

EL FRACASO DE PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO SOCIAL Y SU REORIENTACIÓN A MUJERES POBRES DEL CAMPO: ESTUDIO DE CASO IXTLAHUACÁN Y CUAHUTEMÓC EN COLIMA.

M. C. Dora Argentina Cabezas Elizondo

Profesora investigadora de Tiempo Completo,
Facultad de Economía. Universidad de Colima.

cabezasdora@hotmail.com, dace@ucol.mx

M.C. Carmen Silvia González García

Profesora investigadora de Tiempo Completo,
Facultad de Economía. Universidad de Colima.

carmengonzal@hotmail.com, cgonzal@ucol.mx

RESUMEN

En este trabajo, se pretende analizar el impacto del programa OPCIONES PRODUCTIVAS operado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como parte de la política pública del Gobierno Federal de México; en particular los programas de microfinanciamiento rural orientados a mitigar la pobreza (en el campo y de las mujeres) en el estado de Colima, México y específicamente en el Municipios de Ixtlahuacán y Cuahutémoc. En el primer apartado, se abordará la evolución del programa de combate a la pobreza OPCIONES PRODUCTIVAS Colima, haciendo énfasis en los resultados del periodo 2000-2007 con base a las evaluaciones externas efectuadas al programa. En el segundo, se hace un análisis del entorno de la pobreza en el sector rural en Colima, específicamente las condiciones de pobreza de la mujer rural. Finalmente, en el tercer apartado se analizará las implicaciones y avances del programa para el municipio Ixtlahuacán y Cuahutémoc por ser los municipios con mayores índices de rezago social en el estado.

Palabras claves: *pobreza, mujer rural, Microfinanciamiento social, rezago social, evaluación de programas sociales.*

Área temática: Políticas Públicas

Introducción

La introducción del Programa Opciones Productivas (POP), como parte de la estrategia nacional de la política pública del Gobierno de México para disminuir los índices de pobreza, impulsado a partir del año 2000, obedece precisamente al paulatino incremento de ésta a pesar de los recursos dirigidos al gasto social. Este tipo de programas tiene sus antecedentes en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que como otros han mostrado limitaciones, tanto por que como instrumentos de combate a la pobreza no incide en donde más se necesita y a su vez adolece de redes de seguridad adecuadas para poder garantizar un aterrizaje de los mismo (Luistig, Székely, 1997: 1)

Existe evidencia de que de los resultados de la evolución macroeconómica depende el comportamiento de la pobreza y desigualdad. Se agudiza esta situación se se suman los efectos del ciclo económico en turno. De tal suerte que hacia la década de los 80's del siglo XX, se incrementó este indicador en la mayoría de los países en vía de desarrollo, por los ajustes estructurales y choques externos provocados por el cambio de paradigma económico. A México particularmente, además, se asocian dos elemento que afectaron de forma significativa el proceso de diferenciación económica y social: el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica (TLCAN) y la reforma agraria que autorizó la privatización del ejido (Luistig, Székely, 1997: 1) , ambos efectuados durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Se confirman, los hallazgos de Luistig y Szélsky, a luz de los resultados de los programas ejercidos durante los sexenios de Salinas, Zedillo y Fox. El análisis de la evolución de la pobreza nacional realizado durante el 2005, se destacan tres hallazgos: primero, entre 1994 y 1996 se presentó un incremento sin precedentes en la pobreza en México que deterioró drásticamente los niveles de bienestar de la población. Segundo, entre 1996 y 2005 se observa una reducción importante de la pobreza. Cabe destacar que la disminución más acelerada ocurrió durante el periodo de 1996 a 2000. Tercero, la reducción en la pobreza entre 1996 y 2005 sólo ha permitido restablecer los niveles de pobreza prevalecientes hasta antes de la crisis económica de 1995. Después de la crisis económica, los niveles de pobreza se han mantenido prácticamente sin cambios: la pobreza alimentaria se incrementó en 15.2 millones de personas entre 1994 y 1996, y bajó en 15.3 millones de personas entre 1996 y 2005. Por lo tanto, a pesar de la reducción de la pobreza en los últimos años, se aprecia que hoy en día los niveles de pobreza son similares a los que se tenían en 1992 (PND 2007-2012).

Este análisis crítico sobre la evolución de la pobreza, fue punto de partida para que la política del gobierno Federal en este particular tuviera como objetivo el apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos, a través de la estrategia de apoyo para el arranque y la operación de proyectos productivos familiares y de grupos comunitarios mediante asesoría y programas de microfinanciamiento, en el campo y las ciudades. En las zonas marginadas rurales, para llevar a cabo esta estrategia, se fortalecerán y se harán las modificaciones necesarias a los programas enfocados a apoyar proyectos productivos que ya operan en estos lugares. (PND 2007-2012)

Como ya se señaló, para el cumplimiento de estos objetivos se puso en marcha el Programa de Opciones Productiva desde el año 2000 y se dio continuidad en el presente sexenio del presidente Calderón, sin embargo, ha sufrido modificaciones a partir de los resultados de las evaluaciones externas realizadas por diferentes instituciones y organizaciones académicas.

Los resultados indistintamente enfatizan en la dificultad de medir el impacto en las familias pobres, debido a la falta de seguimiento de las diferentes modalidades en que se presenta el programa. Los resultados de las evaluaciones al POP, confirmaron la aseveración de Cornia y Stewart, 1995, de que la política social en prácticamente todos los países cometen dos tipos de errores. El primero consiste en atender personas, familias o grupos que no necesitan el apoyo del Estado con lo que se desperdician los recursos fiscales. El segundo es dejar de atender a los más necesitados. Error que tiene un costo humano, más que fiscal, sobretodo en cuanto que se falla en atender a los más pobres (Díaz, 2000:45).

