



**EL COLEGIO  
DE SONORA**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**

**Saldos de la política de integración de la Financiera Rural en Sonora,  
2007-2012**

Tesis presentada por:

**Alma Delia Santiago Solano**

Para obtener el grado de

**Maestra en Ciencias Sociales**

**En la línea de investigación Desarrollo Económico y Exclusión Social**

Director de tesis: Dr. Vidal Salazar Solano

**Hermosillo, Sonora. Noviembre de 2013**

## Agradecimientos

Gracias a todos los que han participado de alguna forma para que yo pudiera lograr este sueño. A mi padre, que aunque ya no está físicamente sigue vivo en mi corazón; a mi madre, la eterna incondicional que no sé cómo lo hace, pero ahí está en cualquier parte y en todo momento cuando se le necesita. A Beatriz y Verónica, esas mujeres fuertes y talentosas que son mi gran apoyo y junto a mi pequeña Alejandra, mi orgullo y los tres principales motivos para continuar con mis proyectos. A José Andrés, Valeria y Alain, mis nuevos tesoros y por último; a Laura. A todos ellos, mi agradecimiento por estar siempre conmigo y entender mis ausencias.

A la Dra. Lorenia Velázquez y al Dr. Vidal Salazar por su dedicación, acompañamiento y acertada dirección, por compartir conmigo su reconocida experiencia y conocimientos en este proceso.

A mis lectores, Dra. Gabriela Grijalva y M. Ramón Peñuelas, por brindarme su tiempo, por sus valiosas aportaciones, observaciones y recomendaciones para mejorar la elaboración de esta tesis.

A las maestras y maestros de la línea, por su paciencia y por estar siempre atentos a despejar nuestras dudas. A los productores, consultores y funcionarios que tan amablemente accedieron a compartir sus experiencias y percepciones sobre el Programa Integral. A mis compañeros, siempre solidarios y unidos.

Va un agradecimiento especial al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por ese apoyo sin el cual no hubiera sido posible cursar este programa de maestría; asimismo al Colegio de Sonora y a todo el personal administrativo y docente por las atenciones recibidas que hicieron mi estancia más agradable durante los dos años.

## Contenido

	Página
Resumen .....	6
Introducción .....	7
Capítulo I. Problema de investigación y la estrategia metodológica.....	12
1.1. El contexto para la creación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable .....	12
1.1.1. Antecedentes Generales de la Política Rural en México .....	14
1.1.2. La Política Rural y sus nuevas instituciones.....	18
1.2. Enunciado del problema .....	31
1.3. Preguntas de investigación.....	32
1.4. Justificación .....	32
1.5. Objetivos General y específicos .....	33
1.5.1. Objetivo general.....	33
1.5.2. Objetivos específicos .....	33
1.6. Hipótesis .....	33
1.7. Metodología.....	34
Capítulo II. Fundamentos teóricos: las instituciones en el desarrollo rural .....	37
2.1. El neo institucionalismo económico .....	39
2.2. Definición y tipo de Instituciones.....	49
2.3. Instituciones y desarrollo rural .....	51
2.4. Desarrollo Territorial Rural .....	54
2.4.1. Criterios operativos del enfoque de DTR .....	60
2.5. El enfoque capacidades.....	65
2.6. El enfoque de cadenas productivas .....	68
Capítulo III. Propósito y esencia del Programa Integral de Formación, Capacitación y consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales .....	74
3.1. El Programa Integral, su origen .....	75
3.2. Las Reglas de Operación 2012 .....	77
3.3. El esquema de proyecto estratégico.....	78
3.4. La importancia de la capacitación en el medio rural .....	84
3.4.1. El método trabajo-aprendizaje .....	85

3.5.	El modelo de formación.....	87
3.6.	La esencia del Programa Integral.....	88
3.6.1.	Las seis dimensiones del aprendizaje .....	89
3.6.1.1.	Fundamento antropológico .....	90
3.6.1.2.	Fundamento neuropsicológico.....	90
3.6.1.3.	Fundamento psicológico.....	90
3.6.1.4.	Fundamento epistemológico.....	91
3.6.1.5.	Fundamento semiótico.....	91
3.6.1.6.	Fundamento lógico-didáctico .....	91
3.6.2.	El Método .....	92
Capítulo IV. Sonora: Los Saldos de la Implementación Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales 2007-2012 .....		
4.1.	La Institución y el Programa Integral .....	94
4.1.1.	Las reglas de operación.....	98
4.1.2.	Trato diferenciado.....	101
4.1.3.	La reducción en los servicios.....	103
4.1.4.	Coordinación interinstitucional y vinculación .....	106
4.2.	Los saldos del programa en Sonora .....	107
4.2.1.	Obstáculos al crédito.....	108
4.2.2.	Sustentabilidad.....	112
4.2.2.1.	Sustentabilidad económica .....	112
4.2.2.2.	Sustentabilidad ecológica .....	113
4.2.2.3.	Sustentabilidad social .....	114
4.2.3.	El desarrollo de competencias .....	115
4.2.4.	El Programa de Formación .....	118
4.2.4.1.	Maestría en Gestión Financiera para el Desarrollo Rural .....	119
4.2.4.2.	Maestría en Prestación de Servicios Profesionales.....	121
4.2.5.	Los Proyectos estratégicos.....	123
4.2.6.	Las percepciones.....	126
Conclusiones generales, recomendaciones y limitaciones del trabajo .....		129
Referencias bibliográficas.....		141

## Índice de Cuadros

	Página
Cuadro 1. Sonora: Proyectos estratégicos por agencia (2007-2011).....	31
Cuadro 2. Proyectos estratégicos, agencia de adscripción y municipio de ubicación.....	36
Cuadro 3. Pregunta: ¿Considera que hay algún aspecto de las RO que no esté funcionando? .....	100
Cuadro 4. Pregunta: ¿Qué aspecto debe incorporarse o modificarse en las Reglas de Operación? .....	101
Cuadro 5. Pregunta: ¿Existe coordinación con otras dependencias del desarrollo rural? .....	107
Cuadro 6. Proyectos estratégicos por año de inicio de operacion y de aprobación del crédito.....	110
Cuadro 7. Pregunta: ¿Cree que fortalecen la inclusión financiera de los productores? .....	111
Cuadro 8. Pregunta: ¿Quién considera usted que es el responsable del cumplimiento de criterios para el cuidado del medio ambiente en los PE? .....	114
Cuadro 9. Pregunta: ¿Cree usted que mejoran las competencias de los funcionarios como agentes de desarrollo? .....	120
Cuadro 10. Pregunta: ¿Cuál es su percepción de la opinión que de usted tienen los funcionarios de Financiera Rural? .....	128

## **Saldos de la política de integración de la Financiera Rural en Sonora, 2007-2012**

### Resumen

Este trabajo pretende caracterizar el rol de las instituciones en la ejecución de las reglas de operación que articulan los sectores productivos y sus actores. La acción de las instituciones públicas no debe restringirse a los aspectos materiales determinantes de una estructura económica, debe incorporar los rasgos de la estructura de valores culturales subyacentes, así como a la preservación y en su caso restitución de los equilibrios de la naturaleza. A este enfoque identificado con los postulados de la teoría del desarrollo sustentable, se agregan los criterios del neo institucionalismo económico para generar condiciones en la eventual disminución de riesgos asociados a procesos socioeconómicos complejos a largo plazo. El intercambio entre los actores socioeconómicos podrá realizarse en un ambiente de certidumbre en cuanto a los costos de transacción en los cuales se incurre para obtener información o en los procesos de negociación, diseño, vigilancia, cumplimiento de contratos y protección de los derechos de propiedad. Por otra parte, se incorporan los enfoques de desarrollo territorial, de capacidad y el de integración de cadenas productivas para analizar la política de desarrollo del sector agropecuario con una estrategia de participación de los agentes privados como sus principales promotores.

Palabras clave: *Instituciones, política rural, desarrollo territorial, cadenas productivas.*

## **Introducción**

A partir de la instrumentación de la Política del Cambio Estructural, por el gobierno de Miguel de la Madrid en 1982, ha prevalecido en la política económica mexicana la noción inspirada en el neoliberalismo económico, de que las funciones del Estado, deben limitarse a garantizar la igualdad de oportunidades en un escenario de libre mercado. El impulso del llamado Cambio Estructural implicó la eliminación de subsidios al sector agroalimentario, y la liberalización de las importaciones de productos agrícolas. En esa lógica, el reto para los actores productivos rurales, ha consistido en encontrar oportunidades en la apertura económica, apoyados en la innovación de sus esquemas de producción primaria y en su trascendencia a los eslabones más lucrativos de las cadenas productivas agropecuarias. Esta estrategia soslayó desde sus inicios, que la mayoría de los actores rurales, carecen de condiciones para dar respuesta de corto plazo a esos retos, no solo por la características de sus tradicionales esquemas de desintegración económica, sino porque se encuentran expuestos desde hace décadas a un proceso de descapitalización y desatención de las políticas públicas en la aportación de adecuados y suficientes apoyos productivos y financieros.

Entre los saldos principales de este proceso, se constata que el 98% de los productores rurales solo participan en la producción primaria y que el 2% restante lo hacen en la transformación y comercialización de esos productos, apropiándose casi la totalidad del valor generado (INEGI, 2007). Este fenómeno se ha profundizado con los efectos de la intensificación de la crisis económica mexicana a finales de la primera década de este Siglo. Estudios de la CEPAL (2010, 203) confirman que el crecimiento económico se

contrajo un 6,5%, como respuesta al debilitamiento de la demanda agregada. Lo anterior respondió, a los efectos de la recesión mundial que impactó negativamente el nivel de exportaciones, la recepción de inversión extranjera directa y de las remesas enviadas por los trabajadores migrantes. Asimismo, incidió en la reducción del empleo y la masa salarial real, ello determinó, aunado a la disminución del crédito bancario, la caída del consumo.

Desde la perspectiva de Vázquez Barquero (2009), las alternativas para enfrentar este escenario de crisis del sistema económico, se obtendrían a partir del reconocimiento de que el entorno económico, político e institucional, ha cambiado desde que surgieron las iniciativas locales de desarrollo. Su propuesta se basa en las experiencias de las regiones que han demostrado la viabilidad de las iniciativas locales para enfrentar los problemas de la crisis y propiciar la recuperación económica. Los recursos de un territorio mantienen un rol estratégico, pero son sobre todo aquellos, que se transforman continuamente como consecuencia de la aplicación de conocimientos, la clave del desarrollo y del progreso económico y social. Desde este enfoque, la eficacia de las políticas de desarrollo y, por lo tanto, la recuperación económica dependería de las acciones públicas que diseñan y gestionan los actores locales.

Las políticas para la agricultura deben considerar, al menos, acciones tendientes a incrementar la participación de todos los sectores del agro en la formulación de políticas y programas, a generar sistemas de innovación, a mejorar la institucionalidad existente y a elaborar políticas diferenciadas de corte inclusivo, entre las que destacan las destinadas al desarrollo de las potencialidades de la agricultura familiar, sector con el cual la región mantiene deudas pendientes de inclusión y equidad.

Las políticas favorables al mercado instrumentadas por el modelo neoliberal, no se han traducido, en un crecimiento sostenible y de estabilidad económica, sino que han provocado creciente desigualdad y pobreza. En este contexto cobra relevancia un nuevo consenso en el cual se proclama una mayor intervención del estado para impulsar el desarrollo económico y social, ya no como proveedor directo del desarrollo sino como asociado, catalizador y facilitador. En tal perspectiva, las instituciones juegan un papel estratégico en la promoción del crecimiento y la reducción de los índices de pobreza.

La capacidad de la economía mexicana para obtener provecho de la globalización, y dentro de ella del enorme mercado norteamericano, no está aún probada, porque las carencias básicas en la política de desarrollo anterior al presente no se han compensado y porque la actual proclividad a que todo se resuelva por las fuerzas del mercado, con el mínimo de intervención del estado, no conduce a soluciones socialmente eficientes ni equitativas.

En México, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece un nuevo marco normativo para impulsar la transformación socioeconómica de las áreas rurales (OCDE, 2007). Estos criterios marcan las pautas de operación de instituciones de fomento al campo, que como en el caso de la Financiera Rural, utiliza el crédito como palanca de desarrollo. Este propósito es promovido en la integración económica de los actores productivos y sus empresas organizada en lo que se define como Proyecto Estratégico, y cuya viabilidad se va construyendo en la creación de competencias de los actores productivos locales, interesados en trascender más allá de la producción primaria.

Desde tal perspectiva la ejecución de las reglas de operación que articulan los sectores productivos y sus actores no debe limitarse al abordaje de los factores materiales determinantes de una estructura económica, debe incorporar los rasgos de la estructura de valores culturales subyacentes, así como a la preservación y en su caso restitución de los equilibrios de la naturaleza.

En el estado de Sonora han sido registrados alrededor de medio centenar de proyectos estratégicos de los que sobreviven un par de decenas. Es a través de ellos que la Financiera Rural ha pretendido impulsar los criterios de la política de integración económica con arreglo a las pautas de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, sin embargo, el hecho de que más de la mitad de estas iniciativas haya sido cancelada o suspendida, deja serias interrogantes en torno a la efectividad de los criterios que acompañan el quehacer institucional en los procesos de implementación de los programas de apoyos involucrados.

Con ese propósito se analiza el desempeño institucional que define y delimita la participación de los diferentes actores que participan en la implementación del programa en Sonora.

En la última década, algunos partidarios del nuevo institucionalismo destacan la relevancia de enfoque alternativo, para el análisis de los problemas asociados al desempeño institucional, sobre los cuales la economía convencional no tiene respuestas que satisfactorias. Esta investigación se desarrolla con base en las categorías del nuevo institucionalismo que aportan las perspectivas de Douglass North y José Ayala.

Para su exposición, este documento se ha estructurado en seis apartados que comprenden la presente introducción, cuatro capítulos y una sección de conclusiones. En el

primer capítulo se presentan los antecedentes de la política rural en México así como los argumentos relativos a la definición y justificación del tema de estudio. Son expuestos, además, los criterios y procedimientos metodológicos que soportan la investigación. En el segundo capítulo, se discuten los fundamentos teóricos que sustentan el análisis del programa de intervención desde una perspectiva neo institucional/territorial y de la importancia del fortalecimiento de capacidades en los productores rurales como soporte de una estrategia de desarrollo. En el tercero se aborda la estrategia e implementación del programa de intervención, su esencia y propósito como herramienta de impulso al desarrollo rural. En el cuarto capítulo se expone la visión de los principales actores sobre la implementación del programa de intervención de Financiera Rural en Sonora. Por último son presentadas las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden de este trabajo.

## Capítulo I. Problema de investigación y la estrategia metodológica

### 1.1. El contexto para la creación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

En el informe Bruntland (1988) se define como desarrollo a aquel que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades. Bajo esta perspectiva, se parte del hombre, de sus necesidades, de su inventiva, de sus instituciones, para desde ahí acercarse a la naturaleza y no al revés.

Esta concepción del desarrollo marca la pauta para ajustar la noción tradicional de la cooperación internacional surgida al término de la segunda guerra mundial, que se debilitaba en el contexto del fin de la *guerra fría* y con ello la voluntad de asignar el flujo de los recursos financieros para apoyar el desarrollo.

En ese contexto, los países afiliados a la OCDE optan crear un consenso en el cual se dimensiona la concepción de la Asistencia para el Desarrollo, como un proceso integrado basado en la voluntad política, las capacidades y la adhesión popular de los países en desarrollo y apoyado por verdaderas sociedades internacionales destinadas a promover intereses comunes.

En el Informe sobre la Cooperación para el Desarrollo publicado por la OCDE (1997), se destacaban dos temas primordiales de la cooperación para el desarrollo en la década de 1990:

- a. Reconocimiento de que el ser humano es el sujeto del desarrollo y que su objetivo es mejorar la calidad de vida para todos los individuos.

- b. La necesidad de que los países en desarrollo tomen parte en la expansión sin precedentes de los flujos mundiales de bienes, servicios, capitales y tecnología y se beneficien de ellos.

Estos temas del desarrollo centrado en el ser humano y la globalización económica, son la trama de la declaración innovadora titulada *Hacia una asociación para el desarrollo en el nuevo contexto mundial*, que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) adoptó en su reunión de *Alto Nivel* celebrada los días 3 y 4 de mayo de 1995.

Bajo esta concepción, el desafío que representaba para las generaciones futuras de todo el mundo y para el fortalecimiento de la seguridad de la humanidad mediante una visión sustentable tendría que ser el nuevo punto focal de motivación política. Mejorar la medida de los resultados obtenidos podría ser una evidencia de la eficacia de la ayuda, lo cual justificaría un aumento de los recursos públicos invertidos en la cooperación para el desarrollo (OCDE, 1997).

La característica esencial de la nueva estrategia de asociación para el desarrollo establecida por el CAD, en la postulación de un esfuerzo mundial para alcanzar un número limitado de objetivos precisos se encuadran en tres categorías:

- a) Bienestar económico: reducir al 50% la población que vive en situación de pobreza de aquí al 2015.
- b) Desarrollo social: la estrategia determina objetivos en cuatro áreas: la educación primaria, la igualdad de sexos, los cuidados primarios de salud y la planificación familiar.

c) Sustentabilidad y regeneración del medio ambiente: todos los países pueden contar con estrategias nacionales de desarrollo sustentable para el año 2005 con el fin de revertir de manera segura, antes de 2015, la tendencia actual de desperdicio de los recursos ambientales.

Estos objetivos representaban la continuidad de los acuerdos adoptados en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río en 1992, donde los países participantes, suscribieron acuerdos por promover estrategias nacionales de desarrollo sustentable. (OCDE, 1997, 31-34).

Es en este contexto que el Gobierno de México dando seguimiento a los acuerdos suscritos, impulsa mediante la creación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS, 2001), un nuevo marco de organización de la acción pública, asignándole nuevos objetivos, en donde el desarrollo sustentable es la herramienta de integración y coordinación de las acciones de las dependencias federales y estatales.

#### 1.1.1. Antecedentes Generales de la Política Rural en México

En los últimos años han tomado forma visiones alternativas en el análisis tradicional de la relación entre procesos globales, la evolución de los estados nacionales y la manera en que sus instituciones perfilan la integración en sus relaciones internacionales. Al respecto Leonard y Foyer (2011), plantean que el pasado colonial y los conflictos armados han definido las instituciones y políticas implementadas en el ámbito rural. En el caso de México, ello se corrobora, por ejemplo, en el proceso de la Reforma Agraria, en que se impulsó la reconstrucción radical de las relaciones entre las comunidades rurales y las instituciones nacionales. “En ese proceso fueron promovidas normas y acciones que aseguraran, a través del control sociopolítico las burocracias locales, que el ejido, se

articuladora como el eslabón preeminente en materia de organización sociopolítica, funcional a la operación de la acción pública.” (Ibid., 69).

En 1946, el gobierno del presidente Miguel Alemán se efectúa un cambio generacional en las élites del poder. Con el arribo de juristas y tecnócratas con visión empresarial, el capitalismo patrimonialista se establece como la lógica que guía las reformas, y es complementado con una política de apertura a los capitales extranjeros, que otorga de seguridad a sus inversiones. Esto estableció la plataforma de impulso de la Política de Sustitución de Importaciones entre 1946 y 1970, apoyada en políticas de distribución de la riqueza, desfavorables a los sectores populares de la ciudad y del campo. La política de fomento rural, han sido subordinadas a las lógicas de acumulación urbano-industrial. El rol asignado al Sector Rural, ha radicado en proporcionar alimentos básicos a precios que permitan contener los costos de la fuerza de trabajo.

Las consecuencias derivadas de la transferencia de riqueza a las ciudades y la baja de precios agrícolas reales fueron la migración rural y el crecimiento de las zonas urbanas, además de la ampliación de la brecha entre la agricultura moderna del norte y occidente del país y la agricultura familiar organizada en comunidades o ejidos. Con el fin del reparto agrario y el fracaso de la revolución verde en la pequeña agricultura familiar, se incrementan las demandas de tierra y con ello las tensiones en el campo. El estado responde creando nuevas instituciones como la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y el Banco de Crédito Rural (BANRURAL) además de la revalorización de los precios de garantía y los subsidios. El crédito público opera: “como vehículo de la difusión de la revolución verde en las zonas de pequeña agricultura familiar: financia la

adquisición de paquetes tecnológicos que combinan semillas híbridas, fertilizantes químicos y productos fitosanitarios” (Ibid., 94).

Sin embargo, el surgimiento de la crisis internacional en los precios del petróleo a principios de 1980 y el encarecimiento de los créditos internacionales, promueven directamente en el Estado mexicano una situación de intensa crisis financiera y presupuestaria. En 1982 estalla la crisis de la deuda externa, el gobierno se declara en quiebra y nacionaliza la banca; con la entrada de Miguel de La Madrid se aplican los ajustes estructurales impuestos por el consenso de Washington y el Estado se retrae de la acción pública, afectando todos los proyectos de desarrollo en los sectores productivos, incluyendo las inversiones previstas en el proyecto de modernización de la agricultura campesina.

En el sexenio de Salinas de Gortari, de 1989-1994 se reforma el artículo 27 constitucional que instituía la reforma agraria como un deber del Estado hacia las familias campesinas. Este hecho marca el fin de esa reforma sentando las bases para una individualización de las tierras ejidales quedando abierta la vía para su privatización y autoriza las transacciones mercantiles de derechos ejidales; por otra parte, se culmina el proceso privatizador de las empresas paraestatales y se firma la entrada de México al TLCAN.

La presidencia salinista marcó una evolución respecto al contenido y la arquitectura de las políticas rurales, se caracterizó por la rapidez y profundidad de las transformaciones institucionales y estructurales realizadas, en tanto que los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox se enfocaron más en la administración de los impactos de esas reformas sobre

las estructuras sociales y productivas del medio rural, concentrando la administración en ambos casos en los segmentos del territorio y de la población con mayor potencial productivo, en tanto que hacia las pequeñas unidades productivas campesinas del centro y sur se orientaban políticas de combate a la pobreza y la marginación (Ibid.).

La política rural mexicana no se puede entender sin mencionar la importancia que tuvo la reforma agraria y la vasta cantidad de instituciones que surgieron a su alrededor como respuesta a las demandas de los campesinos. Estas instituciones mostraron signos de agotamiento a finales de los setenta, especialmente ante la imposibilidad de continuar con el reparto agrario (Ayala, 2003).

La revolución rompió con hábitos, leyes y tradiciones que regían a la sociedad mexicana para abrir paso a la reconstrucción y transformación del país. La reforma agraria, como institución, influyó en la transformación de la estructura de la tenencia de la tierra, creando otras instituciones como el ejido y las comunidades agrarias que coexistían con las condiciones de pre mercado originadas por los limitados derechos de propiedad individual del sistema ejidal y los esquemas de apoyo por parte de los gobiernos posrevolucionarios (OCDE, 2007).

En las últimas décadas se han presentado tres acontecimientos que reconfiguraron la política rural: a) la incorporación de México al GATT, que desmantela la lógica de pre mercado al introducir los precios internacionales al contexto rural; b) la crisis de la deuda en 1982 que obliga a reducir gastos en el sector y reforma los mecanismos de la política agrícola; y por último c) la firma del TLCAN en 1994 y la progresiva reducción de las restricciones a importaciones agrícolas hasta su conclusión en 2008, deja al descubierto la

gran brecha que existe entre la agricultura competitiva y la agricultura de baja productividad y subsistencia.

En la década de los noventa del siglo XX, las instituciones agrarias mexicanas, enfrentaron una de sus reformas más radicales desde su creación. “la reforma fue propuesta por el gobierno como mecanismo importante para resolver problemas de asignación de recursos, elevar la eficiencia económica y maximizar el bienestar”, dichas instituciones no siempre fueron eficientes lo cual queda en evidencia por el hecho de que no aseguraron un crecimiento sostenido, estable y equitativo (Ayala 2003, 377).

#### 1.1.2. La Política Rural y sus nuevas instituciones

En México, el argumento perfecto para acelerar la reforma política fueron algunos factores como el agotamiento del modelo de crecimiento económico cerrado y protegido, las presiones internacionales, la mayor diferenciación de los agentes del desarrollo, la heterogeneidad social, económica, productiva y cultural creciente, la asimetría entre el cambio económico rápido y el cambio político lento, la separación entre el país jurídico y real tal como lo señala Ayala (2003):

El argumento principal en favor de las reformas fue que las instituciones se habían quedado muy atrás de las necesidades y demandas de la modernización agraria. Las reformas se dirigieron a cuatro áreas principales:

- i) Nuevas modalidades de derechos de propiedad, con las modificaciones al artículo 27 constitucional.

- ii) Nuevas Instituciones de mercado más eficientes, por ejemplo, la aceptación de las sociedades mercantiles y las organizaciones de productores.
- iii) Nuevos y mejores contratos en el plano microeconómico, como los contratos de aparcería, contratos de arrendamiento y contratos de comercialización.
- iv) Corrección de fallas del mercado, en especial en lo que se refiere a problemas de provisión de bienes y servicios públicos, y en ausencia de escalas de producción adecuadas.

En estas áreas se necesitaban mecanismos institucionales, mercantiles y no mercantiles, que fueran capaces de propiciar las acciones colectivas y los arreglos políticos de los productores para enfrentar los añejos problemas del campo. Sin embargo, y a juzgar por los resultados recientes, los cambios han sido más lentos y aún falta mucho por hacer (Ayala 2003,382).

En este nuevo contexto, la agricultura ya no representa la columna vertebral de la economía rural, los grandes cambios estructurales habían rebasado el régimen jurídico que buscaba normar el desarrollo rural además como señala el autor, los agentes percibían claramente la ineficiencia que ponía en peligro la propia modernización agraria: La incertidumbre fue esencialmente aguda en materia de derechos de propiedad. Para manejar el sistema jurídico agrario se requería de un aparato administrativo grande, muy centralizado e ineficiente que intervenía exageradamente en muchas áreas y en el que, además, existía un alto grado de discrecionalidad de las autoridades (Ayala, 2003).

El ingreso a los mercados internacionales también presionaba para modificar el marco jurídico, el surgimiento de empresas requerían de tierras más aptas para la producción de bienes exportables y con capacidad de acceder al crédito, a la tecnología y a la información sobre las condiciones de los mercados. La segmentación de la economía rural se profundizó con la crisis de los años noventa, durante este proceso se fortaleció el

sector comercial al recibir subsidios a costa de la subordinación y drástica caída de los niveles de ingreso de la agricultura tradicional. Asimismo el crecimiento del sector agropecuario se estancó y provocó un grave deterioro ecológico, agotamiento de recursos naturales y marginación, se hizo a un lado el desarrollo sustentable y la sobreexplotación del suelo, agua y bosques ha sido la regla.

Por otra parte, en el contexto latinoamericano se implementa a partir del año 2003 un proyecto inspirado en el enfoque territorial para el desarrollo rural originado en Europa (iniciativa LEADER), que tiene en los grupos de acción local el principal espacio de articulación y formulación de proyectos para el desarrollo de los territorios desde los años noventa, con un marcado énfasis en la identificación de métodos para el desarrollo territorial rural adaptados a las condiciones de América Latina (FAO, 2007). El objetivo central de este proyecto era contribuir en la promoción del desarrollo regional sostenible mediante la facilitación de vínculos entre distintos actores, generación de capacidades y promoción de proyectos territoriales.

Siguiendo las tendencias internacionales, como lo señala De los Ríos-Carmenados et al. (2011, 615), en México se abren nuevas posibilidades de experimentación siguiendo la iniciativa LEADER, a través de un modelo de planificación que privilegia el aprendizaje social para solucionar los problemas en el medio rural. Aplicando sus principios y características desde 2005 entre los que se encuentran: 1) El enfoque territorial, 2) el enfoque ascendente, 3) el grupo de acción local, 4) la innovación, 5) el enfoque integral y multisectorial, 6) la gestión de proximidad y financiación y; 7) La organización en red y la cooperación.

La política rural debía incorporar las demandas de las organizaciones afectadas por la apertura internacional, con una visión más integral y moderna, con perspectiva territorial y multisectorial. De esta forma se crea en 2001 una nueva legislación, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), estableciendo un nuevo marco de referencia en la transformación social y económica y el bienestar del sector rural (OCDE, 2007).

