



Estudio sobre el desarrollo institucional de las organizaciones rurales en México



Estudio sobre el desarrollo institucional de las organizaciones rurales en México

Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Ciudad de México, 2014

DIRECTORIO



SAGARPA



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

Enrique Martínez y Martínez

Secretario de Agricultura, Ganadería,
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Ricardo Aguilar Castillo

Subsecretario de Alimentación
y Competitividad

Carlos Gerardo López Cervantes

Director General de Planeación y Evaluación

Anibal González Pedraza

Director General Adjunto de Planeación
y Evaluación de Programas

Verónica Gutiérrez Macías

Directora de Diagnóstico de Planeación
y Proyectos

Jaime Clemente Hernández

Subdirector de Análisis y Seguimiento

Silvia Dolores Urbina Hinojosa

Subdirectora de Evaluación

Nuria Urquía Fernández

Representante de la FAO en México

Salomón Salcedo Baca

Oficial Principal de Políticas de la Oficina
Regional de la FAO para América Latina
y el Caribe

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-308241-4 (edición impresa)

E-ISBN 978-92-5-308242-1 (PDF)

© FAO, 2014

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

www.sagarpa.gob.mx

www.fao.org

Dirigió
Alfredo González Cambero

Coordinadora de Análisis de Políticas
Ina Salas Casasola

Diseño
Emilio Alberto Villegas Jiménez

Fotografías de portada
FAO México

ÍNDICE

Introducción	viii
<hr/>	
Capítulo 1	
Caracterización general de las Organizaciones Rurales	1
1.1. Tipo de Organizaciones en el medio rural	2
1.2. Ubicación de las Organizaciones en el Medio rural	2
<hr/>	
Capítulo 2	
Problemática principal de las Organizaciones Rurales	9
2.1. Problema central de las Organizaciones Rurales en México	9
2.2. Causas que explican el problema central de las Organizaciones Rurales en México	10
<hr/>	
Capítulo 3	
Desarrollo institucional de las Organizaciones Rurales	17
3.1. Gestión económica y financiera	18
3.2. Formación de capital social	19
3.3. Desarrollo de capital humano	20
3.4. Perspectiva de género	21
<hr/>	
Capítulo 4	
Análisis de pertinencia de los actuales instrumentos de política pública orientados al fortalecimiento de la organización rural	23
4.1. Intervenciones de la SAGARPA para apoyar a las Organizaciones Rurales.	23
4.2. Análisis de las Organizaciones Rurales apoyadas por la SAGARPA	30
<hr/>	
Capítulo 5	
Conclusiones y recomendaciones	35
<hr/>	
Bibliografía	40

CUADROS

1. Tipo de Organizaciones Rurales por Estado	4
2. Índice General de Gestión Económica y Financiera de las Organizaciones Rurales en México	19
3. Índice General de Formación de Capital Social de las Organizaciones Rurales en México	20
4. Índice General de Desarrollo de Capacidades Humanas	21
5. Índice General de Perspectiva de Género	21
6. Definición de Población Objetivo de los Componentes de los Programas y Proyectos Estratégicos de SAGARPA	24

FIGURAS

1. Organizaciones en el medio rural	2
2. Tipo de organizaciones rurales en México	3
3. Organizaciones Rurales por Estado	4
4. Sectores en los cuales trabajan las Organizaciones Rurales	6
5. Operación de las Organizaciones Rurales	6
6. Promedio de años de funcionamiento de las Organizaciones Rurales	7
7. Motivos por los cuales la Organización dejó de operar	8
8. Nivel de desarrollo institucional de las Organizaciones Rurales en México	10
9. Árbol de Problemas de las Organizaciones Rurales en México	11
10. Organizaciones Rurales según existencia de Misión o Visión	12
11. Organizaciones Rurales según existencia de objetivos y metas	12
12. Organizaciones Rurales según existencia de Planes Operativos Anuales (POA)	13
13. Mecanismos formales al interior de las Organizaciones Rurales	14

14. Actividades o acciones principales contempladas en el objeto social de las organizaciones	16
15. Operación de las Organizaciones Rurales apoyadas por SAGARPA entre 2008 y 2011	31
16. Aporte de los socios para el funcionamiento de las Organizaciones apoyadas por SAGARPA	31
17. Porcentaje de Organizaciones apoyadas por SAGARPA que cuentan con Visión y Misión	32
18. Porcentaje de Organizaciones apoyadas por SAGARPA que cuentan con POA	33
19. Porcentaje de Organizaciones apoyadas por SAGARPA que cuentan con indicadores	34

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ARNA	Actividades Rurales no Agropecuarias
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CSP	Comité Sistema Producto
DOF	Diario Oficial de la Federación
EMA	Entidad Mexicana de Acreditación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIMAGO	Proyecto Estratégico para el Fortalecimiento de Infraestructura para la Movilización y Acopio de Granos y Oleaginosas
IFAD	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MASAGRO	Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PESA	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria
PNC	Padrón Nacional Cafetalero
POA	Plan Operativo Anual
PROGAN	Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola
PROVAR	Proyecto de Apoyo al Valor Agregado de Agronegocios con Esquemas de Riesgo Compartido
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SICN	Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional
SRP	Sector Rural y Pesquero
TIF	Establecimiento Tipo Inspección Federal



INTRODUCCIÓN



En los últimos años se han multiplicado los programas de fomento a la organización rural, tanto por motivos económicos como sociales, bajo los cuales persiste la creencia de que la pertenencia a una organización permite a los productores realizar acciones colectivas de manera más eficiente que a nivel individual. Bajo este enfoque se asume que las organizaciones reflejan intereses colectivos comunes, permiten reforzar la construcción de capital social de los miembros del grupo e inciden de manera más determinante en la definición de políticas públicas y en la orientación de los recursos públicos.

No obstante lo anterior, existen algunos estudios que demuestran que el desarrollo institucional de las organizaciones aún es incipiente y que no han dado los resultados esperados en términos de acciones colectivas. Incluso, algunos estudios determinan que cuando las organizaciones cooperativas han sido creadas desde arriba, ha faltado la participación genuina de los asociados. Como consecuencia,

y con frecuencia, éstos llegan a ser extraños a sus propias organizaciones, con poca o ninguna influencia sobre cuestiones que conciernen directamente a ellos (FAO, 2002).

En este sentido, el presente documento tiene como objetivo aportar elementos de análisis para el mejoramiento del diseño e implementación de los instrumentos de política pública orientados al fortalecimiento de las organizaciones rurales, mediante el análisis del estado actual que guardan las organizaciones rurales de México en cuanto a su nivel de desarrollo institucional. Para ello, se busca analizar el desarrollo institucional de las organizaciones en México, para lo cual se establece un diagnóstico sobre la situación actual de las organizaciones en el medio rural a partir de la problemática que éstas presentan. De igual modo, incluye la presentación de indicadores de línea de base sobre el estado organizacional, los cuales fueron obtenidos a partir de un levantamiento de campo. Los indicadores reportados permiten diseñar e implementar

una serie de intervenciones que tengan por objetivo el fortalecimiento de las organizaciones, con instrumentos eficaces para el logro de objetivos que requieren de la acción colectiva.

