overall impact of government programs. b) Administrative arrangements permit effective and timely project approval and implementation. c) Monitoring and evaluation reports are submitted in time and adequately reflect implementation progress.	Evaluation reports, made available to all members of Regional councils, to be carried out by independent consultants in every region once a year (incorporating analysis of results of farmers' surveys).
--	---	---	--

For Second Phase Areas

Areas	Principles and features	Triggers indicators	Means of Verification
Norte, Sierra (Chiapas); Sierra Norte (Puebla); Altiplano and Pame (San Luis Potosí); Alto Balsas (Guerrero); Zongolica (Veracruz); Meseta-Purepecha and Tierra Caliente (Michoacan)	<u>Institutional arrangements</u> Experience indicates that the project's institutional arrangements reflect effective decentralized decision-making, build local responsibility and accountability, and implements an effective monitoring and evaluation system).	a) Regional Councils are established in each region with a balanced participation of institutions, producers organizations, community representatives and NGOs recognized by beneficiaries and institutions. Coffee Councils effectively participate in project implementation and pursue greater coordination and integration with the CRDSs for the development of the coffee areas. b) Administrative arrangements and the way the Regional Councils work, permit effective and timely approval and implementation of sub-projects that respond to user's needs and community planning. c) The monitoring and evaluation system permits to follow-up project implementation and assess achievement of project objectives.	Evaluation reports, made available to all members of Regional councils, to be carried out by independent consultants in every region at the end of the first year of implementation (incorporating analysis of results of farmers' surveys).
	<u>Community Participation</u> Experiences indicates that the project facilitates community organization and development in a sustainable way, fostering productive and social projects.	a) Communities participate to project activities and develop internal mechanisms for the submission and implementation of sub-project proposals, including the increased preparation of community development plans as a basis for defining local priorities and programs of actions. b) Capitalization funds are being promoted and established by the groups/communities with the assistance of specialized technical assistance so as to pursue self-sustainability and cost recovery mechanisms. c) Beneficiaries prepare and submit proposals in a significant number, reflecting the community plan, including productive investment and community development.	

	<u>Technical Assistance</u> Experience indicates that the project is promoting a system of technical assistance which is efficient, community-based and demand-driven.	a) Subprojects receive effective technical assistance support, and there is an increased use of sub-contracted private providers of TA. b) Extension workers are well accepted, integrated in the community and efficiently promoting sustainable community development.	
--	---	--	--

Annex 2: Project Description

MEXICO: Rural Development in Marginal Areas Project - APL II

By Component:

Project Component 1 - US\$46.00 million **Productive Investments**

Under this component the project will finance demand-driven investment subprojects for agricultural production, natural resources management, processing activities, and minor productive infrastructure. The investments will be financed through a matching grants system. Up-front farmers contribution will be in kind or/and in cash and will not be less than 30% of project cost. The grant-financing amounts for the different type of activities are subject to ceilings as defined in the Operation Manual. Financing of the subprojects would include the following: farming equipment and tools; input for cultivation or livestock; animals; construction material; small works and installations; processing machinery; small irrigation and drainage works and equipment; plantations and nurseries; technical assistance and specialized training; and storage facilities for inputs and products.

Improvements in existing Farming Systems for Basic Grains "Milpa" (Milpa is the Mexican name for the land used by farmers to produce food for their own subsistence. Maize, beans and some vegetables are normally grown in a variety of ways, including crop association and relay systems) and home garden production ("Transpato"). There are two combined aspects related to milpa husbandry: to increase subsistence grain production in order to improve household food security, and to disseminate sustainable grain production technologies that would improve soil and moisture conditions, mostly through minimum tillage methods, green manure, and live barriers. Improvement of crop rotations, intercropping systems, fallow systems and better varieties are also considered. The most important requirement for tapping the existing potential is a good understanding of the complex functioning of the milpa system, of the labor and input requirements of the present and proposed technologies, and of the interaction between the milpa and other on- and off-farm activities in the family economy together with labor allocation strategies of the small-holders. Transpato cultivation (homestead) is related to vegetable and fruit production and rearing of small animals (birds, sheep, goats and, in some places, pigs). The transpato is mostly a women occupation and provides for both domestic consumption and for occasional sales.

Diversification and Improvement of Farming Production with Commercial Objectives

The most important crops concerned are coffee, sugar cane, and citrus fruits. There is much room for improvement of coffee yields and returns to investments in coffee production. Rehabilitation would have to proceed carefully, however, through natural attrition and the filling of the many voids in coffee groves. The expansion of the production of organic coffee is a promising line of investment in the sector. Organic coffee growers have already established certification and export channels on which the project could build. (See a specific addendum on the Coffee program below).

Diversification subprojects would comprise a variety of crops with arboreal or shrub plantations (such as vanilla, macadamia, litchi, citrus, etc.); annual crops (i.e. passionflower, ginger, chilis, pineapple, flowers, etc.); and the development of minor stockbreeding, aquaculture, and apiculture. The production of loaf sugar from sugar cane has also a good potential. It would require some on-farm investments and technology enhancements to increase yields and improve processing and marketing of the output so as to increase the added value at the farmer's level. Citrus production improvement also offer a good potential (mandarins, sweet lemons and grapefruits) but the existence of good marketing outlets will need to be ensured.

In addition to small livestock development, the project would promote technologies and investments that would foster intensification of livestock activities, such as dual-purpose cattle raising (dairy and meat) which offers the main opportunities in the lower zones.

Natural Resources Management and Agroforestry

Subprojects would facilitate sustainable production of firewood, in order to help soil conservation and the utilization of medicine plants. It would also assist in the establishment of seed and plant nurseries and in the recuperation and conservation of soil. Forestry resources are currently exploited commercially for timber in parts of the upper zones by communities and ejidos. There are localized potentials to develop these activities with technical assistance for forest management.

Small enterprise development

Subprojects would assist in the establishment of small centers for animal breeding, small store systems, transformation and commercialization of farming products and input, artisanal crafting, processing units, the production of building material, furniture construction, various types of wood and iron works, repair shops, basket and pottery making, etc... The project would also support the establishment of small private businesses for the provision of agricultural services.

Capitalization Funds

While the use of matching grants to finance rural productive investments could be considered as a second best approach in facilitating access to financing, it was chosen due to the low performance of rural financial markets in Mexico, which are particularly deficient or non-existent in rural poverty zones. International experience has shown that directed credit has low repayment rates and high administrative costs. The approach chosen in this program would not face comparable administrative costs since fiscal recuperation of the funds is not envisaged. Rather, in addition to up-front beneficiary contribution to the cost of the subprojects (30 percent), a cost recovery mechanism would be promoted at the community level for the remaining 70 percent and would build on internal management practices, peer pressure and local control systems for the establishment of capitalization funds at the community/group level. These funds will recognize the individual beneficiary ownership of the amount recovered and will seek to establish transparent, albeit simple, mechanisms for funds amangement. A specific technical assistance effort would be implemented so as to provide the required social intermediation support through NGOs or private consultants, which, in many instances, are already involved in the management of informal micro-financing schemes in the regions. Linkages with established financial intermediaries will be sought early in the process to ensure the safe handling of funds and transparency and accountability in funds management. Funds would be invested or spent at the community level according to internal priorities and mechanisms as defined by the community/group. The recovered amounts would thus remain as financial capital circulating in the community, or would take the form of physical capital depending on the investment decision made by the community/group. That would constitute the basis for the development of self-sustained savings and loan schemes and would progressively evolve towards or link with existing financial intermediation systems (such as existing savings and loan institutions, credit unions and commercial banks).

Project Component 2 - US\$6.00 million **Community Development**

This component mostly covers activities to be implemented by the communities and whose financing would not need to be recovered. Main activities include preparation and implementation of simple plans of community-based natural resources management using participatory rural assessment methods, small projects of indirect benefits related to community activities, studies for the preparation of community

development plans and works, workshops and training for capacity building, participatory approaches, technical assistance for the management of revolving funds, etc...

Project Component 3 - US\$ 17.00 million

Technical Support

This component of the project covers the provision of extension services, technical support and training of farmers and producers organizations, required for the implementation of subprojects, the establishment of demonstration plots, and the organization of workshops and training. The project will promote the contracting out of technical assistance through NGOs and private sector support services for the identification, preparation and implementation of the subprojects.

Typical activities under this component will be:

- Training courses and workshops on agricultural productivity.
- Establishment of demonstration plots and technology validation modules.
- Tours and workshops to exchange experiences among producers' groups.
- Identification of project ideas and support to project preparation, for activities to be presented under components 1 and 2.
- Support to participative planning and programming.
- Support for self-evaluation of the project and its impact.
- Identification of the requirements for specialized technical assistance in the project zones.
- Diagnostic studies using participative rural evaluation methods.

Project Component 4 - US\$4.00 million

Institutional Strengthening and Project Administration

Activities under this component would focus on the support to project management and administration and include (i) the establishment and operations of the technical support teams for each Regional Sustainable Development Councils (CRDS); (ii) capacity building and training for the CRDSs and Coffee Councils; and (iii) institutional strengthening at the central level for project management, monitoring and evaluation, and auditing.

Through the support provided to the CRDSs and Coffee Councils, the project seeks to strengthen the decentralization process and foster the constitution of sustainable decision-making and coordination bodies that would permit better integration of programs at the regional level and better participation and ownership by the beneficiaries. At the central level SAGAR would be strengthened to implement the monitoring and evaluation system, carry out project administration and undertake project preparation and launching for the new regions under the national program.

The Coffee Program

Background

Mexico is the world's fifth largest producer of coffee after Brazil, Colombia, Indonesia and Vietnam. Production has fluctuated from year to year but the average over the last ten years is 4.6 million bags of 60 kg. (276,000 tons). The number of producers is estimated to be around 280,000 (according to the census conducted by INMECAFE in 1992) and the acreage 760,000 hectares. About 80 percent of production is exported, mainly to the United States, and coffee is Mexico's most important exported agricultural commodity. It is produced in 12 states but the southern states of Chiapas, Veracruz, Oaxaca and Puebla account for about 90 percent of the country's production. More than 90 percent of producers are smallholders with landholding of less than 5 hectares and most of these small producers are indigenous people (85 percent of total). Yield in the southern states is very low; many of them estimated to be around 4 Qq/ha compared with about 8 Qq/ha for the country as a whole.

Up to the late 1980s, the major player in Mexico's coffee subsector was the Instituto Mexicano de Café (INMECAFE), a parastatal. This organization controlled the marketing of all coffee produced and provided various services to the producers including research, extension and credits. It also had the role of distributing the export quotas allocated to Mexico under the international export quota system operated by the International Coffee Organization (ICO). With the collapse of the international quota system INMECAFE was gradually abolished starting with withdrawal from marketing of coffee in the 1989/90 season. It was abolished completely in 1993. This drastically reduced public services to the producers and has prompted restructuring of producer organizations.

The main issue of Mexico's coffee subsector has been serious poverty among most of coffee producers due to low coffee yields and price, limited alternative crops and small plots of land. Most of coffee-growing areas are also marginal areas. Low coffee yields, in turn, have been caused by low density of traditional variety plants, low level of technology, aging trees, and coffee diseases. Most coffee growing areas also suffer from inadequate transportation, which has caused transportation costs of coffee and inputs to be high and has limited competition among traders because of the difficult accessibility.

World coffee prices plummeted after the collapse of the international coffee export quota system in July 1989 and continued to stay at very low levels until the early 1994. This, along with the abolition of INMECAFE, created severe financial problems for most coffee growers in Mexico and prompted the Government to take measures to alleviate their dire conditions. Included in such efforts was a program under *Alianza* called "*Impulso a la Producción de Café*" (Support for Coffee Production) which started in 1995. After 1997 when the program was transferred from the *Subsecretaría de Agricultura* to the *Subsecretaría de Desarrollo Rural* in the same SAGAR, the Coffee Program evolved to include several rural development components.