En la LDRS, de acuerdo al análisis que realiza el mismo organismo, se identifican tres características de sus objetivos: En primer lugar tiene un enfoque multisectorial, presente en la creación de una comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), instancia coordinadora de las dependencias del orden federal en un nivel horizontal.

En segundo lugar, su enfoque territorial de abajo hacia arriba con la promoción del diseño, ejecución y consolidación de proyectos de desarrollo propuestos por localidades, se basa más en la demanda que en la oferta, otorgando facultades para la operación de los programas a las instancias estatales y municipales. Un último punto se refiere a su naturaleza participativa al fomentar la creación de Consejos de Desarrollo Rural (CDR), institución que permite la participación de la población rural y sus organizaciones en la toma de decisiones de política rural así como en el proceso de implementación. Estos consejos son el instrumento de coordinación vertical de los diferentes niveles administrativos.

El avance más importante de la LDRS sea aportar un esquema de organización de la acción en el campo, tanto de las instituciones de gobierno como de la sociedad y que presenta potencial para la descentralización ordenada, con espacio de participación social.

Entre los programas federales orientados al desarrollo de las áreas rurales, destacan en términos de recursos: la política social con programas de combate a la pobreza y las políticas con enfoque agropecuario (OCDE, 2007). Además de la presencia de políticas federales que impactan de manera importante a ese sector; como la provisión de infraestructura básica productiva y la política ambiental, agraria y laboral, en la operación de las dos vertientes de política intervienen las dos secretarías con mayor impacto en el sector, estas son, la secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Dentro de sus áreas de competencia, cuentan con programas específicamente orientados al desarrollo rural:

Por un lado el Programa de Desarrollo Rural (PDR) de SAGARPA es uno de los programas federales más descentralizados. Está orientado al fomento de inversiones productivas en agricultura, ganadería y actividades no agropecuarias con un enfoque de demanda y de proyecto. Dos componentes complementarios son asistencia técnica y apoyo organizacional. Este último componente ha sido instrumental en la construcción de la arquitectura institucional planteada en la LDRS. Por otro lado, SEDESOL coordina la Estrategia Micro-Regiones que es una estrategia multisectorial específicamente enfocada a las regiones rurales más marginalizadas con el objeto de proveer infraestructura básica y mejores condiciones para el desarrollo creando micro polos de desarrollo, los llamados Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) (Ibid., 25).

Aunque los dos tipos de programas coinciden en su perspectiva territorial e integral del desarrollo rural al enfocarse en las inversiones y en la coordinación de esfuerzos de distintos actores, sus objetivos y metodologías son distintos; El PDR se orienta al sector rural en general, orienta los apoyos en tanto agentes económicos o productores y tienen enfoque de demanda en base a proyectos. En cambio, la estrategia Microrregiones, actualmente adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOL, 2013) se enfoca únicamente en áreas rurales con mayor nivel de marginación y pobreza, atiende

los derechos y condiciones de vida de la población y coordina la oferta de políticas públicas de diversas secretarías en territorios específicos.

Esta renovación del marco jurídico se propuso, como un medio para ampliar la libertad y responsabilidad de los agentes, bajo instituciones favorables, como es la oportunidad de nuevas fuentes de desarrollo y de empleo. Para el autor, este proceso de reformas fue resultado de la confrontación de intereses, conflictos y demandas antagónicas entre los participantes (Ayala, 2003).

Cuando se da un proceso de reformas, la implantación y aprendizaje de las nuevas instituciones requiere de distintos programas complementarios de apoyo para resolver los problemas que puedan surgir como son: la desestructuración de los mercados, el reacomodo de grupos, aprendizaje de los agentes, la capacitación de los funcionarios públicos y la difusión de información. “La existencia de políticas y programas en las anteriores áreas es una condición *sine qua non* para la implantación de nuevas instituciones y para que sus resultados sean exitosos.” (Ayala 2003,385).

### 1.1.3. Instituciones financieras para el desarrollo agropecuario

Las políticas de Ajuste estructural de los años ochenta, implicaron ajustes negativos en la rentabilidad de la actividad agropecuaria, ello se tradujo en una severa crisis de pagos en los adeudos que los actores productivos mantenían con la banca de fomento rural representada por el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) y que se materializó en niveles históricos de cartera vencida. La respuesta inmediata de las instituciones de fomento, fue estrechar la cobertura y los términos del financiamiento de las actividades productivas del campo mexicano. La crisis general de la economía de 1994-1995 afectó

también a la banca comercial, que contrajo igualmente el financiamiento al sector agropecuario.

Frente a la crisis de recursos, el gobierno federal se ocupó en una primera instancia de recomponer el aparato institucional por cuyo conducto instrumentaba la política de financiamiento al campo y procede a la cancelación del BANRURAL, y buscando generar mejores condiciones para garantizar a los actores productivos rurales, acceso oportuno a recursos financieros, publica el 26 de diciembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Financiera Rural (LOFR), creada como organismo público descentralizado diseñado para operar en el segundo piso mediante una red de Intermediarios Financieros Rurales(IFR).

La política de financiamiento rural en México en los últimos años se sustenta, en dos instituciones financieras (FIRA<sup>1</sup> y FR<sup>2</sup>) así como en programas de alcance específico y con propósitos particulares. En este segundo caso se incurre en múltiples gastos administrativos e intrincadas reglas de operación, que en conjunto dan la imagen de una política crediticia diluida entre estrategias y propósitos varios.

Las dos primeras instituciones están sectorizadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Los programas, operados por medio de fondos o fideicomisos dependen de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) o de la Secretaría de Economía. De esta forma la política se ejecuta tanto desde instancias propias del sector propiamente financiero, como a partir de sectores de fomento. Una tercera estrategia, consiste en los apoyos otorgados para la creación de IFR, que se instrumenta expresamente por la SAGARPA y la FINRURAL. Los fondos FIRA desde la década de 1990 han fomentado la creación de esos intermediarios por medio de acciones e incentivos específicos. (CEPAL 2007,13)

---

<sup>1</sup> Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

<sup>2</sup> Financiera Rural

La banca de desarrollo en México la constituyen FINRURAL y FIRA; cabe mencionar además a la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) aprobada en 2001, en la que se reconocen múltiples organismos, la mayoría de carácter social (cajas de ahorro, cajas solidarias, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito y otras figuras), que anteriormente operaban sin un marco legal preciso. Estas instituciones surgen por: “La necesidad de un proceso de cambio institucional que contribuya a fomentar los proyectos de inversión socialmente rentables, pero que la banca privada no está interesada en desarrollar.” (Ayala, 2003).

Las entidades financieras como los IFR, influyen de manera importante en la economía cuando contribuyen con:

1. La disminución de fricciones en los mercados (información valiosa del sistema financiero).
2. La identificación de inversiones rentables (tienen información relevante).
3. La movilización de recursos para financiar actividades económicas.
4. La vigilancia del manejo adecuado de los recursos.
5. Facilitar el hacer efectivos los contratos para la realización de intercambios.
6. Reducir los costos que implicaría contratar a un agente.
7. El incremento en la confianza de los agentes.

En México, los intermediarios financieros privados no están interesados en usar sus recursos para financiar proyectos con alto riesgo o de larga maduración, por lo tanto, no siempre cumplen con las funciones mencionadas. Por otra parte, la banca de fomento es también importante en los mercados de factores (por ejemplo en la formación de capital

humano) así como en los mercados de productos (por ejemplo en la integración de cadenas productivas como solución a mercados segmentarios). Asimismo, la banca de desarrollo puede ayudar a corregir fallas de coordinación de decisiones de inversión entre agentes. En efecto, los agentes económicos en el mercado aspiran a ser racionales cuando toman decisiones de inversión y buscan maximizar sus beneficios. Sin embargo, están limitados, es decir, carecen de información relevante, porque su capacidad para adquirir, transmitir e interpretar la información es restringida (Ibid., 308).

### La política de Financiera Rural

Los temas de transformación productiva, así como los de pobreza, marginación y medio ambiente, deben abordarse con la especificidad requerida para asegurar eficiencia y participación en un nuevo marco institucional. Con la visión integradora y multisectorial implícita en las nuevas instituciones, se propone el financiamiento a través de proyectos estratégicos como la vía más eficiente y segura para la integración económica a través de las cadenas productivas prioritarias en la contribución al desarrollo rural sustentable de la región.

En la Fracción II del Artículo 3 de la LDRS, se considera como actividades económicas de la sociedad rural a: los procesos productivos, industriales, comerciales y de servicios. Por otra parte con la Ley de FR se abren mayores oportunidades de crédito a emprendedores con iniciativa para impulsar en su comunidad actividades lícitas que generen riqueza en su propio entorno, asimismo se valora como propósito, mejorar la calidad de vida de la población a través del otorgamiento de crédito.

La sustentabilidad en el financiamiento al campo implica no ir más allá de los propios montos de FR en el otorgamiento del crédito, ni tampoco de las propias posibilidades del productor para cumplir con el compromiso. En ese sentido, en las reglas de operación se prevé el apoyo a los productores con actividades de asesoría técnica integral.

La FR tiene en su portafolio de ofertas de crédito dos grandes apartados: productos y programas. Los productos están dirigidos a atender las necesidades tradicionales de crédito contenidos en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito como son los avíos, los refaccionarios, etc. y que se respaldan con garantías naturales, hipotecarias, y en su caso, fiduciarias. Por su parte, los programas se diseñaron como una respuesta para atender de una manera más expedita las necesidades de sectores agrícolas específicos.

El hecho de que alrededor del 98%<sup>3</sup> de los productores participan en forma aislada solamente en el eslabón de la producción primaria motiva la estrategia del “Programa Integral de Formación, capacitación y consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales”, y de las maestrías, una en prestación de servicios profesionales y la otra en gestión financiera para el desarrollo rural.

La creación de nuevas instituciones requiere de instrumentos y programas para lograr sus objetivos, en este caso, el programa y las maestrías “constituyen instrumentos clave de la Política de Integración Económica; instrumentos de los productores para la identificación, diseño, incubación y fortalecimiento de proyectos estratégicos de integración económica.” (De Oliveira 2010,5).

---

<sup>3</sup>Con base en el Censo Agrícola Ganadero y forestal INEGI, 2007.

Este esquema fue creado por la FR y el Colegio de Posgraduados de Chapingo (COLPOS) para instrumentar un proyecto formativo de alcance nacional, con el objetivo de fortalecer las competencias que contribuyen al aseguramiento de la política de integración económica para el desarrollo, mediante el financiamiento sustentable e integral a las empresas articuladas de los productores rurales y sus IFR (Ibid.).

En ese sentido de acuerdo a las reglas de operación de la FR, la función de fomento y desarrollo de la FR se orientó a resolver siguientes problemas:

- Alinear la demanda crediticia de la población rural, puntualizando la naturaleza del crédito, su carácter de instrumento de desarrollo y su diferencia con el subsidio, a fin de superar la inercia recurrente de desequilibrios financieros de los sistemas gubernamentales de apoyo crediticio al campo.
- Transformar la demanda genérica de crédito en una demanda de crédito estructurada y factible de atención.
- Transformar la demanda de recursos de apoyo, en una demanda de servicios de capacitación, asesoría y consultoría alineados al desarrollo de proyectos factibles y al uso eficiente del crédito.
- Solucionar la dificultad de acceso a los mercados y al crédito, en el predominio de la demanda de crédito individual de avío y en los costos de acceso al crédito.

La atención de estos problemas requería una estrategia capaz de modificar la estructura de la demanda, de generar procesos de integración económica y de resolver la atomización de las unidades productivas.

A partir de la reorientación de la demanda de crédito y la demanda de apoyos y servicios, se estableció un proceso de identificación, diseño y establecimiento de Proyectos Estratégicos de las organizaciones de productores a fin de lograr su participación organizada en diferentes eslabones de las cadenas productivas.

#### El Programa Integral de Formación de FR en Sonora

Para analizar el programa de intervención en Sonora es importante hacer una referencia al estudio realizado por Salazar, Salido y Camberos en 1995 cuando recién se integraba México al TLC, en donde los autores afirman que: “la crisis agrícola nacional agudizada desde 1982 arrastró a todas las regiones del país. El estado de Sonora, otrora conocido como el *granero de México*, *la cuna de la revolución verde*, mostró también efectos de agotamiento del modelo agropecuario subsidiado y protegido. El sector primario de representar el 35% del PIB estatal cayó a 14.3 % en 1991” (Salazar, Salido y Camberos 1995, 433). Asimismo mencionan que a finales de la década de los ochenta, el valor conjunto de las exportaciones agropecuarias fue menor que el observado en 1980 y que los sectores que mostraron mayor dinamismo fueron las exportaciones hortícolas y las exportaciones ganaderas. Señalando que las causas económicas de la caída de la actividad agropecuaria se debían a una mezcla de dos tipos de factores:

- Coyunturales, como el retiro de los subsidios a los insumos a partir de 1983, la contracción del crédito, la caída de la paridad del peso frente al dólar que causó el disparo de los precios de los insumos importados y el incremento de las tasas de interés. éstos dos últimos factores propiciaron el aumento desmedido de las deudas de los productores, al grado de hacerlas inmanejables, constituyéndose en un grave problema

durante el resto de la década que ha persistido en los inicios de los noventa (Ibid., 436-437).

- Estructurales, como la reducción drástica (40%) del crédito de Banrural entre 1985 y 1990, al pasar de 2939.7 millones de pesos (a precios de 1980) a 1735.7 millones en 1990. “En conjunto, estos factores provocaron la descapitalización del sector, lo que aunado al endeudamiento antes señalado desembocó en el problema conocido como el de las carteras vencidas, que es la deuda cuyo plazo ha concluido y no ha sido pagada.” (Ibid., 436-437).

En este contexto, la mayoría de los productores sonorenses se vieron limitados para asumir el proceso de modernización y ventajas que supuestamente se lograrían con la firma del TLC. Los agentes con perfil empresarial orientados a la exportación de productos agropecuarios lograron alta rentabilidad, profundizando las diferencias que históricamente han estado presentes en el sector rural.

Los productores rurales tradicionales tienen grandes desventajas con respecto a los productores capitalistas que intervienen en el campo, pero en México el problema se agrava porque los recursos que se invierten en los proyectos de pequeños “el recurso se retiene como subsidio para la sobrevivencia y no como apoyo al tránsito de una producción individual a otra que agregue valor, de carácter empresarial.” (Martínez 2010,19).

El programa de Financiera Rural para la integración de cadenas productivas bajo el esquema de proyectos estratégicos, requiere de la reflexión de los agentes productivos, de que tomen conciencia sobre su situación y se asuman como seres capaces de lograr un cambio que puede visualizarse como difícil pero no imposible.

En Sonora, los primeros proyectos estratégicos identificados y propuestos por los productores, se presentaron para autorización en FR a partir de 2007. En el cuadro 1 se presenta el total de proyectos que se han autorizado en Sonora por agencia, durante el período 2007-2012. En total son 83 proyectos, sobresaliendo la agencia de Cd. Obregón, con 31 proyectos, seguido de Hermosillo, Vícam y Navojoa con 19, 12 y 11 proyectos respectivamente, por último tenemos a Magdalena con 8 y San Luis Río Colorado con 2.

Cuadro 1. Sonora: Proyectos estratégicos por agencia (2007-2011)

Agencia	Proyectos
SLRC	2
Magdalena	8
Hermosillo	19
Vícam	12
Cd. Obregón	31
Navojoa	11
Total	83

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por FR.

Como una respuesta de la FR ante las necesidades de los productores se ha instrumentado un programa de intervención orientado a cubrir la demanda de crédito estructurada y factible de atención ya no con subsidios sino con el crédito como instrumento de desarrollo bajo el esquema de Proyectos Estratégicos de las organizaciones de productores.

## 1.2. Enunciado del problema

La política rural orientada al mercado instrumentada por el Estado mexicano favoreció al sector agropecuario enfocado a la exportación afectando a la gran mayoría de los agentes productivos, de tal forma que un elevado porcentaje de productores aún no logra desarrollar las competencias necesarias que les permita asumir otro nivel de la cadena

de valor permaneciendo únicamente en la producción primaria. Esta situación ha profundizado las diferencias históricas entre ambos sectores, de tal manera que para estar en condiciones generar desarrollo rural mediante la integración de cadenas productivas implementando la estrategia de proyectos estratégicos que promueve FR, se requiere el diseño e instrumentación de procesos y mecanismos adecuados que permita a los productores asumir su propio desarrollo.

### 1.3. Preguntas de investigación

- ¿Cuál es el saldo del Programa Integral de Formación de FR en los proyectos estratégicos implementados en Sonora durante el periodo 2007-2012?
- ¿Cuál es el grado de integración de cadenas de valor en dichos proyectos?
- ¿Cómo se ha instrumentado el crédito durante el proceso de implementación de los proyectos estratégicos?
- ¿Qué factores obstaculizan o desencadenan el proceso de integración?
- ¿Cuál ha sido el efecto del programa como factor de impulso al desarrollo rural?

### 1.4. Justificación

El programa de intervención implementado por la FR, representa una oportunidad para el desarrollo de capacidades que permita a los grupos organizados avanzar en la integración de sus unidades económicas en su propio beneficio, de sus familias y comunidades. Es importante analizar el proceso de implementación en el afán de identificar los factores que impulsan o inhiben su instrumentación ya sea para replicarlos en otros proyectos o proponer alternativas.

## 1.5. Objetivos General y específicos

### 1.5.1. Objetivo general

Analizar el proceso de instrumentación del programa Integral de Formación de la FR para la integración de cadenas productivas que se ha implementado en Sonora bajo el esquema de proyectos estratégicos durante el período 2007- 2012.

### 1.5.2. Objetivos específicos

- Rescatar la opinión de los diversos actores participantes en el proceso de implementación del programa de Integración de cadenas productivas en Sonora
- Analizar el proceso de instrumentación del programa
- Analizar el impacto del crédito como palanca de desarrollo en cada caso
- Identificar el grado de integración en la cadena de valor de los proyectos analizados
- Identificar los factores que obstaculizan o desencadenan el proceso de integración
- Identificar indicadores de la generación de competencias para la operación de unidades de negocios
- Analizar la importancia del acompañamiento en la creación de unidades de negocio
- Analizar el efecto del programa como factor de impulso al desarrollo rural

## 1.6. Hipótesis

El programa Integral de Formación instrumentado en el sector rural sonorense, en la última década, no está respondiendo adecuadamente, al propósito institucional de FR de construir sujetos de crédito en su población objetivo, ni a asegurar la integración de sus unidades de negocios en cadenas productivas. Es posible, que los esquemas informales de

operación de FR en Sonora estén contribuyendo a profundizar las diferencias históricas existentes entre los agentes productivos locales.

### 1.7. Metodología

El diseño de la investigación es de tipo no experimental considerando un período en el tiempo, se desarrolló en una primera fase de carácter documental que partió de la propuesta de desarrollo territorial rural desde la perspectiva neo institucionalista. Como objeto de estudio se consideró la implementación del programa de integración de cadenas productivas operado por la Financiera Rural en diversas regiones del Estado de Sonora. Se incluyeron proyectos estratégicos con diferente nivel de organización y distintas actividades agropecuarias. Mismos que están siendo operados por las agencias de Magdalena, Hermosillo, Navojoa y Cajeme.

El principal instrumento de recolección de información son las 20 entrevistas 17 de ellas estructuradas y 3 semiestructuradas realizadas a los diferentes actores participantes en la operación del programa de integración de cadenas productivas en Sonora como son: productores, funcionarios y ex funcionarios de la Financiera Rural, de Hermosillo, Magdalena, Cd. Obregón y de la Cd. de México, así como a consultores y promotores del desarrollo rural en Sonora.

#### Análisis cuantitativo y cualitativo

- Análisis documental y estadístico de Bases de datos, páginas web, censos agropecuarios, ENIGH, tesis, etc.

- Con la finalidad de conocer la opinión de los diferentes actores y en el afán de apreciar el saldo que arroja la implementación del Programa Integral de FR en Sonora durante el período comprendido entre los años 2007 y 2012; e identificar los factores que impulsan o inhiben su instrumentación para que los productores rurales logren un verdadero desarrollo. Se diseña un cuestionario basado en los objetivos general y específico del Programa Integral, de acuerdo con las Reglas de Operación (RO) de los Programas de Apoyo de la FR para acceder al crédito y fomentar la integración económica y financiera para el desarrollo rural 2012; emitidas por la Secretaría de Hacienda y publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de diciembre de 2011.
- La metodología utilizada consistió en la aplicación de entrevistas estructuradas y semiestructuradas a los diferentes actores que han participado y participan en la creación e instrumentación del Programa Integral de la FR en Sonora. El trabajo de campo consistió en la aplicación de 20 entrevistas en total, de las cuales, 17 son estructuradas; 7 de ellas dirigidas a funcionarios y ex funcionarios de FR en Sonora (para efectos del presente trabajo se identifican como *funcionarios*), 5 a Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) y 5 más a productores. Vale hacer la aclaración que para efecto del análisis estadístico en el presente capítulo, se contemplan solamente los resultados de éstas 17. Las 3 entrevistas restantes son de tipo semiestructurado, esto es por considerar de importancia la incorporación del punto de vista de 3 funcionarios de FR, quienes participaron muy de cerca en la creación y operación del programa desde sus inicios; 2 de ellos son funcionarios adscritos al corporativo de FR en la Ciudad de México y la otra persona se desempeña en el ámbito local.

- En lo que respecta a la elección de proyectos estratégicos como objeto de estudio, con la finalidad de tener una visión más amplia, que representativa de la mayor diversidad posible de regiones y actividades productivas en el estado, se eligieron 8 proyectos asignados a 5 de las 6 agencias de FR que operan en 5 municipios de Sonora. Mismos que se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2. Proyectos estratégicos, agencia de adscripción y municipio de ubicación

Agencia de FR	Proyecto estratégico	Ubicación del proyecto estratégico
Navojoa	Acopio y comercialización de becerros para mercado de exportación	Municipio de Álamos
Vícam	Proyecto integral de capacitación, formación y consultoría a productores intermediarios financieros rurales	Comunidades Yaquis, Municipio de Guaymas
Vícam	Dispersora de crédito	Comunidades Yaquis, Municipio de Guaymas
Hermosillo	Unión de Artesanos de la Costa A.C	Poblado Miguel Alemán, Municipio de Hermosillo
Hermosillo	Lugar de hormigas	La Colorada
Hermosillo	Cuenca del Río Mátape	Municipio de Suaqui
Magdalena	CIPRAMAR	Municipio de Caborca
San Luis Río Colorado	Productores Unidos del Río Sonoyta SPR de RL	Municipio de Plutarco Elías Calles

Fuente: Elaboración propia con base en información recabada en entrevistas

## **Capítulo II. Fundamentos teóricos: las instituciones en el desarrollo rural**

El encuadre teórico de teoría neo institucionalista como alternativa al enfoque neoliberal se aborda desde la perspectiva de Douglass North y José Ayala, quienes analizan las instituciones como un conjunto de reglas y restricciones que influyen decisivamente en el intercambio, las elecciones y conducta de los agentes, la organización económica, los costos de transacción y el desempeño económico. Por otra parte, debido a la naturaleza del objeto de estudio, se incorporan los enfoques de del desarrollo territorial, el de capacidades y por último, el de cadenas productivas.

Con la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la retracción del estado en el apoyo al sector rural al tiempo que se imponía la liberalización de los mercados, la desregulación y privatización como ejes rectores de una estrategia que prometía eficiencia y productividad para todos, no se logró impulsar un crecimiento sostenible. Por el contrario, la pobreza, desigualdad, marginación y la explotación irracional de los recursos naturales han crecido de manera alarmante.

La importancia del sector rural en México se pone de manifiesto por la gran proporción del territorio nacional que ocupa (76.5%) y por qué ahí reside el 24% de la población, produce casi la totalidad de alimentos, consume el 77% del agua y además de ser el referente obligado de las raíces culturales de la mexicanidad. El ingreso por habitante es 73% inferior al promedio nacional, en tanto que en el resto de los países de la OCDE esta brecha urbano-rural es en promedio 18%, en lo que se refiere a los índices de pobreza, ahí se concentra el 58% de la población más pobre con un creciente deterioro de los recursos naturales (UACH-CEDRSSA, 2012).

La estrategia productiva impulsada para el desarrollo del campo mexicano, desde el periodo posrevolucionario hasta nuestros días, ha perseguido, de manera consistente, la conformación de un modo de producción intensivo, de tipo empresarial con todo lo que ello implica, subordinando y excluyendo a la pequeña producción vinculada a las unidades de producción campesina familiar, de ahí que la estructura social que hoy se observa en el campo mexicano, compuesta, por un lado, por un reducido estrato de agricultores desarrollados y en proceso de transición y, por el otro, por un mayoritario segmento de agricultores empobrecidos vinculados a la economía campesina, no sea un resultado contingente, sino estructural (Nieva 2012, 30).

En ese sentido, continuando con el autor, la clase dirigente implementa las reformas estructurales que modifican las bases económicas, políticas y financieras del país, entre ellas la del artículo 27 constitucional con el objetivo de concentrar superficies suficientes para atraer inversiones y desarrollar cultivos orientados a la exportación. Por otra parte en el año 2002 se integra el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), el cual institucionaliza esta estrategia para el campo, vigente hasta la fecha.

Entre el año 2005 y el 2010 (UACH-CEDRSSA, 2012), los productores de bajos ingresos sufrieron una reducción promedio de 12 %, en tanto que los grandes empresarios obtuvieron un incremento del 165.5%. Por otra parte, se tiene que, como resultado del rediseño de política a partir de la reforma estructural, la pobreza rural (alimentaria, de capacidades y de patrimonio), en el periodo comprendido de 1992 a 2008, porcentualmente pasó de 46.1% a 50.6%, de 25.8% a 26.8% y de 18.6% a 19.5%, respectivamente (Coneval, 2011).

Este panorama pone de manifiesto que el neoliberalismo que ha sido impuesto por los organismos internacionales y adoptado por México como modelo postula, que los individuos escogen una oportunidad de entre muchas que se presentan por igual a todos los agentes económicos y que: “el mecanismo de competencia permite que los individuos más aptos y eficientes las aprovechen efectivamente”. En este modelo que está siendo seriamente cuestionado por los problemas de pobreza, desempleo y desigualdad, entre otros que ha generado, los individuos racionales interpretan los incentivos existentes en el mercado para alcanzar la maximización de beneficios sin considerar a las instituciones (Ayala 1999, 64).

## 2.1. El neo institucionalismo económico

Como una respuesta a los problemas generados por el neoliberalismo, en los últimos años ha cobrado importancia el análisis de las instituciones y sus consecuencias en el desarrollo económico, algunos partidarios del nuevo institucionalismo como Douglass North (2012) y José Ayala (1999, 2003) destacan la relevancia de su estudio para entender problemas sobre los cuales la economía convencional no tiene respuestas que resulten satisfactorias. En sus postulados, la teoría destaca la importancia de los costos de transacción que se reflejan en la calidad y eficiencia de las instituciones, de los derechos de propiedad que obstruyen o permiten el intercambio de activos y brindan certidumbre a la inversión, al ahorro y a la innovación. Por otra parte enfatizan el papel que juegan la teoría del contrato y la organización en la disminución del riesgo y en la construcción de arreglos sociales así como los efectos de la información incompleta y asimétrica en los problemas de agencia.

El neoinstitucionalismo de acuerdo con Ayala es un programa de investigación interdisciplinario, que trata explícitamente con las relaciones entre Instituciones, cambio Institucional y desempeño económico. “El análisis neo institucionalista es una línea de investigación que parte de la economía neoclásica pero no la abandona”. En el centro de su agenda de Investigación está puesto el énfasis en los derechos de propiedad, la medición de los costos de transacción, el cumplimiento de la ley y los problemas de información incompleta. El programa de investigación ha sido enriquecido y fertilizado con el estudio del derecho, la ciencia política, la sociología, la antropología y la historia (Ayala 1999, 17-18). Para este autor, el institucionalismo puede definirse como:

una alternativa heterodoxa al neoclasicismo hegemónico, pero sin abandonarlo...aplica las categorías e instrumentos de la teoría económica convencional, pero los ha criticado y desarrollado para estudiar el papel de las instituciones, las normas, los valores y la cultura en el intercambio, asumiendo explícitamente una perspectiva de análisis multidisciplinario. (Ibid., 26)

En la diferenciación de este enfoque con relación a la economía neoclásica, Ayala sostiene que no presupone la armonía y consistencia analítica, sino que enfatiza los conflictos y contradicciones tanto a nivel de modelos analíticos, como de la realidad que busca analizar. Y citando a Coase (1988) menciona que el autor en su *teoría de la empresa*, insistió sobre el divorcio entre la economía neoclásica y el mundo real de la siguiente forma: “en el marco analítico neoclásico el intercambio tiene lugar en un vacío sin la especificación de instituciones. Así, existen consumidores sin humanidad, empresas sin organización, y aun intercambio sin mercados” (Ibid., 26).