El presente documento se divide en cinco capítulos. El primero presenta una caracterización general de las organizaciones rurales presentes en el sector rural de México. Luego se analiza el problema central que enfrentan las organizaciones, el cual se define como la institucionalidad débil de las organizaciones

rurales, así como las causas que lo generan. En el tercer capítulo se presenta una serie de indicadores basales que reflejan el nivel de desarrollo institucional de las organizaciones rurales en cuatro ámbitos: la gestión económica y financiera, la formación de capital social, el desarrollo de capital humano y la perspectiva de género. Posteriormente se analiza la pertinencia de los actuales instrumentos de política pública orientados al fortalecimiento de la organización rural, y finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones a partir de los hallazgos del estudio.



©FAO México / Mariana Estrada



©SAGARPA



©SAGARPA

CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS ORGANIZACIONES RURALES



El presente capítulo tiene por objetivo caracterizar a las organizaciones que predominan en el medio rural de México. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) establece que se debe promover y fomentar el desarrollo del capital social a través del impulso a la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural¹ que participan en las actividades económicas, proyectos productivos y de desarrollo social del medio rural, destacando, entre otras prioridades:

I) la participación de los agentes de la sociedad rural en la formulación, diseño e instrumentación de las políticas de fomento del desarrollo rural;

II) el fortalecimiento de la capacidad de autogestión, negociación y acceso de los productores a los mercados, a los procesos de agregación de valor, a los apoyos y subsidios y a la información económica y productiva;

¹ Artículo 143 de la Ley: “El Gobierno Federal, mediante mecanismos de coordinación, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, promoverá y fomentará el desarrollo del capital social en el medio rural a partir del impulso a la asociación y la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural, quienes tendrán el derecho de asociarse libre, voluntaria y democráticamente, procurando la promoción y articulación de las cadenas de producción-consumo para lograr una vinculación eficiente y equitativa entre los agentes del desarrollo rural sustentable”.

III) la promoción y articulación de las cadenas de producción-consumo para lograr una vinculación eficiente y equitativa de la producción entre los agentes económicos participantes en ellas; y

IV) el aumento de la cobertura y calidad de los procesos de capacitación productiva, laboral, tecnológica, empresarial y agraria, que estimule y apoye a los productores en el proceso de desarrollo rural, promoviendo la diversificación de las actividades económicas, la constitución y consolidación de empresas rurales y la generación de empleo.

De igual manera se compromete la efectividad de las acciones contempladas en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004), la cual reconoce a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

En México existen cuatro tipos de organizaciones que operan en el medio rural:

I Organizaciones económicas.

Representan los esfuerzos de asociación y vertebración económica de las unidades productivas rurales, cuyas figuras jurídicas se han sustentado principalmente en la Ley General

de Sociedades Cooperativas y Ley Agraria a partir de 1992.

II Organizaciones gremiales.

Su propósito principal ha sido el de representar y gestionar, a nombre de sus agremiados, una serie de instrumentos de apoyo a la producción, como son la investigación, servicios del conocimiento, crédito, seguro y comercialización, entre otros.



Figura 1. Organizaciones en el medio rural

Fuente: Elaboración propia.

En México existen cuatro tipos de organizaciones que operan en el medio rural: organizaciones económicas, organizaciones gremiales, Comités Sistema-Producto y organizaciones de la sociedad civil.

III Comités Sistema-Producto.

Se crean en el marco de la LDRS, con la participación de los productores agropecuarios, agroindustriales y comercializadores y sus organizaciones.

IV Organizaciones de la sociedad civil.

Son agrupaciones u organizaciones que no persiguen fines de lucro y que realizan actividades de asistencia social, alimentación popular, cívicas, desarrollo comunitario, derechos humanos, entre otras.

1.1. Tipo de Organizaciones en el medio rural

En México existen alrededor de 56,700 organizaciones que operan en el medio rural, las cuales son predominantemente organizaciones económicas y gremiales (Figura 2). En el Distrito Federal se presenta una menor proporción de organizaciones económicas con un

49.1%, mientras que Sinaloa tiene un 96.8% de organizaciones de este tipo.

1.2. Ubicación de las Organizaciones en el medio rural

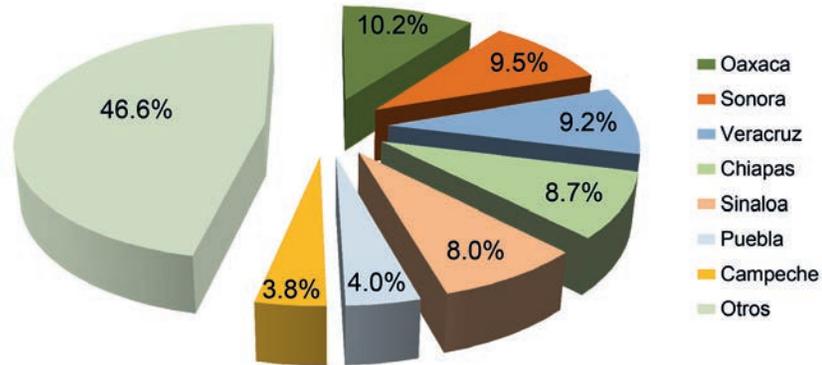
Existen siete estados que concentran el 53.4% de las organizaciones del país. Estos son: Oaxaca (10.2%), Sonora (9.5%), Veracruz (9.2%), Chiapas (8.7%), Sinaloa (8.0%), Puebla (4.0%) y Campeche (3.8%) (Figura 3).

En cuanto a los Comités Sistema-Producto estatales, los estados de Puebla, Chiapas y Oaxaca son los estados que tienen una mayor presencia de esta figura organizativa con un 6.0%, 5.7% y 5.4%, respectivamente. En el caso de las organizaciones económicas, son los estados de Oaxaca, Sonora y Sinaloa los que concentran el mayor porcentaje de estas organizaciones con un 8.7%, 8.3% y 7.2%, respectivamente (Cuadro 1).



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón de Único de Organizaciones Rurales.

Figura 3. Organizaciones Rurales por Estado



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón de Único de Organizaciones Rurales.
Nota: No incluyen los CSP Nacionales y 888 Organizaciones incluidas en el padrón que no presentan ubicación.

Cuadro 1. Tipo de Organizaciones Rurales por Estado

Estados	TIPO DE ORGANIZACIÓN				
	CSP Estatales	Económica	Gremial	Sociedad Civil	Otra
Aguascalientes	2.7%	0.2%	0.6%	0.3%	0.3%
Baja California	3.4%	1.6%	1.3%	1.1%	3.2%
Baja California Sur	3.5%	1.1%	0.9%	0.7%	0.7%
Campeche	2.3%	4.3%	0.8%	2.6%	2.3%
Chiapas	5.7%	9.2%	5.9%	8.2%	2.8%
Chihuahua	3.0%	2.3%	3.8%	2.7%	1.2%
Coahuila	1.0%	0.7%	1.3%	1.6%	2.9%
Colima	3.2%	1.0%	1.8%	0.9%	2.8%
Distrito Federal	1.7%	0.8%	1.5%	9.7%	5.0%
Durango	2.5%	2.5%	3.3%	3.7%	2.2%
Guanajuato	1.2%	1.0%	4.2%	1.8%	0.4%
Guerrero	3.2%	3.5%	3.2%	4.6%	2.9%
Hidalgo	3.0%	2.6%	1.5%	2.7%	4.5%
Jalisco	3.5%	3.0%	9.0%	5.1%	2.6%
México	3.5%	2.0%	4.8%	8.1%	9.1%
Michoacán	5.0%	2.2%	6.5%	4.0%	15.3%
Morelos	4.0%	2.2%	1.8%	1.7%	2.5%
Nayarit	3.2%	1.8%	2.2%	1.4%	5.3%
Nuevo León	2.0%	0.5%	2.2%	1.1%	0.2%



A nivel nacional, las organizaciones en el medio rural realizan principalmente actividades en el sector agrícola.