Objectives and Coverage of the Coffee Program

The Coffee Program seeks to improve the welfare, jobs and income of small-holder coffee growers and their communities in 54 poorest regions of the country through replanting of old trees, technological change, treatment of coffee diseases and diversification through training and extension.

More specifically, the Program aims at:

- (i) Increasing productivity through technological change;

- (ii) Strengthening the health of coffee trees in order to improve the coffee quality;
- (iii) Modernizing wet processing to reduce soil and water contamination;
- (iv) Diversifying economic activities to expand employment opportunities and promoting substitution of coffee by other more profitable crops in marginal coffee growing areas (above 1200 meters and below 600 meters);
- (v) Revitalizing training and extension services to provide better technology and proper mechanisms for technology transfer;
- (vi) Inducing a culture of saving and loans through recovery of project resources;
- (vii) Modernizing commercial activities in the coffee growing areas to expand farmers' opportunities and to increase their profitability;
- (viii) Facilitating access to new technologies which would enable farmers to promote natural resource conservation and bio-diversity preservation; and
- (ix) Strengthening the coordination of actions, through participation, those of federal, state, municipal and coffee producers' organizations.

SAGAR and the Mexican Coffee Council (Consejo Mexicano del Café) designed the basic components of the Program, but the State Coffee Council can determine the allocation of budgets among the components in order to tailor the Program to the different states.

In 1999 the Coffee Program covers 403 municipalities in 12 states. For the purpose of the program municipalities are grouped into 54 Regions. The number of coffee farmers that are covered by the Coffee Program is about 183,000.

Components of the Coffee Program of 1999

Over time the Program has shifted from one focused on increasing coffee productivity to one with more emphasis on rural development. As can be seen from Table 1 the most important component of the Program is still the "Support for Coffee Production", but new elements have been included as well as a farmers' organization self-sustained cost recovery system. Preliminary evaluation of the Coffee Program indicates that overall performance has been good. The main components of the program are:

Support for Coffee Production

Production of coffee plants. This component consists of provision of funds and seedlings to start coffee nurseries. This has been extremely successful not only in producing high-yielding variety seedlings but also in creating jobs for women and young people.

Maintenance of coffee trees. This provides funds, inputs and equipment to undertake stumping, trimming and treatment for coffee diseases and has been successful in most states except in Guerrero and Nayarit. In these states farmers were more interested in other activities.

Health of coffee trees and management. This component consists of providing courses on the subject and has been successful.

Training and Extension

This component was shifted in 1998 from the other *Alianza* Program of SINDER to focus on coffee. The shift has allowed training and extension to concentrate on coffee and has been successful.

Assistance for Rural Development (Equipamiento-Café)

Sub-components are Equipment for Primary Production, Coffee Processing Facility, Commercialization and Coffee Agro-industry. They provide depulping machines to farmers, and opportunities to groups of small farmers to expand their activities into dry and wet processing and roasting. They also seek to

encourage marketing activities among small growers given the limited competition among traders in many coffee growing areas.

Sustainable Development (Marginal Areas Program component)

This component is new for 1999 and aims at providing opportunities to farmers living in the Coffee Program areas to access assistance and investment options in line with the concept and approach of the Marginal Areas Program.

Operational Mechanism

The operational mechanism for accessing the coffee program is summarized below:

- (i) A farmer fills out application forms with the help of an extensionist.
- (ii) Applications are submitted to the State Coffee Council directly or through a Regional Coffee Council.
- (iii) The State Coffee Council examines all applications and submits applications to the Rural Development Commission and/or the Technical Committee of Fideicomiso for approval, including a financial requirement schedule.
- (iv) The Technical Committee of the State Fideicomiso through the State Coffee Council approves or rejects the applications.
- (v) The State Coffee Council, after receiving the financial resources from the State Fideicomiso, is responsible for administering the resources, procurement, and making appropriate payments.
- (vi) The State Coffee Council will be responsible for the completion report for the Program of 1999 and will submit the reports to SAGAR and the Government of the state.

Monitoring and Evaluation

The State Coffee Council has responsibility for carrying out the control and monitoring of physical and financial transactions of the Coffee Program 1999. Information on disbursements and execution of the Program will be available on a quarterly basis. The State Coffee Council will send the required information, through the State Delegation of SAGAR, to the Rural Development Council, the Mexican Coffee Council, and the General Direction of Regional Programs of SAGAR. External evaluation of the program is to be conducted annually.

Integration of Activities under the Coffee Program and the Marginal Areas Programs

Justification

Most of the coffee growers in the Coffee Program areas have diversified activities and their work is not exclusively coffee. Typically they have 2 to 3 hectares for coffee cultivation and the rest for maize, beans, animal raising, basic grains (*milpas*), wood extraction and collection of fruits from forests. In order to meet the objectives of both Programs and create synergies in increasing producers' income and welfare, it became important for the two Programs to establish a more inter-related collaboration strategy. The proposed progressive harmonization of the two programs supports the recognition that it is necessary to focus on priority agricultural systems at the farm level which are based on traditional technology and integrated farming systems. It became clear through the evaluation of the Programs by SAGAR that they would meet their objectives more effectively if a closer coordination could be established.

The strategy offers to coffee growers a broader menu of options and diversification opportunities. This is

important as many coffee farmers expanded their coffee areas to unsuitable lands in the 1980s when world coffee prices were high, but would like to diversify out of coffee now. Further integration of activities would benefit the Marginal Areas Program by taking advantage of the dynamism of the coffee producers' well-organized approach, through producers' association.

Stages of Integration

As proposed by SAGAR, the integration of activities under the two programs will proceed in three steps starting in 1999. The reasons for the gradual process include the time required to adjust institutional arrangements and to obtain agreements from the various stakeholders currently involved in the two Programs regarding new roles and tasks. Three stages of integration are considered:

Stage 1 (1999-2000). Coffee producers that fall in the regions of the Marginal Areas Program will benefit from both programs. In the same context the Coffee Program for 1999 will include an additional component on diversification.

Stage 2 (2000-2001) Reach agreement with the coffee producers' organizations that, while still keeping coffee-targeted resources under the Coffee Program and own structures, they become part of the CRDSs of the Marginal Areas Program for the planning and resource allocation process.

Stage 3 (from 2001 onwards) According to prevailing circumstances in each region the CRDS and the coffee producers' organization would agree on a process of operational integration of activities under the two programs. Support to coffee producers will be seen from the perspective of a community based approach to the whole set of rural development activities.

Risks

The first risk may derive from increased complexity in terms of project administration that would result in trying to articulate a vertical and commodity-specific approach with a more horizontal and integrated strategy of development of the coffee areas. The second risk stems from the fact that the integration reflects the involvement of new actors in the decision making process towards a more regional approach and vested interests may resist the shift.

Eligibility

Overall, the eligibility criteria to participate in the Coffee Program are compatible with those of the Marginal Areas Program:

- Smallholders with possession of less than 10 hectares of agricultural land planted with coffee
- Areas having suitable agroecological conditions and potential for coffee production.
- Smallholders who have total renovated area of not more than 2 hectares through previous cycles.
- Smallholders with less than 15 employees whose principal activity is coffee production.
- Smallholders belonging to localities that do not surpass 2,500 persons and are in a geographical region agreed by between SAGAR and the state.
- Basic economic organizations that are legally established and having experience in productive activities and defined work program with economic and social impact.
- Smallholders are committed to receive training and technical assistance and to apply technical recommendations.
- Smallholders that are committed to the effective annual cycle of replanting (for the coffee replanting program).

Other Coffee-Related Programs

There are two areas that have significant impact on the Coffee Program – provision of price risk management services to coffee growers by ASERCA and coordination of various programs and activities by several Ministries in the rural areas, especially in relation to better infrastructure.

ASERCA's price risk management program. In mid-April 1999, the Government decided that ASERCA would provide price risk management to coffee growers (*Diario Oficial* of April 15, 1999). ASERCA has been providing such services to growers of several agricultural commodities including cotton, wheat, maize and soybeans since 1994 with considerable success. SAGAR, the Mexican Coffee Council (*Consejo Mexicano del Café*) and coffee growers consider such programs to be critical to protecting coffee growers from unexpected price declines. Because coffee is mainly grown by smallholders with low level of education and with limited access to market information, new types of programs might need to be developed. The Subsecretaria for Rural Development and ASERCA should collaborate in developing such programs. The Bank could also collaborate as it has a group working on the feasibility of hedging programs for smallholder in its client countries.

Coordination of Rural Development Programs and Activities among Various Secretarias. As noted above, one of the key factors hindering economic development of coffee growing areas is the weak infrastructure, especially roads. Poor roads limit economic activities (growing crops with low value/transport cost ratios), prevent coffee growers from using inputs (poor roads raise transport cost of inputs), lower producer prices (high transport cost) and restrict competition among traders (difficult accessibility). Similarly their welfare is impeded by the low level of education and general low level of social infrastructure. Coordination among activities of various Secretarias (SAGAR, SEDESOL, SCT and SEMARNAP) would make each of the activities more efficient. There are already commitments among these Secretarias to support this endeavor in the various regions.

Annex 3: Estimated Project Costs
MEXICO: Rural Development in Marginal Areas Project - APL II

Project Cost By Component	Local US \$million	Foreign US \$million	Total US \$million
Productive Investments	37.50	4.50	42.00
Community Development	5.50	0.00	5.50
Technical Support	13.80	1.20	15.00
Program Administration	3.00	0.50	3.50
Total Baseline Cost	59.80	6.20	66.00
Physical Contingencies	0.00	0.00	0.00
Price Contingencies	6.50	0.50	7.00
Total Project Costs	66.30	6.70	73.00
Total Financing Required	66.30	6.70	73.00

Annex 4: Cost Benefit Analysis Summary
MEXICO: Rural Development in Marginal Areas Project - APL II

	Present Value of Flows (millions)	
	Economic Analysis	Financial Analysis
Benefits	Mx\$2,886 US\$304	Mx\$3,021 US\$318
Costs	Mx\$2,176 US\$229	Mx\$1,944 US\$205
Net Benefits	Mx\$714 US\$75.1	Mx\$1,077 US\$113
IRR	25.2%	32.6%

Summary of Benefits and Costs:

The following is a summary of the project economic, financial and fiscal analysis. A more detailed description, including the agronomic data and parameters used, financial and economic prices, and tables for each activity and farm model, are available in the project files. The analysis covered nine separate regions (Pame and Altiplano in San Luis Potosí; Norte y Sierra in Chiapas; Alto Balsas in Guerrero, Meseta-Purepecha and Tierra Caliente in Michoacán; Zongolica in Veracruz; and Sierra Norte in Puebla).

Financial Analysis. The financial viability of 52 farm models covering the most relevant activities of marginal household production units to be supported by the project, is summarized in the following Table 1. These models permit to illustrate the likely effect of the project in introducing sustainable production systems and improvements to the household economy, based on conservative assumptions (progressive and limited expansion of herds or pace of changes, realistic yields and prices), taking into account the subsistence nature and risk minimizing strategy, prevailing on the targeted population. Labor requirements, family availability and returns per family-day of labor were also considered. The financial analysis confirms: (i) their potential attractiveness to smallholders; (ii) the degree of profitability according to the different regions and agro-ecological zones; and (iii) the marginal return to labor being higher than the opportunity labor wage rate of each region.