1.- EVOLUCION DEL PROGRAMA OPCIONES PRODUCTIVAS

A partir del año 2003 y hasta el 2005 el programa Opciones Productivas se representó como un solo programa con diferentes modalidades de apoyo a la población que se encuentra en pobreza. Se determinaron tres tipos de pobreza, alimentaria, de capacidades y patrimonial. El Programa se diseñó para dar respuesta a las necesidades de acceso al financiamiento, que permitieran a este grupo de la población incrementar su ingreso, a partir de la realización de actividades productivas. La población objetivo del Programa conformada por individuos, unidades familiares, grupos sociales y organizaciones de productoras y productores, en condiciones de pobreza, que muestren iniciativa y capacidad productiva, además de que estén

interesados en integrarse o reforzar su participación en la dinámica productiva local y en el marco de ahorro y crédito en los términos del Programa.

Los objetivos centrales se definieron en impulsar, mediante apoyos o microfinanciamientos, los procesos de desarrollo a partir de una estrategia que contribuya a la consolidación de organizaciones de productoras y productores, que propicie la formación de Agencias de Desarrollo Local, para formar un sistema de financiamiento social y promover una cultura socialmente corresponsable en la superación de la pobreza y el acceso al desarrollo, a partir del ámbito local y con proyección microregional y regional.

Además de promover la formación del patrimonio productivo o capital de trabajo, para la población en condiciones de pobreza, impulsar la producción sostenible y la diversificación de actividades productivas y de autoempleo, mediante apoyos a individuos o grupos sociales interesados en la creación, reforzamiento o ampliación de proyectos productivos, bajo diversos esquemas de crédito y ahorro, que garanticen la capitalización de beneficiarias y beneficiarios. Las modalidades que se contemplan son Apoyo a la Palabra, Crédito Social, Crédito Productivo para Mujeres, Acompañamiento y Formación Empresarial, Ahorrando Contigo, Integración Productiva y Agencia de Desarrollo Local. (Cabezas 2006.)

A partir de 2006 el programa presentó cambios en su diseño como resultado de las evaluaciones donde se señala la debilidad del programa respecto a su medición y por lo tanto a su impacto a la población objetivo. Se eliminaron modalidades que no cumplían adecuadamente con su propósito como las de primer paso productivo (Apoyo a la Palabra), Acompañamiento y Formación Empresarial y Ahorrando Contigo. (Evaluación POP 2006)

El objetivo se modificó y se orientó a la promoción de la mejora en capacidades productivas de individuos y territorios para elevar la calidad de vida de las personas y familias en condición de pobreza patrimonial a través de la generación de oportunidades de ingreso y empleo. (Reglas de Operación POP 2008: 5). Este cambio se dio a la luz de los resultados arrojados por las evaluaciones externas realizadas de forma anual y por diferentes instituciones y organismos.

Un cambio significativo se produjo sobre las características de cobertura de la población objetivo, ampliando de población que viva en zonas de alta y muy alta marginalidad, preferentemente en Microregiones, a localidades de alta y muy alta marginación con

poblaciones de hasta catorce mil habitantes ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no sean áreas urbanas.

La población objetivo se focaliza a personas, unidades familiares, grupos sociales y organizaciones de productores y productoras en condiciones de pobreza patrimonial.

Se presentan nuevas modalidades agrupadas en dos vertientes en función del objetivo a desarrollar:

Desarrollo de capacidades en personas y territorios a través de las modalidades la Red de Agencias de desarrollo Local (ADL) y la Red de Mentores;

Apoyo de proyectos productivos viables y sustentables capitalizados mediante las modalidades de Proyectos Integradores (PI) y el Fondo de Cofinanciamiento.

Con la incorporación de estas modalidades, específicamente las de Agencias de desarrollo Local y de Proyectos Integradores, se pretende aprovechar las condiciones para insertar a los pobres a la economía de mercado y promover acciones de Desarrollo Regional.

Cabe señalar que la modalidad PI se introdujo desde el 2000, pero no como un eje fundamental y solo tomó fuerza hasta el 2005, a raíz de las sugerencias adoptadas de las evaluaciones efectuadas al programa.

Esta no fue la primera modificación a programas de esta naturaleza, es decir los correspondientes a proyectos orientados al campo. Hasta 2001 operó el Programa Crédito a la Palabra; y de 2002 en adelante se transformó a la modalidad Apoyo a la Palabra del Programa Opciones Productivas (cuadro No. 1).

Cuadro No. 1
Opciones Productivas
Apoyo a la palabra
Beneficiarios y área cultivada (Federal)
2000-2006

AÑO	Productores beneficiados	Hectáreas cultivadas
2000	643 568	1 281 336
2001	629 566	1 270 250
2002	582 470	1 290 031
2003	402 057	813 396
2004	274 056	552 664
2005	5 762	6 568
2006	0	0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades.

Con el objeto de propiciar una diversificación de las actividades productivas en el medio rural y de fortalecer proyectos que requieren de consolidación, la SEDESOL a partir del año 2000 realizó una transición gradual de los beneficios de la modalidad Apoyo a la Palabra hacia otras de mayor impacto. Hasta julio de 2006 no se habían autorizado recursos para este Programa pasando a cubrir esta necesidad de apoyos al campo por la modalidad Proyecto Integrador (PI).