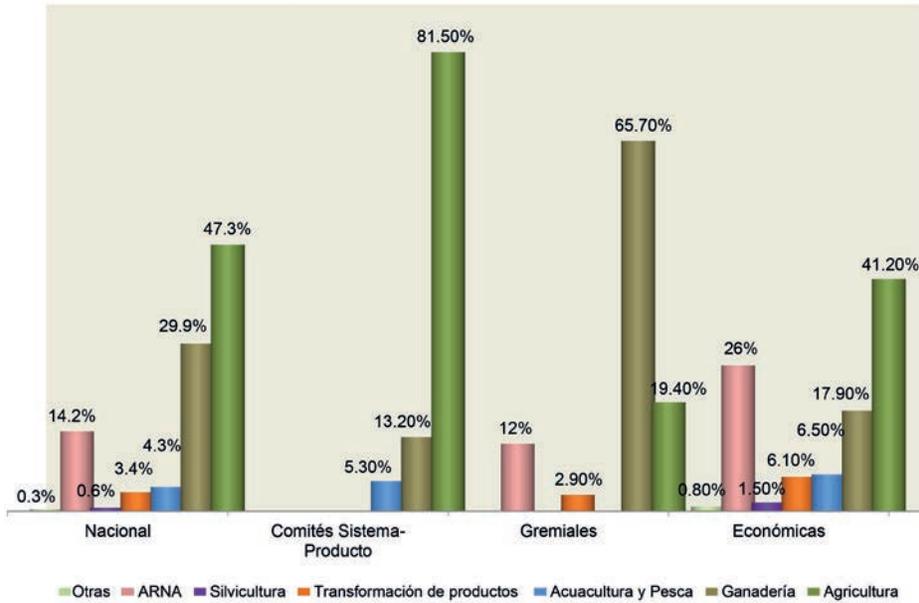
Estados	TIPO DE ORGANIZACIÓN				
	CSP Estatales	Económica	Gremial	Sociedad Civil	Otra
Oaxaca	5.4%	11.1%	5.6%	7.0%	2.6%
Puebla	6.0%	3.7%	7.7%	3.7%	3.1%
Querétaro	2.2%	0.3%	1.0%	2.7%	1.3%
Quintana Roo	2.7%	0.5%	0.5%	1.8%	0.6%
San Luis Potosí	3.9%	2.0%	1.7%	1.8%	0.5%
Sinaloa	2.7%	9.2%	1.4%	1.6%	1.8%
Sonora	3.2%	10.6%	3.7%	2.2%	5.4%
Tabasco	2.5%	3.0%	4.0%	2.6%	2.8%
Tamaulipas	4.0%	2.1%	2.9%	1.5%	1.5%
Tlaxcala	2.3%	1.2%	1.2%	1.6%	0.8%
Veracruz	4.2%	9.2%	10.5%	8.4%	8.1%
Yucatán	1.5%	3.9%	1.0%	1.5%	1.4%
Zacatecas	1.8%	0.8%	2.3%	1.7%	3.7%

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Único de Organizaciones Rurales.
Nota: No incluyen los CSP Nacionales y 888 Organizaciones incluidas en el padrón que no presentan ubicación.

A nivel nacional, las organizaciones en el medio rural realizan principalmente actividades en el sector agrícola (47.3%) y el sector pecuario (29.9%). En el caso de los Comités Sistema-Producto y las organizaciones eco-

nómicas, las acciones se desarrollan principalmente en el sector agrícola, mientras que en el caso de las organizaciones gremiales estas se orientan principalmente al sector pecuario (Figura 4).

Figura 4. Sectores en los cuales trabajan las Organizaciones Rurales



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.
Nota: Las siglas ARNA reflejan las actividades rurales no agropecuarias

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece que se debe promover y fomentar el desarrollo del capital social a través del impulso a la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural.

operan y la cifra va decreciendo en el caso de los demás tipos, siendo el más bajo el presentado por las organizaciones gremiales con un 9.6% (Figura 5).

son los Comités Sistema-Producto con 3.2 años de operación (Figura 6).

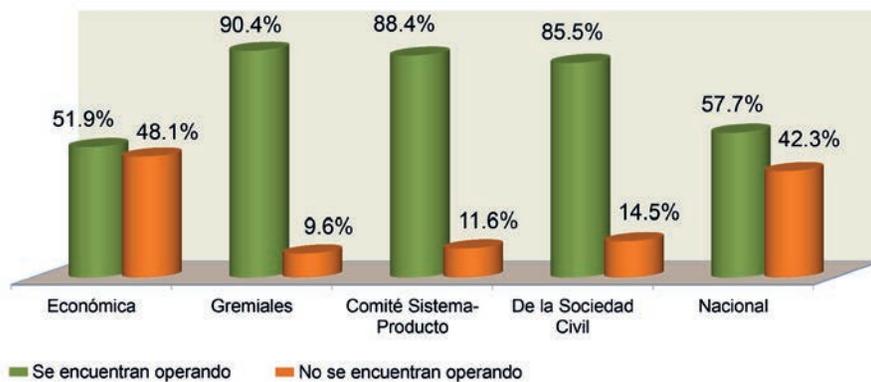
En el caso de las organizaciones que se encuentran funcionando en el medio rural, éstas tienen un promedio de 13.8 años de vida. En el caso de las organizaciones gremiales el promedio de años de funcionamiento es mayor al resto y alcanza los 28.2 años. Las organizaciones más recientes en el medio rural

En promedio, las organizaciones que no están operando dejaron de hacerlo 5.7 años después de su constitución. En el caso de los Comités Sistema-Producto, éstos dejan de operar 1.2 años después de su creación, mientras que en el caso de las organizaciones gremiales, dejan de hacerlo 13.9 años después de haber sido creadas (Figura 6).

Sin embargo, a pesar de existir de manera constitutiva, las organizaciones rurales no siempre se encuentran operando. A nivel na-

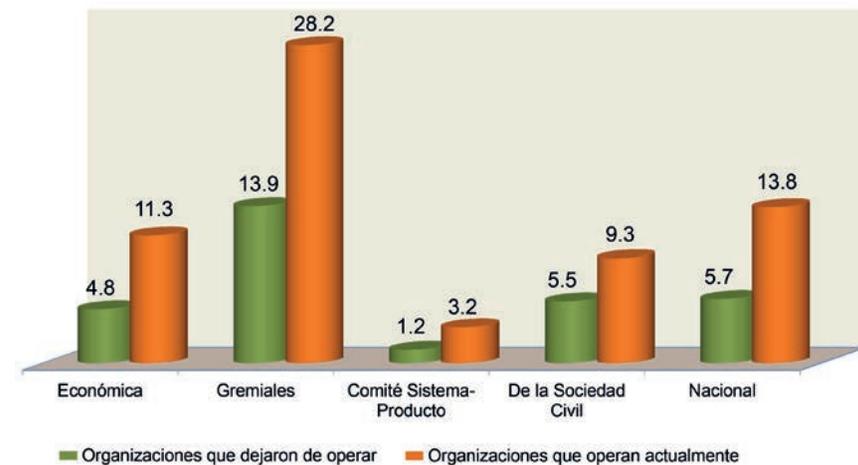
cional el 42.3% de ellas no está operando, a pesar de existir legalmente. En el caso de las organizaciones económicas, el 48.1% no

Figura 5. Operación de las Organizaciones Rurales



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

Figura 6. Promedio de Años de Funcionamiento de las Organizaciones Rurales



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

Las razones que conducen a que las organizaciones dejen de operar en el medio rural son diversas, pero en términos generales están vinculadas o a una ausencia de interés de los miembros, o a problemas de financiamiento y rentabilidad (Figura 7). Las principales razones que explican que las organizaciones desaparezcan en el medio rural son: la falta de recursos para la operación de la organi-

zación (39.6%), la presencia de conflictos o desacuerdos internos (17.1%) y porque las actividades desarrolladas por la Organización dejaron de ser rentables (11.2%).