Para Ayala, el desempeño de una sociedad, simple o compleja está rodeada por instituciones y que el institucionalismo parte del estudio del comportamiento y las

elecciones individuales y de la forma en que las instituciones moldean a estos procesos. En ese sentido, parte de la premisa, de que “los seres humanos crean, demandan, rechazan, operan y, finalmente, alteran las instituciones, como resultado primigenio de sus elecciones egoístas y racionales” (Ibid., 27), para aseverar que este enfoque reafirma la importancia del control social y del ejercicio de la acción colectiva y enfatiza que la economía de mercado *per se* es un sistema de control social. El autor sostiene que son las instituciones, en abstracto, y no el mercado, el principal mecanismo de asignación de recursos, “especialmente las estructuras de poder que estructuran a los mercados y esas estructuras son mantenidas, a su vez, por los propios mercados.” (Ibid., 27). Por otra parte apoyándose en la tesis de Samuels (1995) sostiene que los institucionalistas están más interesados en estudiar la distribución del poder en la sociedad, los mercados como instituciones complejas, las causas y consecuencias de las motivaciones psicológicas de los individuos y grupos. Así como la formación del conocimiento económico, es decir; la aprehensión, manipulación y control de la información; las expectativas de los individuos de cara a la incertidumbre y el riesgo y, entre otras cosas, la asignación de recursos.

El análisis neo institucional cuestiona la conclusión estrecha y restringida de la economía convencional respecto a la colocación del mercado como mecanismo que siempre conduce a resultados eficientes y óptimos. Destaca en cambio, la preocupación de los institucionalistas por el análisis de las estructuras de poder y el papel del estado en la formación y mejoramiento de la operación de los mercados. Por otra parte este enfoque, de acuerdo con el autor; acentúa la necesidad del empirismo y se preocupa por las técnicas de cuantificación y medición variables importantes para el desempeño económico y por último, busca aplicar sus conocimientos a la elaboración de políticas públicas.

En la teoría neo institucionalista, según Ayala, las reglas del juego influyen en las elecciones de los agentes. “La cultura, las convenciones, las instituciones, el sistema legal, los principios éticos, modelan los incentivos que existen en el sistema económico-penalizando o recompensando la conducta de los individuos”. El papel de las instituciones y algunos fenómenos políticos y sociales en el intercambio económico y las elecciones de los individuos puede orientarse desde la perspectiva del modelo de la elección racional. En dicho modelo se supone que los agentes conocen aquello que les gusta y eligen de acuerdo con sus preferencias y menciona tres formas básicas de racionalidad (Ayala 1999, 113):

*-La racionalidad instrumental:* Se refiere a la conducta de los agentes que no enfrentan ninguna restricción para saciar sus deseos maximizadores (sustantiva).

*-La racionalidad procedimental:* se refiere a las restricciones contenidas en las normas institucionales y los procedimientos existentes que limitan el egoísmo y la conducta maximizadora típica del modelo de elección racional (limitada).

*-La racionalidad expresiva:* Cada individuo tiene una función de utilidad *ad hoc*, lo cual restringe el universo de elecciones.

De acuerdo a los postulados del neoinstitucionalismo, como señalan Douglass y North, existen normas formales e informales. Las primeras pueden cambiar en un momento dado como resultado de decisiones políticas o judiciales; las informales, por su parte son aquellas que se encuentran arraigadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta y son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas.

En las últimas décadas se acepta cada vez más la idea de que la evolución de las economías y la senda específica de crecimiento de cada país, región y ciudad depende, además de otros factores, de las normas que reglas que rigen las instituciones, así como de los contratos entre las empresas, de los códigos de conducta y las convenciones existentes. De esta forma tenemos que: “en cada sociedad las empresas y las organizaciones toman sus decisiones de inversión en un entorno institucional y las realizan a través de un sistema institucional, lo que afecta a los resultados de la inversión y, por lo tanto, al comportamiento de la productividad y al propio proceso de desarrollo” (Vázquez-Barquero 2005, 118).

North (1993) y Ayala (1999, 2003), establecen en sus planteamientos que la conexión entre instituciones y crecimiento económico se realiza en las relaciones de intercambio a través de la economía de los costes de transacción. Al contrario de la teoría neoclásica tradicional que actúa sobre el supuesto de que los agentes actúan con racionalidad pura, para obtener resultados óptimos con una buena relación entre beneficios y costes. Para estos autores, la realidad es más compleja y los intercambios de bienes y servicios generan costes comerciales y no comerciales.

De esta forma, el neoinstitucionalismo aplica categorías e instrumentos de la teoría económica convencional para estudiar el papel de las instituciones, las normas, los valores y la cultura en el intercambio desde una perspectiva multidisciplinaria, “enfatisa los conflictos y contradicciones, no solo desde el nivel de los modelos analíticos, sino también desde la realidad que busca analizar.” (Ayala 1999, 26).

En el proceso de desarrollo del sector rural en México resulta innegable que las instituciones han afectado y afectan el desempeño de la economía. En cada sociedad afirma North, la forma en que los individuos y grupos se relacionan entre sí influye en el desarrollo económico de un país o región, las instituciones son las reglas del juego que la misma sociedad ha establecido a lo largo de su proceso histórico y resulta innegable que en las sociedades contemporáneas, las instituciones son instauradas para cumplir funciones de tipo económico, político, social y cultural.

Pueden fungir como capital social y actuar como garante de acuerdos públicos y privados en una localidad al mismo tiempo que reducen los costos de transacción entre agentes al regular y salvaguardar los derechos de propiedad en beneficio de la comunidad; la interacción humana se realiza dentro de ciertas limitaciones y es a través de ellas que se estructuran incentivos en el intercambio humano: “El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North 2012,13).

En las economías del tercer mundo existe ambigüedad de la doctrina legal e incertidumbre sobre la conducta de los agentes; la complejidad de los problemas y de los programas de solución a los mismos genera incertidumbre debido a la información incompleta con respecto a la conducta de otros individuos en el proceso de interacción humana. Las instituciones existen y reducen esa incertidumbre.

Los rasgos culturales y su procesamiento histórico a largo plazo constituyen la base de las limitaciones informales que tienen un papel importante e incremental en la evolución de las instituciones y una gran habilidad de sobrevivencia. No cambian de inmediato como

una reacción a las reglas formales, la tensión que se genera en el proceso tiene consecuencias de peso en la forma en que cambian las economías. Las limitaciones informales, son importantes por sí mismas como se comprueba en el hecho de que las mismas reglas formales y/o constituciones impuestas a diferentes sociedades producen resultados diferentes, el autor explica de la siguiente forma el papel de las instituciones en las sociedades:

North edifica su teoría de las instituciones partiendo de una teoría de la conducta humana combinada con una teoría de los costos de negociación, los costos de negociación son una parte de los costos de producción, los costos totales de producción consisten en las entradas de recursos de tierra, trabajo y capital que participan “tanto en transformar los atributos físicos de un bien como en los de negociación, definición, protección y cumplimiento forzado de los derechos de propiedad hacia las mercancías.” Hay asimetrías de información entre los jugadores debido a que resulta costoso medir plenamente los atributos valiosos, “siempre estará presente la oportunidad de captar riqueza dedicando recurso a adquirir más información. La medición más el costo de cumplimiento obligatorio es lo que conjuntamente determina los costos de negociación.” (North 1993, 43-49).

En la postulación de North, (Ibid.) se le asigna un gran peso a las asimetrías de información entre los jugadores, porque la combinación de estas asimetrías y la función conductual subyacente de los individuos tienen efectos radicales que inciden en la teoría económica y el estudio de las instituciones. Aunque a veces interesa a las dos partes ocultar ciertos tipos de información, en otras favorece a sus intereses revelarlos; la información es un elemento valioso y siempre existe la posibilidad de captar riqueza dedicando recurso a adquirir más información.

En el proceso de desarrollo del sector rural en México resulta innegable que las instituciones han afectado y afectan el desempeño de la economía. En cada sociedad de acuerdo a lo que señala North, la forma en que los individuos y grupos se relacionan entre sí influye en el desarrollo económico de un país o región, las instituciones son las reglas del juego que la misma sociedad ha establecido a lo largo de su proceso histórico y resulta innegable que en las sociedades contemporáneas, las instituciones son instauradas para cumplir funciones de tipo económico, político, social y cultural. Pueden fungir como capital social y actuar como garante de acuerdos públicos y privados en una localidad al mismo tiempo que reducen los costos de transacción entre agentes al regular y salvaguardar los derechos de propiedad en beneficio de la comunidad; la interacción humana se realiza dentro de ciertas limitaciones y es a través de ellas que se estructuran incentivos en el intercambio humano: “El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North 2012, 13).

En la teoría neoinstitucionalista, los derechos de propiedad son derechos que los individuos se apropian sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen, en este sentido, el marco legal es la apropiación es una función de normas legales y de normas de conducta. Por otra parte: “el grado de complejidad del intercambio económico es una función del nivel de contratos necesario para realizar el intercambio en economías de varios grados de especialización”, el intercambio requiere de confiabilidad institucional, atributo escaso en las economías occidentales (Ibid., 51).

La estructura institucional en los países del tercer mundo, de acuerdo a North, carece de estructura formal y de cumplimiento que apunte los mercados eficientes. En sus

economías existen frecuentemente sectores informales que se esfuerzan por proporcionar una estructura al intercambio “esta estructura tiene costos elevados debido a la falta o ausencia de salvaguardias formales al derecho de propiedad...hay algo más...lo peor es que el nuevo marco institucional que determina la estructura básica de la producción tiende a perpetuar el subdesarrollo.” (North 1993,93)

Las instituciones son construcciones históricas que a lo largo de un proceso de evolución desde su origen, estabilización y cambio van creando los individuos; en ese sentido, Ayala (1999) expone que las instituciones informales permanecen en la memoria histórica de los individuos modelando su conducta e incentivos de tal forma que las nuevas instituciones nunca son completamente nuevas.

Para los productores rurales, avanzar en creación de empresas en la integración de cadenas de valor significa asociarse con otros, el cambio requiere recursos para adecuar su oferta al mercado en un ambiente de incertidumbre al no tener seguridad si su proyecto va a resultar exitoso o no, no se sienten motivados para emprender sus empresas. Por tal motivo, de acuerdo a lo que sostiene Martínez, muchos prefieren simular asociaciones para obtener recursos y permanecer en la producción primaria individualmente o en organizaciones de carácter familiar. Para él, al agregar valor a su producción hay la intención de querer cambiar para permanecer en el campo, y es signo de estar harto de su situación actual. El hartazgo o la inconformidad “no únicamente es un estado que se desprenda de condiciones objetivas de pobreza o de tener conocimientos de la ganancia del coyote, por ejemplo... tienen que ver también con la visión de que existe otra posibilidad, la ilusión de que el cambio es posible y conveniente.” (2010, 24).

Continuando con Martínez, esa sensación de disgusto e inconformidad surge en el productor al percibir que existe la posibilidad de cambiar su situación aunque la forma de lograrlo se presente como un reto difícil pero no imposible. Y el cambio implica estar dispuesto a pagar los costos de transacción (de gestión, de aprendizaje) de cómo funcionan los nuevos procesos y tecnologías a implementar y que él desconoce. Así como lo costos más importantes y difíciles de asumir que son “los costos implicados en buscar sinergia de acción entre varios, y el largo proceso de pasar del disenso al consenso sobre lo que hay que hacer, cómo hay que controlarlo y apropiarlo” (Ibid., 25). Para destacar la importancia de este concepto el autor menciona y documenta que un costo del sistema de precios fue evocada por primera vez por el economista Ronald Coase, en su artículo *The Nature of the Firm* (1937), en donde explica que: cuando se desea operar una transacción en un mercado, es necesario investigar a los contratistas, proporcionarles cierta información necesaria y establecer las condiciones del contrato, llevar a cabo las negociaciones que instauren un verdadero mercado, establecer una estructura de control de las respectivas prestaciones de obligaciones de las partes, etc. Este concepto permite explicar por qué todas las transacciones no son transacciones de mercado y, por lo mismo, la existencia de empresas o firmas empleadas; sin embargo, asegura el autor, John Kenneth Arrow es el autor de la expresión *costo de transacción*.

Por su parte, continuando con Martínez, Oliver Williamson fue quien desarrolló y formalizó la aproximación de las organizaciones económicas, a lo que denomina justamente la teoría de los costos de transacción. Williamson, reagrupa los costes de transacción en tres categorías:

1. Costos de investigación e información: son los costos incurridos en determinar si el bien necesitado está disponible en el mercado, quién tiene el menor precio, etc.
2. Costos de negociación y de decisión: son los costos necesarios para llegar a un acuerdo aceptable con la otra parte de la transacción, como la redacción de un contrato apropiado, por ejemplo.
3. Costos de vigilancia y de ejecución: son los costos necesarios para asegurar que la otra parte mantenga los términos del contrato y tomar acciones apropiadas si no se logra este cometido.

“Cuando un productor decide integrar procesos y agregar valor a su producción, y con ello hacerse autor de su propia transformación, incurrirá en muchos costos intangibles que podemos nombrar como costos de transacción.” (Ibid., 25-27).

## 2.2. Definición y tipo de Instituciones

Al establecer su postura sobre el institucionalismo, José Ayala coincide con North, los autores definen el concepto como:

Las reglas del juego en una sociedad más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.

El conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales

Los rasgos estructurales dominantes de una sociedad definen las características particulares de las instituciones, sin desestimar la gran influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas así como de las convenciones existentes, Con base en tal aseveración, Ayala (1999) propone la siguiente clasificación de instituciones:

De acuerdo con su formalización en la ley: Formales e informales.

- a) *Las Instituciones Formales*: son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y políticas. Se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir y son referidas al ámbito público.
- b) *Instituciones Informales*: son las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registradas en los usos y costumbres; son el fruto de la evolución de los códigos de conducta, de los valores, las ideas y tradiciones de las sociedades. son auto cumplidas. Las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas, están referidas al ámbito de la esfera privada, porque no existe poder público que obligue su observancia.

De acuerdo a su origen: sociales y estatales.

- a) *Sociales*: son las convenciones que se establecen en una determinada sociedad, y de creación espontánea voluntariamente observadas por los individuos, es decir, no es necesario el poder público para forzar coercitivamente su cumplimiento. Las sanciones son informales y descentralizadas, es decir, descansan en la responsabilidad de cada individuo y/o de pequeñas comunidades.
- b) *Estatales*: tienen su origen en la iniciativa del “tercer partido”, en este sentido son impuestas externamente a los individuos o a la comunidad y su cumplimiento es forzado coercitivamente por el Estado.

La efectividad de una Institución va a depender no solamente de sus objetivos y aceptación social, sino también de su propia capacidad para estimular un comportamiento

más cooperativo de los individuos en el intercambio. Para Ayala “la calidad de las políticas públicas y de las instituciones, es el factor decisivo que explica el crecimiento económico, los países que han sabido elegir las bien obtienen mejores resultados; en cambio, los que han hecho malas elecciones se estancan y aun retroceden”. (2003,41)

### 2.3. Instituciones y desarrollo rural

La pobreza y desigualdad que impera en los territorios rurales latinoamericanos son consecuencia de estructuras fuertemente arraigadas en la región que se sostienen gracias a instituciones ya sea formales e informales que tienden a estabilizarlas y reproducirlas. Proceso que es apoyado por los actores beneficiados que tienen el poder suficiente para preservar esas condiciones. Pero es necesario, comentan los autores, considerar que en cada territorio co-existen diferentes estructuras asociadas a intereses particulares, es decir, reglas formales e informales que regulan el comportamiento de los actores. Además, al interior de esas estructuras e instituciones surgen fricciones, tensiones y hasta contradicciones entre los diversos actores que a su vez interpretan y privilegian instituciones de acuerdo a intereses propios; aunque también hay actores reflexivos con capacidad de adquirir y desarrollar nuevas ideas y aplicarlas en la construcción del desarrollo y cambio institucional (Berdegú et al. 2012, 9).

En ese sentido, los principios de los nuevos paradigmas del desarrollo rural sustentable sientan sus bases en el incremento del capital humano y social y no solamente en el capital físico, situación que demanda de servicios profesionales aptos para atender esas necesidades, exigiendo a los organismos de asistencia técnica que amplíen la gama de servicios que brindan y privilegien un enfoque multidisciplinario.

Las reformas implementadas por el estado mexicano fueron promovidas por las élites en dirección de arriba hacia abajo, de tal manera que solamente cambiaban la distribución relativa de las áreas de influencia económica y política, pero “no se traducían en nuevas reglas del juego que favorecieran la creación de incentivos para una reforma a fondo y, sobre todo, de incentivos que brindaran la seguridad a los diferentes de que sus derechos serían defendidos.” (Ayala 2003, 43).

De acuerdo con el autor, las malas instituciones han mantenido y ampliado la pobreza y desigualdad social, la economía no crece o lo hace muy lentamente, los pobres no tienen acceso a servicios bancarios, seguros o contratos por la sencilla razón de que no pueden probar la propiedad de sus activos y en ocasiones, ni siquiera pueden acreditar su domicilio fiscal. Una reforma institucional que defienda los derechos de propiedad de los pobres contribuiría a generar riqueza.

El sector agrícola es uno de los más afectados por el atraso e ineficiencia de las instituciones, la pobreza es un mal endémico en el mundo rural, que solamente podría enfrentarse con instituciones que promuevan servicios básicos de educación, salud y abasto. Por otra parte el sector rural enfrenta el incremento en los costos de transacción y problemas graves de falta de información debido a: “la precariedad de los mercados, por ejemplo, provisión de bienes y servicios públicos, subsidios, transferencias, capacitación laboral, y capital humano y social.” (Ibid., 378). Además, el desarrollo de los mercados rurales no es un proceso espontáneo; existen factores desfavorables que influyen negativamente o lo bloquean, por ejemplo, el cumplimiento de la ley para la defensa y mantenimiento de derechos de propiedad y contratos.

La ausencia de financiamiento rural ha orillado a los pequeños productores a recurrir a préstamos con usura respaldados con las ventas adelantadas de cosechas o a la cooperación basada en las relaciones familiares, opciones que representan un elevado costo y no propician el desarrollo de las capacidades productivas de los agentes.

La pobreza y desigualdad que impera en los territorios rurales Latinoamericanos son consecuencia de estructuras fuertemente arraigadas en la región que se sostienen gracias a instituciones ya sea formales e informales que tienden a estabilizarlas y reproducirlas, como lo afirma Berdegú, et al. (2012). Este proceso es apoyado por los actores beneficiados que tienen el poder suficiente para preservar esas condiciones. Pero es necesario, considerar que en cada territorio co-existen diferentes estructuras asociadas a intereses particulares, es decir, reglas formales e informales que regulan el comportamiento de los actores. Además, al interior de esas estructuras e instituciones surgen fricciones, tensiones y hasta contradicciones entre los diversos actores que a su vez interpretan y privilegian instituciones de acuerdo a intereses propios; aunque también hay actores reflexivos con capacidad de adquirir y desarrollar nuevas ideas y aplicarlas en la construcción del desarrollo y cambio institucional (Ibid., 9).

En ese sentido, los principios de los nuevos paradigmas del desarrollo rural sustentable sientan sus bases en el incremento del capital humano y social y no solamente en el capital físico, situación que demanda de servicios profesionales aptos para atender esas necesidades, exigiendo a los organismos de asistencia técnica que amplíen la gama de servicios que brindan y privilegien un enfoque multidisciplinario.

## 2.4. Desarrollo Territorial Rural

El entorno político, económico e institucional en el cual surgieron las iniciativas locales ha cambiado, al respecto, Vázquez-Barquero (2009) argumenta que las iniciativas de desarrollo local implementadas en América Latina en las últimas décadas, ha demostrado su utilidad para abordar los problemas de la crisis y propiciar la recuperación económica. El autor plantea que la crisis es una fase del ciclo, en la que surgen condiciones que darán lugar a la recuperación económica. Sen (2001) en su enfoque de capacidades, sostiene que el eje central de las transformaciones y cambios de la economía y la sociedad es la creatividad humana, y que es gracias a las capacidades de los recursos humanos, y específicamente, gracias a la capacidad creativa y emprendedora de la población, como se produce el progreso económico y social. Desde esta perspectiva, “la eficacia de las políticas de desarrollo y, por lo tanto, la recuperación económica dependería de las acciones públicas que diseñan y gestionan los actores locales...las políticas de desarrollo local definen sus acciones con un enfoque territorial” (Vázquez-Barquero 2009, 6-8).

Las localidades y territorios están dotados de un conjunto de recursos, que representa su potencial de desarrollo, de tal manera que el resultado de iniciativas locales está condicionado por ese potencial y la capacidad de organización de los actores locales de la población. La estrategia de desarrollo local conviene plantearla de forma diferente en cada caso, ya que “las necesidades y demandas de las localidades y territorios son diferentes, las capacidades de los habitantes y de las empresas cambian, y, además, cada comunidad visualiza de forma diferentes las prioridades que deben incorporar las políticas de desarrollo.” (Ibid., 9).

Con la globalización, los territorios se hallan inmersos en un entorno competitivo y de turbulencia en donde resulta importante visualizar objetivos de crecimiento a largo plazo, identificar proyectos que promuevan la transformación progresiva del sistema económico, incorporando conocimiento en tejido productivo al mismo tiempo que se crean y modifican las instituciones que favorezcan al proceso de desarrollo.

La política de desarrollo regional tradicional tenía una visión de oferta basada en el modelo de crecimiento concentrado, el nuevo enfoque de desarrollo local tiene un enfoque de demanda y se orienta a la satisfacción de las necesidades de los agentes productivos mediante “el fomento del desarrollo de los territorios con potencial de desarrollo competitivo” (Vázquez-Barquero 2005, 43).

La nueva propuesta tiene carácter endógeno con enfoque territorial y considera que “la historia productiva de cada localidad, las características tecnológicas e institucionales del contexto o entorno, y los recursos locales condicionan el proceso de crecimiento” (Ibid., 44). De esta aseveración se deduce que en la implementación de políticas públicas, que constituyen el factor externo, se debe recurrir además, a los factores endógenos de cada territorio, son ellos, los actores locales con capacidad de transformar su entorno y condiciones de producción los responsables del proceso de cambio con su participación en la toma de decisiones de inversión en cada proyecto que se propongan impulsar.

El desarrollo económico es un proceso que se caracteriza por su dimensión territorial, no sólo debido a los efectos espaciales de los procesos organizativos, tecnológicos e institucionales, sino también por el hecho de que cada país, cada región, y cada ciudad son

el resultados de una historia en la que se ha ido configurando, precisamente, el entorno institucional, económico y cultura.

El modelo de desarrollo con enfoque territorial se inspira en la iniciativa comunitaria. Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (LEADER) surgido como una medida de la política de desarrollo rural de la Unión Europea (UE). Se destaca, de acuerdo a Olvera, Carzola y Ramírez (2009), por involucrar en los procesos de planeación y gestión de su propio crecimiento a todos los actores locales. Aunque en 1975 ya se hablaba de desarrollo territorial, con LEADER I se acuñó el término y se puso en práctica, y por la experiencia favorable de 1994 surgió LEADER II, que introdujo dos elementos:

- a) El carácter innovador que fomenta el desarrollo de soluciones nuevas, específicas y diferentes, revalorizando los recursos endógenos, y
- b) La cooperación transnacional, mediante la creación de redes para superar el aislamiento entre las zonas rurales.

LEADER fue la base de un nuevo modelo que incluyeron Ramos y Delgado (2003):

1. Un enfoque territorial.
2. Una estrategia de abajo hacia arriba.
3. Un enfoque integrado.
4. Las alianzas horizontales.
5. La colaboración en redes.
6. Un carácter innovador.
7. La descentralización promovió la diversificación interna y la integración externa.

En los que se refiere a México, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable aprobada en nuestro país en el 2001 se advierte un enfoque territorial, en donde el territorio rural a partir de sus recursos naturales, representa el ámbito en donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos, propios de un efecto de localización y apropiación territorial a partir del hecho de que los recursos naturales son factores de producción localizados.

Sobre la concepción de desarrollo Boisier, sostiene que “desarrollo” es la utopía social por excelencia, un concepto nunca alcanzable ni recuperable. Cuando un grupo social está a punto de lograr *su propia idea de desarrollo*, inmediatamente cambia sus metas, lo que ha dado origen a diferencias analíticas sobre el concepto y una variedad de interpretaciones. De esta forma tenemos: “desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo humano y...otros más.” (Boisier 1999, 6). A continuación se mencionan los principales elementos que caracterizan las diferentes concepciones arriba mencionadas de acuerdo al autor:

*Desarrollo territorial;* se refiere al Territorio, todo recorte de la superficie terrestre.

*Desarrollo regional;* el desarrollo regional consiste en un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado “región”) que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de talo comunidad y habitante de tal territorio. Obsérvese la complejidad de esta definición al combinar tres dimensiones: una dimensión espacial, una dimensión social y una dimensión individual. El “progreso” de la región debe entenderse como la transformación sistemática del territorio regional en un sujeto colectivo (cuestión que muchos, por razones ideológicas, discuten); el “progreso” de la comunidad

debe entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y el logro de una percepción de pertenencia regional y el “progreso” de cada individuo debe interpretarse como la remoción de toda clase de barreras que impiden a una persona determinada, miembro de la comunidad en cuestión y habitante de la región, alcanzar su plena realización como persona humana.

*Desarrollo endógeno*; se refiere a la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. (Ibid., 6-12).

*El desarrollo humano*; puede describirse como el “proceso de ampliación de las opciones de la gente...Más allá de esas necesidades, la gente valora además beneficios que son menos materiales. Entre ellos figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere además tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. En tanto miembros de familias y comunidades, las personas valoran la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia”... reúne sólo tres componentes del Desarrollo Humano: calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento.”<sup>4</sup>

Por su parte, Vázquez-Barquero define el *desarrollo local* como:

Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad

---

<sup>4</sup>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 1996 (55/56), citado por (Boisier 1999, 3)

suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local. (1988, 129)<sup>5</sup>

Francisco Alburquerque, tiene una gran proximidad a la idea anteriormente expuesta de desarrollo territorial, aunque la denomina como *desarrollo económico local* (DEL). Para él, la propuesta tiene implicaciones históricas y la ubica en el contexto actual. “Las exigencias del nuevo modelo de acumulación plantean una apuesta basada en el acceso a la información estratégica y al conocimiento, lo cual obliga a dar prioridad a la calidad de los recursos humanos y a sus condiciones de participación en los procesos productivos” (2001, 676). De acuerdo a esta idea, la participación de los actores ya sean públicos o privados en las iniciativas locales es determinante para el desarrollo local, y para que este proceso tenga éxito, es necesaria la creación y transformación de las instituciones adecuadas para el desarrollo local.

### Desarrollo sustentable

Bajo esta perspectiva, se parte del hombre, de sus necesidades, de su inventiva, de sus instituciones, para desde ahí acercarse a la naturaleza y no al revés. Otorga a los pobres una atención preponderante, se subraya como un elemento nuevo, los límites físicos que el medio ambiente y los recursos naturales ponen al crecimiento económico para satisfacer las necesidades de la generación presente y futura; se expresa inquietud frente al aumento de la población y advierte que no debe ir más allá de la capacidad de soporte de los ecosistemas. El desarrollo sustentable conlleva una postura ética, valores y un planteamiento

---

<sup>5</sup>Vázquez Barquero, A. (1988), *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Editorial Pirámide, Madrid. Citado por (Boisier, 1999,11)

democrático: la igualdad de oportunidades en la actividad económica, por último, critica duramente a la forma de desarrollo de los países industrializados del norte, por su exceso de consumo material mercantil y el consiguiente deterioro del medio ambiente.