Sin embargo en la evaluación externa de 2007 (FAO, Evaluación de Consistencia y Resultados 2007, del Programa de Opciones Productivas), se señalan dos aspectos que deben tomarse muy en cuenta para el futuro del programa como una herramienta del gobierno federal para el combate a la pobreza. En primer lugar se destacan los aciertos del programa del 2003 al 2007 y las deficiencias que impiden evaluar el impacto del programa:

Con relación a las evaluaciones 2003-2005 se reconoce las bondades del programa señalando que:

Contribuye a resolver el problema de bajo acervo de capital productivo en las zonas rurales.

Contribuye a superar el problema de bajo capital humano en las zonas atendidas, a través de las modalidades de impulso emprendedor y Agencias de Desarrollo Local. Asimismo, esta modalidad contribuye a superar la baja capacidad para innovar y desarrollar mejores técnicas de producción y nuevos productos.

Impulso Emprendedor promueve un mayor ambiente empresarial.

Permite superar los escasos encadenamientos productivos en las zonas rurales de manera adecuada a través de Integración Productiva (IP) y ADL.

Se mantiene la inversión en los municipios de alta y muy alta marginación.

Se apoya a las mujeres para que mejoren sus condiciones de vida y la de su familia.

Se evita la migración de la población rural.

La modalidad de IP contribuye significativamente a promover la transferencia de tecnología.

Con respecto a 2006 los resultados arrojan que existe una concentración de ADL e Integración Productiva en las entidades con mayor nivel de marginalidad, se fomenta la equidad de género. En la modalidad de Crédito Social el 75% de los proyectos se mantienen en operación después de 18 meses. El 61.9% de las beneficiarias entrevistadas señala que sus ingresos mejoraron con el proyecto apoyado. En IP se mejoran la comercialización de los productos, en la medida de

que el dinero otorgado a los productores como anticipo de cosecha les permite cubrir los bajos precios del mercado local. Las dos terceras partes de la población beneficiada en la modalidad de Integración Productiva, califican de buena y muy buena la atención recibida durante la solicitud de apoyos y la entrega de los mismos.

Con relación al 2007 se reconoce además el apoyo y conducción de iniciativas productivas a través de personal capacitado, comprometido con la localidad y sus habitantes y el diseño de mejores proyectos para apoyar con mayor margen de éxito, así como la creación y fortalecimiento de iniciativas emprendedoras locales.(FAO EVALUACION 2007)

Por otra parte se afirma que el diseño y la operación del programa no permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa porque “El programa no cuenta con el diseño necesario que le permita orientar su impacto en el corto mediano y largo plazo en la población a la que busca servir, ya que carece de información básica sobre conceptos y cuantificaciones de población potencial, cuantificación de población objetivo entre otros, lo que conduce a dificultar la integración de su matriz de impacto (MI) y sus correspondientes indicadores que son determinantes para en la medición del programa. Por lo anterior y hasta el 2007 el programa se ha venido ejecutando bajo la normatividad de sus reglas de operación, y sus resultados si bien en términos operativos son considerados como buenos y satisfactorios, no han sido suficientes para establecer con precisión su impacto en la población objetivo a la que está orientado, ya que básicamente pueden medirse los resultados alcanzados al cierre de cada ejercicio en base a los recursos asignados y la distribución regional, por modalidad y por proyecto o acción en el mejor de los casos.

Para dar solución a lo anterior, proponen los evaluadores de FAO (Evaluación externa 2007) que “la operación del programa debe ser integral con la revisión y vinculación de su diseño, que deberá apoyarse con un diagnóstico específico del programa o documentación alternativa que señale con precisión entre otros, los problemas a resolver y su dimensión relativa, su focalización o entorno, los objetivos a alcanzar y el análisis de los involucrados, principalmente la definición y cuantificación de la población potencial y objetivo; además la integración de indicadores que permitan medir los resultados e impactos del programa en el corto, mediano y largo plazo, lo que conlleva a integrar procedimientos de captura y validación de las variables seleccionadas en los indicadores en algunas ocasiones no son sencillos y tienen un costo no previsto.”

Esta situación, hace que el programa no se visualice en amplia dimensión, porque si bien es cierto, obtiene resultados cualitativos, como los señalados no tiene con certeza la cuantificación del impacto que le permita posicionarse como un exitoso programa de combate a la pobreza.

Bajo las observaciones realizados por los distintos evaluadores se hará una reflexión de la implementación de POP en el estado de Colima.

2.- Impacto del POP en el estado de Colima.

La metodología del Gobierno para medir la pobreza en México identifica tres tipos de pobreza, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población, definiéndolas como pobreza por ingresos en niveles de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, señaladas anteriormente.

De acuerdo al II Censo de Población y Vivienda 2005, el estado de Colima tiene 567 996 habitantes distribuidos en 10 municipios. Los estudios realizados sobre el nivel de pobreza no coinciden en el porcentaje de pobres que existen y no tanto por las metodologías utilizadas para su medición, como por los intereses políticos que subyacen (Barrón, 2006:93), para este análisis se utilizarán los indicadores que proporciona el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), institución encargada de definir los indicadores de medición de la pobreza y consecuentemente con base a los resultados que se obtienen de estos se orienta la asignación del gasto social correspondiente al combate a la pobreza (cuadro No. 2).