En el siguiente capítulo se explora con mayor detalle los problemas principales que enfrentan las organizaciones rurales en México.



Capítulo
2



PROBLEMÁTICA PRINCIPAL DE LAS ORGANIZACIONES RURALES



Figura 7. Motivos por los cuales la Organización dejó de operar



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

Como se ha visto en el capítulo anterior, en el medio rural mexicano un poco más de la mitad de las organizaciones registradas están operando actualmente. Es así que un 42.3% de organizaciones no operan, y el 57.7% de las organizaciones rurales que sí lo hacen presentan un bajo desarrollo institucional.

Este capítulo analiza la problemática principal de las organizaciones rurales, así como sus causas, con miras a encontrar áreas de oportunidad para las acciones que buscan incidir en el desarrollo organizacional.

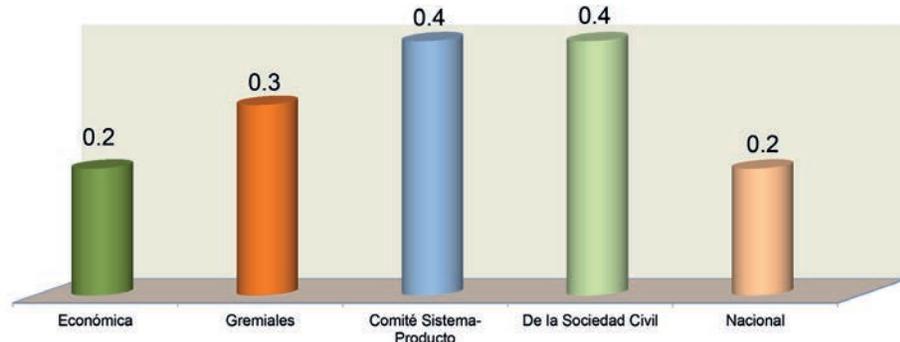
2.1. Problema central de las Organizaciones Rurales en México

El problema central de las organizaciones rurales en México es que tienen una institucionalidad débil, lo cual se refleja en:

- Bajo nivel de gestión económica y financiera,
- Reducida formación de capital social,
- Bajo desarrollo de capacidades humanas, e
- Inclusión débil de la perspectiva de género.

Las organizaciones rurales en México que operan actualmente tienen un índice de desarrollo

Figura 8. Nivel de desarrollo institucional de las Organizaciones Rurales en México



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

institucional² actual de 0.2, siendo mayor en el caso de las organizaciones de la sociedad civil y los Comités Sistema-Producto, con 0.4. Este bajo nivel de desarrollo institucional afecta el logro de los objetivos de la organización y, en el largo plazo, puede conducir a la desaparición de la misma (Figura 8).

Es así que en el sector rural mexicano operan organizaciones rurales con una institucionalidad débil que no logran generar acciones colectivas. Por el contrario, predomina una baja capacidad organizativa entre los integrantes

de las mismas sin mayor incidencia en el desarrollo del sector rural.

Existen tres causas que explican el problema de la institucionalidad débil de las organizaciones rurales en México (Figura 9) que son:

- a) la falla de la acción colectiva,
- b) la existencia de objetivos que no son claros para todos los miembros que integran la organización, así como,
- c) la existencia de organizaciones rurales simuladas.

2.2. Causas que explican el problema central de las Organizaciones Rurales en México

Existen tres causas principales para explicar el problema de la institucionalidad débil de las organizaciones rurales. Éstas se examinan a continuación.

² El Índice de desarrollo institucional de las organizaciones rurales es un índice que pondera cuatro subíndices y toma valores de 0 a 1, siendo 1 el nivel de desarrollo más elevado. Los cuatro subíndices que lo integran son: el nivel de gestión económica y financiera, formación de capital social, desarrollo de capacidades humanas y perspectiva de género de las organizaciones. Este índice y sus componentes se analizan de manera extensa en el Capítulo 4 de este documento.

Figura 9. Árbol de Problemas de las Organizaciones Rurales en México



Fuente: Elaboración propia.

2.2.1. La falla de la acción colectiva

La asociación de agentes en torno a una organización responde a la existencia de un interés en particular que genera una acción colectiva. Una acción colectiva es una acción común y concertada entre los miembros de un grupo que se asocian para lograr un objetivo común, lo cual se contrapone a una acción individual. En el medio rural se identificamos acciones colectivas que pueden justificar la cohesión de las organizaciones que son la gestión de bienes públicos³ y la generación de economías de escala.

Bajo esta definición, los miembros se integran a una organización debido a que la utilidad que ésta les genera resulta mayor que actuar de manera aislada. Es decir, resulta más conveniente trabajar de manera asociada a realizarlo por cuenta propia, como por ejemplo

asociarse para la producción y comercialización de productos o producir de manera asociada compartiendo los costos fijos, generando economías de escala. Sin embargo, lo que se constata en el sector rural mexicano es que existe una falla de la acción colectiva, y el interés central que está al origen de emprender una organización se cae progresivamente.

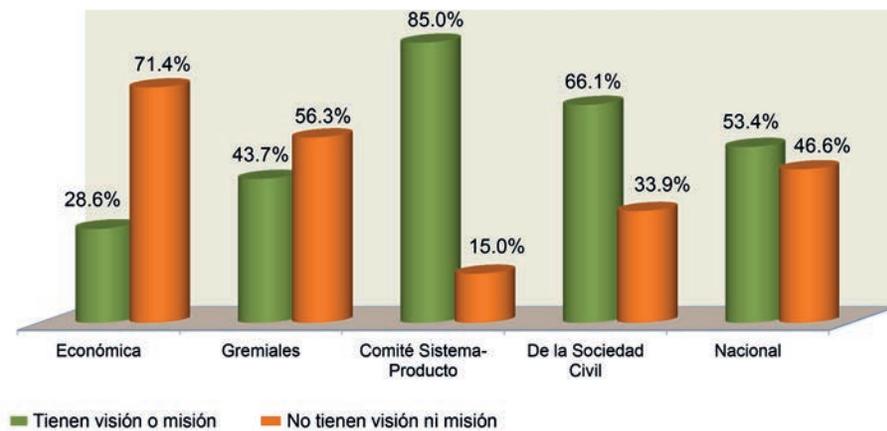
Lo anterior se hace evidente en la medida que el 42.3% de las organizaciones fueron creadas pero dejaron de operar a los 5.7 años de su creación debido a que no se logró una