Investments considered in the models generally implied the introduction of soil conservation techniques into manual milpa cultivation (maize and beans) and improvements in traspatio activities (small-scale family orchards: fruits and vegetables, poultry, pigs, apiculture) and in sheep and/or double purpose cattle breeding. In some models, investments implied improvements in permanent crops like in the case of coffee. Seven of the 52 farm models considered, include coffee plantation improvement: stumping, trimming and/or treatment for diseases, management and diversification of shadow trees, introducing more productive species (fruits, nuts, wood, etc.). Farmers income increments, as a result of project-financed on-farm investments, ranged from about 15% to more than 200% at full development. The highest percentages correspond to models with very low "without project" income, resulting in high relative increments. On average, their annual net on-farm income would grow by 160%, from about US\$155 to US\$408. It can be concluded that even farmers living under extreme poverty and subsistence conditions can benefit with improved food security and on-farm incomes as a result of adequate technical support and productive investment.

Table 1: Financial Evaluation: Sample of Illustrative Farm Models

Type of Model	Farm Size (ha)	Investment (US\$)	On-farm Income US\$		Switching values		N.P.V. (US\$)
			w/o project	with project	Farm Income (%)	Farm Costs (%)	
San Luis Potosi							
Maize steep hills/Tr. (PoPi.)	2.5	856	385	863	- 44	79	2,745
Maize-beans plains/Tr (FVPoCh)	2.0	477	543	847	- 45	82	1,626
Maize-beans hills/cattle/Tr (FVPo)	3.0	1,393	976	1,616	- 59	144	3,378
Maize-beans plains/cattle/Tr (Po)	2.0	1,612	1,542	2,231	- 48	93	3,646
Maize-beans plains/cattle/Tr(PoPi)	1.5	1,382	930	1,040	- 50	99	2,776
Maize-beans/Chili pi/Tr (PoPiFV)	2.0	1,037	861	1,160	- 55	120	3,412
Maize-beans hills/peanuts/cattle/Tr	8.0	1,885	1,535	2,559	- 53	113	6,117
Maize-beans hills/Tr (PoCh&FV)	1.3	896	486	1,020	- 52	110	2,847
Maize-beans hills/Tr (Po)	1.3	357	242	370	- 34	52	643
Maize/beans plains/cane/cattle/Tr	2.8	799	1,291	1,525	- 22	29	1,035
Maize plains/sorghum/Tr (PoPi)	2.3	751	323	645	- 37	59	1,867
Maize-beans plains/Tr (Ch)	2.3	623	717	908	- 25	34	908
Community Forest Management	1,000	13,727	9,473	35,459	- 62	165	157,337
Maize/beans/goats (PoPi)	7.0	584	421	721	- 41	69	1,540
Maize/beans/cattle (PoPi)	5.0	511	348	625	- 39	64	1,510
Maize/beans/goats (PoPi)	3.0	323	192	333	- 34	52	729
Maize/beans/sheep (PoPi)	2.0	718	210	720	- 44	78	2,420
Chiapas							
Maize/coffee/Tr (FV)/CRef.	5.0	886	2,142	4,744	- 73	271	6,364
Maize/sheep/Tr (PoPi)CRef	1.5	730	107	1,675	- 78	211	6,777
Maize/coffee/Tr (PoPi)/CRef	5.0	2,342	4,079	7,924	- 38	61	6,138
Maize/cattle/coffee/Tr (PoPi)/CRef	4.0	1,714	945	5,343	- 72	262	16,973
Maize/cattle/Tr (PoPi)/CRor	3.5	1,319	187	3,974	- 73	273	15,808
Maize/coffee/cattle/Tr (PoPi)/CRef	6.0	2,726	2,343	7,101	- 72	224	13,091
Maize/coffee/cattle/Tr (FV)/CFor	4.5	1,743	893	4,732	- 81	427	13,624
Maize/Coffee/Tr (PoPi)/CFor	4.5	1,956	3,044	6,952	- 63	168	11,048
Maize/coffee/Tr (PoPi)/CFor	5.0	2,662	5,501	9,431	- 20	26	2,882
Maize/sheep/Tr (PoPi)	2.0	902	132	1,837	- 58	138	9,837
Michoacan							
Maize/wheat/cattle/Po-Pi	3.2	795	626	1,133	- 20	25	1,988
Maize/cattle/Po-Pi	2.5	568	481	911	- 23	29	1,776
Maize/wheat/cattle/Po-Pi	1.8	540	442	766	- 21	26	1,278
Maize/Po-Pi	1.0	475	148	536	- 18	22	1,430
Maize/sorghum/cattle/Po-Pi	2.6	962	604	1,008	- 18	22	1,524
Maize/beans/cattle/Po-Pi	4.0	1,249	1,020	1,570	- 23	29	2,310
Maize/beans/Po-Pi	1.5	568	225	495	- 19	23	982
Guerrero							
Maize/peanuts/Tr (PoPi)	3.0	1,100	68	857	- 35	55	3,606
Maize/beans/cattle/watermelon	3.0	1,715	446	1,393	- 41	70	5,509
Maize/Tr (PoPi)	2.0	1,295	343	1,318	- 20	25	3,684
Maize/Tr (PoPi)	1.0	647	116	581	- 18	22	1,650
Veracruz							
Maize/beans/goats (PoPi)	1.5	543	366	598	- 38	62	1,150
Maize/Po-Pi	1.0	483	155	445	- 48	93	1,579
Maize/beans/Po-Pi	1.8	526	218	456	- 36	55	1,267
Maize/beans/sheep/Po-Pi	2.2	1,063	264	834	- 40	67	2,843
Puebla							
Maize/beans/wheat/Po-Pi	2.3	692	369	845	- 52	110	2,480
Maize/beans/Po-Pi	0.75	318	285	629	- 64	176	2,008
Maize/beans/Po-Pi	0.75	330	358	746	- 66	197	2,268
Maize/beans/coffee/Po-Pi	2.1	967	2,087	3,848	- 56	127	3,155
Maize/beanscoffee/Po-Pi	1.5	695	1,107	2,135	- 60	148	2,622

Tr: Transpatio; Po: Poultry; Pi: Pigs; Ch: Chivos; F: Fruits; V: Vegetables; Calab: Calabazas; Cref: Comm. Forestry

Economic Analysis. The economic benefits of the project would be primarily generated by the increased agricultural production and farmers income. Other important results adding benefits to the project are not quantified. Some of the most relevant are: (i) positive effects on natural resources; (ii) food security, nutrition and health as a result of increased and diversified production; (iii) effects of strengthened farmers and community organizations; (iv) promotion of revolving funds with the recuperation of the financial incentives for on-farm productive investments; and (v) investments in human capital. Economic return calculations included the cost of all project components: (i) incremental on-farm productive investment and recurrent expenditure for the adoption of sustainable agricultural production systems to be promoted; (ii) technical assistance to farmers; (iii) community development costs; and (iv) institutional strengthening and project administration costs. Benefits considered incremental production and lower farm unit costs. The overall evaluation has been undertaken by aggregating individual results weighted by their importance and relevance in the region. Under these assumptions, the internal economic rate of return (ERR) is estimated at about 25%. Table 1 shows the aggregated beneficiaries, project costs (productive investments and technical support investments, including the other three project components), the resulting economic indicators (ERR, NPV) and the corresponding switching values per region and for the whole project. Table 2 shows the aggregation of the results by region.

Table 2. Economic Evaluation: Sample of Illustrative Aggregate Results by Regions

REGION	Beneficia ries	Product. On-farm	Techn. Support	Total	ERR %	NPV (000 US\$)	Increm. Inflows	Invest ments	Produc. op. cost	Total Costs
Pame, SLP	21,200	2,547	1,210	3,757	32.9	3,502	- 28	185	55	38
Altiplano, SLP	64,400	4,400	2,800	7,200	26.5	4,800	-20	155	35	25
Sierra, Chiapas	15,400	3,758	1,958	5,716	19.9	12,343	- 28	212	53	38
Norte, Chiapas	11,550	2,600	1,337	3,937	40.3	14,198	-52	641	144	107
Alto Balsas, Gue	58,240	8,179	3,758	11,937	16.7	3,670	-4	51	5	5
Meseta Purepecha, Mich	50,330	4,063	2,336	6,399	21.0	3,682	-8	136	10	9
Tierra Caliente, Mich	17,710	1,979	1,158	3,137	16.1	616	-5	46	6	5
Zongolica, Ver	55,230	4,873	3,021	7,894	26.2	4,875	-21	148	38	26
Sierra Norte, Puebla	163,100	12,895	8,116	21,011	26.4	27,420	-42	305	90	73
Total 9 Regions	457,160	45,294	25,694	70,988	25.2	75,106	- 25	148	131	33

Fiscal Analysis. The project operates under the nation-wide *Alianza para el Campo* Program whose budget for 1999 is of about US\$250 million equivalent at the federal level. The Alianza represents less than 20 percent of SAGAR's budget. Within that framework, the budget for the nine new areas of the RDMA APL II program in 1999 is of about US\$3.5 million of federal money. The Coffee Program federal budget in those same regions is of about US\$1.9 million. Recurrent expenditures represent only about 3 percent of project costs, and more than 75 percent are direct subproject-related investments. While proportions may vary from state to state, the cost sharing arrangement for this program is on average of: 50 percent at the federal level, 25 percent at the state level, and 25 percent from the producers. Budget figures for 1999 for the Rural Development in Marginal Areas Project II are as follows. Beneficiary contribution would represent approximately another US\$3.3 million.

Table 3: Government budget for the nine program areas, 1999 (In 000US\$)

States	Federal contributions	State contribution	Total
Chiapas RDMAP	600	100	700
Coffee Program	600	150	750
Total	1,200	250	1,450
Michoacan	450	450	900
Guerrero	897	282	1,179
Puebla RDMAP	526	526	1,052
Coffee Program	1,211	358	1,569
Total	1,737	884	2,621
San Luis Potosí	770	505	1,275
Veracruz PDMAP	291	126	417
Coffee Program	63	15	78
Total	354	141	495
RDMAP	3,534	1,989	5,523
Coffee Program	1,874	523	2,397
Total (1999)	5,408	2,512	7,920

All Bank's financed programs in Mexico operate within the existing national budget allocated to sector agencies (SAGAR in this case) and the states, in line with the tight fiscal policy being pursued by the Government. Bank's financing will not generate additional fiscal requirement. The federal contribution to this second phase project would represent about 3% of the total Alianza budget. Incremental tax revenues accrued to the Federal Government, as a result of project activities would be negligible, as sales of good and services in the agricultural sector are exempt from IVA. Income tax revenues from incremental profitability of on-farm production would also be negligible given the low level of income of the target population. Therefore, the fiscal impact of the project would be small but negative.

Similarly, at the state level, the bulk of their budget derives from revenue sharing mechanisms of taxation income by the federal level. Therefore, state's contribution to the program also falls within the global targets of fiscal deficit. The issue of financial sustainability of the project would depend on internal criteria for resources allocation based on local priorities and political willingness to support interventions for productive investments in rural poverty areas.

Main Assumptions:

Description of the Approach. Since poverty alleviation is the main focus of the project, financial incentives and transfers are considered relevant instruments to serve redistribution objectives. The financial and economic analysis was based on the social, productive and economic studies made by independent consultants for the nine new regions to be covered by the APL II: Norte and Sierra regions in Chiapas, Pame and Altiplano in San Luis Potosí, Meseta-Purepecha and Tierra Caliente in Michoacan, Sierra Norte in Puebla and Alto Balsas in Guerrero. Because of the demand driven nature of the project, it is not possible to know a priori which micro-projects will be actually financed, nor in which proportion. The option taken for the evaluation was to adopt a scenario approach, analyzing a selection of activity budgets for prototype investments and farm budgets typical of farming situations in the various regions and agro-ecological zones. Seventy one crop and activity models and 52 farm models have been elaborated to cover the universe of possible alternatives and compare with and without project situations in order to measure the possible changes to be induced by the project. The budgets take into account minor on-farm investments, production parameters, recurrent costs and labor requirements. In many cases, rates of return are not possible to estimate due to the lack of negative figures in the annual cash flows. The use of expected on-farm income improvements (before labor costs) and its NPV have been preferred as indicators of financial results, since most of the models basically deal with inexpensive technology improvements to existing situations.