Desde el punto de vista de Amartya Sen, al ponderar el valor del medio ambiente es importante considerar el impacto que éste tiene en las vidas humanas. El valor del medio ambiente no puede ser una simple cuestión de lo que existe, pues también consiste en las oportunidades que ofrece la gente...el asunto del medio ambiente no es sólo un asunto de preservación pasiva, sino también de búsqueda activa al pensar en los pasos que pueden darse para detener la destrucción ambiental, tenemos que incluir la intervención humana constructiva (Sen 2010, 278-279).

Desde el enfoque de las capacidades y desde su punto de vista de la libertad, Sen sostiene que el proceso de desarrollo por sí mismo puede mejorar nuestro poder para intervenir con efectividad y razonamiento en el cuidado de los recursos naturales, al extender la educación y mejorar su calidad el individuo toma conciencia de la cuestión ambiental. “En general, concebir el desarrollo desde la perspectiva de la libertad efectiva de los seres humanos promueve la capacidad de acción constructiva de las personas comprometidas en actividades benéficas para el medio ambiente, directamente dentro del dominio de los logros del desarrollo”. (Ibid., 278)

#### 2.4.1. Criterios operativos del enfoque de DTR

La fortaleza del desarrollo local como una opción para enfrentar la crisis económica radica como lo sostiene Vázquez-Barquero (2009), en que es una estrategia que enfoca la cuestión del ajuste productivo con visión territorial, lo cual le permite ofrecer soluciones

concretas a la problemática que se presenta en territorios específicos y echar mano precisamente de ese potencial de desarrollo que no se utiliza a causa de la crisis. Y destaca la importancia de la incorporación de conocimiento en la formación de recursos humanos en el impulso al proceso de desarrollo:

Si hay un objetivo específico de la política de desarrollo local, ese es la formación de los recursos humanos, ya que a través de ella se incorpora conocimiento en la producción de bienes y servicios y en la gestión de la propia estrategia de desarrollo. Cuando las acciones de formación se insertan en la estrategia del desarrollo, la mejora de la calidad de los recursos humanos propicia el aumento de la productividad, estimula la competitividad, e incluso afecta al modelo cultural en el que se apoya el proceso de desarrollo. (Ibid., 11).

El autor plantea esta estrategia de desarrollo local como una política participativa en donde la responsabilidad del diseño y ejecución de las acciones en la búsqueda del progreso social y el desarrollo sostenible proviene de los actores locales. Y señala como un riesgo en los resultados, el hecho de la imposición unilateral, ya sea localmente o desde el exterior, de acciones que condicionan los objetivos propuestos.

Para ubicarse en los criterios operativos del Desarrollo Territorial Rural (DTR) primeramente se presenta la definición de Schejtman y Berdegué (2003), para quienes es “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”, en donde “la transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos”. Por otra parte, al desarrollo institucional le asignan el papel de estimulador y facilitador en la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes. Así como la influencia que las instituciones tienen sobre el incremento de las oportunidades para que la población pobre participe del

proceso de desarrollo y de sus beneficios. A continuación se señalan los criterios que según estos autores se consideran en el DTR.

Criterio 1. La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de DTR.

Destaca la interdependencia de la transformación productiva y del desarrollo institucional: la competitividad, el carácter sistémico de ésta, la innovación tecnológica, la construcción de vínculos con mercados dinámicos, y las relaciones urbano-rurales, son impensables sin contratos, redes que permitan el acceso a conocimientos y habilidades, alianzas entre agentes que se complementan para el logro de objetivos compartidos a lo largo de una cadena productiva y espacios de concertación público-privados.

Criterio 2. Los programas de DTR deben operar con un concepto.

Para la propuesta del DTR, el concepto de lo rural, cuando el objetivo es la superación de la pobreza, debe necesariamente incluir el o los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales.

Criterio 3. Para los programas de DTR, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.

En el caso de “territorios predeterminados” al definir el ámbito del proyecto de desarrollo, lo que corresponde es ajustar a ellos nuestros objetivos. En otros casos, los territorios surgen como una potencialidad que un proyecto de desarrollo puede contribuir a materializar aquí se habla de “territorios producidos” o por construir, en el sentido de que

es a partir de ese hecho exógeno que es posible que los actores del proceso de desarrollo construyan una “identidad territorial.”

Criterio 4. Los programas de DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios.

Dada la gran variedad de situaciones o de configuraciones territoriales, es importante proponer una tipología de configuraciones territoriales a partir de criterios que se consideren relevantes.

Criterio 5. Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio.

La heterogeneidad social es una característica reconocida de la América Latina rural. La respuesta convencional en las políticas de superación de la pobreza ha sido la focalización, entendida frecuentemente como asegurar que solo los pobres participen de los recursos y actividades de los programas.

Los sectores rurales pobres pueden por sí mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias, a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otras determinantes del desarrollo a la que los pobres sólo accederán a través de puentes que los vinculen con otros agentes económicos y sociales. La promoción de la concertación social, es tarea ineludible del DTR.

Criterio 6. Los programas de DTR deben considerar las combinaciones de cuatro posibles rutas de salida de la pobreza.

El instrumental se reduce a combinaciones ad hoc de un conjunto limitado de estrategias maestras: la vía agrícola, la vía rural no agrícola, la vía de la migración, y la vía de las redes de protección social. Es importante destacar que en las tres primeras alternativas, se debe incluir tanto el auto-empleo como el empleo asalariado.

El programa mexicano de apoyo a los denominados productos comercialmente no tradicionales –pero que constituyen la base de sistemas agrícolas antiquísimos- está orientado a promover las exportaciones de este tipo de alimentos “étnicos”, ante la enorme demanda de millones de mexicanos emigrados a los Estados Unidos.

Criterio 7. Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional.

Entendemos por arquitectura institucional al conjunto formado por las instituciones y las organizaciones. Para efectos de la implementación del enfoque de DTR, nos encontramos frente a un verdadero vacío en lo que hace a la arquitectura institucional, pues generalmente no existen ni organismos ni instituciones que puedan abordar de un modo integral la problemática del desarrollo rural entendida en los términos enunciados.

Criterio 8. Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

La apreciación de los tiempos útiles por parte de los distintos agentes del DTR, es muy variable y contradictoria. Los técnicos y las agencias acostumbran a operar con horizontes de alrededor de cinco años, para los políticos, los tiempos están regidos por los ciclos electorales, que a nivel local tienden a ser muy cortos, de entre dos y cuatro años; para la población del territorio, sus tiempos son tanto más breves cuanto más acuciantes

sean sus carencias. El DTR requiere conciliar esta preeminencia del corto plazo, con los tiempos requeridos para la maduración de procesos sustantivos de desarrollo, que son significativamente más largos, generalmente de más de una década (Ibid., 32-44).

## 2.5. El enfoque capacidades

El concepto de desarrollo humano acuñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene sus antecedentes en el enfoque de necesidades básicas. Desde esta perspectiva se cambia la concepción del desarrollo centrado en la dimensión material orientado a la ampliación de capacidades productivas, hacia un desarrollo centrado en el ser humano con múltiples dimensiones orientado a la ampliación de las capacidades humanas. “Se pasó a caracterizar el desarrollo como el proceso de ampliación progresiva de las oportunidades y capacidades de las personas, individual y colectivamente consideradas” (Alonso 2006, 168). En la base de este cambio se encuentran las aportaciones teóricas de Amartya Sen, premio Nobel de economía, de 1998.

De acuerdo con esta idea, Boisier sostiene que las ideas de Amartya Sen, de Mahbubul Haq, de Richard Jolly y otros han inspirado la concepción del desarrollo y la nueva forma de medir el desarrollo a través del concepto de un Índice de Desarrollo Humano que por razones metodológicas, señala el autor, sólo considera tres componentes del Desarrollo Humano: calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento incorporados en los informes del PNUD desde comienzos de los noventa como se observa en el correspondiente al año 1996.

El desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente. Más allá de esas necesidades, la gente valora además beneficios que son menos

materiales. Entre ellos figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere además tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. En tanto miembros de familias y comunidades, las personas valoran la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia (Boisier 2001, 3).

La globalización tiene una perspectiva histórica como lo señala Sen (2002, 223), ha estado presente y ha contribuido al progreso desde hace milenios con la difusión de la cultura, el conocimiento, la ciencia y tecnología, a través de los viajes, el comercio y las migraciones. “Detenerla habría ocasionado daños irreparables al progreso humano.” El problema para el autor, radica en la desigualdad en la distribución del ingreso y las asimetrías del poder económico, social y político a nivel internacional y al interior de las naciones. En el contexto de la globalización, es necesario garantizar que los pobres del mundo obtengan aquello que necesitan, lo cual requiere de una profunda reforma institucional.

El mundo de Bretton Woods del cual heredamos la arquitectura económica, financiera y política ya no es el mismo de hoy, continúa Sen, y es necesaria una revisión a fondo de su estructura institucional. Pero advierte que ya se muestran indicios del cambio de las instituciones internacionales en el hecho de que al menos formalmente en objetivo del Banco Mundial se incorpore la intención de eliminar la pobreza al replantear la carga de la deuda sobre los países pobres. Pero es necesario reflexionar no sólo sobre las tareas dictadas por una ética global sino también sobre la necesidad concreta de poner las instituciones internacionales al servicio del mundo y de extender el papel de las instituciones sociales en cada país; considerar “la complementariedad entre instituciones

diversas, entre ellas el mercado y los sistemas democráticos, las oportunidades sociales, las libertades políticas y otros elementos institucionales, viejos y nuevos. Promover instituciones innovadoras para afrontar los problemas esenciales planteados por las dudas globales.” (Ibid., 226). Vázquez-Barquero se refiere al enfoque de capacidades en donde señala:

Sen, sostiene que la creatividad del ser humano está en el centro de las transformaciones y cambios de la economía y la sociedad, ya que es gracias a las capacidades de los recursos humanos, y específicamente, gracias a la capacidad creativa y emprendedora de la población, como se produce el progreso económico y social. (Vázquez-Barquero 2009, 7).

En su enfoque de capacidades, sostiene que lo que somos como individuos y lo que podemos o no podemos realizar depende de las diferentes características físicas y sociales de las que estamos dotados y de nuestro ingreso. Los seres humanos sostiene el autor, “comenzamos a vivir con diferentes dotes de riqueza y compromisos heredados. Habitamos en diferentes ambientes naturales, algunos más hostiles que otros. Las sociedades y comunidades de las que formamos parte nos ofrecen diversas oportunidades de lo que podemos o no podemos hacer” (Sen 1997,32). La diversidad de nuestras características y circunstancias externas nos ubica en determinada posición en la organización social, lo cual se puede considerar desde dos puntos de vista distintos, “el primero se refiere a los objetivos alcanzados y el segundo a la libertad para llegar a alcanzarlos. La realización de los objetivos atañe a aquello que nos *ingeniamos* por conseguir y la libertad concierne a la *oportunidad real* que tenemos para alcanzar aquello que valoramos” (Ibid., 45).

El enfoque de capacidad se refiere a “la libertad que una persona realmente tiene para hacer esto o aquello, las cosas que le resulta valioso ser o hacer para hacer cosas que tenga razón para valorar” (Sen 2010, 261-263).

Para este enfoque, los principales criterios del éxito se concentran en la vida humana y no solamente en el ingreso o mercancías que posea una persona, como lo sostiene la economía tradicional. Sen plantea en su propuesta que un cambio de énfasis que pase de la concentración en los medios de Vida a la concentración de las oportunidades reales de vivir mejor. El enfoque de la capacidad está particularmente interesado en trasladar este énfasis en los medios a la oportunidad de cumplir los fines y a la libertad sustantiva de realizar esos fines razonados, el núcleo del enfoque de la capacidad no es entonces sólo lo que la persona realmente termina por hacer, sino también lo que ella es de hecho capaz de hacer, elija o no aprovechar esa oportunidad (Sen 2010,263-265; 2004,59).

## 2.6. El enfoque de cadenas productivas

Tradicionalmente, ha predominado una visión excesivamente localizada, limitada y hasta no competitiva, orientada a la producción primaria y basada en la exportación de materias primas, sin generar valor agregado. Un enfoque alternativo tiende a privilegiar iniciativas como la integración de cadenas productivas que favorecen la creación de riqueza y el desarrollo microeconómico.

El resurgimiento de espacios de producción local cuenta con el apoyo de amplios sectores en muchos países, este proceso se ha promovido por instituciones académicas, gubernamentales y de cooperación internacional, como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de algunos gobiernos progresistas. Estos movimientos locales de producción están vinculados al desarrollo de cooperativas y emprendimientos productivos de pequeños productores individuales (Mercado y Córdova, 2011).

Van der Hayden (2006) sostiene que el enfoque de cadenas productivas mejora la calidad del análisis y contribuye en el incremento de la competitividad de productos primarios promoviendo la definición de políticas consensuadas entre los diferentes actores de la cadena. De acuerdo al autor, este enfoque se usa en trabajos de investigación en economía agrícola en países europeos principalmente desde los años setenta. Y argumenta que las cadenas productivas no son estructuras que el estado construye, sino que su existencia surge de las relaciones que los actores establecen en un sistema de producción, comercialización y acceso al mercado.

Bajo la perspectiva del neo institucionalismo y en el contexto de las reformas implementadas en los años noventa, se transfieren funciones con las tradiciones, rutinas y rezagos del modelo original, se generaron cambios importantes y en especial la conformación de un marco regulatorio en el que se origina la política de integración de cadenas ante la necesidad de impulsar el desarrollo del sector con una perspectiva de competitividad agroalimentaria en donde los principales agentes promotores de la estrategia son los propios productores, las instancias gubernamentales completarán los esfuerzos colectivos.

#### Cadena productiva

Es un sistema constituido por actores interrelacionados y por una sucesión de operaciones de producción, transformación y comercialización de un producto o grupo de productos en un entorno determinado. Se entiende por cadena de producción al conjunto de agentes económicos que participan directamente en la producción, después en la transformación y en el traslado hasta el mercado de realización de un mismo producto

agropecuario". (Duruflé, Fabre y Young, 1998). Es una herramienta técnica participativa, para el diagnóstico de un rubro y la identificación de soluciones a los problemas que enfrenta el mismo. Cadenas productivas, cadenas de valor y agrupamientos industriales, o grupos estratégicos, o cadenas agroalimentarias, entre otros, son conceptos similares, diferenciados por el propósito al que sirven y formulados en función a este propósito. (Villacorta, Quiroga y Zubieta 2003, 143).

Para que prospere el enfoque de cadenas productivas, es importante que los productores cuenten con una base organizativa mínima, que se ubique además por encima del nivel gremial, que sea fuerte en el aspecto económico, además de que los productores sepan qué es lo que buscan con su organización y una estrategia definida de cómo lograrlo.

Si las instituciones funcionan como reglas del juego (rutinas, procedimientos, formas contractuales y organizativas) tienen la capacidad de ordenar los comportamientos de una organización y cadena productiva, por lo que se constituyen en un referente estratégico. Las mismas son válidas y funcionan, aún a pesar de que no estén escritas, ni se plasmen en normas jurídicas, sin embargo, requieren de legitimidad y estabilidad en el tiempo. (Álvarez et al. 2008).

Estas últimas condiciones se las puede brindar i) el liderazgo o autoridad de alguna de las partes, ii) la coerción de las instituciones y, iii) la confianza y cooperación que puede predominar entre los actores. Ante la debilidad que el propio Estado se ha asignado y ante la falta de desarrollo organizativo, es la primera opción la que se viene imponiendo en casos de América Latina y, en específico, de México. (Ibid.)

Para estos autores la política que impulsa la integración de cadenas es una respuesta a la necesidad de revitalizar el desarrollo del sector agropecuario, donde los agentes privados se asumen como principales promotores de la estrategia y las instituciones gubernamentales completan los esfuerzos colectivos. El objetivo principal en la instrumentación de esta estrategia, es que el sector primario se apropie de eslabones de la cadena hacia atrás, con el abasto de insumos y bienes de capital y hacia delante de los de comercio, transformación, distribución y consumo.

Así mismo afirman que cuando los productores se organizan y capacitan y perciben que pueden recibir beneficios de establecer relaciones simétricas y distribuir el valor agregado a lo largo de una cadena productiva y además se conocen, hay relaciones de convivencia, proximidad y confianza es cuando existen condiciones para la cooperación y el establecimiento de relaciones contractuales que le den certidumbre en el proceso de negociación, en una lógica del juego de ganar- ganar, al respecto. Sobre esta idea, Van der Heyden afirma que: “Una cadena productiva es competitiva cuando sus actores han desarrollado capacidades y condiciones para mantenerse y aumentar su participación en el mercado de manera sostenible...tiene que ver con las habilidades, actitudes, talentos, competencias, visión empresarial de sus actores.” (2006, 16).

Para el desarrollo de cadenas productivas de acuerdo con Álvarez et al. (2008) es importante que se construyan relaciones consensuadas, estables y de largo plazo. Para lograr la eficacia del programa es importante que los productores desarrollen la capacidad de controlar sus recursos, pero las condiciones de descapitalización en que se encuentran actualmente los productores, como consecuencia de las políticas estructurales primero y posteriormente con la entrada al TLCAN y el paulatino retraimiento del estado, la inversión

en bienes públicos se encuentra abandonada, de tal forma que el control sobre los recursos está en los actores y grupos con un mayor nivel de capitalización.

Estos autores señalan también que en los programas de asistencia técnica y capacitación, la mayoría de los servicios se orientan en los productores primarios y se enfocan en la actividad primaria, pero es importante el acompañamiento en la gerencia de empresas, organizaciones, tecnología de alimentos, calidad e inocuidad de insumos.

Para que una cadena sea sostenible es fundamental la participación de las personas y sus organizaciones con la aportación de opiniones en la formulación de propuestas que reflejen las necesidades e intereses de los propios actores. Van der Heyden lo plantea como “la necesidad de generar un proceso en el cual el compromiso de los actores sea tal que se faciliten los procesos de empoderamiento, traducidos en primera instancia en la formulación de propuestas, en la toma de decisiones para la intervención y en el monitoreo del desarrollo de la cadena y su situación como actores” (2006, 20). Así mismo, el autor afirma que trabajar de manera participativa desde el análisis permite:

- conseguir información confiable (en grupos, se reduce el riesgo de que la gente no describa la verdadera realidad de una situación);
- mejorar el conocimiento de la realidad de los otros actores, y así contribuir a romper prejuicios establecidos entre los actores de una cadena;
- facilitar condiciones para la generación de confianza y respeto entre los actores;
- promover la sinergia entre los actores directos e indirectos de la cadena;
- recuperar las visiones de diferentes actores;

- desarrollar capacidades en los actores y actoras para la construcción de una visión integral y consensuada de la cadena;
- facilitar el paso del análisis a la acción, y;
- fomentar la apropiación de los resultados y un mayor involucramiento en la acción.

### **Capítulo III. Propósito y esencia del Programa Integral de Formación, Capacitación y consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales**

El esquema de proyectos estratégicos se perfiló como la vía más eficiente para orientar el financiamiento y promover la integración económica a partir de cadenas productivas. Este proceso requería de implementar acciones orientadas a preservar y mantener los recursos del patrimonio crediticio y asegurar la misión de Financiera Rural (FR). Todo lo anterior implicaba de acuerdo a De Oliveira, Quesnel y Valencia (2010) desarrollar las competencias necesarias de los integrantes de las organizaciones de productores para impulsar la constitución, operación y fortalecimiento de su desempeño como Intermediarios Financieros Rurales (IFR).

El punto de partida de la política de integración de cadenas productivas impulsada por FR, está representado por el papel activo de los productores rurales y sus organizaciones mediante la implementación de un corporativo de empresas que asumen las funciones económicas generadas en la cadena de valor de sus productos.

En la identificación de regiones y grupos de productores con potencial de desarrollo de cadenas productivas, se requiere del desarrollo de capacidades o competencias de los actores del proceso productivo, tomando como base la elaboración de diagnósticos en donde se identifican potencialidades y limitaciones, continuando con la elaboración e instrumentación de planes de negocios y diseño de productos con las condiciones demandadas por el mercado, como instrumentos de toma de decisiones para la planeación técnica que garantice la sustentabilidad de las empresas rurales, mediante acciones de

capitalización, uso de créditos oportunos, y aplicación de tecnologías apropiadas para la realización de los procesos productivos y la comercialización segura de los productos.

En ese sentido y dada la importancia que tiene el Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales (Programa Integral) en la política de integración de cadenas productivas, se considera relevante su análisis.

### 3.1. El Programa Integral, su origen

En la Ley Orgánica de la Financiera Rural (FR), publicada el 26 de diciembre del 2002, se establece en su artículo 2 que la institución tiene como objeto de política pública, coadyuvar a la realización de la actividad prioritaria del Estado para impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales y otras actividades económicas vinculadas al medio rural, así como a mejorar el nivel de vida de su población, a través del otorgamiento de crédito, de manera sustentable y de la prestación de otros servicios financieros a los productores. En esta Ley se reconoce al financiamiento del campo mediante el crédito como una actividad prioritaria del Estado. Se enfatiza la importancia del apoyo crediticio en la actividad primaria agropecuaria y forestal y revalora la responsabilidad y el papel central del Estado en el desarrollo económico del medio rural.

Las Reglas de Operación (RO) fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 2004 para establecer la forma en que se operarían los recursos de este Programa, en cumplimiento con la Ley Orgánica de la Financiera Rural a través de la Dirección General Adjunta de Fomento y Desarrollo. Para su operación en el año 2008, la normatividad vigente que regula al programa se encuentra contenida en las Reglas de

Operación (RO) de los Programas de Apoyo de la Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural, que se publicaron el 30 de diciembre de 2007. Se plantea como objetivo el facilitar el acceso y uso óptimo de los recursos crediticios a través del desarrollo de procesos de integración económica, mediante el otorgamiento de apoyos para diseñar, incubar y fortalecer empresas rurales, organizaciones de productores, intermediarios financieros rurales, entidades dispersoras y microfinancieras, así como para la capacitación y formación de prestadores de servicios.

De acuerdo a las RO lo anterior se logrará a través de la promoción en el diseño, incubación y fortalecimiento de las empresas rurales y las organizaciones de productores, así como de los Intermediarios Financieros Rurales (IFR), Entidades Dispersoras (ED) y Microfinancieras.

El Programa Integral, de acuerdo a las RO de ese año contempla tres Componentes:

- a) Componente de Diseño, Incubación y Fortalecimiento de Empresas Rurales y Organizaciones de Productores.
- b) Componente de Diseño, Incubación y Fortalecimiento del IFR, ED, y Microfinancieras.
- c) Componente para la Formación, Evaluación, Acreditación y Certificación de los Prestadores de Servicios.

### 3.2. Las Reglas de Operación 2012

En las RO de los Programas de Apoyo de la FR para acceder al crédito y fomentar la integración económica y financiera para el desarrollo rural 2012 (SHCP, DOF, 27-12-2011), se establece que la FR Contribuye con la política de Financiamiento para el Desarrollo Rural Sustentable, promueve el desarrollo de un sistema financiero múltiple en sus modalidades, instrumentos, instituciones y agentes y constituye un instrumento del Gobierno Federal para el financiamiento de los productores y constitución, desarrollo, fortalecimiento y organización de Empresas de Intermediación Financiera.

Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales

- a) Componente de integración y desarrollo de sujetos de crédito
- b) Componente de formación de capital humano

El objetivo explícito de los programas de la Financiera Rural incluidos en las Reglas de Operación, 2011, es contribuir a fortalecer e impulsar la inclusión financiera de los Productores, sus empresas rurales y organizaciones, etc., mediante el otorgamiento de apoyos y servicios que promuevan el desarrollo de capacidades productivas del sector rural, permitan la administración de riesgos crediticios, disminuyan los obstáculos para el acceso al crédito y fomenten la integración económica de cadenas productivas en las zonas rurales.

Específicamente el Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales, tiene como objetivo ampliar el acceso a servicios financieros y mejorar el uso y aprovechamiento de los recursos crediticios que

reciban actores socioeconómicos económicos rurales incluidos sus instituciones y dependencias de la Administración Pública, mediante apoyos financieros, de capacitación y consultoría para el acompañamiento empresarial y la Financiera Rural

EL Componente de formación de capital humano del Programa Integral

Le permite desarrollar recursos humanos para atender a Productores, Empresas Rurales, Unidades de Negocios, IFR y ED. Este integra los siguientes apoyos:

- 1) Maestría Tecnológica para Prestadores de Servicios,
- 2) Maestría Tecnológica para Recursos Humanos Institucionales.

### 3.3. El esquema de proyecto estratégico

La Financiera Rural (FR) establece una Política de Integración Económica para el Fomento y promoción de Negocios, mediante la cual se busca apoyar a los productores rurales para que asuman eslabones de las cadenas productivas adicionales a la producción primaria. Una estrategia capaz de modificar la estructura de la demanda, de generar procesos de integración económica y de resolver la atomización de las unidades productivas.

El instrumento de esta política son los Proyectos Estratégicos de Integración Económica, una iniciativa planificada de una organización de productores para el establecimiento de procesos de integración económica de cadenas productivas mediante el establecimiento de procesos de diseño, incubación y fortalecimiento de empresas rurales e intermediarios financieros rurales. El impulso a Proyectos Estratégicos representa la instrumentación de la Política de Integración de FR para modificar la estructura de la

demanda de crédito de los productores rurales, con el objetivo de que evolucionen y se constituyan como Intermediarios Financieros Rurales (IFR) y puedan operar en un futuro como banca de primer piso. Al respecto, la CEPAL observa en México una “escasa bancarización...un verdadero rezago en las áreas rurales” (2007, 28).

Por otra parte la UNAM sostiene que en la política de FR, “la capacitación, asesoría y consultoría se conciben como instrumentos del Estado para dar vigencia al desarrollo rural sustentable” (2008,32). La experiencia que dejó el extensionismo rural indica que un factor esencial en el impulso al desarrollo rural en el sector agropecuario es la participación de los productores. La capacitación propicia en los productores la iniciativa de conocer, incorporar y dominar nuevas tecnologías en sus procesos de trabajo. La propia dinámica del mercado los obliga a involucrarse activamente en la adopción de modernas técnicas y procedimientos que se requieren para la producción de bienes y servicios. En este contexto destaca la importancia del cumplimiento de normas y certificaciones si quieren participar del mercado o permanecer rezagados, la capacitación es un elemento importante en el proceso de cambio, considerando que el principal actor del desarrollo rural son los productores.

#### La Política de Integración Económica y el enfoque del desarrollo rural sustentable

El desarrollo rural es un proceso de largo plazo que incorpora desde su inicio objetivos que integran el equilibrio en los niveles ambiental, social y económico, de tal manera que garantiza el acceso a mejores condiciones de existencia plenas a las generaciones futuras.

El instrumento de vinculación entre la teoría y la práctica lo constituye el Proyecto Estratégico; presentando tres ejes de análisis:

*La dimensión económica* que fomenta la integración de la cadena productiva-red de valor que opera a través de planes de negocios los cuales mediante el trabajo organizado, se convierten en el eje generador de riqueza. Lo contrario de lo anterior significaría la inequidad o desproporcionalidad en la distribución de los valores generados a través del trabajo humano, conduciendo al aislamiento y la pobreza.

*La dimensión ecológica*, que debe propiciar la adecuación territorial que induzca la creación de planes de uso y manejo eficientes y responsables de todo tipo de recursos en su acepción ampliada, incluidos desde luego los derivados del trabajo humano; medios cuantificables en términos de las diferentes formas de manifestación de la energía. La expresión negativa de este eje se manifiesta como devastación, desequilibrio, agotamiento y explotación del entorno, en tanto que fuente natural insustituible.

*En su dimensión social*, el proyecto estratégico debe propiciar la participación de los grupos humanos en su más amplia y variada condición, lo que, consecuentemente, demanda la formación del sujeto social mediante planes de capacitación, a fin de cerrar la brecha entre lo sabe y lo que debe saber a partir del trabajo vivo, fuente primordial de aprendizaje, de bienes y servicios en pro de las organizaciones campesinas, de sus familias y comunidades. En su tendencia negativa, esta dimensión se expresa como exclusión, marginación y atomización del potencial humano en el trabajo y la producción.