³ Los bienes públicos son aquellos que presentan como características: *No exclusión* en el consumo, caracterizado porque una vez que el bien se ha producido no es posible excluir de su consumo a alguien; y *No rivalidad*; es decir, que una persona consuma un bien no reduce el consumo por parte de otra persona, al menos en el corto plazo.

sustentabilidad de la misma (39.6% no tenían recursos para la operación) o por la existencia de desacuerdos internos entre los integrantes de las organizaciones (17.1%). En el caso de las organizaciones rurales que sí operan, la acción colectiva resulta débil porque:

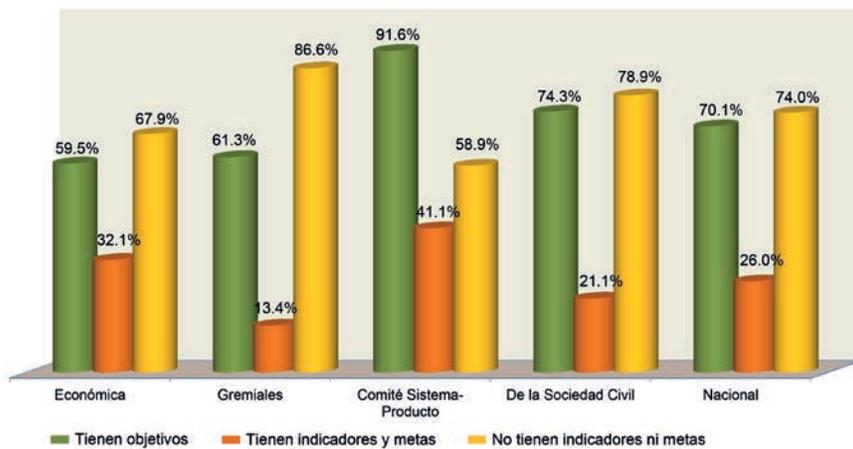
- No se cuenta con reglas claras de la organización, lo cual resta efectividad para la consecución de logros comunes.
- No existen mecanismos formales al interior de las organizaciones para hacer cumplir las obligaciones a los miembros.

Figura 10. Organizaciones Rurales según existencia de Misión o Visión



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

Figura 11. Organizaciones Rurales según existencia de objetivos y metas



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

- Hay un débil liderazgo en la organización.
- Existe poco involucramiento de los socios.

a) No se cuentan con reglas claras de la organización.

En el medio rural un porcentaje importante de las organizaciones no cuentan con una Visión o Misión que oriente las acciones colectivas, que dé claridad sobre cómo éstas se vislumbran en el futuro o que permita dar a conocer a los miembros la razón principal que sustenta la existencia de la organización.

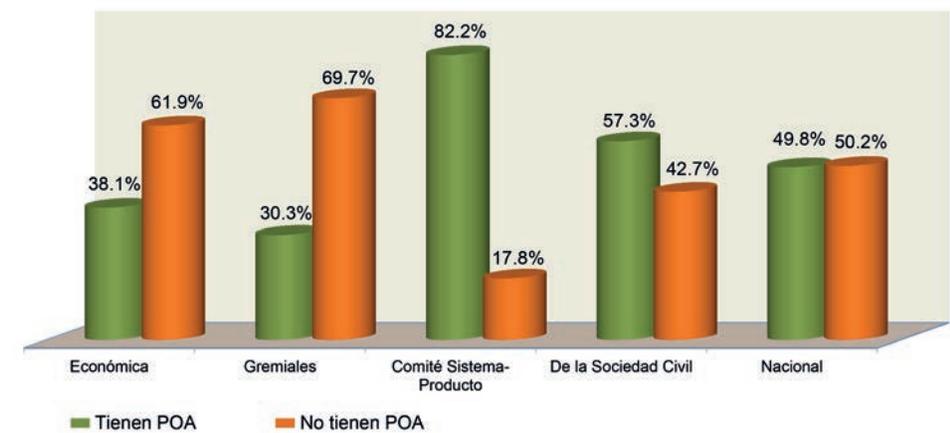
De otro lado, analizando la existencia de objetivos claros en las organizaciones, se aprecia que éstos existen para el 70.1% de las organizaciones, lo cual da mayor claridad sobre los acciones para las cuales fue creada la institución. Sin embargo, en su mayoría (74%) no se establecen metas e indicadores para el seguimiento de sus objetivos, lo cual resta claridad sobre el nivel de cumplimiento de las acciones realizadas.

Las organizaciones rurales tampoco cuentan con Planes Operativos Anuales (POA) que les permitan tener claridad en cuanto a una visión de corto plazo y sobre las acciones que resultan prioritarias dentro de la ejecución inmediata (Figura 12).

b) No existen mecanismos formales al interior de las organizaciones para hacer cumplir las obligaciones a los miembros.

Una segunda explicación de la falla de las acciones colectivas de las organizaciones rurales es que no existen mecanismos formales que permitan excluir a aquellos miembros que se benefician de la asociatividad pero que no contribuyen a la misma (problema conocido como *free rider*). También se ha constatado que al interior de las organizaciones se carece de instrumentos que permitan excluir del grupo a los miembros que no cumplen con los acuerdos de la organización.

Figura 12. Organizaciones Rurales según existencia de Planes Operativos Anuales (POA)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

Lo anterior se refleja en la Figura 13, que muestra que el 23.2% de las organizaciones cuentan con un código de ética y conducta, el 51.9% tienen un reglamento interno y está actualizado. Adicionalmente, llama la atención que solamente el 45.1% cuenta con un padrón de socios o agremiados actualizado, lo cual muestra que en la mayoría de las organizaciones no existe claridad sobre quiénes son los miembros que constituyen a la misma, por lo cual resulta aún más difícil implementar sanciones entre ellos.

c) Hay un débil liderazgo en la organización. Las acciones colectivas también fallan por la ausencia de liderazgo interno. Al interior de las organizaciones se percibe que no existe un liderazgo claro para conformar redes e incorporar a otros actores en la acción colectiva de la

organización. Lo anterior se refleja en una baja participación de las organizaciones en los órganos consultivos del sector rural (17.1% participan), y de éstas solo el 33.1% presentan propuestas ante los órganos consultivos.

El frágil liderazgo de las organizaciones se debe a su vez a:

- **Débil capacidad institucional:** que se manifiesta en la frágil estructura organizativa que mantienen, donde la mayor parte de las organizaciones solamente está conformada por el Consejo Directivo donde recaen las responsabilidades y el emprendimiento de los socios.
- **Bajo nivel de capacidades administrativas de los miembros:** lo cual explica la ausencia de iniciativas y acciones para

fortalecer a la organización e impulsar el desarrollo de acciones que fomenten la cohesión al interior de las organizaciones.

d) Poco involucramiento de los miembros.

En las organizaciones rurales se constata una falta de involucramiento de los socios para llevar a cabo las acciones colectivas inherentes a las organizaciones, lo cual se refleja en la falta de compromiso con la organización en términos de contribuir con fondos o acciones para su operación. En general, las actividades principales recaen sobre los integrantes de los órganos directivos, quienes asumen en su mayor parte la realización de las actividades. Adicionalmente, es común observar que la participación de los miembros de las organizaciones decae de manera progresiva hasta convertir a las iniciativas colectivas en acciones individuales o de grupos reducidos.