The main assumptions for the financial analysis were: (i) discount rate: 12%; (ii) time horizon: 20 years; (iii) labor, input and output prices: constant first quarter 1999; (iv) real exchange rate constant: Mx\$9,50 per US dollar; (v) 80% of investment costs (excluding labor) included in farm models, are financed by the project. For the purpose of the financial analysis and its effect on the cash flow, three constant payments including a 5% annual interest rate was considered, beginning in the following year of the investment period.

The adjustments made for the economic analysis mainly reflect the removal of taxes and subsidies (mainly through PROCAMPO). While the project would increase on- and off-farm employment in the selected marginal areas, unemployment and under-employment would not be eliminated. Therefore, a conversion factor of 0,80 to reflect the opportunity cost of unskilled labor was used. The policy reforms and the opening of the economy that have been taking place in the last decade, together with the open market determination of the exchange rate reflecting its real value, leads to the conclusion that domestic prices tend to correspond to border economic values. In general, it is considered that there are few distortions on agricultural input and output prices, as they bear limited taxation and subsidies. As only activities identified and presented by potential beneficiaries would be considered by the project, an ex-ante determination of costs and benefits of productive investments would not be feasible. Consequently, economic return estimates had to be based on the sample of farm models described above, incorporating scenarios at the nine regions above mentioned and at the whole project levels, by aggregation of farms. This aggregation considers the relative importance of the various productive investment proposals as indicated by historical demand patterns.

Sensitivity analysis / Switching values of critical items:

Sustainability of project benefits is expected to be high, given that the increase in physical assets will be complemented with improvements in social and human capital through the community development and technical support components. Additionally, the establishment of revolving funds with the recuperation at the community level of the project's matching funds and the development of informal local micro-financing schemes, will help the development of self-sustained savings and loan mechanisms, strengthening the

existing financial intermediation systems. About 32% of project resources are likely to be channeled to support community development activities and technical support to farmers and their organizations. Studies, development plans, works, training and support for management of revolving funds, will promote participation and economies of scale on project interventions. As a result of project activities, production and new commercial activities including small business and enterprises are expected to develop, which would have a positive impact on local employment. The project will also promote private sector technical assistance and community development services to marginal communities, which is expected to increase the impact of project-financed on-farm investments.

Table 1 presents the switching values for each of the 52 farm models. On average, financial revenues at the farm level should fall by 50% or total costs (investments plus operating) increase by 132% in order to reduce the NPV to zero. This analysis confirms that the financial attractiveness of the proposed changes in the household production units is robust.

Analysis performed (switching values) to measure the sensitivity of the ERR to the estimated benefits and costs of the project activities and investments included indicates that benefits should fall by 31% or costs should increase by 44% from there expected estimates in order to bring down the ERR to 12%. If benefits were reduced by 20% and costs increase by 20% at the same time, ERR would also fall to 12%. Table 2 in this Annex shows the switching values for each of the nine regions to be incorporated in this APL II.

Annex 5: Financial Summary
MEXICO: Rural Development in Marginal Areas Project - APL II

IMPLEMENTATION PERIOD (US\$ Million)

	Retroact. finance	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Total
Total financing Required	7.1	10.9	11.7	12.6	13.8	14.9	71.0
Investment costs	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	2.0
Recurrent Costs							
Total financing	7.3	14.0	15.5	16.5	18.0	15.3	73.0

Financing

Government							
* Federal	3.7	5.4	6.0	6.5	7.1	7.7	36.4
* States	1.6	2.5	3.0	3.2	3.6	3.8	17.7
Producers	2.0	3.3	3.0	3.3	3.5	3.8	18.9
Total	7.3	11.2	12.0	13.0	14.2	15.3	73.0
Bank's financing of total (75%)	5.5	8.4	9.0	9.8	10.8	11.5	55.0

Annex 6: Procurement and Disbursement Arrangements

MEXICO: Rural Development in Marginal Areas Project - APL II

Procurement

Procurement of works and goods financed by the Bank under the project would be carried out in accordance with the Bank's *Guidelines for procurement under IBRD Loans and IDA Credit (January 1995 revised in January and August 1996, September 1997 and January 1999)*. Consultant services to provide technical assistance and training to the project coordination unit would be procured in accordance with *Guidelines for the Use of Consultants by World Bank Borrowers and the World Bank as Executing Agency (January 1997 revised in September 1997 and January 1999)*.

Sub-projects would comprise a broad spectrum of activities to be undertaken with direct participation and financial contribution of the beneficiaries. Eligibility criteria and operational procedures would be included in the Operation Manual for the project. Expenditures would be made against an approved sub-project proposal and budget. The total cost for an individual sub-project would not exceed US\$50,000. The main purchases to be made would consist in small equipment, material and supplies, small ruminants for fattening and poultry, plants and seeds, some construction material, technical assistance and training. Local shopping procedures would be applicable to subprojects, however, given the remote location of many rural communities and in order to encourage community participation in project execution, employ appropriate local technologies, and ensure community commitment to project sustainability, direct contracting would be permitted to implement subprojects. The grouping of these purchases would not be feasible because they involve different operators and scattered beneficiaries in remote areas. Moreover, the actual contracts for goods, works and services would normally be smaller than the total cost of a sub-project, thus justifying off-the-shelf purchases and direct contracting. Procurement would be undertaken by the Regional Councils for Sustainable Development (CRDS) and by the beneficiaries of the subprojects, and payments made through the State *Fideicomiso* according to procedures already established under the *Alianza para el Campo* Program in Mexico, and incorporated into the Operational Manual as the basis for procurement under the project. Ceiling amounts of sub-project support for beneficiaries would be established for the different type of activities envisaged and included in the Operation Manual.

Consultant Services. Consultant services would be procured in accordance to "Guidelines on the Use of Consultants" (January 1997, revised September 1997 and January 1999). During the first phase project most of the consultants services for technical assistance were provided under the national extension system and through other specialized individual staff. Results from preliminary experience indicate that better results can be achieved through the services of a dedicated private firm (*despacho*), which would be responsible for coordinating implementation and T.A. activities in the field. In phase II, and depending on local circumstances, it is proposed to progressively move towards the contracting of professional private support services that would be well accepted in the regions, with local experience, and adequate skills. These private services will initially have a demonstration effect as there is little experience of publicly-hired private services in Mexico. They will need to establish and maintain a solid basis of trust with the communities they serve. Quality and costs criteria (QCBS) would generally apply, however, direct contracting, expected not to exceed US\$2.5 millions, would be allowed in the regions where: i) it would be important to maintain continuity vis-a-vis the communities if existing support services already exists with a track record of satisfactory performance, local knowledge and good penetration in the area; ii) no competitive market exists for appropriate T.A. firms with local experience and knowledge. The performance of the private firms would be evaluated annually so as to judge whether to continue their contract. In the areas where the contracting of private services is not feasible, the program will continue to

operate through individual technicians to be contracted through short lists or qualifications. In the case of evaluation services, direct contracting, expected not to exceed US\$0.5 millions, would be allowed in the cases where it is considered important to continue with the same consultant that carried out the evaluation of the previous year and build on the accumulated experience. Training services under US\$100,000 equivalent per contract will be procured using consultant qualification methods.

Experience under Phase I. Implementation of sub-projects and procurement actions under the first phase have generally been carried out according to the project's Operations Manual. Community participation has been an important factor in deciding the type of investments to be carried out at the local level. Direct community involvement in procurement action has varied according to the different participating states, but it proved instrumental in developing ownership during implementation and in developing local markets. More substantial community involvement in procurement will be sought in the future through enhanced community contracting and/or community identification of providers. Delays in sub-project and payment approvals at the level of the State *Fideicomiso* have hampered in some cases smooth implementation. This is now being addressed through the appointment of a representative of the Marginal Areas program (*vocal*) in each State Rural Development Commission, and in simplifying the processing procedures. Also, the SAGAR Delegation in each participating state includes an Operations Assistant for this program, that will be responsible for monitoring and assisting in disbursement and procurement activities.

Consultant procurement, mostly for field technical assistance purposes, has usually been carried out through individual contracting on the basis of qualifications. The National Institute for Agricultural Training (INCA) or the International Institute for Cooperation in Agriculture (IICA) have, in most of the cases, carried out the selection and contracting arrangements on behalf of SAGAR. Community participation was also sought, as the technical agents have to be part of the community they are assigned to and their performance is evaluated by the project beneficiaries they serve. The recommended move towards greater reliance on private local firms will require a specific sensitization effort to be carried out at the state level, given the little experience so far in this field, so as to demonstrate better performance and seek a demonstration effect. This will also require that consultant procurement rules for firms be better internalized while allowing for some flexibility in special circumstances (see above) to facilitate the introduction of this new approach.

Monitoring of procurement practices would be carried out to ensure consistency with Bank guidelines, the operational manual and MIS. Bank prior review thresholds are shown in table B. All consultant contracts with individuals for up to US\$50,000 and all firms up to US\$100,000 would require prior review by the Bank of corresponding terms of reference and short lists. In addition prior review of evaluation reports technical and economical, and draft contract would be required for consultant contract with individuals exceeding US\$50,000 and firms exceeding US\$100,000. As part of the bi-annual project supervision effort, the Mexico-based Procurement Specialist will carry out monitoring of procurement procedures and documentation, and field post-reviews of a sample of sub-projects.

Procurement methods (Table A)

	Other a/ (US\$million)	Total (US\$Million) (Including Contingencies)
A. Subprojects	52.0 b/ (39.0)	52.0 (39.0)
B. Consultant Services	19.0 (14.5)	19.0 (14.5)
C. Operating Costs	2.0 c/ (1.5)	2.0 (1.5)
TOTAL	73.0 (55.0)	73.0 (55.0)

Figures in parenthesis are the amounts to be financed by the Bank loan

a/ Includes works and goods to be procured through direct contracting, national shopping, consulting services, services of contracted staff of the project management office, training, technical assistance, and incremental operating costs related to managing the project, and office equipment.

b/ Matching grants. Community procurement and direct contracting for works, good and services for subprojects of less than US\$50,000

c/ National shopping

Consultant Services Planning

Type of Service	Type of contract	Amount US\$M.	Period	Contracting agent
Services for Operations and T.A	Quality Cost Based Selection	8.0	2000-2005 \1	Delegate of the Fideicomiso
	Direct contract.	2.5		
Services for Evaluation	Quality Cost Based Selection	1.5	2000-2005 \2	Delegate of the Fideicomiso or SAGAR \6
	Direct contract.	0.5		
Pre-operation Studies	Quality Cost Based Selection	1.0	2000-2005 \3	Delegate of the Fideicomiso
Training	Quality Cost Based Selection	0.5	2000-2005 \4	Delegate of the Fideicomiso
	Qualifications	1.0		
Individual T..A.	S.L. / Qualifications only/individual	4.0	2000-2005 \5	Delegate of the Fideicomiso
Total		19.0		
(Bank's financing 75%)		(13.5)		

1 Contracting of private services would take place during the project period, according to prevailing circumstances and annual evaluations.

2 Contracting for evaluation services would be annual for every project State

3 Pre-operation studies would help with the preparation studies of new areas

4 Training activities will take place on a permanent basis

5 Contracts for individual technicians are for periods varying between 6 months to a year and are carried out on a regular basis

6 SAGAR would contract the annual evaluations in the cases where the budget is not transferred to the States (Fideicomiso)

Prior review thresholds (Table B)

Expenditure Category	Contract Value (Threshold) (US\$)	Procurement Method	Contracts Subject to Prior Review
1. Subprojects	<50,000	Community Procurement direct contracting	None
2. Consultant Services		According to Consultant Guidelines	
with Firms	>100,000	Quality and cost Direct contracting	Yes
with Firms (for training and other services)	<100,000	Consultant Qualif.	Only TORs/S.L.
with Individuals	<50,000	Individuals	None
with Individuals	>50,000	Individuals	Yes

Disbursement

Allocation of loan proceeds (Table C)

Disbursements would be made against the categories of expenditures indicated in Table C. The proceeds of the Loan are expected to be disbursed over a period of five years. The project is expected to be completed by December 2004 and the Loan Closing Date would be June 2005.