Cuadro No. 2
Población total y pobreza por ingresos
del estado de Colima y Municipios
2005

MUNICIPIO	POBLACIÓN TOTAL	POBREZA POR INGRESO		
		POBREZA ALIMENTARIA	POBREZA DE CAPACIDADES	POBREZA DEE PATRIMONIO
NACIONAL	103, 263,388	18.2	24.7	47
COLIMA	567,996	8.9	14.9	38.5
Armería	24,939	13.9	20.0	42.0
Colima	132,273	6.4	11.6	33.3
Comala	19,495	16.2	21.7	40.0
Coquimatlán	17,363	12.1	17.6	38.1
Cauhtémoc	25,576	15.5	21.4	41.1
Ixtlahuacán	4,759	18.4	24.7	46.0
Manzanillo	137,842	5.4	10.5	33.5
Minatitlán	7,478	19.4	26.5	49.1
Tecomán	98,150	14.2	23.5	54.3

Villa de Álvarez	100,121	5.6	10.8	33.3
------------------	---------	-----	------	------

Fuente: Indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en el *II Censo de Población y Vivienda 2005*.

De acuerdo a la medición de CONEVAL para Colima, estima que 8.9% de la población padece de pobreza alimentaria, el 14.9% pobreza de capacidades y el 38.5% de patrimonio. Como se observa respecto a la pobreza alimentaria y de capacidades el estado se encuentra por debajo de la media nacional hasta por casi dos veces, a diferencia de la pobreza patrimonial que está por debajo solo por seis puntos porcentuales.

En dos municipios se mantienen comportamientos similares al nacional con relación a niveles de pobreza. Los más pobres se encuentran en los municipios clasificados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) con un índice de rezago de muy bajo para Ixtlahuacán y de bajo para Tecomán, ocupando las posiciones segunda y primera (Cuadro No. 3). El rezago social medido por los niveles educación básica, el tipo de vivienda y de los servicios con que cuenta agua, energía, drenaje, servicios sanitarios, así como de satisfactores básico como lavadora y refrigerador. Por el contrario los municipios con menor rezago social, son los que cuentan con la infraestructura económica del estado a saber Manzanillo, Colima y Villa de Álvarez.

Cuadro No. 3
Población total, índice y grado de rezago social
del estado de Colima y Municipios
2005

MUNICIPIO	POBLACIÓN TOTAL	ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL	GRADO DE REZAGO SOCIAL	LUGAR EN EL CONTEXTO NACIONAL	LUGAR EN EL CONTEXTO ESTATAL
NACIONAL	103,263,388				
COLIMA	567,996	- 0.75695	Muy bajo	27	
Armería	24,939	- 0.78450	Muy bajo	1829	3
Colima	132,273	-1.53831	Muy bajo	2392	9
Comala	19,495	-0.85623	Muy bajo	1909	4
Coquimatlán	17,363	-1.00519	Muy bajo	2033	5
Cuauhtémoc	25,576	-1.32181	Muy bajo	2312	8
Ixtlahuacán	4,759	0.75891	Muy bajo	1807	2
Manzanillo	137,842	-1.32181	Muy bajo	2275	7
Minatitlán	7,478	-1.08301	Muy bajo	2108	6
Tecomán	98,150	-0.60597	Bajo	1752	1
Villa de Álvarez	100,121	-1.62702	Muy bajo	2414	10

Fuente: Indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en el *II Censo de Población y Vivienda 2005*

Para efectos del análisis del POP se presenta los resultados de la encuesta realizada a los beneficiarios de apoyo a la palabra, otorgado en 2004, ya que a partir de ese año dejaron de otorgarse este tipo de apoyos para transitara a las nuevas modalidades. Posteriormente se hará un análisis de la modalidad PI en los municipios de Ixtlahuacan y Cuauhtémoc seleccionados por sus características particulares: el porcentaje de población rural, las actividades económicas que los hacen susceptibles para colocar los apoyo dirigidos a productores rurales bajo las reglas de operación establecidas para tal propósito y fin. Por otra parte, porque estos municipios junto el de Colima fueron los principales receptores de este tipo de apoyo durante el 2003 con el 62 por ciento, de la inversión total como se observa en el cuadro No. 4 . De igual forma se mantiene durante el ejercicio 2004 la mayor canalización de recursos hacia esos municipios con el 64 por ciento de la inversión.

Cuadro No. 4
Apoyo a la Palabra

Municipio	Ministrado 2003				Recuperado				Recuperación Por Tipo Beneficiario (%)		
	Monto	Muj.	Hom.	Has	Monto	Muj	Hom	Has	%	Muj	Hom
Armería	23,100	5	9	42	19,800	3	9	36	85.7	60	100
Colima	297,000	28	152	540	275,550	25	143	504	92.8	89.29	94.08
Comala	77,550	13	34	141	51,150	12	20	96	66	92.31	58.82
Coquimatlán	95,700	5	53	174	92,400	5	51	168	96.6	100.00	96.23
Cuauhtémoc	156,750	25	66	285	117000	19	45	204	74.6	76.00	68.18
Ixtlahuacán	144,100	61	70	257	123,750	55	57	224	85.9	90.16	81.43
Manzanillo	47,850	14	13	87	29,700	10	8	51	62.1	71.43	61.54
Minatitlán	48,950	20	25	89	35,750	16	17	65	73.0	80.00	68.00
Villa de Álvarez	69,300	14	28	126	62,700	13	25	114	90.5	92.86	89.29
Total	960,300	185	450	1741	807,800	158	375	1462	84	85.41	83.33

Fuente: SEDESOL Delegación Federal Colima.

La recuperación de los apoyos resulta por demás exitosa. Se recuperó durante el 2003 el 84 por ciento de los créditos de ésta modalidad, lo que significa que existe una armoniosa coordinación dentro del Comité que da seguimiento al programa en esta modalidad y, los productores y productoras beneficiados. Es de suma importancia señalar que la recuperación tanto de hombres como de mujeres beneficiados se mantuvo por el orden de 83 y 85 por ciento. Esto da pauta para reafirmar dos grandes conclusiones a las que llegan Carola Conde y Catherin Mansell, de que los pobres si pueden ahorrar y que si son sujetos de crédito, lo que necesitan es que se elaboren instrumentos financieros que les sean accesibles y microfinancieras al servicio de esta gran mayoría (Mansell,1995: 60-61, Conde, 2001: 205-206).