La Política de Integración Económica impulsada por la FR a través del PIFCCP<sup>6</sup> e IFR's<sup>7</sup> procura la sustentabilidad de los proyectos productivos mediante la articulación estratégica de las empresas rurales, como vía fundamental para *hacer del crédito una verdadera palanca de desarrollo regional sustentable. Esto porque considera que más del 98% de los productores rurales en México participa sólo en la fase de producción primaria, con unidades productivas histórica y sistemáticamente desvinculadas, sin escalas ni estándares de calidad que les permitan un acceso más justo a los mercados.*

La posibilidad de que los productores logren agregar/ retener valor y acceder a los mercados de manera equitativa, depende no sólo de mejorar la eficiencia y calidad en la producción primaria sino, además, de movilizar sus capacidades organizativas hacia la apropiación de los eslabones para incidir en las condiciones de trabajo y vida de la población.

Bajo el esquema de proyecto estratégico se concibe al trabajo humano como el medio para transferir conocimientos y actitudes. El programa integral de FR se concibe desde el enfoque de trabajo-aprendizaje que está regido por algunas disciplinas científicas. Se parte del supuesto de que cualquier persona que tenga un dominio o experiencia relacionada con una actividad económica, puede capacitar a otra específicamente en esa actividad que domina y en la que tiene experiencia.

Las tesis capitales de la política de integración económica

---

<sup>6</sup> Programa Integral de Formación y Capacitación

<sup>7</sup> Intermediarios Financieros Rurales

Caetano, Quesnel, y Valencia (2010) destacan entre las tesis sustantivas de la Política de Integración Económica de Financiera Rural las siguientes:

1. La forma en que las poblaciones humanas generan y distribuyen el sustento de su vida, la economía, es la base material de su desarrollo.
2. El territorio es la base natural de toda riqueza, y el trabajo es la capacidad de comprender, controlar y transformar los recursos, a fin de aprovechar el mismo territorio para el sostén material de las sociedades en toda la complejidad de sus requerimientos físicos y simbólicos.
3. El valor (en tanto que riqueza material) se genera con el trabajo socialmente necesario para lograr que los resultados de la actividad productiva adquieran las características que satisfagan las necesidades humanas, tanto objetivas como subjetivas. Consecuentemente, el valor de un producto o servicio en el mercado, es la combinación de los recursos y el trabajo que representa.
4. La integración de las cadenas productivas desde la base social de los productores es necesaria para que mejoren el sustento de su vida en el medio rural, lo cual representa un cambio significativo en su actividad económica. Más aun cuando en México, hoy en día, el 98% de los productores rurales participan exclusivamente en la producción primaria, misma que sólo representa un máximo del 10% del valor que se genera y retiene en las cadenas de producción-consumo.
5. Todo cambio en las actividades humanas exige, indefectiblemente, aprendizaje, es decir, la generación de nuevos conocimientos, debido a que actuamos sobre la realidad a partir de la manera en que la comprendemos. Conocimiento y aprendizaje son condición fundamental para proyectar todo desarrollo.

6. El trabajo sólo es propiamente humano cuando implica y genera conocimiento. Concebido en su forma más amplia, el trabajo es la principal fuente y ámbito del aprendizaje de los seres humanos, tanto en lo que corresponde a las personas en lo particular, como a la existencia sociocultural de los grupos humanos y, en su dimensión más abarcadora, al origen y desarrollo de nuestra especie, Homo sapiens.
7. El aprendizaje consiste en el cambio de las estructuras de pensamiento y de significación, de percepción sensorial, de coordinación motriz, asimismo valorativas, y de relación social de las personas, afirmación consecuente con los resultados que arroja la investigación antropológica, neurológica, psicológica, epistemológica, semiótica y didáctica. El aprendizaje se construye por las personas en el ejercicio mismo de funciones y potencialidades múltiples. En este sentido, el conocimiento, en tanto que estudio y comprensión de la realidad, requiere del pensamiento abstracto y al mismo tiempo lo desarrolla.
8. La capacitación es estudio y aprendizaje en, sobre, y para el trabajo.
9. La capacitación es un factor estratégico del desarrollo rural en tanto que todo desarrollo implica modificación en las condiciones de trabajo y vida de la población, es decir, significa un cambio en su actividad económica, que (como tal) involucra necesariamente el aprendizaje de quienes la conducen y realizan.
10. Consecuentemente, los distintos actores que participan en el cambio (productores rurales, prestadores de servicio, personal institucional y otros) necesitan estudiar y aprender de su actividad viva y de la actividad de la gente con quienes se relacionan; proceso que adquiere mayor potencia cuando se conduce no sólo en forma intencionada, sino metódica y sistemática.

### 3.4. La importancia de la capacitación en el medio rural

El desarrollo incluye varias dimensiones además de la económica que inciden en el bienestar efectivo de los individuos y los grupos; implica además un proceso de aprendizaje y conocimientos. “La negación al acceso a mercados de productos se encuentran a menudo entre las privaciones que muchos pequeños agricultores y productores sufren bajo los convenios y restricciones tradicionales.” (Sen 2000,18). Para Sen, la libertad de participar en el intercambio económico tiene un papel básico en la vida social. En ese sentido, la aportación del conocimiento que se realiza a través de la capacitación fortalece las capacidades de los productores y contribuye en su libertad para decidirse a participar en los mercados o avanzar en su propio desarrollo sin depender tanto de los mecanismos del mercado.

La libertad política y las oportunidades económicas influyen en lo que la gente puede lograr positivamente. “Las medidas institucionales relacionadas con estas oportunidades se ven a su vez influenciadas por el ejercicio de las libertades de la gente a través de la libertad de participar” (Ibid., 16). Ello fortalece la capacidad de tomar decisiones en beneficio de sus comunidades.

Sobre el tema de capacitación, Eduardo Malagón señala que en los modelos educativos, en los ámbitos académico y laboral, así como en el lenguaje cotidiano suele separarse la capacitación y la educación. La capacitación se entiende como adiestramiento y se tiende a desmerecer su carácter educativo, esta reducción de la capacitación es insostenible tanto desde el punto de vista de la teoría como desde su práctica. Pero además, esta separación desvincula a la educación del campo productivo. Para él: “La capacitación

es una forma particular de educación que se refiere a los procesos de trabajo, en ese sentido la capacitación es educación en el trabajo, sobre el trabajo, para el trabajo.” (2011, 27). Bajo esta concepción, la educación debe preparar al hombre para saber ganarse la vida.

Por su parte Van der Heyden (2006) señala que el aprendizaje real se produce cuando es significativo, es decir, cuando la persona puede relacionar, lo que ya sabe con los nuevos contenidos a aprender. Un aprendizaje es significativo cuando tiene sentido, o sea cuando tiene utilidad en la práctica.

#### 3.4.1. El método trabajo-aprendizaje

En los servicios de capacitación y consultoría basados en la estrategia trabajo – aprendizaje tienen como propósito inducir en los productores la generación de competencias que los conduzcan a un estadio superior en las condiciones de desarrollo en sus actividades productivas y que considerando las siguientes vertientes:

- Los pobladores del sector rural y sus procesos de trabajo
- Cómo aprenden los adultos del medio rural
- Lo que se desea que aprendan los pobladores
- La formación de quien imparte o promueve la capacitación

El método trabajo - aprendizaje es un modelo flexible para la capacitación en el sector rural. Posibilita la transformación de los procesos de trabajo en procesos aprendizaje, entendido éste último como el desarrollo de estructuras de pensamiento, afectivas y psicomotoras que se generan en la interacción del hombre con su entorno, (esencialmente

en el proceso de trabajo). El método propone que la capacitación con pobladores del medio rural debe ser para el trabajo y en el trabajo.

Bajo este esquema, el proceso de capacitación requiere del conocimiento de quienes participan en la formación, quienes son, de dónde son, cuáles son sus intereses, su cultura, sus potencialidades, partir de los conocimientos existentes, previos de los participantes. Considerar que se trabaja con adultos que pueden compartir su realidad, conocimientos y experiencias. Y desde ahí empezar a construir el conocimiento, no desde cero. Es decir, se trata de una interrelación permanente entre saberes que se comparten con el diálogo y contribuyen en la construcción de conocimiento, en este proceso participan los capacitadores y productores, aportan lo que cada uno conoce y está presente en las instituciones de cada participante. Esto es, las reglas formales e informales, presentes en sus costumbres, valores, mitos, historia y cultura.

El proceso de capacitación desde la perspectiva del método de trabajo - aprendizaje de acuerdo con Malagón (2011, 16), se estructura como la práctica integrada de los tres siguientes procesos conceptualmente diferenciados:

**Diagnóstico:** Proceso de estudio, caracterización, explicación y comprensión de la dinámica económica-productiva.

**Planeación:** Proceso de proyección y programación para mejorar la dinámica económica-productiva.

**Aprendizaje:** Proceso de desarrollo de las estructuras cognitivas y afectivas, de las representaciones de la realidad y demás capacidades.

### 3.5. El modelo de formación

La FR y el COLPOS han unido esfuerzos para formar capacitadores, asesores y consultores rurales con competencias para el diseño, incubación y fortalecimiento de empresas e intermediarios financieros rurales.

La estrategia del programa se sustenta en el desarrollo de un *modelo de formación*, se diseñaron dos programas de la Maestría Tecnológica:

- 1) Maestría Tecnológica para Prestadores de Servicios,
- 2) Maestría Tecnológica para Recursos Humanos Institucionales.

El primer programa va dirigida a los prestadores de servicios y la segunda a los funcionarios de FR. Ambos programas responde a la necesidad de formar recursos humanos que eleven la calidad de los servicios de capacitación y consultoría que se brindan en el sector rural a través del PIFCCP e IFR's que tiene dos sistemas de evaluación: el Sistema de Gestión de Competencias Laborales y el Sistema de Gestión de Negocios.

El primero destinado al desarrollo de los conocimientos y las competencias laborales de los actores en el servicio (profesionistas) y los beneficiarios del mismo (productores), y que tiene como función principal servir para que los productores aprendan lo necesario para conducir con éxito su negocio.

El segundo sistema tiene como propósito central la aportación de soluciones tecnológicas y sistemas de gestión empresarial, y tiene como función principal servir para que los productores incorporen las soluciones tecnológicas pertinentes a su negocio

Estos Programas de Maestría plantean transformaciones desde los productores rurales a partir del conocimiento y con él los ubica como autores de su propio desarrollo la propuesta es convertirlos en empresarios, que superen la fase de producción primaria e incorporen valor a su cadena.

En lo que respecta a los funcionarios de la FR, al igual que los prestadores de servicios deben capacitarse para que también se transformen en acompañadores, así mismo señala que los prestadores de servicios deben desarrollar capacidades para hacer diagnósticos y planes de negocios participativos en procesos de diseño, incubación o fortalecimiento de un proyecto estratégico y con una visión de negocio viable, junto con los productores.

Por su parte, De Oliveira et al. Señala que el objetivo de la estrategia donde se inscriben las maestrías consiste entre otras cosas en promover la construcción de buenos sujetos de crédito y lograr la capitalización de los productores rurales, además de fortalecer las organizaciones de los productores rurales en las tres dimensiones de la sustentabilidad: económica, social y ambiental (2010, 20).

### 3.6. La esencia del Programa Integral

En entrevista realizada al antropólogo Jorge Flores Trejo quién está adscrito a la Coordinación del Programa de Formación, en el corporativo de FR en la Ciudad de México. Comenta que el Programa Integral es una propuesta muy innovadora, por que combina el crédito con la capacitación, la mayor aportación es el enfoque metodológico. El programa considera dos componentes fundamentales del conocimiento que es la capacitación y la consultoría. El Programa Integral se basa en un estándar de calidad mediante un sistema de

gestión de competencias profesionales en forma de matriz, en donde se contempla la capacidad teórica, la capacidad instrumental y capacidad de generación de resultados que el Prestador de Servicios Profesionales (PSP) debe aplicar en cada fase de desarrollo del proyecto.

De esta forma, la idea fundamental de sustentabilidad del Programa es acercar a expertos en educación para el trabajo para que propicien el desarrollo de competencias en los productores a fin de que asuman y se apropien de sus empresas las tomen por sus propias capacidades y las hagan sobrevivir y mantenerse en el ámbito económico por sus propios medios. Cuando un productor se presente con la agencia de crédito y exponga, defienda y sustente su proyecto y no tenga que recurrir al prestador de servicios para dar la cara por su proyecto eso es sustentabilidad desde el punto de vista de la capacitación, es un indicador de aprendizaje.

### 3.6.1. Las seis dimensiones del aprendizaje

La educación requiere, de acuerdo a Malagón, un acto de descentración que cambie la polaridad entre enseñanza y aprendizaje, en el proceso de educación el polo rector debe ser el aprendizaje y no la enseñanza. De tal manera que para entender el proceso de aprendizaje debe visualizarse desde una perspectiva interdisciplinaria, considerando al menos seis dimensiones distintas y convergentes: antropológica, psicológica, neuropsicológica, epistemológica, semiológica y didáctica (2011, 20).

Cada una de esas dimensiones de acuerdo con el autor tiene sus propios fundamentos:

### 3.6.1.1. Fundamento antropológico

En este punto se destaca la importancia del trabajo como estrategia de sobrevivencia y la capacidad de la especie humana de aprovechar la naturaleza en su beneficio, con el rasgo distintivo de aprender y trabajar, trabajar y aprender. Lo anterior puede sintetizarse en un principio teórico que sostiene que el trabajo ha constituido y constituye una fuente fundamental, natural e histórica del aprendizaje para el hombre.

### 3.6.1.2. Fundamento neuropsicológico

De acuerdo con esta ciencia, la mente es una función del cerebro, dentro del cual existen neuronas capaces de establecer nuevas conexiones entre sí para formar o consolidar circuitos y en esa capacidad, radica la posibilidad del aprendizaje. Al memorizar, el individuo reconstruye la realidad y esa reconstrucción se da a partir de la experiencia propia. Es decir, se combina el funcionamiento del cerebro con la historia particular. Cuando se aplican técnicas de capacitación participativa, deben aplicar dinámicas grupales en las cuales se motive al individuo a pensar, a reflexionar sobre el trabajo, a estimular el pensamiento para construir el aprendizaje en base a su propia experiencia y reflexión.

### 3.6.1.3. Fundamento psicológico

En el proceso de aprendizaje se construyen estructuras cognitivas que se constituyen y desarrollan por etapas al actuar e identificar las estructuras de la realidad. Es importante que durante el proceso de enseñanza se identifique la estructura cognitiva de quien aprende, y con base en ella, generar situaciones de interacción con la realidad que generen un desequilibrio que dé lugar a nuevos procesos de asimilación y acomodación y, genere

nuevos conocimientos.

#### 3.6.1.4. Fundamento epistemológico

Esta ciencia se ocupa del problema del conocimiento, su significado y las condiciones en que se obtiene, cada individuo a lo largo de su vida incorpora conocimiento. En un proceso de rectificación, aprende cuando modifica lo que sabe, en la capacitación, “es el alumno quién habrá de rectificar sus saberes para avanzar en el conocimiento... el alumno no la asumirá como una nueva explicación del fenómeno mientras no la considere *su* explicación” (Ibid., 189-192). Es necesario romper paradigmas, ya que el propio conocimiento y pensamiento son limitantes para el desarrollo de nuevos conocimientos. Es importante reconocer que toda persona adulta tiene experiencia, historia, conocimiento previo y una concepción de la realidad que puede limitar el nuevo aprendizaje, pero será a partir de que él empiece a reflexionar y a hacerse preguntas, reflexione y construya una nueva explicación que pueda darse el entendimiento.

#### 3.6.1.5. Fundamento semiótico

La semiótica es la ciencia de los signos, el aprendizaje propiamente humano se basa en el pensamiento mediante signos, si el aprendizaje tiene significado para el productor, éste lo adoptará para modificar sus procesos productivos, el nivel de significación depende de las estructuras internas del sujeto y del contexto sociocultural y económico en que se desenvuelve.

#### 3.6.1.6. Fundamento lógico-didáctico

Lo más importante en el proceso de enseñanza, es cómo la persona que aprende actúa

con la realidad para comprenderla; estableciendo una secuencia lógica, estructurada y coherente de reflexiones bajo la forma de cadenas de causalidad llegará a comprender la realidad como fenómeno. El problema didáctico se centra en cómo puede ser comprendido el fenómeno y cómo puede explicarlo el que aprende.

### 3.6.2. El Método

De acuerdo a Malangón (2012), el método se refiere a la forma de aplicar los fundamentos aquí presentados del aprendizaje; consiste en el establecimiento de situaciones de aprendizaje dependientes del sujeto que aprende y del contenido a aprender.

Cuando el capacitador trabaja con un grupo de productores y aplica el método de trabajo-aprendizaje, afirma Malagón, debe destacar el diagnóstico económico-productivo y la planeación del desarrollo, los dos considerados como contenidos centrales que asumen un carácter rector del proceso de aprendizaje. “El método se refiere a la forma de aplicar los fundamentos del aprendizaje para asegurarlo...se aplica al contenido y se subordina a éste porque constituye la forma de abordarlo” (Ibid.243).

El resultado del diagnóstico y proyección de planes de negocio son documentos visibles, pero el aprendizaje debe quedar grabado en la mente del productor. Como dice, Jorge Flores al referirse a la sustentabilidad del programa; se trata de acompañar al productor en un proceso de reflexión sobre su actividad y que desarrolle los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarias para mejorarla y transformarla en un negocio rentable.

En eso consiste la esencia del Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales, en el desarrollo de

competencias; en la aplicación de un método basado en los 6 fundamentos que menciona Malagón y que sustentan esta política pública. No se trata de un programa más de capacitación, se requiere de cambios de cambios institucionales, de cambios de paradigmas en los principales actores que intervienen en este proceso como son: los funcionarios de FR, los PSP y sobre todo, los productores para que sean capaces de buscar por sí mismos las soluciones necesarias, asumirlas, asimilarlas y así paso a paso, avanzar en la integración de sus cadenas de valor.

Se trata de tener personal capacitado para propiciar capacidades, personal que tiene que formarse porque no hay, con una educación dirigida hacia el trabajo y para el trabajo, no se trata solamente de colocar crédito, sino de capacitación. La importancia del método es la instrumentación de fundamentos teóricos muy abstractos.

**Capítulo IV. Sonora: Los Saldos de la Implementación Programa Integral de  
Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios  
Financieros Rurales 2007-2012**

4.1. La Institución y el Programa Integral

El Programa Integral para la FR es el instrumento de la Política de Integración Económica, en su propósito contribuir en las iniciativas de apropiación de los actores productivos de apropiarse de la mayor proporción de eslabones de la cadena de valor en que participen. El acceso a cada fase de la cadena productiva, representa retos y oportunidades por aprovechar. En cada una de estas subyace el reto de lograr economías de escala, y rentabilidad, pero también está presente la oportunidad de generar ingresos adicionales y mejoras al nivel de vida de los actores productivos, con esos propósitos en el estado de Sonora se han implementado diversos Proyectos estratégicos en las cadenas productivas más importantes que operan en el sector rural de esta entidad federativa.

Los funcionarios que atienden la institución, aseguran estar permanentemente atentos a resolver las necesidades del productor. Para ello, los sujetos de apoyos deben demostrar estar conscientes (apropiados) de las implicaciones de su iniciativa en términos de sus impactos sustentables. La Financiera Rural, desplegará su inventarios de apoyos y servicios, para acompañar a los actores productivos desde la desde la concepción misma de los negocios, hasta su proceso de incubación/consolidación. Ello incluye tanto la formalización de la figura jurídica asociativa, como la incorporación de bienes y activos para fortalecer su desempeño económico y empresarial. Según la declaraciones de sus cuerpos Directivos, su labor va más allá del financiamiento, y se extiende al

acompañamiento de todo el proceso empresarial, con el propósito de incrementar las probabilidades de éxito del emprendimiento.

Uno de los problemas más fuertes que identifican los funcionarios de F.R es que a pese a la marcada vocación agropecuaria de Sonora, sus actores representados en las unidades económicas pequeñas y medianas, presentan grandes resistencias a apropiarse de los eslabones más lucrativos de las cadenas de valor. Un ejemplo lo ilustra el caso de las fases de engorda en la Cadena Productiva bovinos carne, “se impone la característica del ganadero que es reacio a las alianzas y a compartir utilidades, hay un dicho popular “*las medias, ni puestas*, de ir a medias ni hablar”. Se trata de una realidad de la cultura productiva de los pequeño y medianos ganaderos que impide avanzar en los programa de integración industrial a gran escala.

En ese sentido, es necesario establecer alianzas económicas formales de mutuo acuerdo entre los pequeños productores tradicionales con la industria. Sin embargo, el grado de desconfianza existente en el medio rural aunado a las prácticas productivas heredadas por generaciones, impide que esto ocurra. A medida que los hijos reproducen las prácticas, esa cultura, el conocimiento tácito, el modelo productivo de Sonora se fundamenta en la transmisión del conocimiento generacional y no precisamente en procesos que puedan generar desarrollo. Es necesario incorporar prácticas de manejo de calor, monitoreo de las pariciones, gestación de las vacas, se debe complementar esa experiencia con el conocimiento teórico y complementarlo con el resultado de investigaciones. El Programa de Integración tiene ese objetivo, el de generar los incentivos para que surja ese cambio por medio del acompañamiento, si se les cobra la capacitación no van a asistir, así que tiene que ser por medio de apoyos o servicios.

Otras opiniones al interior de FR, advierten que no es una tarea fácil, el medio para lograrlo es el trabajo de profesionistas que lleven servicios de consultoría y capacitación, lo que se quiere es que “esos personajes que se llaman profesionistas en campo identificados por algunas dependencias como Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) y que en muchos casos son buenos gestores”, realmente realicen su trabajo como consultores responsables y comprometidos con la tarea de acercar conocimiento al productor.

De acuerdo a la opinión de los coordinadores del programa a escala corporativa, el que los actores aprendan depende del diagnóstico de una realidad que existe y a la cual se quiere responder. Se destaca la importancia de que la FR pague servicios de consultoría y capacitación, diferenciados de los servicios de gestoría, Debe considerarse que si alguien hace algo diferente que tiene que ver más con el conocimiento; eso es consultoría o capacitación, la verdadera intención del Programa Integral:

Hay mucha gente que no quiere que las cosas cambien y pasa como decía la abuelita, son como los dedos de la mano, son de la misma mano pero son todos diferentes. La gente que quiere que las cosas cambien es una y la gente que no quiere que las cosas cambien es otra, estamos como en las caricaturas: en la misma persona el diablito y el angelito, tenemos la vocecita que nos dice que las cosas tienen que cambiar y tenemos la vocecita que dice que es mejor que sigan igual y están en debate. Esto pasa al interior de FR, sucede al interior de la Institución académica COLPOS, sucede entre los PSP y sucede entre los productores , hay productores que lo que quieren es que les bajen el recurso, quieren servicios de gestoría, incluso para repartirse la lana y que todo siga igual.

Otros de los funcionarios involucrados en el proceso de implementación del programa, representado por el PSP, argumenta que “el Programa Integral es muy noble en su esencia aunque hace falta que se aplique plenamente”. Señala que tiene muchos problemas de operación asociados a la estructura lineal de FR, también existen otros

asociados a la concepción de funcionarios, que no alcanzan a comprender en su totalidad la importancia de su responsabilidad en aplicación del programa, para lograr que los productores rurales mejoren sus condiciones de organización, de incorporación al mercado con sus productos y la generación de estructuras financieras propias que les facilite el financiamiento y la inversión.

Las opiniones de los funcionarios se perfilan a reconocer que si el programa se pudiera aplicar como está previsto en los documentos que le dieron origen tendría un mayor impacto. Se basa en la capacitación progresiva y permanente de fortalecimiento de habilidades y creación de actitudes más positivas para que el productor construya su propia condición de progreso utilizando responsablemente los recursos a su alcance.

En la opinión de los PSP, lo interesante del Programa de Integración es que el proceso de capacitación, permite al productor desde la primera fase, avanza en su organización, en la participación para la elaboración de diagnósticos y planes de negocios y manuales, así como en su preparación para hacer uso eficiente del crédito. Posteriormente, una vez que están seguros de la viabilidad de su proyecto, cuando ellos mismos consideran que están listos para asumir el compromiso solicitan el financiamiento, pero la FR no toma cuenta esos elementos al momento de analizar las solicitudes. De tal manera que aunque los programas estén muy bien diseñados, al momento de acercarse a solicitar el crédito se enfrenta a la insensibilidad de los funcionarios, provocando un retroceso por el desánimo en la organización al ver frustrados sus planes por largo tiempo contruidos. No obstante lo anterior, el PSP considera al Programa Integral, una herramienta importante.

Por otra parte, también, existe en el PSP la percepción de que los funcionarios de FR no están realmente motivados en promover el desarrollo rural:

No están motivados a atender a pequeños productores porque les representan mayor riesgo, más carga de trabajo y relativamente poca demanda por los montos de crédito solicitados... en cambio, prefieren atender a los productores de los valles y de la costa que cultivan grandes extensiones de hectáreas, ello significa dispersar sumas importantes en pocas solicitudes, que contribuyen al cumplimiento de metas de colocación sin importar la filosofía de los programas de FR.

En relación a estas percepciones los actores productivos corroboran la indiferencia e insensibilidad de la institución, pero declaran seguir tocando puertas. “con FR, en cuestión de crédito, ni nos conocen, ni los conocemos.” Para el productor, el problema no es el programa en sí, sino las instituciones.

No somos baquetones, tenemos buenas referencias, capacidad moral y económica para responder al crédito, eso nos dijeron ahora que nos acercamos al SIDEGAN y ya nos aprobaron le solicitud. La garantía que estamos poniendo al frente es un rancho y dos pozos, con un valor aproximado de 15 millones de pesos y estamos solicitando tres millones. Tiene que darse una relación de confianza entre productor y prestador de servicios así como de la FR con el productor, resulta una verdadera incongruencia, que se apoye al PSP con el pago de varios servicios y a la hora que el productor se acerca a solicitar crédito, se le niega porque está en el buró de crédito o falta de garantías.

#### 4.1.1. Las reglas de operación

El contenido y enfoque de las Reglas de Operación (RO) son adecuados, desde de la perspectiva de los funcionarios de FR, el problema surge al momento de aterrizarlas. Se afirma que la tramitología en subsidios es muy laboriosa porque es dinero regalado y existe cierto temor entre el personal sobre el mal uso que el destinatario pudiera hacer. Ello afecta el status del funcionario que aprobó la gestión, incluso existen elementos para fincar

responsabilidad personal. En el caso del crédito, si no es exitoso; hay responsabilidad económica, técnica y financiera.

En relación a modificaciones en las RO, el gobierno federal ha implementado algunos cambios en la metodología y los ha incorporado en el afán de transparentar los recursos fiscales tanto de crédito como de apoyo. En ese sentido, partir del 2012 se especifica como requisito para aprobar un apoyo que sea acompañado del componente de crédito. Se especifica además, que cuando en un planteamiento está el componente crédito, la FR tiene la obligación de evaluar el proyecto desde el punto de vista económico, técnico y financiero. Y cuando la solicitud sea solamente por subsidio, el Gobierno Federal ha girado la instrucción de analizarla desde el punto de vista financiero, solamente si el proyecto trasciende se otorga el subsidio.

La afirmación de los funcionarios que operan a nivel corporativo es coincidente con la de los PSP, en el sentido de que el contenido y enfoque de las Reglas de Operación son adecuadas y de que las inconsistencias de su aplicación radican en la operatividad del programa por parte de los funcionarios encargados de aplicarlas. Están conscientes que hay prestadores irresponsables que solamente les interesa bajar recursos, sin embargo deben tomar en cuenta que también hay otros con mucha experiencia, con una visión diferente, que están acompañando a los productores porque creen en el proyecto, pero se topan según ellos, con actitudes inconscientes de algunos funcionarios. Se han presentado casos que tienen todo para ser sustentables:

...en nuestro caso solicitamos el crédito durante cuatro años, teníamos la organización, experiencia, recurso humano, la corrida financiera que respaldaba la sustentabilidad económica y financiera del proyecto, pero no logramos

sensibilizarlos. Debería haber trato diferenciado, un poco de flexibilidad, sobre todo cuando es evidente que los productores están debidamente apropiados de su proyecto.