Retroactive Financing: At negotiations, the need for retroactive financing of up to US\$5.5 million (10% of the Loan amount) would be reviewed and agreed for eligible expenditures incurred since March 15, 1999 (but not earlier than 12 months before Loan signing).

<u>Expenditures</u>	<u>Amounts</u>	<u>Financing %</u>
1. Subprojects	38.0	75 %
2. Consultant Services	13.5	75 %
3. Operating Costs & Office Equipment	1.5	75 %
4. Front-end fee	0.55	
5. Caps and Collars Premia	0.0	
6. Unallocated	1.45	
Total	55.0	

Use of statements of expenditures (SOEs):

SAGAR has begun to take steps to adapt its financial management system in line with the Bank's new Loan Administration Change Initiative (LACI). Conversion to LACI-style disbursement is expected following the first year of project implementation. During the transition period, disbursements would be based on traditional procedures. Statements of Expenditures (SOEs) would be used for: (a) all subprojects; (b) service contracts for consultancies, auditing and training valued below US\$100,000 for firms and US\$50,000 for individual consultants; and (c) operating costs. Documentation supporting SOEs would be retained by SAGAR at the central level and by the SAGAR delegations in every state, and made available for examination by Bank staff as requested. All other disbursement requests would be accompanied by full documentation. Under LACI, use of SOEs would be replaced by a system whereby disbursements (including the amount of the Special Account) would be granted to SAGAR on the basis of a set of agreed-upon quarterly reports. Those reports will detail the financial, physical and procurement activities (historical and planned) under the project. The new monitoring system recently developed by SAGAR would be adjusted to be LACI compliant, so as to enable the regular production of Project Management Reports (PMRs).

Special account:

Payments from the Loan proceeds would be administered by the financial agent from a Special Account. The Special Account would be maintained in US dollars in Banco de Mexico. Under traditional disbursement procedures, the authorized allocation, sufficient for financing four months of eligible expenditures, would be US\$3.0 million. Under PMR-based disbursement, the maximum amount that can be on deposit is US\$10.0 million. The Special Account would be audited in conjunction with the annual financial audit of the project.

Annex 7: Project Processing Schedule
MEXICO: Rural Development in Marginal Areas Project - APL II

Project Schedule	Planned	Actual
Time taken to prepare the project (months)	8	9
First Bank mission (identification)	09/25/98	09/25/98
Appraisal mission departure	06/20/99	07/08/99
Negotiations	10/10/99	10/18/99
Planned Date of Effectiveness	03/15/2000	

Prepared by:

SAGAR - Sub-secretariat for Rural Development.

Jose Antonio Mendoza - Sub-secretary for Rural Development

Eduardo Perez Haro - Director General, Regional Programs

Javier Cesena - Director, Regional Programs

Antonio Leal - Vice-Director, Regional Planning

Rafael Garcia - Vice-Director, Technical Cooperation

Preparation assistance:

Collegio de la Frontera Sur (Estudio Socio-economico y ambiental - Chiapas); Tecnologia y Proyectos para el Desarrollo (Estudio Socio-economico - Guerrero); Universidad Autonoma Metropolitana (Estudio Ambiental - Guerrero); Consultores Especializados en Desarrollo Economico y Social SC (Estudio Socio-economico - Puebla); Universidad Autonoma Metropolitana (Estudio Ambiental - Puebla); Jose Valencia (Estudio Socio-economico - Michoacan); Leonardo Sasso (Estudio Ambiental - Michoacan); Desarrollo Empresarial Agropecuario SC (Estudio Socio-economico - Altiplano, San Luis Potosi); Geosera (Estudio Ambiental - Altiplano, San Luis Potosi); Mario Saul (Estudio Ambiental - Pame, San Luis Potosi); Roberto Escalante (Estudio Socio-economico - Pame, San Luis Potosi); Plantea Consultores (Estudio Socio-economico - Veracruz); Instituto Veracruzano de Ecologia (Estudio ambiental - Veracruz). Jubileo (Evaluation Oaxaca); Desarrollo Comunitario AC (Evaluation San Luis Potosi and Hidalgo); Instituto Nacional de Capacitacion Rural (Evaluation Veracruz).

Bank staff who worked on the project included:

Name	Speciality
Adolfo Brizzi	Sector Leader/Task Manager
Norman Piccioni	Economist/Co-Task Manager
Jorge Franco	Social Development Specialist
Lea Braslavsky	Procurement Specialist
Christian Pieri	Natural Resource Management Specialist
Victor Ordonez	Financial Management Specialist
Carlos Cuevas	Rural Finance Specialist
Mark Austin	Monitoring and Evaluation Specialist
Ferenc Molnar	Senior Legal Counsel
Salomon Nahmad	Anthropologist
Takamasa Akiyama	Commodity Specialist

Cristina Tunon
Rene Ruivivar
Mark Wilson
Robert Crown

Staff assistant
Peer Reviewer
Peer Reviewer
Quality Enhancement Team

Annex 8: Documents in the Project File*
MEXICO: Rural Development in Marginal Areas Project - APL II

A. Project Implementation Plan

Project Implementation Plan available in the Project Files

B. Bank Staff Assessments

Chiapas - Norte, Altos, Selva, Sierra, Canadas

Socio-economic, production, and financial analysis

Environmental Analysis

Puebla - Sierra Norte

Socio-economic, production, and financial analysis

Environmental Analysis

Veracruz - Zongolica

Socio-economic, production, and financial analysis

Environmental Analysis

Guerrero - Alto Balsas

Socio-economic, production, and financial analysis

Environmental Analysis

Michoacan - Meseta/Purepecha, Tierra Caliente

Socio-economic, production, and financial analysis

Environmental Analysis

San Luis Potosi - Pame

Socio-economic, production, and financial analysis

Environmental Analysis

San Luis Potosi - Altiplano

Socio-economic, production, and financial analysis

Environmental Analysis

C. Other

Project Financial and Economic Analysis

The Coffee Program and its Integration in the Marginal Areas Program

*Including electronic files

Annex 9: Statement of Loans and Credits
MEXICO: Rural Development in Marginal Areas Project - APL II

Project ID	FY	Borrower	Purpose	Original Amount in US\$ Millions				Difference between expected and actual disbursements*	
				IBRD	IDA	Cancel.	Undisb.	Orig	Frm Rev'd
Number of Closed Projects: 145									
MX-PE-48505	1999	NAFIN	AGRICULTURAL PRODUCT	444.45	0.00	0.00	366.39	-23.86	0.00
MX-PE-7610	1999	BANOBRAS	FOVI RESTRUCTURING	505.05	0.00	0.00	505.05	105.05	0.00
MX-PE-40199	1998	MEXICAN GOVERNMENT	BASIC EDC. DEV.	115.00	0.00	0.00	115.00	19.98	0.00
MX-PE-44531	1998	GOM	KNOWLEDGE & INNOV.	300.00	0.00	0.00	290.00	2.00	0.00
MX-PE-49895	1998	MINISTRY OF FINANCE	HIGHER ED. FINANCING	180.20	0.00	0.00	180.20	15.78	0.00
MX-PE-55061	1998	BANOBRAS	HLTH.SYSTEM REF. TA	25.00	0.00	0.00	23.00	6.40	0.00
MX-PE-7711	1998	NAFIN	RURAL DEV. MARG.AREA	47.00	0.00	0.00	43.40	11.40	0.00
MX-PE-7720	1998	BANOBRAS	HEALTH SYSTEM REFORM	700.00	0.00	0.00	350.00	0.00	0.00
MX-PE-7700	1997	GOVT OF MEXICO	COMMUNITY FORESTRY	15.00	0.00	0.00	11.85	2.86	0.00
MX-PE-7726	1997	GOVERNMENT	AQUACULTURE	40.00	0.00	0.00	39.13	7.03	0.00
MX-PE-7732	1997	GOVERNMENT	RURAL FIN. MKT S.T.A.	30.00	0.00	0.00	28.31	24.81	9.11
MX-PE-7689	1996	NAFIN	BASIC HLTH II	310.00	0.00	0.00	181.04	64.05	44.05
MX-PE-7713	1996	GOM	WATER RESOURCES MANA	186.50	0.00	0.00	153.79	31.48	0.00
MX-PE-34161	1995	NAFINSA	FINANCIAL SEC T.A.	37.40	0.00	0.00	10.04	-3.75	10.05
MX-PE-34490	1995	NAFIN	TECH EDU/TRAINING	265.00	0.00	30.00	150.02	155.45	-2.79
MX-PE-7702	1995	SEDESOL	SECOND DECENTRALZTN	500.00	0.00	0.00	144.08	144.12	106.70
MX-PE-7612	1994	BANOBRAS	SOLID WASTE II	200.00	0.00	193.06	1.48	-4.46	1.47
MX-PE-7701	1994	NAFIN	ON-FARM & MINOR IRRIG	200.00	0.00	30.00	72.03	87.02	12.02
MX-PE-7707	1994	BANOBRAS	WATER/SANIT II	350.00	0.00	0.00	171.67	171.65	0.00
MX-PE-7710	1994	BANOBRAS	N. BORDER I ENVIRONM	368.00	0.00	273.40	65.36	299.96	38.66
MX-PE-7725	1994	NAFIN	PRIM.EDUC.II	412.00	0.00	40.00	141.03	181.07	70.79
MX-PE-7648	1993	BANOBRAS	MEDIUM CITIES TRANSP	200.00	0.00	23.00	115.24	119.18	25.28
MX-PE-7723	1993	BANOBRAS	HWY RHB & SAFETY	480.00	0.00	0.00	115.91	48.90	0.00
Total:				5,910.60	0.00	589.46	3,274.02	1,466.12	315.34

	Active Projects	Closed Projects	Total
Total Disbursed (IBRD and IDA):	2,359.29	21,397.50	23,756.79
of which has been repaid:	91.17	12,380.55	12,471.72
Total now held by IBRD and IDA:	5,579.95	9,086.50	14,666.45
Amount sold:	0.00	92.34	92.34
of which repaid:	0.00	92.34	92.34
Total Undisbursed:	3,274.02	69.52	3,343.54

* Actual disbursements to date minus intended disbursements to date as projected at appraisal.