2.2.2. Existencia de objetivos que no son claros para todos los miembros que integran la organización

Una segunda causa que explica la institucionalidad débil de las organizaciones es que los objetivos reales que impulsan la creación de la organización no son claros para todos los miembros de la misma. Lo anterior se debe a que priman las reglas informales al interior de una organización sobre las reglas formales. Esto es, dentro del acta constitutiva pueden existir motivaciones escritas sobre la creación de la organización, pero en realidad estas operan motivadas por otro tipo de intereses que no están escritos (reglas informales).

En las organizaciones rurales se constata una multiplicidad de objetivos, dependiendo del

Los miembros de una organización se integran a ella debido a que la utilidad que ésta les genera resulta mayor que actuar de manera aislada. Resulta más conveniente trabajar de manera asociada a realizarlo por cuenta propia.

agente al cual se le pregunta cuáles son éstos. Adicionalmente, éstos son diversos y no necesariamente resultan complementarios, sino que se pueden contraponer entre ellos, imposibilitando una acción colectiva, sea ésta para generar bienes públicos o economías de escala.

A nivel nacional, predominan como intereses de las organizaciones la gestión de apoyos gubernamentales, seguida por la comercialización de bienes o servicios y la producción de bienes o servicios (Figura 14). Esta ausencia de claridad en los objetivos, aunada a la falta de reglas claras, genera que la organización no tenga acciones concretas sobre las cuales se realice y consolide la acción colectiva, y dan lugar a acciones de corto plazo que no necesariamente favorecen a todos los miembros.

Por ejemplo, si una de las mayores motivaciones de la organización la constituye la gestión de apoyos gubernamentales, y a ésta se unen la ausencia de una Visión, Misión u objetivos y metas claras, es probable que la consecución de fondos no resulte bien administrada y que dichos fondos no resulten en el logro del objetivo para el cual se obtuvieron; o que por el contrario, de no conseguirse los fondos, no

Figura 13. Mecanismos formales al interior de las Organizaciones Rurales



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

Figura 14. Actividades o acciones principales contempladas en el objeto social de las Organizaciones



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

exista continuidad en las acciones de la organización.

2.2.3. Existencia de Organizaciones Rurales simuladas

En el medio rural, el 42.3% de las organizaciones rurales en México no operan a pesar de existir “formalmente”. De igual manera se constata que entre las organizaciones que están operando, un alto porcentaje son organizaciones rurales simuladas debido a que de origen éstas han sido constituidas únicamente

para acceder a recursos de un grupo y se integran miembros que no están identificados con la organización.⁴

Lo anterior se explica porque existen miembros de la organización que son simulados en la medida que sólo se incorporan dentro del acta constitutiva pero no realizan acciones o participan en las actividades de la organización. Ello responde, a su vez, a una serie de incentivos distorsionantes que presionan a la formación de organizaciones rurales, derivados principalmente de la normativa de los programas de apoyo en el medio rural que en muchas ocasiones exigen que se conformen organizaciones a pesar de no ser un interés común de los miembros, sino que se convierte en un requisito administrativo.

⁴ En algunos casos, los miembros de la organización firman un acta pero luego no participan en la organización, no se involucran en las acciones, o no se dan por enterados de hacer parte de la organización (Fuente: Estudios de caso).



Capítulo 3



DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES RURALES



Las organizaciones rurales se construyen alrededor de una acción colectiva común. En el medio rural, esta puede ser la administración o generación de un bien público o bien para generar economías de escala. Sin embargo, se constata que en el medio rural mexicano las organizaciones tienen institucionalidad débil, lo cual se refleja en un bajo desarrollo institucional de las mismas. A continuación se explora una serie de indicadores⁵ que pueden servir como línea de base del nivel de desarrollo institucional que presentan las organizaciones rurales. De esta manera se puede tener un escenario contrafactual que sirva para monitorear y evaluar futuras interven-

ciones públicas orientadas al desarrollo institucional de las organizaciones en México.

El índice de desarrollo institucional de las organizaciones rurales integra, a su vez, subíndices que reflejan el nivel de gestión económica y financiera, formación de capital social, desarrollo de capacidades humanas y perspectiva de género de las organizaciones. Como se ha mencionado anteriormente, el índice a nivel nacional es de 0.2, dentro de un rango que

Para mayor información sobre los indicadores y sus variables se puede consultar la Guía de Cálculo de Indicadores, y la página <http://smye.info/sagarpa>



va de cero a uno, donde el nivel más elevado de desarrollo se expresa por la unidad.

3.1. Gestión económica y financiera

La gestión económica y financiera refleja aspectos relacionados con la auto-sostenibilidad financiera de la organización rural para su fortalecimiento, el acceso a los apoyos gubernamentales y servicios financieros de la banca, y las estrategias establecidas para la articulación con el mercado.

Este tema aplica únicamente para las organizaciones rurales que tienen un carácter económico-productivo, como son las organizaciones económicas, gremiales y los Comités Sistema-Producto.

Este indicador se compone de tres variables, las cuales se describen a continuación:

- Gestión económica y financiera, que com-

bina dos subindicadores: el nivel de auto-sostenibilidad financiera, que refleja si las organizaciones aportan recursos para su sostenibilidad financiera.

- Acceso de las organizaciones rurales a los apoyos gubernamentales y al financiamiento de la banca, que mide la gestión que realizan las organizaciones rurales para acceder a los apoyos de las dependencias gubernamentales para financiar sus proyectos de desarrollo.
- Articulación a los mercados, que muestra cómo las organizaciones rurales hacen uso de herramientas para mejorar su inserción en los mercados, y el nivel de uso de las mismas.

A nivel nacional, el indicador de gestión económica y financiera de las organizaciones rurales es de 0.3., siendo de 0.4 en el caso de los Comités Sistema-Producto (Cuadro 2).

Cuadro 2. Índice General de Gestión Económica y Financiera de las Organizaciones Rurales en México

	Económica	Gremiales	Comité Sistema Producto	Nacional
Índice general de gestión económica y financiera de las organizaciones rurales	0.3	0.3	0.4	0.3

3.2. Formación de capital social

Este indicador analiza la creación y funcionamiento de aquellos espacios, instancias y redes que facilitan la participación social en las decisiones de orden público con miras a la construcción de una nueva ciudadanía rural. En este sentido, el indicador refleja cómo la organización aporta a la construcción de instituciones y normas, y al fortalecimiento de relaciones para mejorar las interacciones sociales en el medio rural.

Este indicador se integra por ocho variables:

- Normas, actitudes y valores compartidos: este indicador refleja si las organizaciones rurales cuentan con un reglamento interno actualizado, un padrón actualizado de sus miembros y agremiados, un código de ética y conducta y si manejan principios y valores al interior de la organización.
- Programa de trabajo estratégico: este indicador analiza si las organizaciones rurales operan siguiendo un programa de trabajo estratégico, la calidad de este instrumento, y si atienden a las líneas estratégicas de su programa de trabajo.

- Estructuras internas de las organizaciones rurales: analiza cómo están conformadas y consolidadas las estructuras internas de las organizaciones rurales.
- Inclusión de grupos vulnerables: analiza si las organizaciones rurales incluyen grupos

El indicador de gestión económica y financiera de las organizaciones rurales es de 0.3., siendo de 0.4 en el caso de los Comités Sistema-Producto.

El índice general de formación de capital social es de 0.2. Los valores más altos del índice se presentan en las Organizaciones de la Sociedad Civil así como en los sistemas Producto donde alcanza un valor de 0.4.