De esta forma, aunque los productores y PSP declaran que la filosofía de las RO está muy bien, señalan que deberían ser más flexibles a la hora de aplicar criterios para autorización del crédito, en ése sentido.

En el cuadro 3 se muestra la opinión de los diferentes actores en cuanto a las RO. Destaca la opinión de los funcionarios, de los cuales las dos terceras partes opinan que así están bien, y una tercera parte, declara no conocer del tema. Por su parte, el 60% de los PSP y un 80% de los productores que sí hay aspectos de las RO que no están funcionando.

Cuadro 3. Pregunta: ¿Considera que hay algún aspecto de las RO que no esté funcionando?

Entrevistado	Si	No	No sabe	Total
Funcionario	0%	71%	29%	100%
PSP	60%	20%	20%	100%
Productor	80%	0%	20%	100%

Elaboración propia con base en información recabada en entrevistas

Continuando con este tema, al preguntar sobre algún aspecto que pudiera ser incorporado en las RO se obtuvo el resultado del cuadro 4. En donde el 100% de los PSP declaran que es el aspecto del crédito, con lo que coincide el 80% de los productores, el otro 20% de productores declara no saber.

Cuadro 4. Pregunta: ¿Qué aspecto considera usted debe incorporarse o modificarse en las Reglas de Operación?

Entrevistado	Requisitos para crédito	No sabe	Total
PSP	100%	0%	100%
Productor	80%	20%	100%

Elaboración propia con base en información recabada en entrevistas

#### 4.1.2. Trato diferenciado

El problema más identificado por productores y Prestadores de servicios es el que se refiere al financiamiento y los obstáculos para acceder al crédito, ya sea por falta de garantías o por estar en el buró de crédito principalmente, para solventar un poco esta situación, ellos piden trato diferenciado, pero en el sentido de que les ofrezcan tasas de interés un poco más baratas. Pero, el trato diferenciado, aseguran se aplica de diferente manera, existe un tratamiento especial para productores que están mejor posicionados y tienen buen respaldo de garantías.

Al respecto, la FR declara que tomando en cuenta que en Sonora y todo el noroeste la actividad agropecuaria es con fines comerciales y en menor medida de subsistencia, los sujetos de crédito tienen proyecto productivo no por que vengan del sector social o privado, por el sólo hecho de ser mexicano existe la obligación de atenderlos. En caso de que carezcan de figura organizativa o de garantías, se busca la manera de apoyarlos; su mismo proyecto es garantía. De tal manera que ningún productor debe quedarse fuera del financiamiento formal por falta de garantía.

Se asegura además que en la institución no se aplican criterios discriminatorios para nadie, “todos se incorporan como clientes si es viable desde el punto de vista económico, técnico y financiero y si no tiene una fuente alterna de pago, creamos el esquema para que

lo tenga.” El mismo tratamiento aplica para el sector privado porque ellos tienen más opciones de crédito y pueden tener sus garantías comprometidas, si éste es el caso, se crea un tipo de crédito que le dé valor a la producción para tomarla como garantía comprometida con otro banco, como segundo lugar. “Esa es una iniciativa para el sector privado y ni se diga, con el sector social o pequeño productor, la FR tiene los instrumentos y los medios necesarios para hacerlo. Al respecto, la opinión de los PSP y productores afirman que: “es lógico que los grandes productores tengan acceso al crédito, ellos sí tienen garantías y experiencia en gestoría, los grandes productores reciben mayores beneficios; a mayor activo, menos riesgo y baja la tasa de interés.” Además, existe la certeza de que FR fomenta el rentismo en comunidades donde por falta de garantías, los pequeños productores no pueden acceder al financiamiento, pero en cambio sí se financia a los que rentan la tierra, o acopian al ganado, a los intermediarios, porque ellos sí están en condiciones de cumplir con los requisitos de las RO. Aseguran que en todas las instituciones hacen diferenciación en el trato entre el sector social y el empresarial.

En el caso de los ganaderos de Álamos, se destaca como una paradoja el hecho de que los productores no entran en el esquema de FR, sin embargo; sí se les autoriza el financiamiento a los intermediarios que comercializan ganado, por que cumplen con las garantías y requisitos necesarios para ello. Así que por una parte, la caja solidaria capitaliza a los intermediarios dándoles el apoyo a los productores que les entrega el becerro barato y por otro lado FR hace lo mismo, los apoya en detrimento de los productores.

#### 4.1.3. La reducción en los servicios

A partir del 2012 se incorpora en el numeral 3.1.2.6 de las RO, una disposición en el sentido de que las compensaciones están dirigidas a los Prestadores de Servicios que ofrezcan los siguientes servicios: 1) Servicios para la integración del Expediente, 2) Servicios de capacitación para el diseño, incubación y fortalecimiento y 3) Servicios de consultoría para el diseño, incubación y fortalecimiento. Y se agrega además la leyenda: *Sólo podrán acceder a las compensaciones los Prestadores de Servicios cuyos clientes, a partir del servicio prestado, tengan un crédito aprobado con la Financiera Rural.*

En ese sentido, la reducción en la autorización del número de servicios y en el monto de la cantidad por servicio prestado, de acuerdo con algunas opiniones de la FR obedeció a tres razones: 1) reducción del presupuesto, 2) los niveles de autorización (ahora la autorización tiene que ser aprobada por un subcomité), 3) que todos los apoyos de capacitación y consultoría estaban muy viciados ya que se pagaban muy por encima del rango del resto de las dependencias y se otorgaban sin considerar la capacidad del proyecto. Ahora, todo se homologó a 50 mil pesos, sean de capacitación financiera o de empresas rurales. Por otra parte, la integración de un expediente implica bastante trabajo. La FR sostiene que entre los PSP hay muchos bajadores de apoyo, pero también reconoce que entre los PSP hay unos muy buenos y responsables y otros no tanto, “las agencias conocen perfectamente quién sólo va a bajar recursos y quién realmente va a apoyar, hay un vicio que debemos vigilar.” Sobre este problema, afirman tener varios casos a los cuales se les ha otorgado una buena cantidad de apoyos sin llegar a crédito, se resolvió incorporándolo como requisito en las RO, ahora ha quedado estipulado que toda solicitud de servicio debe presentarse acompañada del expediente para crédito.

Hay varios aspectos de acuerdo con FR que deben ser corregidos por los PSP y tiene que ver con el nivel de apropiación de ellos mismos con la iniciativa propuesta por los productores para hacerlos trascender. Por otra parte, afirman que prevalece la falta compromiso y motivación entre los PSP y le dan largas a la integración del expediente, “deberían considerar que aquí hay de oportunidad hacer dinero, que ellos son el brazo promotor de FR.” Ahora, en la medida en que metan solicitudes van a ir teniendo cartera y teniendo recursos, “para nosotros es un promotor más y nosotros necesitamos clientes.” Es decir, la FR los considera una fuerza de promoción que debe generar opciones y sumarse al esfuerzo que realizan los promotores informales al interior de la institución para el cumplimiento de metas.

Se argumenta, además que anteriormente estaban muy sueltos y se daban distorsiones en los proyectos, “debemos cuidar más el recurso, ser más cautelosos,” al pasar la solicitud de apoyo por el subcomité de capacitación se ha ido cerrado por que los presupuestos cada vez son más reducidos; el programa Integral hace 4 años tenía asignados 50 millones de pesos, ahora no llega a los 10 millones.

Sobre este punto, los funcionarios refieren que los apoyos y servicios se autorizan en base al techo financiero anual que se autoriza, se debe avanzar en la fase de fortalecimiento e incubación y sobre todo llevarlos a crédito. Los PSP deben trabajar más en contacto con las organizaciones, asumir el papel de gestores de las decisiones que realmente toman los productores, “no conocen a fondo sus aspiraciones, no lo asesoran bien, se llegó al grado de que los proyectos en lugar de ser iniciativa de los productores para diseñar y echar a andar un corporativo de empresas, resultó ser la iniciativa de un grupo de técnicos.” Deben trabajar más lo que se refiere a al integración del proyecto estratégico y llevarlos a crédito.

Sin embargo, también se manifiestan opiniones al interior de la misma institución en el sentido que de que un PSP con maestría tiene un patrimonio, un potencial de conocimiento, pero el funcionario promedio ya lo tiene estereotipado como *baja lana*. “La formación que tiene un PSP tiene potencial, ¿por qué se despilfarró?, la reducción del apoyo es un ahorro mal entendido y un ahorro mal entendido es un despilfarro”, asegura que desde la pasada administración se implementó un mecanismo de desmantelamiento, una política de desintegración y se logró en buena medida.

De acuerdo a lo que externa un PSP, ya son muy pocos los que solicitan servicios ante FR, “hubo muchos compañeros que hacían como que hacían pero no hubo resultados, otros no pudimos llegar a crédito por no cumplir con los requisitos para ello.” No obstante, algunos siguen trabajando porque están satisfechos con lo que hacen y están viendo resultados, “a mí me gusta y nunca me voy a retirar, a veces les hago proyectos aunque no me paguen.”

No autorizaron más servicios si no iban acompañados de crédito, aun así seguimos apoyando para tocar otras puertas, ya sin cobrar los servicios posteriores. Es difícil atender a un grupo de productores cuando no hay apoyos, sobre todo cuando el proyecto se ubica en lugares remotos, una buena parte de lo que se cobra por servicio se va en gastos de alimentación, hospedaje y gasolina.

Para el PSP es una incongruencia condicionar la autorización de los servicios al crédito, “no se puede desarrollar el proyecto estratégico en un año, algunos productores tardan más en madurar su proyecto y sentirse preparados para asumir el financiamiento, pero lo peor es cuando se presentan a solicitarlo y se los niegan”. Un prestador de servicios comprometido, invierte su dinero en gestiones, viajes, gasolina y cuando llega el recurso:

Estoy apoyando sin servicios, finalmente si hay apoyos de Programa Integral, que bueno, pero si no hay de todas formas se hacen las cosas. si es que lo autorizan y lo pagan, ya lo tienen comprometido porque de eso viven. Con la reducción nos afectaron a los que queremos hacer bien las cosas, sabemos que hay PSP que no han querido trabajar como debe ser, es difícil porque nos tratan como al peor.

Comenta que muchos de sus compañeros están dejando la actividad y ya no se puede apoyar a grupos de pequeños productores porque no hay remuneración suficiente.

#### 4.1.4. Coordinación interinstitucional y vinculación

Por iniciativa del Gobierno federal para impulsar una coordinación más efectiva entre las dependencias encargadas del desarrollo rural de acuerdo con FR, se impulsa el programa de mezcla de recursos, el cual surge con la idea de potenciar los recursos considerando que el recurso que es limitado y las demandas del campo son muchas. De esta forma, se logra que un proyecto se apoye con crédito, apoyo y acompañamiento, y además que convergen por alianza de las entidades de los tres niveles gubernamentales: federal, estatal y municipal. Con SAGARPA existe una vinculación más estrecha, si ellos apoyan con 5 pesos, los otros 5 entran con crédito de FR. Con Reforma Agraria, CONAFOR, CDI, INCA, como formador, ASERCA con cobertura de precios. Por otra parte, se participa en el consejo consultivo para el desarrollo rural presidido por el secretario de SAGARPA estatal, también participa el delegado de SAGARPA federal y concurren todas las entidades de apoyo al sector rural en el estado.

Sin embargo, otro funcionario entrevistado declara que hay poco involucramiento del personal que no trabaja en el área de promoción, que al interior de FR es muy desarticulado el trabajo, “el problema es al interior no al exterior, falta mucho que hacer en ese sentido; toda la gente tiene mucha carga de trabajo y no alcanza el tiempo”. Afirma además, que no

se tiene muy claro lo de la coordinación interinstitucional. Si bien es cierto que se asiste a muchas reuniones, pero no se aterriza en mezcla de recursos. En ese sentido, como se muestra en el cuadro 5 se tiene que el 72% de los funcionarios declara que sí existe coordinación con dependencias relacionadas con el desarrollo rural, el 14% declara que no y otro tanto declara que no sabe.

Cuadro 5. Pregunta: ¿Existe coordinación con otras dependencias encargadas del desarrollo rural?

Si	No	No sabe	Total
72%	14%	14%	100%

Elaboración propia con base en información recabada en entrevistas

Sobre la coordinación con instituciones de investigación, se acuerdo con la información proporcionada, se trabaja en coordinación con el Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo (CIAD) y con el Colegio de Posgraduados de Chapingo (COLPOS) el tema de la formación de profesionales, y la de funcionarios, en el corporativo, se lleva a cabo un diplomado en línea con la escuela bancaria y comercial.

#### 4.2. Los saldos del programa en Sonora

Al realizar el estudio se detectó que un 80% de los agentes productivos entrevistados opinan que el financiamiento es el principal problema que enfrentan para mantenerse en su actividad y el otro 20% manifiestan que es la comercialización, capacitación y acompañamiento técnico. Asimismo, el 60% dice no formalizar la transacción mediante contrato; por otra parte, en lo que se refiere a como se establece el precio del producto, un

60% declara que el comprador lo fija, un 20% que el vendedor y el otro 20% que se establece en base al precio del mercado.

#### 4.2.1. Obstáculos al crédito

Sobre este aspecto, por un lado, FR califica como una gran irresponsabilidad el hecho de entregar un crédito a ocurrencia de un productor que no tenga un proyecto bien definido, porque de acuerdo con experiencias anteriores; ese recurso podría no aplicarse en la actividad productiva y no garantiza ingresos suficientes para cubrir el pago. La FR estaría incurriendo en una gran irresponsabilidad, argumentan; si en lugar de generar desarrollo y bienestar en el sector rural, “vamos a generar delincuentes porque si no pagan, la FR puede instrumentar todos los recursos que el Gobierno Federal pone a su alcance para recuperar ese pasivo”. Es una responsabilidad entregar el dinero cuando existe la capacidad y el deseo del productor de trascender, que acelere el crecimiento que ellos ya traen, por eso se buscan negocios que ya llevan cierto movimiento para que el crédito llegue y lo impulse.

Por otra parte, el PSP declara que FR tiene a su grupo de productores con capacidad de pago ya acreditados con proyectos no menores a 300 mil pesos los cuales cumplen con garantías de dos o tres a uno. Requisito que un pequeño productor está limitado para cumplir. El reto para el PSP es que el productor identifique las oportunidades de negocio entre esos grupos, los apoye en la organización, les brinde acompañamiento en el desarrollo de competencias para crear economías de escala, integren su propia IFR y asuman actividades de financiamiento en beneficio de sus agremiados. El esquema es muy bueno, el problema radica en que la gran mayoría de pequeños productores no tienen garantías y

los que tienen tierra o ganado susceptible de utilizarse como tal, se resisten a comprometerlas porque representan su patrimonio.

Para el PSP, el problema son los obstáculos que se enfrentan ante el área operativa de FR, resulta evidente que no han querido entender la importancia del crédito en el impulso al desarrollo de las comunidades. Para ellos no es suficiente el proceso de organización y capacitación, si a criterio de ellos el pequeño productor representa riesgo, no autorizan el crédito, no les importa el objetivo de desarrollo rural presente en los objetivos de FR.

Se asegura que no hay una oferta formal de crédito más barato que FIRA y FR, “en la región opera además SIDEGAN, la parafinanciera de la Unión Ganadera Regional de Sonora ofrece el servicio con una tasa de interés del 17%. Financiera Rural ofrece una tasa de 14 al 16 %”. La ventaja, señalan los PSP es que una caja de ahorro y la SOFOM otorgan el préstamo rápido y sin pedir tantos requisitos como es el caso de FR, con la que hay que cumplir con el *checklist*, hacer varios viajes y esperar de dos a tres meses por la autorización. Al respecto es importante señalar que a la pregunta de que si consideraba que habían disminuido obstáculos al crédito, el 100% de los PSP y productores opinan que no.

Continuando con los PSP, en relación reducido número de proyectos del sector social que han avanzado, surgen opiniones entre los PSP en el sentido de que no es FR la que tiene que decidir cuándo un productor debe ir a crédito, sino que es una decisión de ellos mismos “en el momento en que se sienten seguros, no va a ser cuando la FR diga,” sino cuando ellos mismos dispongan que ya quieren acopiar, comprar en común, a vender; como ya está sucediendo ahorita, ese es el siguiente paso.

No pueden obligarlos a contratar un crédito, se está trabajando en ese sentido, si el plan de negocios es factible, si es perfectible, hace falta la conciencia, seguridad del productor que va a funcionar, si no se está seguro no, porque si van a crédito sin estar preparados es riesgoso y pueden perder hasta su patrimonio. No se va a pedir el financiamiento nada más porque sí, debe ser muy rentable y muy viable.

En el cuadro 6 es posible identificar los proyectos estratégicos objeto de estudio, el año en que inicia operaciones y el año en que se aprueba la solicitud de crédito. De los 8, la mayoría inicia en el 2008 y solamente 3 han llegado a obtener crédito con FR, dos de ellos en los últimos dos años.

Cuadro 6. Proyectos estratégicos por año de inicio de operaciones y año de aprobación del crédito con Financiera Rural

Proyecto estratégico	Año inicio del PE	Año aprobación crédito
Acopio y comercialización de becerros para mercado de exportación	2008	NA*
Proyecto integral de capacitación, formación y consultoría a productores intermediarios financieros rurales	2008	2011
Dispersora de crédito	2013	2013
Unión de Artesanos de la Costa A.C	2008	2008
Lugar de hormigas	2009	NA
Cuenca del Río Mátape	2008	NA
CIPRAMAR	2008	NA
Productores Unidos del Río Sonoyta SPR de RL	2008	NA

Elaboración propia con base en información recabada en entrevista

\*No han logrado financiamiento con FR

En ese sentido, al preguntar sobre el fortalecimiento a la inclusión financiera de los productores se obtuvo el resultado que se expone en el cuadro 7. El 72% de los funcionarios opina que sí, un 14% que no y el restante 14% manifiesta que no sabe. Por su parte, entre los PSP predomina la opinión de que no se fortalece con un 80% y el 20% opina que sí. En lo que se refiere a los productores, solamente un 20% opina que sí, otro tanto opina que no y un 60% que no sabe. El comentario entre los PSP y productores era que el hecho de no tener crédito era prueba de ello.

Cuadro 7. Pregunta: ¿Cree que fortalecen la inclusión financiera de los productores?

	Si	No	No sabe	Total
Funcionario	72%	14%	14%	100%
PSP	20%	80%	0%	100%
Productor	20%	20%	60%	100%

Elaboración propia con base en información recabada en entrevistas

Al respecto, “es casi imposible obtener un crédito formal” declara un productor, en el 2007 el FIRA a través GRENSA, su parafinanciera, colocó crédito entre los ganaderos de la región con una tasa del 7% y no hubo problemas para cumplir con el pago; en el 2008, la tasa se incrementa al 9% y también se cubrió; actualmente comenta que el interés se ubica por el orden de un 20%. Por su parte afirma: “FR de acuerdo al nivel de riesgo que representa nuestra organización, aplicando sus parámetros nos ofrece una tasa del 19% siempre y cuando se cumpla con los requisitos”, lo cual representa apenas el 1% de diferencia respecto a la mencionada parafinanciera.

Otro agricultor menciona que en el aspecto de financiamiento, a FR ni la conoce, ni la FR lo conoce a él, “queremos que aterricen los créditos, no que se otorguen al garete”, él considera que su proyecto está sustentado económicamente y lanza la pregunta: “¿crees que estaría dispuesto a arriesgar mi patrimonio sin estar seguro de la viabilidad de mi proyecto?”, pero es muy difícil, asegura; cumplir con los requisitos.

Por su parte, un ganadero asegura que al momento acercarse como organización a solicitar financiamiento por la cantidad de 250 mil pesos, la FR se los negó. El argumento era que solamente se autorizaban créditos por encima de los 500 mil pesos por que tienen mucho trabajo y no pueden distraerse con cantidades pequeñas, “así no se logra el desarrollo, con un préstamo grande, ellos cumplen sus metas de colocación, no les importa

si hay desarrollo, no se están cumpliendo los objetivos, pero sí las metas.” De acuerdo a su opinión, en el campo sonorenses no hay presencia de FR, no existe, pero el productor con apoyo o sin apoyo busca la manera de seguir en la actividad porque de eso viven él y su familia y concluye: “a la FR no le interesa el desarrollo, ellos están muy cómodos así.”

#### 4.2.2. Sustentabilidad

La Política de Integración Económica procura la sustentabilidad de los proyectos productivos mediante la articulación estratégica de las empresas rurales con la finalidad de, *hacer del crédito una verdadera palanca de desarrollo regional sustentable*. Se asume el desarrollo rural como un proceso de largo plazo que en sus tres dimensiones: 1) económica, 2) ecológica y 3) social. La dimensión económica contempla como el “eje generador de riqueza a través de la integración de la cadena productiva-red de valor” (2010,28). En la dimensión ecológica propicia la creación de planes de uso y manejo eficientes de los recursos naturales y por último; en su dimensión social, el proyecto estratégico debe propiciar la participación de los grupos humanos lo que demanda la formación del sujeto social mediante planes de capacitación.

##### 4.2.2.1. Sustentabilidad económica

La sustentabilidad económica y financiera desde el punto de vista de FR, es importante porque hace que los negocios trasciendan, se busca incorporar al financiamiento proyectos que sean rentables, factibles de acompañar para lograr que se desarrolle con éxito. En la medida que trascienda, en esa medida la FR recupera sus recursos, “que no sea debut y despedida, que sea de largo plazo,” O sea, que tiene que asegurarse que el negocio es sustentable económicamente, porque de esa forma también la FR es sustentable. Se cuida

que sea un productor con experiencia en una actividad con posibilidades de desarrollar, de encadenarse y que demuestre que hay demanda para su producto. Debe conjugar la viabilidad técnica, económica y financiera, es decir tiene que ser técnicamente viable, económicamente conveniente y financieramente sustentable en el tiempo.

#### 4.2.2.2. Sustentabilidad ecológica

Sobre este aspecto, la FR sostiene que cuidando que se cumpla con otro de los ejes de la Política de Integración, la institución vigila el aspecto de sustentabilidad ambiental en todos los proyectos estratégicos que se presentan, no se aprueba si no trae los permisos reglamentarios, permiso de uso del suelo o de impacto ambiental, cuando el caso así lo requiere. Si el proyecto contempla incorporar prácticas que permita la recuperación de suelos, manejo de potreros, establecimiento de zacate, producción de lombricomposta en base a materia orgánica, aprovechar los desechos como el estiércol para producir abonos orgánicos o producir gas con biodigestores, son características que serán tomadas en cuenta para la puntuación de un proyecto al momento de ser evaluado.

Por su parte, el PSP coincide en que los productores rurales están desarrollando una cultura más responsable sobre el cuidado del medio ambiente, el PSP tiene una responsabilidad formativa de contribuir en ese proceso, con información y orientación acerca de la implementación de prácticas apropiadas en la preservación de los recursos naturales.

En cuanto al productor está consciente de su responsabilidad, sabe de antemano que la viabilidad de su proyecto depende en gran parte del cuidado que se tenga sobre los recursos naturales de su entorno y el tratamiento que aplique a los desechos o materiales

contaminantes que se generan en los procesos de producción o transformación de sus productos. Idea que está presente en la siguiente aseveración.

El estiércol es contaminante, dentro del proyecto del CIAD hablamos de establecer biodigestores para la producción de gas, sobre este punto ya se tienen centros demostrativos en la región, aunque por el costo tan elevado se está tratando de lograr el apoyo de FIRCO, otra opción es incursionar en la producción de lombricomposta o utilizar el estiércol como abono directamente.

#### 4.2.2.3. Sustentabilidad social

El programa de capacitación y consultoría integral de acuerdo con FR, diferencia una serie de requerimientos de las empresas rurales y la perspectiva de negocios se hace depender del nivel de involucramiento de apropiación de los productores. La capacitación va orientada también a concientizar al productor sobre la necesidad de cuidar los recursos naturales, puesto que de eso depende en mucho la sustentabilidad económica de su empresa. Lo anterior se refleja en los resultados obtenidos en el presente trabajo, en donde como se aprecia en el cuadro 8; de los 17 actores entrevistados, el 65% manifiesta que es responsabilidad del productor el cuidado de los recursos naturales, solamente el 6% asegura que es una responsabilidad de FR y casi la tercera parte, el 29% dice que es responsabilidad compartida entre los tres actores.

Cuadro 8. Pregunta: ¿Quién considera usted que es el responsable del cumplimiento de criterios para el cuidado del medio ambiente en los PE?

El productor	La Financiera Rural	Responsabilidad compartida	Total
65%	6%	29%	100%

Elaboración propia con base en información recabada en entrevistas

Al respecto, según la opinión de varios PSP y productores, destaca en Suaqui Grande el caso de un productor que es ejemplo nacional. Es un esponja, dicen, “es receptivo, todo

lo implementa, está recuperando plantas que estaban desapareciendo, lo cual se refleja en algunos de sus parámetros de la ganadería, al alza,” él lo está logrando. Se pone como ejemplo el índice de parición que él tiene en su rancho que anda por el orden de entre 97%-98% muy por encima del promedio estatal que es de 50%, para este productor, señalan, es muy importante el cuidado del medio ambiente, tiene muy claro que él y su familia dependen de ello. “No permite que se mate un solo animal en su propiedad ni se destruya ni un solo árbol,” el resultado es que se están reproduciendo las especies animales, algunas de ellas en peligro de extinción.

#### 4.2.3. El desarrollo de competencias

Uno de los PSP manifiesta que el sistema de gestión de competencias marca la pauta para medir la calidad de los servicios, los resultados de su trabajo se manifiestan en las competencias, capacidades y habilidades desarrolladas por los productores que les permita asumir las funciones que implica impulsar un proyecto estratégico y la integración de su cadena productiva. De esta manera se cumple con uno de los objetivos del programa, en lo que respecta a dotar tanto de capacidades como de elementos técnicos para que sean sujetos de crédito, y que busquen por sí mismos fuentes alternas de financiamiento o apoyos con otras dependencias para operar bajo un esquema de mezcla de recursos.

De acuerdo a la opinión de los productores, a partir de la consultoría recibida, la reflexión y la concientización sobre la necesidad de adquirir conocimiento, habilidades y competencias para incorporar mejoras a su actividad e incorporar valor a sus productos, se hicieron gestiones en búsqueda de apoyo para solucionar los principales problemas. Se han coordinado principalmente con el Centro de investigación y Desarrollo en Alimentos

(CIAD) y a partir de la capacitación que reciben, una vez convencidos de adoptar las recomendaciones señaladas acuden a otras instituciones como la Secretaría de Salud, sobre todo en la región serrana, con productores de ganado, leche y queso.

El apoyo consiste principalmente en establecimiento de centros demostrativos para avanzar en la incorporación de tecnología, medidas de higiene e inocuidad para estandarizar y homogeneizar el producto de acuerdo a normas vigentes en la actividad para lograr certificaciones en el caso del queso y en lo que respecta al aprovechamiento del estiércol, se trabaja con biodigestores, para producción de gas y fertilizante natural en base a composta. Los productores manifiestan que ya evidencian cambios de actitud a partir de una mayor disposición para organizarse, participación más activa, del respeto a los compromisos, acuerdos y normas que se toman en las asambleas que realizan periódicamente, a pesar de tener diferencias, se entablan discusiones y prevalece el interés común de trabajar, ya sea de forma individual o coordinada, pero orientados al desarrollo de su organización, comunidad y región. Lo anterior queda de manifiesto al hacer la pregunta: ¿Considera usted que los apoyos y servicios contribuyen en el desarrollo de capacidades productivas del sector rural?, el 100% de los PSP y productores entrevistados opina que sí.

Los productores aseguran haber avanzado aún sin el financiamiento de la FR, aunque sí reconocen que con los servicios les cambió la visión y la forma de abordar los procesos productivos; han transcurrido 5 años desde la implementación de la estrategia de la Política de Integración de cadena productivas bajo el esquema de proyectos estratégicos y muestran avances su nivel de organización, en la adopción de prácticas como las de higiene e

inocuidad, en la gestión, comercialización, en el cuidado del medio ambiente, en el aprovechamiento de los desechos, en la diversificación, etc.

Este año nos han visitado algunos delegados como los de CONAGUA y SAGARPA, estamos incursionando en la cadena bovino-carne con un convenio con Rancho el 17, el empresario está entendiendo que él depende del productor, quieren eliminar el intermediarismo y tratar directamente con los productores.