Evaluación del programa Apoyo a la Palabra en 2004

Para observar el impacto de los apoyos otorgados durante el 2004, se efectuó trabajo de campo. Los resultados se centran en la actividad productiva, en el uso del crédito y finalmente en como cambiaron las condiciones de los beneficiados.

Con relación a la actividad productiva de los entrevistados, el 61 por ciento declaró dedicarse a la agricultura, destaca el cultivo del maíz (56 por ciento), sin embargo y recordando que el apoyo se da a productores(as) temporales, también se confirmó que, además de la agricultura, combinan esta actividad con la ganadería y los trabajos artesanales como la alfarería.

Cuadro No. 5
A qué actividad se dedica

Concepto	Encuestados	%
Agricultor	36	61.0
Agricultor y ganadero	4	6.8
Agricultor y Obra Civil	1	1.7
Agricultor y Trabajador de correo	1	1.7
Agricultora	11	18.6
Agricultora y Alfarería	1	1.7
Agricultora y ganadera	2	3.4
Arrendatario	1	1.7
Minero y Agricultor	1	1.7
Total	59	100

Fuente: Elaboración propia, con base a encuesta realizada.

Para el caso de las personas que se dedican a la ganadería, el apoyo lo utilizan para la siembra de pasto, que es usado para la engorda y posterior venta de los semovientes. Bajo ese mecanismo, los beneficiarios recuperan el monto de los apoyos.

Como era de esperarse, en la mayoría de los casos, es decir el 42 por ciento de las personas que trabajan con el beneficiado, son miembros de la misma familia. Pero a la vez es interesante el hecho de que el 40.3 por ciento de los encuestados afirmó tener de 2 a 3 trabajadores contratados. Por una parte se infiere que el programa sí, esta promoviendo ciertas formas de generación de empleo, sin embargo lo anterior se contradice con el hecho de que en 6 de 57 casos, en promedio tenían 13 jornaleros contratados, es decir esto significa que existe una alta concentración de trabajadores en un reducido número de beneficiarios. Además se detectó que hay una alta rotación del cultivo, pues donde se encontró una mayor concentración de

trabajadores, fue en los beneficiarios que poseen de 3 a 10 hectáreas, es decir en aquellos que no excedían el requisito de 10 hectáreas.

Cuadro No. 6

Jornaleros Contratados			Trabajadores Miembros de la Familia		
No. Colaboran	Encuestados	%	Miembros familia	Encuestados	%
0	8	14.0	0	15	26.3
1	13	22.8	1	16	28.1
2	15	26.3	2	12	21.1
3	8	14.0	3	8	14.0
4	5	8.8	4	4	7.0
5	2	3.5	9	1	1.8
6	1	1.8	10	1	1.8
8	1	1.8	29	57	100
10	1	1.8			
12	1	1.8			
15	1	1.8			
28	1	1.8			
94	57	100.0			

Fuente: Elaboración propia, con base a encuesta realizada.

En torno al destino de lo cosechado, el 61 por ciento manifestó que lo dirige al mercado; de ellos, el 58 por ciento declaró que vende más del 50 por ciento de su producto. (Cuadro No. 7)

También encontramos que el 32 por ciento contestó, que no destinó a la venta lo producido, por dos razones principales, una se relaciona con la siembra de alimento para engorda de ganado y con la venta de éste, se garantiza el pago del crédito.

Por otra parte, a estas beneficiarios se les presentan problemas en la baja productividad de sus cosechas, precio bajo en el mercado, alto costos en los insumos de producción, además de no contar capacidad de negociación en la venta de sus productos, entre otros.

Cuadro No. 7
Cuánto destina para la venta (%)

Porcentaje destinado	encuestados	%
0	19	32.2
20	2	3.4
33	1	1.7
40	2	3.4
50	8	13.6
60	2	3.4
70	4	6.8
80	2	3.4
85	1	1.7
90	3	5.1
95	3	5.1
98	1	1.7
100	9	15.3
Total	57	96.6
No contestó	2	3.4
Total	59	100

Fuente: Elaboración propia, con base a encuesta realizada.

Como ya se observó, con la venta de sus productos recuperar el monto del apoyo otorgado y, bajo el esquema de incorporación a sistemas formales de intermediación, devuelven el crédito a las cajas solidarias constituidas para este fin.

Por otra parte se tiene, que para hacer frente a la deuda contraída, los productores que no tuvieron éxito con la venta de su producción o tuvieron baja productividad, se vieron en la necesidad de contraer deuda con terceros, a un costo mayor. Aunque podían y no haber devuelto el apoyo, prefirieron hacerlo para no perder la condición de ser sujetos de crédito de la Caja Solidaria.

Cuadro No. 8
Recuperó el crédito

Concepto	Encuestados	%
Si	48	81.4
No	5	8.5
Una parte	4	6.8
Total	57	96.6
No contestó	2	3.4
Total	59	100

Fuente: Elaboración propia, con base a encuesta realizada.

De hecho se observa que las personas beneficiadas, muestran una rotunda y amplia participación dentro de su Caja Solidaria, el 96.6 de los beneficiarios encuestados declaró haber

devuelto el apoyo a la caja correspondiente a su localidad. Es decir, el préstamo solicitado a la Caja Solidaria, es pagado en su totalidad, dentro del plazo estipulado y a pesar, que éstas se encuentren a grandes distancias de su comunidad, ya que para ellos es el medio de financiamiento más barato para cultivar sus parcelas.