MEXICO
STATEMENT OF IFC's
Held and Disbursed Portfolio
31-Jul-1999
In Millions US Dollars

FY Approval	Company	Committed				Disbursed			
		IFC				IFC			
		Loan	Equity	Quasi	Partic	Loan	Equity	Quasi	Partic
1984/87/94/96	Metalsa	0.00	6.00	0.00	0.00	0.00	6.00	0.00	0.00
1988/91/92/93/95	Apasco	16.80	0.00	0.00	75.20	16.80	0.00	0.00	75.20
1988/94/95	Sigma	0.00	0.00	5.00	0.00	0.00	0.00	5.00	0.00
1989	Grupo FEMSA	0.00	0.00	9.43	0.00	0.00	0.00	9.43	0.00
1990	Petrocel	2.60	1.20	0.00	1.40	2.60	1.20	0.00	1.40
1990/91	Condumex	3.10	0.00	0.00	1.27	3.10	0.00	0.00	1.27
1990/92/96	BANAMEX	108.75	0.00	0.00	72.39	50.68	0.00	0.00	72.39
1991	Vitro Flotado	8.26	0.00	0.00	3.45	8.26	0.00	0.00	3.45
1991/96	GIBSA	24.34	10.00	0.00	81.86	24.34	10.00	0.00	81.86
1992	Banorte-SABROZA	3.00	0.00	0.00	0.00	3.00	0.00	0.00	0.00
1992	Toluca Toll Road	7.58	0.00	0.00	0.00	7.58	0.00	0.00	0.00
1992/91	Vitro	0.00	0.00	10.17	0.00	0.00	0.00	10.17	0.00
1992/93/95/96/99	Grupo Posadas	23.84	5.00	20.00	31.96	23.84	5.00	20.00	31.96
1992/96/97/98	Grupo Probursa	0.00	0.21	10.16	0.00	0.00	0.21	10.16	0.00
1993	Derivados	4.40	0.00	0.00	6.02	4.40	0.00	0.00	6.02
1993	GIDESA	8.75	0.00	8.00	12.75	8.75	0.00	8.00	12.75
1993	GOTM	1.19	0.00	0.00	0.88	1.19	0.00	0.00	0.88
1993	Masterpak	4.80	0.00	0.00	6.48	4.80	0.00	0.00	6.48
1994	CTAPV	4.18	2.53	0.00	0.00	4.18	2.53	0.00	0.00
1994	Interceramic	10.00	6.00	0.00	7.00	10.00	6.00	0.00	7.00
1994/96/98	Aurum-Heller	0.00	0.00	2.80	0.00	0.00	0.00	2.80	0.00
1995/96	Baring Mex. FMC	0.00	0.00	0.18	0.00	0.00	0.00	0.17	0.00
1995/99	Baring Venture	0.00	0.00	11.82	0.00	0.00	0.00	7.27	0.00
1995/99	Mexplus Puertos	0.00	0.00	4.45	0.00	0.00	0.00	4.45	0.00
1996	GIRSA	30.00	10.00	0.00	115.00	30.00	10.00	0.00	115.00
1996	NEMAK	0.00	6.00	0.00	0.00	0.00	6.00	0.00	0.00
1997	Banco Bilbao MXC	80.00	30.00	0.00	0.00	76.10	30.00	0.00	0.00
1997	Comercializadora	3.50	2.50	0.00	7.50	3.50	2.50	0.00	7.50
1997	Fondo Chiapas	0.00	0.00	5.00	0.00	0.00	0.00	0.31	0.00
1997	Grupo Minsa	20.00	0.00	10.00	30.00	20.00	0.00	10.00	30.00
1997	TMA	4.87	0.00	0.00	9.60	4.87	0.00	0.00	9.60
1997/98	Gen. Hipotecaria	0.00	0.00	3.70	0.00	0.00	0.00	1.43	0.00
1998	Ayvi	10.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1998	CIMA Mexico	0.00	0.00	4.80	0.00	0.00	0.00	4.80	0.00
1998	CIMA Puebla	7.00	0.00	0.00	0.00	3.50	0.00	0.00	0.00
1998	Forja Monterrey	13.00	0.00	3.00	13.00	13.00	0.00	3.00	13.00
1998	Grupo Calidra	12.00	0.00	6.00	10.00	12.00	0.00	6.00	10.00
1998	Grupo Sanfandila	10.00	0.00	0.00	5.00	6.67	0.00	0.00	3.33
1998	Merida III	30.00	0.00	0.00	73.95	21.60	0.00	0.00	53.25
1998	Punta Langosta	4.00	0.00	1.00	7.00	2.76	0.00	1.00	4.84
Total Portfolio:		455.96	79.44	115.51	571.71	367.52	79.44	103.99	547.18
Approvals Pending Commitment									
FY Approval	Company	Loan	Equity	Quasi	Partic				
Total Pending Commitment:		0.00	0.00	0.00	0.00				

Annex 10: Country at a Glance

MEXICO: Rural Development in Marginal Areas Project - APL II

9/3/99

POVERTY and SOCIAL

1998

Population, mid-year (millions)	95.9	502	588
GNP per capita (Atlas method, US\$)	3,970	3,940	4,860
GNP (Atlas method, US\$ billions)	380.9	1,978	2,862

Average annual growth, 1992-98

Population (%)	1.8	1.6	1.4
Labor force (%)	2.6	2.3	2.0

Most recent estimate (latest year available, 1992-98)

Poverty (% of population below national poverty line)	74	75	77
Urban population (% of total population)	72	70	70
Life expectancy at birth (years)	31	32	27
Infant mortality (per 1,000 live births)	14	8	...
Child malnutrition (% of children under 5)	95	75	79
Access to safe water (% of population)	10	13	11
Illiteracy (% of population age 15+)	115	113	108
Gross primary enrollment (% of school-age population)	116	...	...
Male	113	...	...
Female	...	...	...

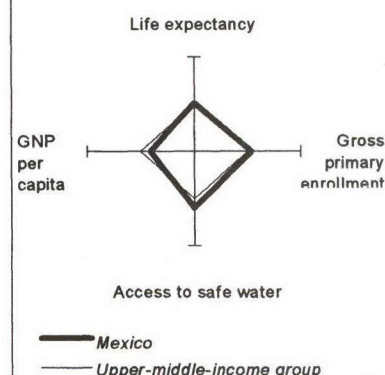
KEY ECONOMIC RATIOS and LONG-TERM TRENDS

	1977	1987	1997	1998
GDP (US\$ billions)	87.4	140.2	401.7	410.3
Gross domestic investment/GDP	21.6	19.2	26.0	24.4
Exports of goods and services/GDP	8.6	19.5	30.3	31.2
Gross domestic savings/GDP	20.6	25.3	26.0	22.4
Gross national savings/GDP	18.2	21.8	24.1	20.6
Current account balance/GDP	-2.2	3.0	-1.9	-3.8
Interest payments/GDP	1.8	5.5	2.1	2.0
Total debt/GDP	35.7	78.1	37.3	39.0
Total debt service/exports	57.4	40.1	32.4	18.8
Present value of debt/GDP	...	...	36.0	36.2
Present value of debt/exports	...	...	110.3	106.0

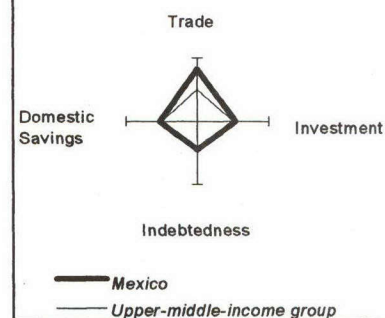
(average annual growth)

	1977-87	1988-98	1997	1998	1999-03
GDP	2.2	2.9	6.8	4.8	4.8
GNP per capita	0.1	0.5	6.0	2.9	2.9
Exports of goods and services	9.4	12.3	10.8	9.7	6.9

Development diamond*



Economic ratios*



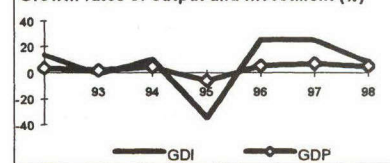
STRUCTURE of the ECONOMY

(% of GDP)	1977	1987	1997	1998
Agriculture	10.2	8.6	5.7	5.4
Industry	30.7	35.9	28.5	29.1
Manufacturing	22.4	25.7	21.4	21.9
Services	59.1	55.5	65.8	65.5
Private consumption	69.6	65.9	64.1	68.2
General government consumption	9.8	8.8	9.9	9.4
Imports of goods and services	9.6	13.4	30.4	33.2

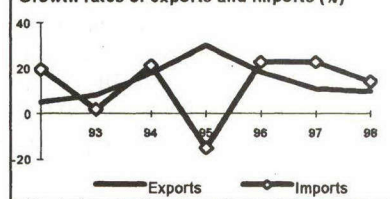
(average annual growth)

	1977-87	1988-98	1997	1998
Agriculture	2.2	1.6	0.2	0.5
Industry	2.7	3.5	9.3	6.6
Manufacturing	2.3	3.9	10.0	7.4
Services	2.1	2.7	6.4	4.4
Private consumption	2.2	2.5	6.4	6.4
General government consumption	5.2	1.8	2.9	-1.3
Gross domestic investment	-4.6	4.1	25.0	8.4
Imports of goods and services	-1.3	12.1	22.8	14.2
Gross national product	2.6	2.4	7.9	4.7

Growth rates of output and investment (%)



Growth rates of exports and imports (%)

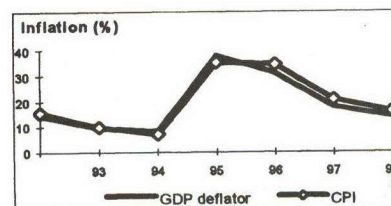


Note: 1998 data are preliminary estimates.

* The diamonds show four key indicators in the country (in bold) compared with its income-group average. If data are missing, the diamond will be incomplete.

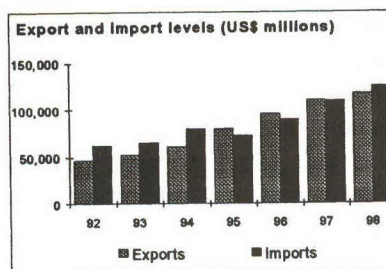
PRICES and GOVERNMENT FINANCE

	1977	1987	1997	1998
Domestic prices				
(% change)				
Consumer prices	..	131.8	20.6	15.9
Implicit GDP deflator	25.6	137.3	17.7	13.8
Government finance				
(% of GDP, includes current grants)				
Current revenue	..	29.5	23.0	20.6
Current budget balance	..	-10.3	3.1	2.3
Overall surplus/deficit	..	-15.0	-0.7	-1.3



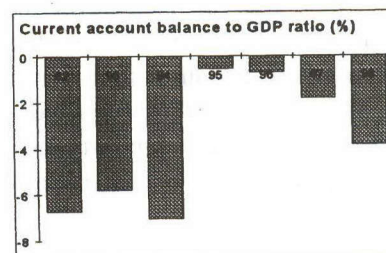
TRADE

	1977	1987	1997	1998
(US\$ millions)				
Total exports (fob)	..	22,093	110,431	117,500
Oil	..	8,630	11,323	7,147
Agriculture	..	1,543	3,828	3,954
Manufactures	..	11,344	94,802	105,933
Total imports (cif)	..	13,305	109,808	125,242
Consumer goods	..	768	9,326	11,108
Intermediate goods	..	9,907	85,366	96,805
Capital goods	..	2,631	15,116	17,329
Export price index (1995=100)	..	93	101	99
Import price index (1995=100)	..	80	101	103
Terms of trade (1995=100)	..	115	100	96



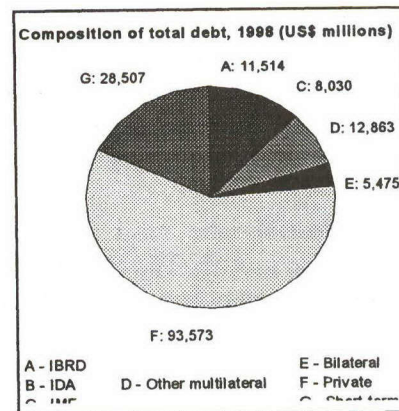
BALANCE of PAYMENTS

	1977	1987	1997	1998
(US\$ millions)				
Exports of goods and services	7,792	27,509	121,701	129,427
Imports of goods and services	7,665	18,387	121,608	137,729
Resource balance	127	9,121	94	-8,302
Net income	-2,151	-6,801	-12,790	-13,497
Net current transfers	88	1,919	5,247	6,012
Current account balance	-1,936	4,239	-7,448	-15,786
Financing items (net)	2,558	1,861	17,942	17,923
Changes in net reserves	-622	-6,100	-10,494	-2,137
Memo:				
Reserves including gold (US\$ millions)		12,590	28,815	29,032
Conversion rate (DEC. local/US\$)	2.26E-2	1.4	8.8	9.6



EXTERNAL DEBT and RESOURCE FLOWS

	1977	1987	1997	1998
(US\$ millions)				
Total debt outstanding and disbursed	31,179	109,459	149,690	159,962
IBRD	1,374	7,347	11,356	11,514
IDA	0	0	0	0
Total debt service	4,715	12,083	42,453	26,294
IBRD	152	1,072	2,102	2,027
IDA	0	0	0	0
Composition of net resource flows				
Official grants	9	75	29	..
Official creditors	299	888	-4,563	129
Private creditors	4,407	2,891	6,003	3,943
Foreign direct investment	556	3,246	12,478	10,238
Portfolio equity	0	0	3,215	-666
World Bank program				
Commitments	162	1,695	530	2,212
Disbursements	202	983	995	1,986
Principal repayments	50	567	1,311	1,257
Net flows	152	416	-316	729
Interest payments	102	505	791	769
Net transfers	50	-89	-1,107	-41



Mexico - Rural Development in Marginal Areas Characterization of the Indigenous Population

1. General Trends

1. In the last two decades a significant fall in the standards of living and income of small rural producers has been recorded, specifically those pertaining to indigenous populations in marginal areas. It is a trend related to the general stagnation of agricultural productivity and income. This situation reflects the combination of different behaviors for various types of producers in different agricultural regions and production patterns, and their capacity to access technical assistance, financial resources, production factors and output markets. Advances made in some segments of commercial agricultural production are also accompanied by important setbacks in the production and productivity of small rural and particularly indigenous producers.