Cuadro 3. Índice General de Formación de Capital Social de las Organizaciones Rurales en México

	Económica	Gremiales	Organización de la sociedad civil	Comité Sistema Producto	Nacional
Índice general de formación de capital social	0.2	0.3	0.4	0.4	0.2

vulnerables entre sus socios o agremiados (mujeres, jóvenes, indígenas o adultos mayores).

- Presencia territorial de las organizaciones rurales: donde se muestra la cobertura geográfica de las acciones que realizan las organizaciones.
- Conformación en redes: analiza el nivel de vinculación de las organizaciones con otras instituciones públicas o privadas.
- Participación en los órganos consultivos del sector rural e influencia en la toma de decisiones de política pública: que mues-

tra el nivel de participación de las organizaciones en los órganos consultivos locales, regionales y nacionales, así como la presentación de propuestas al interior de estas instituciones.

- Rendición de cuentas: refleja el nivel de rendición de cuentas de las organizaciones rurales a sus miembros y a las dependencias y/o entidades de gobierno sobre el ejercicio de los recursos gestionados y recibidos.

En México el índice general de formación de capital social es de 0.2. Los valores más altos del índice se presentan en las Organizaciones de la Sociedad Civil así como en los Comités Sistema-Producto donde alcanza un valor de 0.4 (Cuadro 3).

3.3. Desarrollo de capital humano

Este índice analiza las acciones que realiza la organización para fortalecer las capacidades humanas de sus socios, tales como los servicios de capacitación y la asistencia técnica. De igual modo, analiza si las organizaciones promueven la innovación tecnológica de sus miembros:

- Capacitación y asistencia técnica: refleja si las organizaciones rurales proporcionan y/o facilitan servicios de

capacitación y/o asistencia técnica a sus miembros y/o empleados, y la cobertura de estos servicios entre los miembros de la organización.

- Innovación tecnológica: cuantifica el porcentaje de organizaciones que promueven la innovación tecnológica entre sus miembros, así como el nivel de implementación de las mismas.

Las organizaciones del medio rural presentan en promedio un índice general de desarrollo de capacidades humanas de 0.2. En el caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil y los

Comités Sistema-Producto, el índice general es ligeramente más elevado y alcanza un valor de 0.3 (Cuadro 4).

3.4. Perspectiva de género

La perspectiva de género refiere a los derechos adquiridos por las mujeres para poder participar activamente en las organizaciones. En este sentido este indicador refleja la distribución de los puestos de representación en las organizaciones rurales entre hombres y mujeres. El índice general de perspectiva de género a nivel nacional es de 0.3 (Cuadro 5).

Cuadro 4. Índice General de Desarrollo de Capacidades Humanas

	Económica	Gremiales	Organización de la sociedad civil	Comité Sistema Producto	Nacional
Índice general de desarrollo de capacidades humanas	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2

Cuadro 5. Índice General de Perspectiva de Género

	Económica	Gremiales	Organización de la sociedad civil	Comité Sistema Producto	Nacional
Índice general de perspectiva de género en las organizaciones rurales	0.3	0.1	0.4	0.0	0.3

Las organizaciones del medio rural presentan un índice general de desarrollo de capacidades humanas de 0.2. Las Organizaciones de la Sociedad Civil y los Comités Sistema-Producto alcanzan 0.3, mientras que el índice general de perspectiva de género a nivel nacional es de 0.3.



©FAO México/Mariana Estrada

Capítulo
4



©FAO México/Mariana Estrada

ANÁLISIS DE PERTINENCIA DE LOS ACTUALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA ORIENTADOS AL FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN RURAL



En el medio rural existe una serie de programas que apoyan el fortalecimiento de la organización rural, bajo el entendido de que estas figuras resultan en un medio para lograr una mayor cobertura o más beneficiarios. Sin embargo, como se ha presentado en los capítulos anteriores, existe una institucionalidad débil en las organizaciones.

A continuación se presentan las intervenciones de SAGARPA y se analizan la coherencia entre estas intervenciones y las necesidades de las organizaciones, así como también las repercusiones que se tienen al generar incentivos para constituir organizaciones para poder acceder a mayores montos de apoyos.

4.1. Intervenciones de la SAGARPA para apoyar a las Organizaciones Rurales.

La SAGARPA realiza una serie de intervenciones a través de sus Programas y Componentes. Si bien existe el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, tiene una orientación específica hacia las organizaciones a través de uno de sus componentes, éstas pueden acceder a la mayoría de los apoyos que otorga la SAGARPA debido a la amplia definición de población objetivo, que generalmente comprende, además de personas físicas, a personas morales que estén dedicadas a las actividades primarias (Cuadro 6).

Cuadro 6. Definición de población objetivo de los Componentes de los Programas y Proyectos Estratégicos de SAGARPA

Programa	Componente	Definición de Población Objetivo
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Agrícola	Personas físicas o morales, que se dediquen a actividades agrícolas.
	Ganadero	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades pecuarias.
	Pesca	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades primarias pesqueras y acuícolas (que cuenten con los permisos o concesiones en la materia), conforme a la estratificación de productores y su regionalización.
	Activos Productivos Tradicional	Personas morales que se dediquen a actividades agropecuarias y acuícolas.
	Agricultura Protegida	Personas físicas y morales con acceso a mercados.
	Electrificación para Granjas Acuícolas	Personas físicas o morales que se dediquen a la actividad acuícola y que pretendan implementar proyectos de impacto regional o nacional definidos por la Secretaría.
	Infraestructura Pesquera y Acuícola	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades pesqueras y acuícolas, al amparo de un permiso o concesión de pesca y/o acuicultura vigente.
	Sustitución de Motores Marinos Ecológicos	Personas físicas o morales que al amparo de un permiso o concesión de pesca vigente, se dediquen a la captura de especies marinas o dulce acuícolas que requieran sustituir el motor marino de una embarcación menor o ambos de manera integral.
	Manejo Postproducción	<p>PROVAR: Personas físicas y morales que se dediquen a actividades de producción agrícola, pecuaria o pesquera, que busquen acopiar, seleccionar, estandarizar, almacenar, acondicionar, transformar, conservar, procesar y empacar frutas, hortalizas, café, granos, (excepto aquellos que pueden apoyar el FIMAGO) cacao y otros productos agrícolas, productos pecuarios (excepto aquellos que pueden apoyar Infraestructura Rastros TIF), acuícolas y pesqueros.</p> <p>FIMAGO: Personas físicas y morales, que se dediquen a actividades de producción agrícola o pecuaria, que busquen acopiar, almacenar, movilizar o empacar granos y oleaginosas destinados al mercado nacional o internacional, así como laboratorios acreditados por Entidad Mexicana de Acreditación (EMA) que otorguen servicios de verificación de calidad.</p> <p>Diversificación Productiva Sustentable: Personas físicas y morales, que se dediquen a actividades de producción agrícola, pecuaria o pesquera, que busquen diversificar sus opciones productivas mediante un producto turístico rural existente.</p>

Continuación cuadro 6

Programa	Componente	Definición de Población Objetivo
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Manejo Postproducción	<p>Infraestructura Rastros TIF: Personas físicas y morales que se dediquen a actividades de producción pecuaria, que busquen bajo el esquema TIF sacrificar animales, empacar, almacenar o procesar productos cárnicos destinados al mercado nacional o internacional.</p> <p>Infraestructura para Centros de Acondicionamiento Pecuario: Personas físicas y morales, que se dediquen a actividades de producción pecuaria y que busquen: acopiar, seleccionar y acondicionar animales destinados al mercado nacional o internacional.</p>
	Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero	Personas físicas o morales que cuenten con embarcaciones mayores, al amparo de un permiso o concesión de pesca vigente cuyas embarcaciones presenten características de deterioro y requieran ser modernizadas y equipadas.
	Recursos Genéticos	Personas físicas o morales que realicen actividades de investigación, conservación, caracterización, evaluación, validación, mejoramiento, manejo, reproducción y aprovechamiento sustentable de la riqueza genética agrícola, microbiana, pecuaria y acuática de México.