Con relación al impacto en los beneficiarios, el 66.1 por ciento consideró que efectivamente ha habido una mejoría de las condiciones de trabajo, reflejándose positivamente en su situación económica. Esta modalidad de créditos, les permite contar con un apoyo para capital de trabajo, producto del cual se incrementan sus ingresos que a su vez son utilizados para el pago de deudas, la alimentación familiar, mejoras en sus viviendas y un hecho significativo para ellos, el ser considerado como sujeto de crédito.

Sin embargo, otro 28.8 por ciento manifestó que sus condiciones de trabajo siguen siendo las mismas y en algunas ocasiones hasta han empeorado, puesto que consideran que el apoyo no ha sido suficiente. En este caso, se denota un reclamo de la población de que a la par de estos apoyos y de la mecánica de inserción a esquemas formales del crédito, se requieren de programas de capacitación, supervisión y desarrollo de cadenas productivas, ya que, se demuestra una vez más, que no es suficiente producir, sino que, en una economía de mercado se debe realizar el producto.

Si bien es cierto que hay avances en torno a la incorporación de los pobres a sistemas de ahorro y crédito con instituciones diseñadas para ellos, aún no se diseñan servicios financieros específicos para este segmento poblacional. Por otra parte estos tipos de programas tienen un problema y es la tendencia de ser focalizados y su impacto lo miden en términos de cobertura en lo cuantitativo y los transforma en paliativos para combatir la pobreza y no en el avance cualitativo.

3.- Evolución de POP en Ixtlahuacán y Cuauhtémoc.

El cuadro No. 9 presenta los indicadores de pobreza alimentaria e ingreso familiar para cada municipio. En el periodo considerado se puede notar que el índice de Gini para todos es inferior respecto al Nacional que para el 2000 era de 45.6, recordando que este indicador se utiliza por lo general para medir desigualdades de ingresos y mientras más se acerque a 1 significa mayor desigualdad y lo contrario si se acerca a 0. Es decir, este índice para Colima pareciera indicar que la desigualdad no afecta. Se acentúa esta apreciación si comparamos el

índice para Ixtlahuacán, no hay desigualdad, porque la mayoría de su población son pobres rurales. Se focalizan los apoyos hacia este municipio precisamente por ser donde se concentran los mayores rezagos sociales. Se observa que por cada mil beneficiados en Ixtlahuacán se benefician 146 familias con el programa Oportunidades. Totalmente contrario a lo que sucede en Cuauhtémoc donde esta relación es de 28 familias beneficiadas.

Cuadro No. 9
Pobreza Alimentaria e ingreso familiar

MUNICIPIO	INGRESO NETO TOTAL PER CAPITA PROMEDIO (PESOS)	INDICE DE DESIGUALDAD MUNICIPAL ^{2/}	PORCENTAJE DE POBREZA ALIMENTARIA	PORCENTAJE DE POBREZA DE CAPACIDADES		PDRON DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE OPORTUNIDADES (FAMILIAS)	FAMILIAS BENEFICIADAS CON OPORTUNIDADES POR CADA 1000 HABS.
	2000			2005	I TRIM / 2006		I TRIM / 2006
ARMERIA	870	0.27	13.9	20.0	42.0	1,839	74
COLIMA	2,151	0.34	6.4	11.6	33.3	1,927	15
COMALA	1,244	0.33	16.2	21.7	40.0	1,841	94
COQUIMATLAN	1,188	0.28	12.1	17.6	38.1	1,121	65
CUAUHTEMOC	1,498	0.27	15.5	21.4	41.1	726	28
IXTLAHUACÁN	928	0.21	18.4	24.7	46.0	693	146
MANZANILLO	1,881	0.30	5.4	10.5	33.5	2,502	18
MINATITLAN	1,180	0.32	19.4	26.5	49.1	625	84
TECOMÁN	827	0.29	14.2	23.5	54.3	4,475	46
VILLA DE ALVZ.	1,912	0.29	5.6	10.8	33.3	874	9
TOTAL ESTADO			8.9	14.9	38.5	16,623	29

1/ Ingreso Medio Mensual

2/ Índice de GINI, el mayor es el más desigual.

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal y estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda, 2005.

Las principales actividades económicas del municipio de Ixtlahuacán, corresponden al sector primario específicamente al cultivo de melón, pasto y jitomate. Los proyectos apoyados preferentemente por las características señalada fue Apoyo a la palabra, el cual consistió en entregar apoyos a productores y productoras agrícolas temporaleros, el crédito consistía en otorgar \$550 pesos por hectárea, con un apoyo máximo hasta para tres hectáreas por productor. Los apoyos se otorgan por un periodo no mayor a tres años y las recuperaciones se efectúan anualmente. En la medida que se dé la recuperación del crédito, los productores serán sujetos de apoyos en el futuro por parte de las instituciones de crédito y ahorro popular. En el cuadro No. 10 se aprecia los montos por modalidad desde el 2003, donde la mayor importancia recaía a Apoyo a la palabra y cómo fue descendiendo su importancia y

redistribuyéndose los montos hacia las modalidades de Crédito Social y Crédito productivo para mujeres sufriendo los efectos de la tendencia nacional respecto al destino de los apoyos.