2. Several elements help explain this deterioration in the production and standards of living of the smallholder and the indigenous producers: i) the ecological fragility of their resources faced with a continuous increase in demographic pressure; ii) a deterioration of the social capital combined with the withdrawal of the institutional presence in the rural sector and the limited access to basic services, technological shortfall, and limited incorporation of the cultural perspective in programs that have had a tradition of paternalist support; and iii) limited savings and investment capabilities and extreme dependence on intermediation services to access the market.

1.1. Ecology and Demography

3. For centuries most of the indigenous communities maintained a remarkable relationship with their natural environment. The "milpa Lacandona" in the rain forests of the southeast, the "chinampa" in the Valley of Mexico, and other production practices well-suited to their natural environment, demonstrated exemplary relationships between man and nature which allowed family and community subsistence on a sustainable basis. However, those indigenous practices, combining respect of the environment, religious rituals and celebrations, that permitted to maintain a remarkable balance, are undergoing important changes in most of the marginal rural zones.

4. Possibly the most important element in the modification of this balance comes from the demographic growth. The country's indigenous population is experiencing high growth rates which the rest of Mexican society has since left behind. The notable advances made in preventive health, hygienic birth practices, vaccination programs, access to drinking water, and other positive changes in health behavior, have not been followed by a modification in the indigenous perceptions of the convenience of family planning. Children continue to be a source of help in productive and household activities from a very early age, and the best insurance for the parents' old age.

5. Such demographic growth results in the fragmentation of the family plot and the colonization of less suitable lands: hillsides, thin and unfertile soils, tropical forests. Under these conditions, slash-and-burn agriculture no longer allows the natural recovery of the soil, and the traditional practices, when applied on unsuitable lands, give way to erosion and loss of fertility. Migration remains the only valve to escape poverty.

6. The sale of labor on commercial farms, the commercialization strategies of agrochemical traders, or some rural development programs, have put indigenous producers in touch mainly with mono-production systems and technical packages that are alien to their traditional productive practices and resources. Peasant and indigenous farming is usually based on a high degree of diversification, with techniques that require minimum monetary expenditures and allow for a more efficient use of family working capabilities throughout the year. Production is usually aimed toward food security, complemented with some commercial crops or activities.

7. The application of ancient indigenous techniques to environments other than those for which they were developed does not help reconcile the use of natural resources beyond their ability to recover. This generates an ecological deterioration that reduces the production capacity and the possibilities of the population to support itself on the natural resource base to which they have access.

1.2. Institutional Withdrawal and Social Organization.

8. Various government mechanisms and structures acted for decades to regulate prices, distribute inputs, supply credit at institutional rates, buy crops at guaranteed prices, provide technical assistance, administer irrigation districts, supply basic staples, and regulate commercialization margins in remote rural zones. They all formed part of a wide range of market stabilization instruments.

9. Agricultural producers created organizations specifically adapted to relate with these mechanisms and institutions. Farmers and indigenous producers created different organizations for the purpose of relating to the many institutional "offers". Leadership was often built from upward based on the ability to deliver to the social base the various government services and economic support, traditionally based on all-subsidy schemes.

10. Large farmers organizations of a political nature could act as state interlocutors in the definition of policies and as brokers in the allocation of funds to specific groups and regions. Among the large political organizations are: *Confederación Nacional Campesina*, *Confederación Campesina Independiente*, *Confederación Cardenista Campesina*, *Consejo Nacional de Pueblos Indígenas*, *Movimiento Nacional Indígena*, *unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas*, *Frente Nacional de Pueblos Indígenas*.

11. All these services and aids were presumed to be permanent functions of the government. They also crowded-out the progressive and self-regulating intervention of private services. Moreover, in this scheme of organization, self-generated economic organizations aimed at providing commercialization services, technical assistance, the acquisition of inputs and financing mechanisms, remained weak.

12. The relatively rapid government and institutional withdrawal, at the beginning of the 90s, from the distribution of agricultural inputs, technical assistance, institutional credit, price controls, and regulation of profit margins in the commercialization of crops, created an important vacuum in the organizational structure of the rural sector. Such vacuum was to a large degree occupied by new regional and local agents that strengthened their hold on the commercialization of crops, the supply of inputs and consumer goods, creating preferential and monopolistic channels of intermediation and maintaining a relatively strong grip on the commercial development of these regions.

13. Notwithstanding, there are a number of examples of organizations which have been able to establish themselves and develop commercial activities and bargaining power. Several coffee producers

organizations have been able to establish quality controls for organic coffee and export mainly to Europe. (Examples: *Coordinadora estatal de Productores de Café*, *Unión de Ejidos de la Selva*). There are also important ethnic organizations some of them originally created around the indigenous struggles for land. (Example: ISMAM, a "Mam" organization created in 1988 that now has its own agriculture school and includes teaching of "Mam" language and ancestral handcraft techniques). In the state of "San Luis Potosí", organized orange producers created their own commercialization firm ("*Empresa integradora*") in an attempt to escape from the grip exerted by the intermediaries.

1.3 Modification of the Market Context.

14. The indigenous and rural communities today have to face a new market context that no longer automatically accept their products and, as a consequence, induce inefficiency in the use of their productive resources. A large part of the diversified productive activities (backyard animals and related products, handicrafts, tanning, leather work, footwear, textiles, hats, ceramics, building materials, food, candy and drinks, medicinal preparations) that characterized rural towns are paralyzed due to changes in their relationship with the market. These changes can be seen from two perspectives: i) the interaction between small producers within local markets, and ii) the relationship with the national and globalized market.

15. A large part of the rural and indigenous production is traditionally oriented towards the direct satisfaction of the needs of the large families, which are further enlarged by ritual forms of parenthood ("*compadrazgo*"). Also, the intra community and regional commercialization of goods has been favoring the satisfaction of the community needs, the ethnic group and the region. Effective distribution mechanisms existed within the indigenous groups.

16. Such commercialization mechanisms were based on the reciprocity of exchanges and, in a complementary fashion, on forms of solidarity that provided food security in case of unforeseen events. These forms of exchange were well suited to the conditions of the indigenous smallholders and provided a market for their products.

17. In the last 25 years, a growing reorientation of rural consumption has taken place in favor of products from "outside", mainly urban processed goods. This modernization of consumption, had a negative impact on the commercialization possibilities of a wide range of products generated by small rural producers. An example of this would be the reduction of animal backyard production (pigs and goats, for example), pottery making, textiles, cloth, construction materials and other activities.

18. One of the groups most affected by the modifications of the economic context are the small peasants and the indigenous producers: a) the products for the domestic market face conditions of falling prices and high brokerage costs due to the segmentation and lack of competition among commercialization channels; b) the production for local exchange, usually more environmentally friendly, is declining; and c) the modification of the consumption patterns leads to higher demand for monetary income. Faced with a falling income and higher monetary needs, savings and investment opportunities are dim, also inducing the farmer into a risk-averse attitude.

2. Background on Indigenous People.

19. Cultural plurality in Mexico, and particularly in the new regions proposed for the second phase of the Project is associated to the persistence of the mesoamerican cultures as expressed in the indigenous communities of the *Chol*, *Lacandon*, *Mame*, *Mochó*, *Motozintleco*, *Náhuatl*, *Otomi* (*Nñhañú*), *Purepecha*, *Tojolabal*, *Totonaca*, *Tzeltal*, *Tzotzil* and *Zoque* people. Besides, there are in Chiapas several indigenous

groups from Guatemala which took refuge in Mexico: *Ixil, Jacalteco, Kanjobal, Kekchi* and *Quiche*. About 9,000 people from these groups intend to remain in Chiapas permanently.

20. Most of these populations are part of longstanding societies that aim at continuing their historical existence as part of the Mexican society, with their own identity and in the territory from where they originated. Their communities are usually very disperse and located in mountainous or arid areas of difficult transport and communication.

21. In the last 20 years, indigenous people's demographic growth has been higher than the rest of the Mexican society, particularly in the poorest rural areas. It has to a large extent been accompanied by increasing pressures to migrate out of their original communities to three main destinations: the United States, big and medium Mexican cities, new rural lands through new colonizations and the expansion of the agricultural frontier.

22. A typical example of the latter case, is the migration to the "Selva Lacandona" (Lacandona tropical forest), initiated since the fifties by the *Chol, Tzotzil, Tojolabal, Tzeltal* and *Zoque* ethnic groups. It is also worth noting that mixing among these groups, and with the "mestizo" people from other States meant that the common language evolved towards Spanish and created a trend towards cultural change.

Table 1

DEMOGRAPHIC GROWTH OF INDIGENOUS POPULATION (1970-1990)

STATES	1970	1990
Chiapas	5.5%	4.7%
Guerrero	5.5%	3.2%
Hidalgo	4.2%	2.3%
San Luis Potosí	5.8%	3.0%
Veracruz	5.8%	2.4%
Oaxaca	2.8%	2.1%

Source: Luz María Valdés, *Los indios en los censos de población*, México, UNAM, 1995.

Table 2

INDIGENOUS POPULATION IN MEXICO BY ETHNIC GROUPS ("conteo de 1995")

Language	Lives in a home where one of the parents speaks an indigenous language	Speaks an indigenous language
Cakchikel	930	388
Chol	190,188	174,426
Cora	17,915	17,318
Cuicateco	21,119	15,259
Huasteco	188,617	156,557
Huichol	35,995	34,919
Ixil	267	198
Jacalteco	1,503	840
Kanjobal	18,035	17,404
Kekchí	1,148	1,059
Lacandón	174	82
Mame	27,633	10,739
Mazateco	246,159	215,043
Mixe	136,099	119,363
Motozintleco	891	318
Náhuatl	2,171,761	1,623,993
Otomí	603,178	358,382
Pame	10,609	9,089
Purépecha	174,068	129,275
Quiché	612	417
Tepehua	13,860	10,764
Tojolabal	53,847	46,687
Totonaca	354,081	214,192
Tzeltal	374,388	369,940
Tzotzil	354,574	325,916
Zoque	71,688	55,543

3. Considerations Related to Project Design

3.1 Overall strategy and design

23. Due to the fact that indigenous people represent most of the Project's beneficiaries, the Project as a whole is considered an "indigenous people development plan" for the purpose of OD 4.20. The Project does not include any relocation of populations, modification of property rights, especially on land, nor infrastructure works.