Uno de los actores produce un tipo especial de queso: “el nuestro es un producto diferenciado en su presentación y consistencia, su forma es rectangular y un poco seco, no es el tradicional queso panela. Se le conoce como el queso *de la barrita*.” Lo vende a granel, la adobera entera, “estamos trabajando con el CIAD en la inocuidad, en el empaque y la denominación de origen como queso seco.” Afirma que su queso, en el mercado alcanza un precio de hasta \$78 pesos por kilo, en cambio, el queso fresco se vende en 40 pesos. Es el único de los productores entrevistados que asegura fijar el precio y aumentarlo 2 veces al año sin que afecte la demanda del producto.

Otro de los avances como sostienen los productores de regiones productoras de queso, es que ya la mayoría hace el queso en su casa con instalaciones y equipo adecuado, dos o tres queseras ya trabajan con asesoría del CIAD elaborando queso limpio, inocuo para la comercialización, “acaba de dar un taller el CIAD, participaron alrededor de 20 productores de Cobachi y 10 del Ejido La Galera.”

En el caso de los ganaderos de la sierra de Álamos se asegura que una vez que reunieron lotes de entre 100 y 110 becerros, solicitaron el servicio de flete de la Unión Ganadera Regional de Sonora para enviar las jaulas cargadas de ganado hacia la frontera, durante los primeros viajes la Unión los atendió, pero posteriormente, al momento de tener

listos los lotes de ganado, les informaban que no era posible trasladar el ganado argumentando que tenían ocupados los camiones, “espérense un mes o quince días (nos dijeron) nosotros no podíamos estar esperando para costear ese plazo a los becerros”. Los líderes de la organización contactaron a una empresa de transporte establecida en Navojoa que resultó ser más barata y con ellos se pusieron de acuerdo para enviarlos.

Por su parte, en este rubro, los PSP aseguran que los productores han avanzado aún sin el financiamiento de la FR. Reconocen que los servicios financiados por la institución les cambió la visión y la forma de abordar la capacitación y la intervención en los procesos de aprendizaje y productivos.

Al respecto, sostienen que las competencias adquiridas durante el proceso de capacitación permanecen latentes en los productores, aún que les haya sido negado el acceso al crédito, en algunos casos como se evidencia en los resultados de las entrevistas realizadas para elaborar este trabajo, los agentes productivos continuaron con las gestiones necesarias y encontraron soluciones para mejorar las condiciones en que desarrollan su actividad.

#### 4.2.4. El Programa de Formación

Este programa, de acuerdo a lo manifestado en De Oliveira (2010), se propuesto como una iniciativa de formación y capacitación de profesionales al servicio del campo. El Programa Integral al igual que las dos maestrías: 1) en prestación de servicios profesionales, y 2) en gestión financiera para el desarrollo rural constituyen instrumentos clave de la Política de Integración Económica; al alcance de los productores para la identificación, diseño, incubación y fortalecimiento de sus proyectos estratégicos.

#### 4.2.4.1. Maestría en Gestión Financiera para el Desarrollo Rural

Sobre esta maestría se vierten diferentes opiniones al interior de la FR, algunos opinan que debería ser obligatoria para todo el personal, sobre todo para los altos mandos. Añaden que al interior de la institución hay divorcio entre lo financiero y el desarrollo, tal parece que van separados, cuando se involucran es más fácil que entiendan la estrategia de proyecto estratégico de la Política de Integración. Se afirma que algunos gerentes ya la han llevado.

Uno de los funcionarios considera que cada quién desde su área de influencia, ha mejorado la atención y ha mejorado como agente de desarrollo, porque cambia la visión, no es igual, afirma, es que:

La misma gente que integra los subcomité para los apoyos es la misma que integra los subcomité para crédito, es muy difícil separar el crédito de la capacitación, entonces se le ha estado batallando pero si lo entienden ya. Cuando les hablan de unidades de negocios ya lo entienden, antes solo era colocación, dispersión, y segundo piso, ahora lo entienden.

En palabras de otro funcionario, la maestría ha impactado positivamente en los dos últimos años principalmente en otras áreas de la Financiera, como es el caso de las áreas de análisis de crédito y jurídica, lo cual permitió que no solamente las que están en fomento y promoción de negocios, conozcan de los programas de formación y capacitación a los productores, de acuerdo a lo que esta persona declara, sus compañeros de esas áreas le comentan que “ha sido enriquecedor, que antes no sabían lo que hacía la gente de promoción,” el capacitarse y articular los programas de financiera ha resultado una experiencia muy aceptable.

La maestría representa una gran oportunidad para los funcionarios, opinan que les amplía el criterio, la visualización de la problemática, les ayuda a entenderla y comprenderla, les brinda herramientas para ser más efectivos, mejores competencias para conceptualizar lo que ocurre y actuar en consecuencia.

Sobre el tema de maestrías a funcionarios, algunos PSP opinan que es una buena decisión porque los sensibiliza, “los saca de la oficina en donde sólo están en su escritorio checando números y nunca visualizan otra realidad, sienten lo que uno al ir a campo, ver las necesidades de la gente” .De acuerdo con esta opinión, se sensibilizan, se vuelven más receptivos y operativos, se afirma que los funcionarios que han cursado la maestría, tienen atención más personalizada con el productor, muestran una actitud más abierta. En cambio otros manifiestan no percibir ningún cambio en los funcionarios de FR, “es el mismo trato, salvo el agente, de ahí en fuera no.” Otros más: “Me dio gusto la maestría a funcionarios pero los que asisten no son los que toman decisiones, los gerentes deberían capacitarse sobre la necesidad de generar desarrollo rural.” En las entrevistas realizadas, se pudo constatar como se muestra en el cuadro 9, que el 100% de los funcionarios opina que la maestría impartida a personal de FR, mejora sus competencias como agentes de desarrollo, en cambio, sólo el 40% de PSP opina en el mismo sentido y el 60% manifiesta no saber sobre el tema.

Cuadro 9. Pregunta: ¿Cree usted que mejora las competencias de los funcionarios como agentes de desarrollo?

Entrevistado	Sí	No	No sabe	Total
Funcionario	100%	0%	0%	100%
PSP	40%	0%	60%	100%

Elaboración propia con base en información recabada en entrevistas

#### 4.2.4.2. Maestría en Prestación de Servicios Profesionales

De esta maestría, según se afirma en FR, hasta ahorita han egresado 4 generaciones, aproximadamente 150 PSP “y creo que a muchos les ha faltado entender realmente de que se trata y cuál es el interés de FR, muchos se quedaron como colocadores, no hay compromiso real con los productores,” hay pocos casos en todos los estados ha pasado lo mismo, hay dos estados dentro de la agencia regional: Baja California y Baja California Norte, en los que no hay PSP certificados.

Al respecto, también hay comentarios en el sentido que la maestría debería enfocarse a los conceptos teóricos generados en las licenciaturas, en el aprovechamiento del área de oportunidad implícita en la evaluación de proyectos económicos. Es importante además, que aprendan a interpretar estados financieros, a elaborar flujos de efectivo con los formatos institucionales, a integrar el expediente cuidando tanto el aspecto jurídico, como el económico y financiero, así como proyecciones y fuentes alternas de pago. Lo anterior es porque se han detectado deficiencias en la integración del expediente. La FR ha favorecido con la maestría y servicios a muchos PSP, se les ha preparado, por lo tanto, se espera como se afirma en FR, que actúen con responsabilidad y compromiso, que hagan la parte que les corresponde que consiste en atender, acompañar y generar competencias en el productor.

Está comprobado que mejoran sus competencias dice la FR, reciben una formación muy completa, el problema radica en que si no trabajan con un grupo de productores desde antes de iniciarla, que ya sepan cómo organizarlos, no tienen la materia prima para desarrollar, porque trabajan con un enfoque de trabajo-aprendizaje y si no tienen proyecto no se puede esperar buenos resultados.

Sin embargo, en este aspecto también hay opiniones al interior de FR que tienen una visión diferente, se afirma que la maestría surge con la idea de que los profesionistas que ya trabajan asesorando productores aunque sea con servicios de gestoría “se vuelvan se conviertan, así como los que dicen los que tocan las puertas llevando la palabra, conviertan sus almas de gestores en consultores y capacitadores” y se comprometan realmente a acercar conocimiento útil a la gente. Ese es el objetivo de la maestría, se busca avanzar en esa dirección “no es solo inercia, sino la mentalidad de que las cosas tienen que seguir como están, yo le llamo conservadurismo, va más allá de la inercia.”

Por lo que se refiere a los PSP, algunos afirman que les ayuda a entender al productor, “nosotros mismo desarrollamos competencias para mejorar nuestro trabajo. Esto se observa en los servicios que presentamos al inicio y al final de la maestría hay gran diferencia.”

Otro PSP opina que la maestría “fue muy importante, favorable para mí que vivo de esto, y sé que en esto me voy a morir” manifiesta que les permitió adquirir conocimientos para entender mejor a los productores, concientizarse sobre la importancia de conocer el esquema que manejan los distintos programas de las dependencias encargadas del desarrollo rural para ser un buen asesor, para buscar alternativas, cuando se cierran puertas orientar al grupo en busca otra opción.

Les permite además, intercambiar ideas durante las sesiones, conocer de experiencias, “es una dinámica de retroalimentación en donde se analizan los diferentes problemas que expone cada uno de los participantes, como lo resolvió, aprendemos unos de otros.” Refieren que un indicador de los resultados de la maestría es que los servicios y

documentos elaborados como son el diagnóstico y planes de negocios, se hacen con método. Se reconoce y retoma la experiencia del productor, “se debe entender que ellos saben mucho más que nosotros,” puesto que ya tienen muchos años o generaciones en la actividad productiva. Sobre este punto, al plantear las dos preguntas: ¿Cree usted que la MTPS contribuye en la mejora de los servicios? ¿Considera que la MTPS ha mejorado la atención del PSP a los productores?, PSP y funcionarios opinan en un 100% que sí.

#### 4.2.5. Los Proyectos estratégicos

De entre los proyectos estratégicos analizados, para FR se destaca uno en los que más se ha centrado la capacitación, el proyecto estratégico de la “Cuenca del Río Mátape” en el municipio de Suaqui Grande, al que FR le apostó mucho apoyando con servicios a varios técnicos para la fase de diseño e incubación de unidades de negocios. Sostiene que la siguiente fase en la que se está trabajando es en el fortalecimiento del crédito para concretizar un proyecto de desarrollo territorial bajo el esquema de SAGARPA. La actividad productiva de esta organización se orienta principalmente a la cadena Bovino-carne y bovino-leche. Para ello, ya tienen diseñadas las unidades de negocio, una para acopio de leche y otra para abasto de insumos necesarios en la producción de leche y su transformación en queso, en la de bovino-carne ya están entraron en un esquema de asociación con “Rancho el 17”. Por otra parte, todavía no han definido si la siguiente fase es trabajar en la unidad de negocios para constituirse en Intermediario Financiero Rural (IFR) o trabajar vía crédito la unidad de abasto de insumos. La organización ha incorporado a 17 cooperativas de los municipios de Suaqui y Ónavas en una Unión de Sociedades Cooperativas. Este grupo de productores manifiesta que han avanzado con el esquema de mezcla de recursos y ya hay acercamiento con FR y FIRA, ahora cuentan con garantías y

están en condiciones de cumplir con los requisitos del famoso *Checklist* a decir de ellos, tan estricto que se establece en las reglas de operación.

En lo que respecta al Proyecto de Ganaderos de la Sierra de Álamos y el de los Yaquis de Vícam, la FR reconoce el buen trabajo de los PSP acreditados, quienes han demostrado un alto grado de compromiso.

El PSP, que atiende a los ganaderos de Álamos declaran que se dieron a la tarea de aprender las diferentes etapas del proceso desde la engorda, el acopio y la comercialización e hicieron las gestiones necesarias para llevar su ganado hasta la frontera. La figura jurídica se convirtió en un obstáculo para operar la comercialización, la sociedad cooperativa permite comercializar hasta 4 millones de pesos sin declarar impuestos y el 2012 se superó los 5 millones de pesos anuales. Actualmente se está conformando una “Integradora de Servicios Ganaderos”, con un grupo de 15 productores con una aportación de 15 mil pesos cada uno, el esquema permite la venta de acciones. En lo que respecta al financiamiento con FR, el grupo de 10 socios “San Bernardo” está en proceso de acreditación con la agencia de Navojoa, en el 2012 se presentó un proyecto para financiar la construcción de un corral de acopio pero no han logrado llegar a crédito. Este grupo de productores han fortalecido positivamente su imagen en la región de tal forma que en las recientes elecciones de la Unión Ganadera, los líderes de la Caja Solidaria Ganaderos de Álamos” resultan electos.

Los proyectos de las comunidades Yaquis han logrado avanzar en la integración de 3 fases de la cadena de valor, éstos son: producción, comercialización y parque de maquinaria agrícola, uno de ellos obtuvo crédito con FR a partir del 2011 y el otro a partir

del presente año. Por su parte el proyecto de los productores de Sonoyta de acuerdo a lo que comenta el PSP que hizo el acompañamiento y todavía trabaja con ellos, aún no han logrado acceder al financiamiento, aunque siguen trabajando y han avanzado en el desarrollo de su proyecto. En este caso, se afirma además, que actualmente tienen servicio de acompañamiento de tres extensionistas bajo el esquema de Desarrollo Territorial implementado por SAGARPA.

En el caso de CIPRAMAR en Caborca, de manera individual una de las sociedades que lo integran, recién solicitó y les fue aprobada una línea de crédito con la SOFOM de SIDEGAN con la intención de ampliar la superficie sembrada de olivo. En asociación con otro productor, se tiene planeado incursionar el próximo año en el procesamiento de aceituna, proceso en el cual han adquirido experiencia con pequeñas cantidades durante algunos años, ahora ya se sienten preparados.

En el de “Lugar de Hormigas” del municipio de la Colorada, esperan obtener su primer crédito en el 2014 para adquisición de pié de cría con la idea incrementar el hato ganadero y producir mayores cantidades de queso. Por lo pronto siguen avanzando en la implementación de medidas de higiene e inocuidad y trabajando con la Unidad de Manejo Ambiental (UMA).

Así mismo, del proyecto de Artesanos del Poblado Miguel Alemán se derivó un grupo de jóvenes emprendedores promovido por FR en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, quienes iniciaron el 2008 y el mismo año se les aprobó el crédito. En ese caso se afirma que no han mostrado mucho avance debido a que enfrentaron problemas administrativos, no han logrado llegar a la producción de duela de mezquite y

actualmente arman tarimas para abastecer a algunos empaques de la costa de Hermosillo.

Por otra parte, destaca un proyecto que no está incluido entre los que constituyeron el objeto de estudio del presente trabajo, pero se hace mención por que FR lo ubica como un caso de éxito en la integración de cadena de valor, se trata de la Alianza Campesina del Noroeste (ALCANO), una organización de productores de grano que ya incorporaron la unidad de abasto de insumos, se otorgan financiamiento ellos mismos, han adquirido maquinaria para cosecha, controlan el acopio del grano y la comercialización. En esta última fase hicieron alianzas con comercializadores que tienen bien definidos los canales de comercialización para venta de sus productos.

#### 4.2.6. Las percepciones

De acuerdo con información proporcionada por FR y un PSP entrevistados, en un estudio reciente realizado por SAGARPA, el resultado de las encuestas se arrojó que solamente alrededor del 5% del sector rural conoce de FR, aún se tiene la referencia de BANRURAL. A partir de ahí, y tomando en cuenta que es una institución gubernamental sujeta a ciertas restricciones sobre la promoción en medios masivo como es el caso de la radio o televisión; la FR ha implementado un programa de publicidad más agresivo utilizando publicidad en espectaculares. Sobre este aspecto, la FR manifiesta que los productores con los que trabajan, están satisfechos con la atención recibida y en el afán de solventar los resultados del estudio: “nos comprometemos a que en corto plazo seamos el mayor colocador de crédito de manera ágil y apasionada, reducir de 45-60 días a 15-30 días la aprobación de un expediente.”

Sobre este aspecto, un funcionario ha externado el comentario en el sentido de que al interior de FR existe cierto desdén hacia los PSP, es una lucha tremenda dice, “para algunos el PSP inventa los proyectos, cuando llegan con un proyecto prevalece la idea que no es iniciativa de los productores, sino de un grupo de PSP.” Desde el punto de vista del PSP, ellos consideran que los funcionarios los ven bien, y que en general hay buena relación y buen trato de su parte.

Por su parte, al preguntar a los PSP respecto a lo que perciben de lo que opinan los productores de ellos, se afirma que para permitirles trabajar con ellos, primeramente debe entablarse una relación de confianza con el productor, sobre todo los del sector social, quienes aún tienen la esperanza de que tal vez los ayuden a sacar adelante su proyecto. “Me preocupa no estar a las expectativas que ellos esperan, y quisiera tener un socio solidario, una institución que me respalde.” “Los que me conocen buena, saben que soy profesional, pero habrá alguno que no piense igual.”

Sin embargo, también hay opiniones de PSP en el sentido de que:

Los funcionarios que conocen nuestro trabajo sí nos motivan, pero la mayoría, el personal mismo, por comentarios que escucho, nos ven como lo peor, como vividores, tal parece que no merecemos el pago, cuando en realidad no se sabe hasta qué punto es este trabajo. No saben cuánto nos cuesta hacer el trabajo utilizando la metodología que plantea el Programa Integral.

Al momento de preguntar a productores y PSP sobre su propia percepción de la opinión que ellos generan entre los funcionarios de FR, tal como se muestra en el cuadro 10, un 60% de los productores y PSP opinan que es buena, de los PSP, el 20% opina que regular y el 20 % restante que es mala. Por su parte, el otro 40% de productores opina que es mala.

Cuadro 10. Pregunta: ¿Cuál es su percepción de la opinión que de usted tienen los funcionarios de Financiera Rural?

Entrevistado	Buena	Regular	Mala	Total
PSP	60%	20%	20%	100%
Productor	60%	0%	40%	100%

Elaboración propia con base en información recabada en entrevistas

Es importante destacar aquí que el reconocimiento que hace FR de que deben existir criterios diferenciados en cuanto a garantías en la integración del expediente desde el punto de vista contable, “le pedimos estados de ingresos, ya lo estamos haciendo, vamos a trabajar hacia nuestro interior, cualquier productor puede incorporarse” se comprometen a no ser tan estrictos con las garantías; será suficiente, dicen, con un estado financiero de ingresos y egresos no más. Pero eso sí, deben estar libres del buró de crédito, es una regla para todos los fondeadores.

## **Conclusiones generales, recomendaciones y limitaciones del trabajo**

### Conclusiones generales

Las condiciones de pobreza que afectan a la mayoría de los productores del campo, no han sido resueltos, a más de una década de la entrada en vigor la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) que funda sus principios en una visión integradora y multisectorial dejando de considerar a la agricultura como el único sector y a los productores agrícolas como los únicos actores de importancia en las regiones rurales, sin embargo, la incorporación del concepto de sustentabilidad en la política rural, no ha sido garantía de mejora en las condiciones de vida y de producción de un sector mayoritario del área rural. Pareciera que la visión productivista que domina la política agropecuaria desde hace décadas no ha dejado de favorecer a un segmento de productores fortaleciendo las desigualdades en materia de ingresos y ampliando las disparidades productivas en las regiones que componen el país.

Las reformas implementadas por el estado mexicano fueron promovidas por las élites en dirección de arriba hacia abajo, de tal manera que solamente cambiaban la distribución relativa de las áreas de influencia económica y política, pero no se traducían en nuevas reglas del juego que favorecieran la creación de incentivos para una reforma a fondo y, sobre todo, de incentivos que brindaran la seguridad a los diferentes de que sus derechos serían defendidos.

En la Política de integración Económica, los productores asumen el papel de promotores de la estrategia y la FR debe complementar los esfuerzos de las organizaciones

para impulsar sus proyectos estratégicos. La instrumentación de esta estrategia obedece al hecho de que de acuerdo a datos del censo agropecuario 2007, el 98% de los productores permanecen en el primer eslabón de la cadena de valor.

El programa de formación implementado a través de las maestrías, ha generado competencias en los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) para organizar y capacitar a los agentes productivos, creando además, relaciones de convivencia, proximidad y confianza. Estos elementos, de acuerdo a Van der Heyden (2006, 16) generan condiciones para la cooperación y establecimiento de relaciones contractuales que brindan certidumbre al proceso de negociación en la integración y consolidación de una cadena productiva, proceso en el que intervienen factores subjetivos como: habilidades, actitudes, talentos, competencias y visión empresarial de los actores involucrados.

En la historia del desarrollo del sector rural en México, las instituciones han afectado y afectan el desempeño de la economía. El cambio en la política pública de México a partir del período de cambio estructural, significó que los recursos destinados al campo se orientaran hacia las actividades agropecuarias de corte empresarial, fortaleciendo a grupos de productores que se beneficiaron y benefician con la asignación de apoyos y recursos financieros por que reúnen los requisitos y condiciones establecidos en las reglas de operación de los diferentes programas. Es un círculo vicioso que reproduce las condiciones de atraso y marginación de los pequeños productores o productores del sector social, quienes desarrollan su actividad a expensas de los intermediarios que en muchas ocasiones son los mismos que reciben los apoyos de las dependencias.

Las estructuras de poder tienden a estabilizar y reproducir las instituciones formales e informales que las sostienen, en relación con este aspecto, el Estado de Sonora no es la excepción, los actores que se benefician del actual estado de cosas en el campo, ejercen su poder para preservar esas condiciones en detrimento de los grupos menos favorecidos. En ese sentido los resultados de esta investigación coinciden con la concepción de José Ayala en el sentido de que son las instituciones y no el mercado, el principal mecanismo de asignación de recursos, especialmente las estructuras de poder que estructuran a los mercados y esas estructuras son mantenidas, a su vez, por los propios mercados.

La pobreza y desigualdad que impera en los territorios rurales de Sonora son consecuencia de estructuras fuertemente arraigadas en la región que se sostienen gracias a instituciones ya sea formales e informales que tienden a estabilizarlas y reproducirlas. Proceso que es apoyado por los actores beneficiados que tienen el poder suficiente para preservar esas condiciones. En cada territorio co-existen diferentes estructuras asociadas a intereses particulares, es decir, reglas formales e informales que regulan el comportamiento de los actores. Además, al interior de esas estructuras e instituciones surgen fricciones, tensiones y hasta contradicciones entre los diversos actores que a su vez interpretan y privilegian instituciones de acuerdo a intereses propios; aunque también hay actores reflexivos con capacidad de adquirir y desarrollar nuevas ideas y aplicarlas en la construcción del desarrollo y cambio institucional.

En ese sentido, los principios de los nuevos paradigmas del desarrollo rural sustentable sientan sus bases en el incremento del capital humano y social y no solamente en el capital físico, situación que demanda de servicios profesionales aptos para atender

esas necesidades, exigiendo a los organismos de asistencia técnica que amplíen la gama de servicios que brindan y privilegien un enfoque multidisciplinario.

El Programa Integral enfrenta problemas para desarrollarse, a partir de los obstáculos que promueven actores determinados en mantener un estado de cosas que favorece a sus intereses. Sin embargo, también es cierto que hay actores reflexivos con capacidad de adquirir y desarrollar nuevas ideas y aplicarlas en la construcción del desarrollo y cambio institucional y la Política de Integración, representa una posibilidad de cambiar.

Como se observa en los resultados obtenidos, al interior de FR se identifican dos vertientes totalmente diferentes y opuestas sobre su concepción del Programa Integral. Por una parte se ubica a funcionarios que visualizan a los PSP como gestores y promotores de crédito, que pueden aportar mucho a la institución en el cumplimiento de metas de colocación de recursos financieros. Por otra parte se identifica a funcionarios que conciben al programa como un modelo de gestión de competencias para impulsar el desarrollo rural y ubican al PSP como al profesional responsable de acercar conocimiento al productor, a través de los servicios de capacitación y consultoría.

Los rasgos culturales y su procesamiento histórico a largo plazo constituyen la base de las limitaciones informales que tienen un papel importante e incremental en la evolución de las instituciones y una gran habilidad de sobrevivencia. No cambian de inmediato como una reacción a las reglas formales. La política de Integración implementada por FR enfrenta dificultades para prosperar ante prácticas tan arraigadas que se vienen reproduciendo por generaciones y la resistencia a organizarse y a compartir utilidades. Empezar un proyecto estratégico significa asumir costos de transacción implícitos en la capacitación, el

aprendizaje, toma de decisiones y acuerdos, hacer gestiones, poner en práctica nuevos procedimientos e incorporar tecnologías para estar en posibilidades de competir en el mercado. El PSP y el productor que se deciden a iniciar un proyecto estratégico deben estar conscientes que se requiere un gran esfuerzo para emprender la empresa que se están proponiendo.

Las relaciones de intercambio en el medio rural generalmente se establecen de manera informal, ante la ausencia de contratos priva un ambiente de incertidumbre que encarece los costos de transacción. El pequeño productor no tiene quien proteja sus derechos de propiedad, ante la falta de financiamiento, se encuentran a expensas del acopiador que siempre está dispuesto a financiar la actividad del pequeño productor en condiciones sumamente ventajosas lo cual impide el desarrollo de capacidades productivas.

Las competencias desarrolladas por los PSP y la sinergia que algunos lograron hacer con los productores, permitieron el impulso de Proyectos en las diferentes regiones del Estado de Sonora. En los procesos de desarrollo que varios de ellos han implementado en participación con los productores, se identifican elementos del enfoque de capacidad de Amartya Sen en donde se sostiene que la capacidad creativa y emprendedora de los recursos humanos de una población es lo que produce el progreso económico y social. Como se ha demostrado en los casos presentados, los propios productores, acompañados del PSP hecho de su actividad un negocio rentable al adoptar prácticas productivas que les permite agregar valor a sus productos y apropiarse de otros eslabones de la cadena productiva. Estos elementos también están presentes en la propuesta de desarrollo de carácter endógeno con enfoque territorial, donde se establece que los actores locales son

capaces de transformar su entorno y condiciones de producción cuando participan en las decisiones de inversión de su propio proyecto.

Retomando la hipótesis planteada en el presente trabajo: el programa Integral de Formación de FR instrumentado en Sonora durante el período 2007-2012, no ha logrado impulsar la integración de cadenas de valor ni la incorporación al crédito de los productores tradicionales profundizando las diferencias históricas existentes entre los agentes productivos. De acuerdo a los resultados obtenidos en la presente investigación, se rechaza parcialmente la hipótesis puesto que, se demuestra que el Programa Integral instrumentado por la FR en el período mencionado si ha impulsado la integración de cadenas de valor. Sin embargo, en lo que respecta a la incorporación al crédito de los productores tradicionales, objetivo plasmado en las RO, no se han logrado avances significativos. De acuerdo a lo manifestado en las entrevistas realizadas, el financiamiento continúa siendo la demanda más sentida por los productores, misma opinión que comparten los PSP. Por último, con respecto al último punto que integra la tesis en cuanto a la profundización de la brecha entre la agricultura tradicional y la de tipo comercial se tiene que; las deficiencias en la cobertura por parte de las instituciones oficiales, inhibe la integración económica de cadenas productivas, a partir de una mayor participación de los productores en las distintas funciones económicas que la constituyen. Con esto, se afirma el tercer punto que integra la hipótesis. La escasez de crédito en el medio rural como consecuencia de la ausencia de servicios financieros formales orilla a los pequeños productores que realizan su actividad en las regiones tradicionalmente más atrasadas y que no son sujetos de crédito, a recurrir a oferentes informales que proveen recursos a un alto costo y les impide avanzar en el desarrollo de sus unidades de producción. Aunado a ello, el esquema de crédito que se

opera, beneficia a los que aprovechan las ganancias de los pequeños productores, los acopiadores tienen garantías para acceder al crédito, ellos se encargan de financiar al productor con muy altos intereses, a condición de comprometer la cosecha o el pié de cría. De esta manera se reproducen las diferencias existentes y se amplía la brecha entre la agricultura tradicional y la de tipo comercial.