Cuadro No. 10
Programa Opciones Productivas
Ixtlahuacán 2003-2006

Año	Modalidad	Costo pesos	Beneficiarios
2003	Apoyo a la palabra	144100.00	134
	Crédito Social	91123.00	10
2004	Apoyo a la palabra	123750.00	116
	Crédito Social	196724.00	22
2005	Apoyo a la palabra	14300.00	14
	Crédito Social	114721.00	14
	Crédito productivo para mujeres	69430.00	7
2006	Crédito Social	97601.00	7
	Crédito productivo para mujeres	156176.00	11

Fuente: SEDESOL. Programa de Opciones Productivas, Ejercicios 2003-2006
Tipo de cambio (promedio anual calculado con base a datos del Banco de México):
2003: 10.8487
2004: 11.3243
2005: 10.8824
2006: 10.9165

Durante el 2003 y el 2004 Ixtlahuacán recibió del total de recursos destinados a la modalidad Apoyo a la palabra para el estado el 15% y 15.4% respectivamente, siendo que es el municipio más pobre. Para el 2005 el monto recibido por este concepto representó solamente el 11% del apoyo otorgado en 2004, para desaparecer por completo en 2006. Como ya se mencionó como resultado de la evaluación a nivel nacional del programa, aparecen las modalidades de Proyectos Integradores en el marco de Integración Productiva, destinado al impulso de actividades productivas de organizaciones de productores y productoras, con suficiente nivel de desarrollo productivo en tanto que participan, o que se proponen participar en un tramo de la cadena productiva de su actividad preponderante, integrando al menos 50 productores. Con esta medida se pretende cumplir con uno de los objetivos del programa como es desarrollar el asociacionismo entre productores. Aunque por otro lado se corre el riesgo de que queden fuera los más necesitados. Muestra de ello es que para los años 2006 y 2007 no se tienen registros de canalización de recursos bajo esta modalidad. Para el 2006 los registros señalan que los apoyos otorgados fueron bajo la modalidad del Fondo de Cofinanciamiento, que representan apoyos recuperables para proyectos productivos de personas, unidades familiares, grupos sociales y

organizaciones de productoras y productoras en condiciones de pobreza patrimonial. Ixtlahuacán tiene el índice más alto en el estado de pobreza patrimonial 46%. Es así como se observa en el cuadro No. 10 que a partir del 2005 los fondos de crédito social y el crédito productivo para mujeres se incrementaron, destacándose de forma positiva el apoyo a las mujeres. Sin embargo es poco significativo el apoyo, tanto por los montos como por el número de beneficiarias como se observa en el cuadro No. 11, se confirma que el destino de este tipo de programas no llegan precisamente a los pobres que más lo necesitan.

Cuadro No. 11
Programa de Opciones Productivas
Fondo de Co-financiamiento
“Crédito Productivo para mujeres”
Cuauhtémoc e Ixtlahuacán

Localidad	Financiamiento			Aportación Beneficiarios	Costo del Proyecto	Beneficiarios por género		Total
	Aportación Bipartida		M			F		
	Federal	Estatad						
CUAUHTEMOC	242585	83028	305153	48231	366634	0	29	29
2005	155393	54958	210351	29385	239726	0	18	18
2006	87192	28070	94802	18846	126908	0	11	11
IXTLAHUACAN	200409	0	200409	25177	225606	0	18	18
2005	61264	0	61264	8146	69430	0	7	7
2006	139145	0	139145	17031	156176	0	11	11

FUENTE : Secretaria de Desarrollo Social, Colima.

Tipo de cambio (promedio anual calculado con base a datos del Banco de México):

2003: 10.8487

2004: 11.3243

2005: 10.8824

2006: 10.9165

La principal orientación de estos apoyos, a pesar que se denominan productivos, fue para financiar actividades como venta de tacos, de hot-dogs, cocina económica, estética, elaboración y venta de pizzas, venta de tortillas y sopes, venta de collares, taller de costura principalmente. Como se aprecia, no se sale del círculo de la pobreza sino que se suple temporalmente la falta de empleo y de ingresos en ambos municipios.

La actividad económico del Municipio de Cuauhtémoc también se caracteriza por un mayor peso del sector primario principalmente en la producción de caña de azúcar, arroz, maíz y

ganado; aunado a esto se encuentra la Azucarera del ingenio de Quesería y la peletizadora de las Encinas que no precisamente absorbe a toda la mano de obra disponible. De conformidad a las reglas de operación de Opciones productivas se distribuyeron apoyos bajo las modalidades de apoyo a la palabra, crédito social y crédito productivo como se observa en el cuadro No. 12.

Cuadro No. 12
Programa de Opciones Productivas
Fondo de Co-financiamiento
Apoyo a productores de bajos ingresos; Crédito Social
y Crédito a Mujeres.
Cuauhtémoc e Ixtlahuacán
Período (2003-2006)

Localidad	Financiamiento				Costo del Proyecto	Beneficiarios por género				TOTAL
	Apoyo a Productor de Bajos Ingresos	Crédito Social	Crédito a Mujeres	Aportación de beneficiarios		M	%	F	%	
CUAUHTEMOC	283950	1.291467	305153	230219	2.110789	191	59	173	48%	364
2003	155250	684791	0	99187	939228	101	59%	70	41%	171
2004	112200	369326	0	51326	532852	65	59%	45	41%	110
2005	16500	81523	210351	41142	349516	12	26%	35	74%	47
2006	0	155827	94802	38564	289193	13	36%	23	64%	36
IXTLAHUACAN	282150	443091	200409	95755	1.021405	159	47%	177	53%	336
2003	144100	82011	0	9112	235223	75	52%	69	48%	144
2004	123750	176250	0	20474	320474	66	47%	73	53%	139
2005	14300	103136	61264	33231	211931	13	37%	22	63%	35
2006	0	81694	139145	32938	253777	5	28%	13	72%	18

FUENTE : Secretaria de Desarrollo Social, Colima.