24. The information generated by the study "Indigenous Profiles", financed by the Bank, and which covers, in greater details, the States of Chiapas, Oaxaca, Yucatan and the Huasteca, played an important role in the preparation of the project and in gaining in-depth knowledge regarding the indigenous communities. The official counterpart of the study is the National Indigenous Institute (INI), and the Center for Higher Research on Social Anthropology (*Centro de Investigaciones Superiores en Antropología Social-CIESAS*). As part of this work, a Geographic Information System has been established and posted on the Internet which provides a description and detailed location of the different ethnic groups. (www.oikos.unam.mx/perfiles).

25. Each one of the Project's regions carried out an assessment of the socioeconomic situation, of the production systems and technical packages, and of the environmental impact. The socioeconomic analysis includes a description of the productive activities and customary forms of organization (social capital) of the region's indigenous population. The teams that made these studies included an anthropologist or sociologist with experience in ethnic aspects of rural development.

26. The implementation of the Project in each region responds to the demand expressed at two levels: i) communities that decide to participate and present community development plans, approved in a community assembly, and ii) direct beneficiaries who individually or as a group request support for productive sub-projects. Participation is on a purely voluntary basis, and the communities and producers who do not want to participate will not be affected.

27. A Sustainable Development Regional Council (CRDS) is formed in each region with a balanced participation of relevant Government agencies, farmers' organizations, community representatives, or independent structures which represent farmers' interests. CRDSs are responsible for the discussion of regional priorities, pursue coordination efforts of all stakeholders around the implementation of Government programs, and analyze and approve micro-projects or community development plans submitted by the beneficiaries.

28. Community diagnostics and community development plans, approved by the community assemblies, should represent the central mechanism for the determination of priorities and the allocation of funds. Local "promoters", appointed by the communities themselves, represent an important link with the technical assistance and an important vehicle in sustaining project activities at the local level. These elements are part of a strategy to strengthen social capital and ownership of Project's beneficiaries. A spokesman (*vocal*) will also be appointed at the state level, to represent the Program when budget priorities and implementation issues are discussed.

29. The Program promotes the hiring of private technical assistance firms (*despachos*) to carry out the following two main functions: i) coordinate the work of the field technicians to provide support to the groups and communities in the preparation and implementation of the diagnostic work, the development of

community action plans and micro-projects, and ii) provide assistance to and play the role of technical secretariat of the CRDSs. It is believed that private firms can have greater flexibility in the selection and management of field agents, can have better access to the required skills including a greater emphasis on social and cultural issues and to those agents that speak the local indigenous dialect. They can also be more effectively evaluated on the base of their performance.

30. Support for technological improvement gives the preference to technologies which are compatible with the diversity of the traditional farming system and with cultural preferences, and is sustainable in regard to the natural environment. The project promotes the production and the use of organic material. Specific restrictions exist for extensive livestock raising, activities that may induce deforestation, and coffee with no shadow.

31. As part of the annual evaluation studies, the project contemplates field surveys and beneficiaries' feedback, assessment on social participation, participatory workshops, rapid assessments, interviews with representatives of civil society organizations, and from federal and state institutions.

3.2. The integrated approach of the project.

32. The Project presents an integrated approach aiming at responding to a wide variety of demands for support from individuals, groups and communities. It can support demand for agricultural tools, inputs, technical assistance, community works and activities, small animals, improved seeds and plants, transformation equipment, initiation of small businesses or support for farmers' organizations in the establishment of commercialization services, promotion of self-sustaining micro-financing mechanisms, etc.... However, the project tries to ensure consistency and relevancy of the various requests by pursuing the development of a shared vision in the context of regional development priorities and addressing the whole array of rural development issues at the level of the small-holders and of the communities. In this respect, it promotes the preparation of participatory diagnostic studies that are meant to provide a framework within which to develop individual or group investment strategies and the intervention of the technical assistance.

33. The Project includes the promotion of diversification in a way which is compatible with rural and indigenous practices. It also promotes a more effective integration of the production-marketing chain at the community and at the regional level, the lowering of the transaction costs and a better participation in local and regional markets. This should not only improve monetary income and the reactivation of self-sustained economic development, but also the level of food security.

4. The Legal Framework

34. The main legal dispositions and laws related to indigenous people are:

- The first paragraph of Article 4 of the National Constitution of the United Mexican States indicates that: The Mexican nation has a multi-cultural composition which takes its origin from its indigenous people. The Law will protect and promote the development of their languages, cultures, uses, customs, resources and specific forms of social organization, and shall guarantee their members the effective access to the jurisdiction of the State. In the proceedings and trials related to agrarian issues, to which they are party, their legal traditional practices and customs ("usos y costumbres") shall be taken into account in the terms established by the Law.
- Article 27 of the Constitution specifies the rights of possession of the indigenous communities

("bienes comunales") and establishes the possibility of converting common lands into communal assets, which are untransferable and cannot be alienated.

- The agrarian law protects the rights of the indigenous communities over their lands.
- The Mexican Government has ratified Accord 167 of the International Labor Organization which entirely refers to indigenous people and which thus acquired the effect of a national law.
- In 1948, a law created the National Indigenous Institute (*Instituto Nacional Indigenista - INI*) for the protection, defense and development of indigenous communities in Mexico.
- The Mexican Government has ratified the Convention which created the Interamerican Indigenous Institute (*Instituto Indigena Interamericano*) based in Mexico. Its function is to protect and contribute to the development of indigenous communities.
- The Mexican Government is member of the Ibero-American Indigenous Fund (*Fondo Indigena Ibero-Americano*) based in Bolivia and promoted by the Inter-American Development Bank.

5. The Target Population.

35. The Project aims at raising the standards of living of the poorest small rural producers in marginal areas, through the increase of their agricultural productivity, improvement of their food security and the development of their social organization. It is generally admitted that the poorest people live in rural areas and that, among them, the indigenous communities show the greatest incidence of extreme poverty.

36. The Project focuses its attention on regions and communities where a majority of indigenous people live or people with indigenous ancestry. It should be pointed out that the identification of the indigenous population in Mexico is a complex issue. To start with, official statistics consider that in 1995 the indigenous population was composed of between 6.8 million (count made by the *Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática - INEGI*) and 10 million people (the National Indigenous Institute - INI). Some sources raise these figures to 15 million or more inhabitants.

37. The problem is not of statistical technique, but rather of definition. The most limited definition identifies only those who speak pre-hispanic languages. Another approach includes the populations who, even without speaking those languages, have indigenous fore-fathers, define themselves as indigenous, keep elements of the cosmovision, production practices, ritual and celebrations, ways to access natural resources, food, dresses, housing, health and other characteristics associated with indigenous cultures.

38. It is worth noting that for centuries a continuous process of change of the indigenous culture took place towards the religion, language, forms of property, production patterns, models of consumption and, in general, the symbols of identity of the Mexican nation as a whole. It is an on-going process which generates a number of "nuances" in the transition between the indigenous tradition and the ethnic and cultural integration ("mestizaje"). One of its aspects is the rapid increase of the bilingual indigenous population (who also speaks Spanish) and the abandoning of the indigenous languages by the most recent generations, which understand without speaking the language, or which have lost all connections to the language of their grandfathers.

39. For these reasons, the number of speakers of indigenous languages should be considered as an important indicator of the indigenous presence in the region, but not the element that allows quantification

of its real magnitude, which is usually much higher. A common situation in many communities is that grandparents still speak an indigenous language whilst the children and teenagers no longer understand it. Many communities and regions can be considered mostly or totally indigenous despite the fact that the number of inhabitants who speak the native language is only a minority.

40. One case in point is the "Pame" and "Altiplano" areas of San Luis Potosi, where only a minority of the local population is reported speaking an indigenous language. In general, although most of the project beneficiaries in marginal areas are considered to be indigenous populations, it would not be advisable to establish a distinction in the definition of the target population between indigenous and non-indigenous people.

41. Moreover, as part of the targeting mechanisms of the project it is required that beneficiaries belong to communities with less than 2,500 inhabitants, possess no more than 10 hectares of non irrigated land and no more than 10 heads of cattle or their equivalent in small livestock. These criteria increase the access of indigenous populations to the project.

42. The proposal for extension of the second phase of the Program includes the following regions:

Table 3

State	Region	Population that speaks an indigenous language
Chiapas	Norte	Region's total population: 156,000 Population that speaks an indigenous language: 81,000 Main ethnic groups: <i>Tzotzil, Chol & Zoque</i> The population which defines itself as indigenous is much greater than the actual speakers of a native language and covers virtually all of the 120,000 inhabitants of villages with less than 2,500 inhabitants.
Chiapas	Sierra	Region's total population: 158,000 Population that speaks an indigenous language: 6,400 Main ethnic groups: <i>Mocho, Tojolabal, Mame y Motozintleco</i>. There are other ethnic groups of Guatemalan origin who arrived as refugees: <i>Cakchikel, Chuj, Ixil, Jacalteco, Kanjobal, Kekchi</i>. This population lost its original language due to the high degree of seasonal migration, greater communication and mixing among themselves as well as with "mestizo" population. Notwithstanding, most of them have indigenous ancestry, define themselves as such in their main organizations and keep indigenous traditions. The 143,000 inhabitants of villages with less than 2,500 inhabitants are indigenous.

Michoacán	Purepecha	Region's total population: 654,000 Population that speaks an indigenous language: 91,600 Main ethnic groups: <i>Purepecha</i> The indigenous population is bigger than just the speakers of the purepecha language. While the total population of the region reflects the existence of several medium size "mestizo" cities, the Purepecha population has a higher concentration in the communities of less than 2,500 inhabitants.
Michoacán	Tierra Caliente	Region's total population: 246,600 Population that speaks an indigenous language: 600 Main ethnic groups: <i>Purepecha</i> This is mostly a "mestizo" region with no significant indigenous population, however, its condition of marginality is in several aspects equivalent or more severe than the indigenous area of Purepecha.
Guerrero	Alto Balsas	Region's total population: 138,000 Population that speaks an indigenous language: 38,600 Main ethnic groups: <i>Nahuatl</i>. The indigenous population is identifiable in their communities and is the focus of attention of the Program in the region.
Puebla	Sierra Norte	Region's total population: 836,000 Population that speaks an indigenous language: 285,000 Principal ethnic groups: <i>Nahuatl, Totonaca, Otomi (Ññhañú) & Tepehua</i>. Most of the population conserve other ethnic characteristics. The majority of the 556,000 inhabitants of villages with less than 2,500 inhabitants are indigenous.
San Luis Potosi	Pame	Region's total population: 109,000 Population that speaks an indigenous language: 10,400 Main ethnic groups: <i>Pame</i>. The Project focuses on identifiable Pame communities and neighborhoods.

San Luis Potosi	Altiplano	Region's total population: 309,000 Population that speaks an indigenous language: None. Main ethnic groups: Not identified. The forced settlement and mixing of different itinerant ethnic groups with other sedentary indigenous population, in order to have a source of labor for mining work during colonial times, led to the loss of the original languages. However, most of the ancestors of the 171,000 inhabitants of villages with less than 2,500 inhabitants were local (<i>Chichimeca</i>) or immigrating (<i>Tlaxcalteca</i>) indigenous population and live in conditions of marginality.
Veracruz	Zongolica	Region's total population: 63,000 Population that speaks an indigenous language: 60,000 Main ethnic groups: <i>Nahuatl</i>. Is a population which conserves all its ethnic characteristics to a very high degree.



This map was produced by the Map Design Unit of The World Bank. The boundaries, colors, denominations and any other information shown on this map do not imply, on the part of The World Bank Group, any judgment on the legal status of any territory, or any endorsement or acceptance of such boundaries.

S. Davis
I6-205