Con base en lo anterior, se sostiene que el Programa Integral implementado bajo el esquema de proyectos estratégicos, no ha contribuido de manera eficiente al impulso del desarrollo local. Se observan deficiencias en la cobertura, que deja fuera del crédito a la mayoría de los pequeños productores, quienes llevan a cabo su actividad en las regiones tradicionalmente más atrasadas, lo anterior se confirma en el reciente estudio que afirman los funcionarios y los PSP, el cual arrojó como resultado que alrededor de un 5% de productores en el medio rural conoce a FR. Ante lo cual la institución ha reaccionado publicitando sus servicios en espectaculares que ya se observan por diferentes puntos de la capital sonoreense.

La decisión de reducir el monto del pago y el número de servicios autorizados para que los PSP continuaran acompañando a los productores, se convirtió en punto de desencuentro y fricciones entre los actores, este problema fue solventado por la institución incorporando en las RO la condicionante de que toda solicitud de servicio debe acompañarse con una solicitud de crédito por parte de la organización, pero el problema reside en que al presentarse el productor a solicitar el crédito se le niega por no cumplir con una serie de requisitos, el motivo más común es la falta de garantías o que están dentro del buró de crédito. De esta manera, una regla informal se convierte en formal, afectando principalmente a los productores quienes, además de la falta de financiamiento adolecen de

la falta de capacitación. Al respecto, de acuerdo con Jorge Flores “esta decisión es un ahorro mal entendido”.

Por otra parte, de por sí ya son pocos los PSP que les interesa convertirse en consultores y con esta medida se reducen las oportunidades de obtener una remuneración decorosa que contribuya en el fortalecimiento de un esquema apenas en construcción. Esta falta de interés de profesionistas que no encuentran atractiva la actividad se refleja en el hecho de que algunos despachos locales atienden la demanda de Baja California Norte y Baja California porque en esas entidades no hay despachos que brinden ese tipo de consultoría.

En lo que respecta a los funcionarios de FR, manifiestan que tienen la presión de cumplir metas en colocación de recursos, además de enfrentarse a los problemas derivados de los requisitos normativos que los obliga a sobrevigilar a los créditos y ahora también a los apoyos, que a decir de los PSP y productores, no son ágiles ni oportunos. El cumplimiento de sus labores cotidianas y el exceso de trabajo son factores que influyen en la falta de interés por atender solicitudes que significan montos pequeños y que representan igual o mayor trabajo.

Existe la certeza entre productores y PSP de que FR fomenta el rentismo en comunidades donde por falta de garantías, los pequeños productores no pueden acceder al financiamiento, pero en cambio sí se financia a los rentistas de tierra o acopiadores del ganado, a los intermediarios porque ellos sí cumplen con los requisitos de las RO. Se avizora que esta situación seguirá prevaleciendo, porque de acuerdo a la posición de FR, toda persona por el solo hecho de ser mexicano y cumplir con los requisitos que establecen

las reglas de operación de los programas tiene derecho de acceder a los servicios que se ofrecen. Así que la única manera en que los productores puedan salir de la situación en que se encuentran es en base a la organización y capacitación para el desarrollo capacidades que les permita asumir su propio desarrollo.

En lo que se refiere al cuidado del medio ambiente, la capacitación recibida por los productores los ha concientizado sobre la importancia en el cuidado de los recursos naturales, en su mayoría, los entrevistados reconocen este aspecto como una responsabilidad compartida y aseguran estar fomentando y aplicando prácticas productivas recomendadas como *amigables* con el medio ambiente. Por otra parte, se está incursionando en el tratamiento de desechos orgánicos como es el caso del estiércol con el fin de aprovecharlo en la producción de gas y elaboración de composta para utilizarlo como fertilizante orgánico.

Otro elemento del desarrollo territorial se ubica con la vinculación que se da entre el sector productivo, institucional y centros de investigación, en este sentido la participación del Centro de Investigación y Desarrollo en Alimentos (CIAD) con la FR y con las organizaciones de productores ha rendido frutos en cuanto a la incorporación de medidas de higiene y prácticas de inocuidad que los conduce hacia el cumplimiento de normas y certificaciones que contribuyen en la agregación de valor a sus productos y los posiciona mejor en el mercado. Así mismo los capacita en el tratamiento y aprovechamiento de desechos contaminantes.

El 100% de entrevistados coincide en que el Programa Integral es una herramienta importante porque las competencias adquiridas durante el proceso de capacitación

permanecen latentes en los productores, aún que les haya sido negado el acceso al crédito, se observa como en algunos casos los agentes productivos, acompañados del PSP, continuaron con las gestiones necesarias y encontraron soluciones para mejorar las condiciones en que desarrollan su actividad.

Para cerrar el tema podemos concluir que el modelo de gestión por competencias está dando resultado. Los casos analizados dan cuenta de que algo interesante está ocurriendo en las distintas regiones del sector rural sonoreño. Tal vez, como dice Jorge Trejo, uno de los antropólogos integrante del grupo de creadores del programa de formación; es un indicador de que a pesar de las inercias y obstáculos que ha enfrentado el Programa Integral y lo han llevado a su casi desaparición, se ha logrado impulsar el desarrollo regional a través del aprovechamiento de la experiencia de los agentes productivos y la incorporación del conocimiento. Han transcurrido 5 años desde que se inició el programa en Sonora y a pesar de que la mayoría de los casos no obtuvieron crédito, lograron o están en proceso de trascender en su cadena de valor.

## Recomendaciones

La FR en su papel de banca de desarrollo debe intervenir más activamente en la promoción de la integración económica de cadenas productivas, a partir de una mayor participación de los productores en las distintas funciones económicas que la constituyen; para que puedan generar mayor riqueza y obtener mejores ingresos a través de un acceso oportuno y eficiente al crédito. La institución debe sensibilizarse y considerar si a más de una década de su creación solamente alrededor del 5% de los actores productivos rurales que son según se supone, su razón de ser, es porque algo no están haciendo bien.

Los productores y PSP involucrados en proyectos reconocidos por la misma institución como casos de éxito, son un ejemplo que debe hacer reflexionar a la institución y ser más receptivos, pues aunque argumentan que inmediatamente identifican cuando un proyecto es económicamente sustentable, tal vez su percepción les falle y sea necesario que apliquen otros criterios y habilidades para identificar y apoyar con crédito los casos con verdadero potencial, que solamente necesitan de un pequeño impulso y utilizando el financiamiento como palanca de desarrollo se potencie la iniciativa de un grupo de productores.

Por otra parte, así como la FR afirma que ellos aprueban un proyecto estratégico como tal, cuando es evidente que el productor está apropiado de su idea, deberían aplicar el mismo criterio con el crédito, permitir al productor que sea él quien decida en que momento ir a crédito, porque no es cualquier cosa arriesgar un patrimonio de años de trabajo, cuando no está seguro de dar ése paso. La institución no debe presionar en ese sentido, pero sí brindarle los medios de que aseguran, se dispone para apoyarlo en el desarrollo de su empresa, de eso se trata el acompañamiento.

Algo que llama la atención a la luz de los resultados obtenidos, es que en general se visualiza una buena relación entre los actores involucrados en la operación del programa, se considera que existen elementos que pudieran aprovecharse por las instituciones responsables de promover el desarrollo rural para impulsar acciones en ese sentido; sobre todo en un contexto donde la cruzada contra el hambre ubica la producción de alimentos como una prioridad nacional.

Limitaciones

El presente trabajo mantiene una deuda en la profundización del el análisis de la teoría instutucionalista desde la perspectiva de otros autores muy representativos de tal enfoque, es el caso de Coase y Williamson, pero ante la falta de tiempo y por estar más enfocados al análisis de las instituciones para Latinoamérica en el caso de North y a México en caso de José Ayala, se optó por abordarlo desde la perspectiva de éstos últimos.

En cuanto al número de casos analizados y la actividad que desarrollan, considero que hace falta analizar cuál es la dinámica del Programa Integral en los proyectos estratégicos de los grandes productores así como la forma en que están trabajando los Intermediarios Financieros Rurales (IFR) que utilizan recursos de FR.

Por otra parte, no se incorpora información estadística sobre los proyectos estratégicos en Sonora en cuanto a número de proyectos, montos de inversión, servicios aplicados por proyecto, número de productores beneficiados, actividad de las empresas, etc. porque a pesar de reiterados intentos por obtener las información ante las instancias correspondientes de diferente nivel al interior de FR, no se logró obtener un solo dato, bajo el argumento de que se trata de información confidencial.

## Referencias bibliográficas

- Albuquerque Llorens, Francisco. (2001). Ajuste estructural e iniciativa de desarrollo local. *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 8, agosto, pp. 675-68
- Alonso, José Antonio. 2006. Cambios en la doctrina de desarrollo: el legado de Sen. en *Amartya K. Sen y la globalización*, compilado por Martínez Guzmán, V. y Paris, A. Castellón: Universitat Jaume I., pp. 163-174.
- Ayala, José. 2003. *Instituciones para mejorar el desarrollo, un nuevo pacto social para el crecimiento y bienestar*. México: Fondo de Cultura económica.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Instituciones y Economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de cultura económica.
- Berdegúe, Julio A., Benjamín Jara, Ricardo Fuentealba, Jaime Tohá, Félix Modrego, Alexander Schejtman y Naim Bro. 2012. Territorios Funcionales en Chile. Documento de Trabajo N° 102 Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- Boisier, Sergio. 2000. Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando? *Revista de Estudios Sociales*, 103, Santiago de Chile.
- Brundtland, G. H. 1987. Nuestro futuro común. Comisión Mundial del Medio ambiente y del Desarrollo. ONU. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>, consultado en internet el 18 de agosto de 2013.
- CEPAL. 2010. *México, Conclusiones y desafíos futuros, estudio económico de América Latina y el Caribe, Impacto distributivo de las políticas públicas 2009-2010*. Publicación de las Naciones Unidas, Chile. Pag. 203-210. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/40253/2010-636-EEE-WEB.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2007. *México, Notas sobre el financiamiento rural y la política crediticia*. México: CEPAL. <http://www.bnamericas.com/research/es/> Consultado el 10 de abril de 2013.
- Coase, Ronald. 1937. The Nature of the Firm. *Economica* (Blackwell Publishing) 4 (16): 386-405.
- COLMEX. 2007. *Desarrollo sustentable y cambio global*. México: Nadar editor.
- CONEVAL. 2011. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>, consultado en internet el 20 de agosto de 2013.

- De los Ríos, I. y J. Díaz Cadena. 2011. La Iniciativa LEADER como modelo de desarrollo rural: aplicación a algunos territorios de México. *Revista Agrociencia*, pag. 609-624.
- De Oliveira A., E. Quesnel, y S. Valencia. 2010. *Trabajo-aprendizaje en el financiamiento del desarrollo rural*. México: COLPOS, FINRURAL.
- Durúflé, Fabre y Young (1993): Nota Metodológica General Sobre el Análisis de Cadenas. Italia. Traducido por IICA.
- FAO. 2012. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, CEPAL, FAO, IICA, Santiago, Chile.
- INEGI. 2007. Censo Agrícola, ganadero y forestal. <http://www.bing.com/search?q=censo+agr%C3%ADcola+y+ganadero+2007&src=ie9tr>. Consultado en internet el 25 de abril de 2013
- Kramer, Fernando. 2003. *Educación ambiental para el desarrollo sostenible*. España: Editorial Catarata.
- Léonard E. y J. Foyer. 2002. *De la Integración Nacional al Desarrollo Sustentable, trayectoria nacional y producción local de la política rural en México*. México: Institut de recherche pour le développement (IRD), CEDRSSA, Centro de Estudios para el desarrollo Rural Sustentable y de la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- LDRS. 2001. *Ley de Desarrollo Rural sustentable*. México
- Malagón, E. 2011. *El espejo*. México: Colegio de Posgraduados, Mundi Prensa.
- Martínez Vázquez, Sergio. 2010. *Producción de tesinas: contribución a la metodología desde su análisis*. México: ColPos- Financiera Rural.
- Mosqueira, Lovón y Percy. 2006. *Plan Estratégico de Desarrollo Económico Local de la Provincia de Espinar para el Mediano Plazo 2006-2010*. Perú
- Nieva, L. 2012. *Incierto el camino a la modernidad del campo*. CEDRSSA, No. 16, pag 26-35. <http://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/camara/2012/agosto/revista/index.php/cedrssa> Consultado el 10 de agosto de 2013.
- North, Douglass. 2012. *Supuestos Conductuales de una Teoría de las Instituciones, Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura económica.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura económica.

- OCDE. 2007. *Estudios de Política Rural, México*, 25. México: SAGARPA, INCA Rural, Centro de la OCDE.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Imagen del siglo XXI: contribución de la cooperación para el desarrollo, Desarrollo sustentable, estrategias de la OCDE para el siglo XXI*, Francia: Pag.31-39
- Olvera, J., A. Carzola y B. Ramírez. 2009. La política de desarrollo rural en la Unión Europea y la iniciativa LEADER, una experiencia de éxito. *Revista región y sociedad*. Vol. XXI, No. 46. El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925.
- Ramos, E. y M. Delgado. 2003. Nuevas formas de institucionalidad y su influencia en el desarrollo de las áreas rurales europeas. *Información Comercial Española*, 803, pp. 91-104.
- Reglas de Operación de los programas de Financiera Rural para acceder al crédito y fomentar la integración económica y financiera para el desarrollo rural. 2003, 2010, 2011 y 2012, México.
- Salazar V., P. Salido y M. Camberos. 1995. Los Obstáculos a la comercialización agropecuaria: el adeudo de los productores en Sonora. en *El campo mexicano en el siglo XXI*. De la Fuente J., Mackinlay H., Romero E. (Comp.), México: Espasa Calpe. pag. 427-451.
- Samuels, J. W. 1995. The present state of institucional economics. *Cambridge Journal of economics*, vol.19 num. 4 agosto.
- Schejtman A. y J. Berdegué. 2003. *Desarrollo Territorial Rural*. Chile: RIMISP.
- SEDESOL. 2013. [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Unidad\\_de\\_Microrregiones](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Unidad_de_Microrregiones) consultado en internet el 28 de agosto de 2013.
- Sen, Amartya. 2010. *La idea de la justicia*. México: Editorial Taurus.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Igualdad ¿de qué?, Nuevo examen de la desigualdad*. España: Alianza Editorial. Pag. 25-43.
- \_\_\_\_\_. 2002. Globalmente resignados. *Revista de Economía Institucional*, 4, 222-226. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53905501>
- \_\_\_\_\_. 2001. *Development as freedom*. New Delhi: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Bienestar, justicia y mercado*. España: Ediciones Paidós.
- Soto. F., L. Beduschi, y C. Falconi. 2007. Desarrollo territorial Rural: Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México. *En Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*. Chile: FAO, BID.

- UACH-CEDRSSA. 2012. *Evolución de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2006-2010*, <http://www.bing.com/search?q=UACH-CEDRSSA+2012&src=IE-SearchBox&FORM=IE8SRC>, consultado en internet el 18 de julio de 2013.
- Villacorta, I., J. Quiroga. y J. Zubieta. 2003. *Guía para la elaboración de cadenas productivas locales*. Ecuador: PADER-COSUDE.
- Van der Heyden, D. 2006. *Guía metodológica para el análisis de cadenas productivas*. Ecuador: Ed Ruralter, Segunda edición, Quito.
- Vázquez-Barquero, Antonio. 2009. Una salida territorial a la crisis. Lecciones de la experiencia Latinoamericana. *EURE*, 35, 105, pag. 5-22.
- \_\_\_\_\_. 2006. Cambio de las instituciones para el desarrollo. Revista Pueblos y Fronteras Digital <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90600102>
- \_\_\_\_\_. 2005. *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. España: Antonio Bosch, editor, S. A.

## ANEXOS

## Anexo I. Cuestionario aplicado a productores

1. Nombre
2. Activos productivos
3. Mercado de los productos
4. Proyecto Estratégico
5. Agencia
6. Fase de la cadena en la que participa
7. Ubicación del PE
8. Origen del financiamiento
9. Año aprobación Crédito
10. Nombre de la empresa

Si	No	No sabe
----	----	---------

11. ¿Cuál es el origen de su organización?
12. ¿Qué productos constituyen la base productiva de su empresa?
13. ¿Cuáles son los problemas más relevantes para mantenerse en la actividad?
14. ¿Sabe usted aproximadamente cuántos productores existen en la región?

Si	No	No sabe
----	----	---------

15. ¿Cuáles son las organizaciones de productores existentes en la región?
16. ¿Pertenece usted a alguna agrupación de productores? Si es (No), pasar a la pregunta

Si	No
----	----

17. ¿Recibe descuento por parte de proveedores?

Sí	No
----	----

18. ¿Recibe apoyo gubernamental o de alguna otra institución?

Sí	No
----	----

19. ¿Recibe ayuda al momento de vender la producción a un acopiador?

Sí	No
----	----

20. ¿Cuál es su relación con el acopiador de sus productos?

Buena	Mala	Regular
-------	------	---------

21. ¿Cómo se fija el precio al cual usted vende su producto?

Precio del mercado	Lo fija el comprador	Lo fija el vendedor	Se negocia
--------------------	----------------------	---------------------	------------

22. ¿Se firma contrato para la venta de los productos?

Si	No
----	----

23. Si es (No) ¿Cómo se asegura el cumplimiento del precio pactado, el plazo de entrega, el plazo de pago del producto?

24. ¿Qué sucede si algún productor no está de acuerdo con el precio de venta al que se establece la transacción?

Termina por aceptarse	Se contacta a otro comprador	No se realiza la transacción
-----------------------	------------------------------	------------------------------

25. ¿Cuál es el régimen de propiedad que poseen?

26.-¿Qué hace con el producto una vez recolectado?

Se vende de inmediato	Se almacena	Se somete a proceso de transformación
-----------------------	-------------	---------------------------------------

27. ¿Cuáles son las condiciones de la infraestructura para la producción en la región?

Buena	Mala	Regular	No sabe
-------	------	---------	---------

28. ¿Hay algo que considera usted necesario para mejorar su producción y actualmente no cuenta con ello?

Si	No	No sabe
----	----	---------

29. ¿Sigue usted ciertas normas o estándares de calidad? Si es No, pasar a la pregunta 31

Si	No	No sabe
----	----	---------

30. ¿Cuáles?

31. ¿Cómo se lleva a cabo el proceso de producción?

32. ¿Cuenta con algún registro de productor o la actividad es informal?

Si	No	No sabe
----	----	---------

33. En caso de ser informal ¿Cuáles son las limitantes para ser un productor formal?

34. ¿Hay algo que considere necesario para mejorar la producción?

Si	No	No sabe
----	----	---------

35. ¿Cuál o cuáles son los procedimientos que necesitan modificarse para su producción?

Si	No	No sabe
----	----	---------

36. ¿Los procesos de producción de la empresa contaminan el medio ambiente, suelos, agua, aire?

Si	No	No sabe
----	----	---------

37. ¿Qué se hace para prevenir los daños al medio ambiente y a los recursos naturales?

38. ¿Considera usted que el (cultivo/producción) puede ser dañino de alguna forma?

Si	No	No sabe
----	----	---------

39. ¿Se genera algún tipo de desecho a partir de la producción?

Si	No	No sabe
----	----	---------

40. ¿Qué se hace con esos desechos?

41 ¿El proyecto beneficia a pequeños productores?

Sí	No
----	----

42. ¿Considera que hay diferenciación en el trato a los productores de tipo empresarial y los pequeños productores por parte de FR?

Si	No	No sabe
----	----	---------

43. ¿Se aplica algún criterio para el manejo sustentable de los recursos naturales en el PE?

Si	No	No sabe
----	----	---------

44. ¿Se le da seguimiento a este aspecto?

Si	No	No sabe
----	----	---------

45. ¿Quién considera usted que es el responsable del cumplimiento de criterios para el cuidado del medio ambiente en los PE?

Responsabilidad compartida	El productor	El prestador de servicios	La Financiera Rural
----------------------------	--------------	---------------------------	---------------------

46. ¿Han logrado ser sujetos de crédito?

Sí	No
----	----

47. ¿Cree que se ha fomentado la integración económica de cadenas productivas en las zonas rurales?

Si	No	No sabe
----	----	---------

48. ¿Puede mencionar algún(os) caso(s)?

49. ¿Cree que los programas han contribuido con el incremento de la productividad?

Si	No	No sabe
----	----	---------

50. ¿Cuáles son las principales demandas de los productores?

51. ¿Cuál de los programas de FR considera usted que tiene más impacto en el desarrollo rural?

52. ¿Considera que los programas cubren las necesidades de los productores?

Si	No	No sabe
----	----	---------

53. ¿Considera que hay algún aspecto de las RO que no esté funcionando?

Si	No	No sabe
----	----	---------

54. ¿Qué aspecto considera usted debe incorporarse a las RO?

Si	No	No sabe
----	----	---------

55. ¿Qué problemática presentan los proyectos integrados por pequeños productores?

56. ¿Cuál es su percepción que de usted tienen los PSP?

Buena	Mala	Regular	No sabe
-------	------	---------	---------

57. ¿Cuál es su percepción que de usted tienen los PSP?

Buena	Mala	Regular	No sabe
-------	------	---------	---------

## Anexo II. Cuestionario aplicado a Prestadores de Servicios Profesionales

1. Nombre
  2. Agencia
  3. Proyecto Estratégico
  4. Ubicación del PE
  5. Año inicio del PE
  6. Año aprobación del Crédito
  7. No. Servicios aplicados en el PE
  8. No. PSP acreditados en el PE
  9. Fase de la cadena en la que participa
  10. Cree que han disminuido los obstáculos al crédito?  
Sí                      No                      No sabe
  11. ¿El proyecto beneficia a pequeños productores?  
Sí                      No
  12. ¿Considera que hay diferenciación en la aplicación de criterios por parte de FR entre los productores de tipo empresarial y los pequeños productores?  
Sí                      No                      No sabe
  13. ¿Se aplica algún criterio para el manejo sustentable de los recursos naturales en el PE?  
Sí                      No                      No sabe
  14. ¿Se le da seguimiento a este aspecto?  
Sí                      No                      No sabe
  15. ¿Quién considera usted que es el responsable del cumplimiento de criterios para el cuidado del medio ambiente en los PE?
- |                            |              |                           |                     |
|----------------------------|--------------|---------------------------|---------------------|
| Responsabilidad compartida | El productor | El prestador de servicios | La Financiera Rural |
|----------------------------|--------------|---------------------------|---------------------|
16. ¿Cual es su noción de desarrollo sustentable?
  17. ¿Cuál es su opinión sobre los apoyos y servicios que brinda la FR?  
Buena                      Mala                      Regular                      No sabe
  18. ¿Han logrado ser sujetos de crédito?  
Sí                      No
  19. ¿Considera usted que contribuyen en el desarrollo de capacidades productivas del sector rural?  
Sí                      No                      No sabe
  20. ¿Cree que se ha fomentado la integración económica de cadenas productivas en las zonas rurales?  
Sí                      No                      No sabe
  21. ¿Puede mencionar algún(os) caso(s)?
  22. ¿Cuáles son las principales demandas de los productores?
  23. ¿Cuál de los programas de FR considera usted que tiene más impacto en el desarrollo rural?
  24. ¿Considera que los programas cubren las necesidades de los productores?  
Sí                      No                      No sabe

25. ¿Considera que hay algún aspecto de las RO que no esté funcionando?

Sí No No sabe

26. ¿Qué aspecto considera usted debe incorporarse a las RO?

27. ¿Considera que los PE han contribuido a la capitalización del medio rural?

Sí No No sabe

28. ¿Qué problemática presentan los proyectos integrados por pequeños productores?

29. ¿Cuál es su opinión sobre la MTRHI?

Muy útil Regular No es útil No sabe

30. ¿Cree que esta maestría contribuye en el fortalecimiento de las capacidades del personal de la GFR?

Sí No No sabe

31. ¿Ha impactado esta maestría en la atención a los productores?

Sí No No sabe

32. ¿Cree usted que mejora las competencias de los funcionarios como agentes de desarrollo?

Sí No No sabe

33. ¿Cuál es su opinión sobre la MTPS?

Muy útil Regular No es útil No sabe

34. ¿Cree usted que la MTPS contribuye en la mejora de los servicios?

Sí No No sabe

35. ¿Considera que la MTPS ha mejorado la atención del PSP a los productores?

Sí No No sabe

36. ¿Cree usted que mejora sus competencias como agentes de desarrollo?

Sí No No sabe

37. ¿Qué opina sobre la contracción en el número de servicios autorizados?

Fue una buena decisión	Fue una mala decisión	Fue por reducción presupuest al	El proceso estaba muy viciado	No sabe
------------------------	-----------------------	---------------------------------	-------------------------------	---------

38. ¿Qué opina sobre la reducción en el monto de las compensaciones de los PSP?

Fue una buena decisión	Fue una mala decisión	Fue por reducción presupuest al	El proceso estaba muy viciado	No sabe
------------------------	-----------------------	---------------------------------	-------------------------------	---------

39. ¿Cuál es su percepción de la opinión que de usted tienen los funcionarios de FR?

Buena	Mala	Regular	No sabe
-------	------	---------	---------

40. ¿Cuál es su percepción de la opinión que de usted tienen los productores?

Buena	Mala	Regular	No sabe
-------	------	---------	---------

### Anexo III. Cuestionario aplicado a funcionarios

1. Nombre
2. Agencia
3. Puesto
4. Antigüedad en la FR
5. Antigüedad en el puesto actual
6. ¿Quién considera usted que es el responsable del cumplimiento de criterios para el cuidado del medio ambiente en los PE?

Responsabilidad compartida	El productor	El prestador de servicios	No sabe
----------------------------	--------------	---------------------------	---------

7. ¿Cuál es su noción de desarrollo sustentable?

8. ¿Cuál es su opinión sobre los apoyos y servicios que brinda la FR?

Buena	Mala	Regular
-------	------	---------

9. ¿Cree que se ha fomentado la integración económica de cadenas productivas en las zonas rurales?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

10. ¿Puede mencionar algún(os) caso(s)?

11. ¿Considera que los programas cubren las necesidades de los productores?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

12. ¿Considera que hay algún aspecto de las RO que no esté funcionando?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

13. ¿Considera que los PE han contribuido a la capitalización del medio rural?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

14. ¿Qué problemática presentan los proyectos integrados por pequeños productores?

15. ¿Cuál es su opinión sobre la MTRHI?

Muy útil	Regular	No es útil	No sabe
----------	---------	------------	---------

16. ¿Cree que esta maestría contribuye en el fortalecimiento de las capacidades del personal de la GFR?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

17. ¿Ha impactado esta maestría en la atención a los productores?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

18. ¿Cree usted que mejora las competencias de los funcionarios como agentes de desarrollo?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

19. ¿Cuál es su opinión sobre la MTPS?

Muy útil	Regular	No es útil	No sabe
----------	---------	------------	---------

20. ¿Cree usted que la MTPS contribuye en la mejora de los servicios?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

21. ¿Considera que la MTPS ha mejorado la atención del PSP a los productores?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

22. ¿Cree usted que mejora sus competencias como agentes de desarrollo?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

23. ¿Qué opina sobre la contracción en el número de servicios autorizados?

Fue una buena decisión	Fue una mala decisión	Fue por reducción presupuestal	El proceso estaba muy viciado
------------------------	-----------------------	--------------------------------	-------------------------------

24. ¿Qué opina sobre la reducción en el monto de las compensaciones de los PSP?

Fue una buena decisión	Fue una mala decisión	Fue por reducción presupuestal	El proceso estaba muy viciado
------------------------	-----------------------	--------------------------------	-------------------------------

25. ¿Cuál es su percepción de la opinión que de usted tienen los funcionarios de FR?

Buena	Mala	Regular	No sabe
-------	------	---------	---------

26. ¿Cuál es su percepción de la opinión que de usted tienen los productores?

Buena	Mala	Regular	No sabe
-------	------	---------	---------

27. ¿Considera apropiados los criterios de aprobación de los PE?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

28. ¿Qué problemática presentan los proyectos integrados por pequeños productores?

29. ¿Ha resultado efectiva la coordinación interinstitucional?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

30. ¿Existe coordinación con otras dependencias encargadas del desarrollo rural?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

31. ¿Con cuáles?

32. ¿Existe coordinación con instituciones de investigación?

Sí	No	No sabe
----	----	---------

33. ¿Con cuáles?

34. ¿Cómo es la composición de los sujetos atendidos?