Tipo de cambio (promedio anual calculado con base a datos del Banco de México):

2003: 10.8487

2004: 11.3243

2005: 10.8824

2006: 10.9165

El cuadro muestra información de la transición de los programas orientados y apoyados a productores jefes de familia del 2003 hasta el 2006, donde se observa que el porcentaje de beneficiarios para Cuauhtémoc e Ixtlahuacán representaron el 59% y 52% respectivamente del sexo masculino en el 2003 contra un cambio a jefas de familias beneficiadas del 64% y 72% para los mismos municipios.

Finalmente, es necesario señalar que la distribución de estos recursos a pesar de que deberían regirse conforme las reglas de operación, la mala focalización de las poblaciones y localidades a atender son indicadores de un manejo ineficiente provocados porque en el estado de Colima se tiene una reducida proporción de la población en condiciones de pobreza extrema lo que provoca, que su aplicación quede sujeta en la mayoría de las veces al clientelismo político.

Conclusiones

El incremento de la pobreza y la desigualdad en la mayoría de los países en vías de desarrollo, hace que los gobiernos están obligados a diseñar estrategias que les permitan optimizar una Política pública que canalice a través del gasto social recursos que impacten positivamente en la población que se encuentra en esta situación. La instrumentación de programas orientados a reducir la pobreza, no es suficiente sin una evaluación que permita ir ajustando los desfases que pudieran presentarse. En este trabajo, se realizó para el caso de México una reflexión sobre la evolución del programa de combate a la pobreza Opciones productivas y como impacta en el estado de Colima, considerando que éste se encuentra entre los estados con menos rezago social de acuerdo a los datos de CONEVAL.

A nivel nacional se afirma que las evaluaciones externas realizadas al POP no brindan información fidedigna de la reducción de la pobreza, por que el programa no cuenta con el diseño necesario que le permita orientar su impacto en el corto mediano y largo plazo en la población a la que busca servir, ya que carece de información básica sobre conceptos y cuantificaciones de población potencial, así como de indicadores que midan objetivamente el impacto.

A pesar de que se reconocen avances del POP en torno a que contribuye a resolver problemas de abajo acervo de capital, se fomenta el espíritu emprendedor de los beneficiarios, se apoya a las mujeres entre otros, desaparecieron los apoyos a jornaleros del campo y se impulsa los proyectos integradores donde hasta ahora se reorienta un mayor financiamiento a jefas de familia.

Con respecto al impacto del programa desde la óptica de los demandantes en el estado de Colima, se encontraron elementos interesantes, tales como que el Programa Apoyo a la Palabra, aunque con montos pequeños de crédito, les permitió mejorar sus condiciones de

trabajo, que se reflejaron en una mejoría de su situación económica, que además les permitió mantener la recuperación del crédito y devolverlos a las cajas solidarias.

Por otra parte, se constató que no hay avances en la organización de los productores, porque consideran que los apoyos son tan pequeños que no los cohesionan hacia objetivos comunes y que los recursos no siempre lo reciben los que más lo necesitan.

Asimismo se constató que la problemática que los embarga no es solamente el proceso de producción que trae consigo enfrentarse en ocasiones con la baja productividad de sus cosechas, sino que se suman los altos costos de insumos, los precios bajos en el mercado y la incapacidad de negociación en la venta de sus productos.

Otro problema que se declaró por parte de los encuestados es que muchas veces el programa reviste tintes políticos, que lo hace ineficiente.

BIBLIOGRAFIA

- Benabuo, R. (1996): "Inequality and Growth" en CEPR Discussion Paper, num. 1450.
- Barrón, M.A. (2006): "El gasto social en el combate a la pobreza en Colima" p.93 en Barrón, Antonieta et al. *Política, programas y gasto social en áreas rurales y urbanas de Colima*, México: Universidad de Colima
- Cabezas, D.A. (2006): "Microcrédito a familias pobres en el estado de Colima, 2001-2004" en Barrón, Antonieta et al. *Política, programas y gastosocial en areas rurales y urbanas de Colima*, México: Universidad de Colima
- Conde, C (2001): *¿Depósitos o puerquitos? Las decisiones de ahorro en México*. Zinacantepec, Estado de México: El colegio Mexiquense. A.C.: Unión de Esfuerzos para el Campo. La Colmena Milenaria,. Pp. 205-206.
- Cornia, G, A y Stewart, F., (1995): "Two errors of Targetin" en Dominique Van de Walle y Kimberlly Nead (eds), *Public Spending and the Poor. Theory and evidence*, World Bank y Johns Hpkins University Press, Baltimore
- Díaz C., A. (2000): "Viabilidad Política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada" pp 43-45; en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, México: UNAM.
- Evaluación del Programa de Opciones Productivas 2003. SEDESOL. Evaluación Externa.
< <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/Opciones03.htm> > (15 de julio de 2008)
- Evaluación del Programa de Opciones Productivas 2006. SEDESOL. Evaluación Externa
<http://www.sedesol.gob.mx/archivos/30140106/File/opciones_productivas/20062441862507_00.pdf > (15 de julio de 2008)
- FAO, Evaluación de Consistencia y Resultados 2007, del Programa de Opciones Productivas.

<<http://www.sedesol.gob.mx/archivos/301401250705/File/10-POP-IF-Resultad-24Mar08.pdf>> (15 de julio de 2008)

Mansell, C. (1995): *“Las Finanzas populares en México”*. Editorial Milenio. pp. 60-61

Luistig, N. y Székely, M (1997): “México: Evolución económica, pobreza y desigualdad”
Washington, D.C.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Gobierno Federal.

Reglas de Operación 2008 (2008), Programa Opciones Productivas, Secretaría de Desarrollo Social