Programa	Componente	Definición de Población Objetivo
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO para Vivir Mejor	PROCAMPO: Para Vivir Mejor	Productores, personas físicas o morales, con predios registrados en el PROCAMPO, a los que se les haya integrado en el Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que les corresponda su Expediente Único Completo (ver numeral 7) que mantengan el predio en explotación y cumplan la normatividad de este Programa.
	Diesel Agropecuario/ Modernización de la Maquinaria Agropecuaria	<p>Modernización de Maquinaria Agropecuaria: Personas físicas o morales que formen parte del "Padrón de Beneficiarios de Diesel Agropecuario 2011 o año previo", integrado por la Secretaría y que se dediquen a actividades agropecuarias. Para ser beneficiario de los apoyos del componente de Modernización de la Maquinaria Agropecuaria deberán renunciar a los apoyos del componente de Diesel Agropecuario.</p> <p>Diesel Agropecuario: Personas físicas o morales que formen parte del "Padrón de Beneficiarios de Diesel Agropecuario 2011 o año previo" integrado por la Secretaría y que se dediquen a actividades de producción agropecuaria.</p>
	Diesel Marino	Personas físicas o morales que formen parte del "Padrón de Diesel Marino 2011" integrado por la Secretaría, que se dediquen a las actividades pesqueras y acuícolas y que consuman diesel en la maquinaria y equipo utilizados en sus unidades de producción.

Continuación cuadro 6

Programa	Componente	Definición de Población Objetivo
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO para Vivir Mejor	Fomento Productivo del Café	Personas físicas o morales legalmente constituidas, registradas en el Padrón Nacional Cafetalero (PNC) que realicen actividades de comercialización directa, registrados y/o validados en el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional (SICN), ubicados en las 12 entidades federativas con mayor actividad económica cafetalera, que son: Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.
	Gasolina Ribereña	Personas físicas o morales que formen parte del "Padrón de Gasolina Ribereña 2011" integrado por la Secretaría, que se dediquen a las actividades pesqueras ribereñas, y que consuman gasolina en la maquinaria utilizada en sus embarcaciones.

Programa	Componente	Definición de Población Objetivo
Programa de prevención y Manejo de Riesgos	Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización	Personas físicas o morales que intervengan en la comercialización de los productos elegibles conforme a los criterios que defina la Secretaría (Art. 28). Personas físicas o morales del sector agropecuario o a través de sus organizaciones, y que intervengan en la producción y/o compra de los productos elegibles conforme a los criterios que defina la Secretaría (Art. 29).
	Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero	1. Productores que contando con un seguro a través de empresas privadas o fondos de aseguramiento, deseen asegurar un monto adicional por hectárea en un esquema catastrófico para la reincorporación a su actividad productiva en caso de desastres naturales, y 2. Productores de bajos ingresos, que no cuenten con algún tipo de aseguramiento público o privado, que se vean afectados por los siguientes fenómenos naturales perturbadores relevantes, definidos según el Anexo XL para la actividad agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola.
	Garantías	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades de producción o transformación de los sectores agropecuario, pesquero, acuícola, agroindustrial y del sector rural en su conjunto, así como los Intermediarios Financieros y fondos de inversión, que requieran garantías para acceder o mantener el financiamiento formal, y/o apoyos para la constitución de capital de riesgo y/o la contratación de seguros agropecuarios para la reactivación productiva, y/o esquemas que mejoren las condiciones tanto de acceso para los productores, como de oferta crediticia de los Intermediarios Financieros, a través de nuevos centros de oferta.

Continuación cuadro 6

Programa	Componente	Definición de Población Objetivo
Programa de prevención y Manejo de Riesgos	Fondo para la Inducción de Inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto en las localidades de media, alta y muy alta marginación de conformidad con CONAPO, que requieran garantías para obtener el financiamiento para proyectos de inversión en equipamiento e infraestructura, así como las garantías complementarias para obtener financiamiento del capital de trabajo necesario para asegurar la operación del mismo.
	Sanidades	Toda persona física o moral que se dedique a actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras y que éstas sean susceptibles de ser afectadas por plagas reglamentadas y/o enfermedades fito-zoosanitarias, acuícolas y pesqueras; así como aquellas que requieran programas de inocuidad agroalimentaria e inspección de la movilización nacional, representados por los Consejos Directivos de los Organismos Auxiliares de Sanidad.

Programa	Componente	Definición de Población Objetivo
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Apoyos para la Integración de Proyectos	Organizaciones sociales del sector rural, legalmente constituidas, sin fines políticos y/o de lucro y cuyo objeto social contemple la representación de sus integrantes en los foros e instancias creadas para la participación del sector rural; Comités Sistema-Producto nacionales, estatales y regionales de los sectores agrícola, pecuario y acuícola y pesquero, integrados de acuerdo a la Ley y que estén en operación o inicien la operación en 2012, y las personas morales que representen a los Sistemas Producto u organizaciones sociales para el concepto de apoyo de proyectos.
	Desarrollo de capacidades y extensionismo rural	Personas físicas, morales, grupos con actividades productivas en el medio rural, e instituciones especializadas en la capacitación e investigación entre las cuales se consideran: a) Productores, familias, grupos de trabajo, y personas morales, que se dediquen a actividades de producción agropecuarias, acuícolas y pesqueras; de transformación y de servicios con capacidad de desarrollo y a oficios en el sector de la población rural.

Continuación cuadro 6

Programa	Componente	Definición de Población Objetivo
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Desarrollo de capacidades y extensionismo rural	b) Instituciones de Investigación, de Educación Superior y Media Superior del Sector, de cobertura local y nacional; así como otras instituciones del sector especializadas en investigación y capacitación; que proveen servicios profesionales de consultoría, extensionismo, asistencia técnica y capacitación para proyectos productivos; formación, capacitación, acreditación y en su caso certificación de prestadores de servicios profesionales y seguimiento a la calidad de servicios profesionales en el sector agropecuario, acuícola y pesquero.
	Innovación y Transferencia de Tecnología	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras o acuícolas que requieran mejorar sus procesos productivos a través de proyectos de investigación, validación y/o transferencia de tecnología, realizados por instituciones, asociaciones o sociedades civiles especializadas en la materia.

Programa	Componente	Definición de Población Objetivo
Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Bioenergía y fuentes alternativas	Personas físicas o morales que presenten proyectos para la producción de insumos para bioenergéticos, biofertilizantes, abonos orgánicos y productos de la bioeconomía, a partir de su producción agrícola, pecuaria o pesquera, así como el uso eficiente y sustentable de la energía en sus procesos productivos y el uso de energías renovables o alternativas en actividades productivas del sector agroalimentario.
	Conservación y uso sustentable de suelo y agua	Personas físicas o morales que se dedican a actividades de producción agrícola y pecuaria, que se ubican en los municipios clasificados por la Secretaría en cada entidad federativa como de mayor prioridad por el grado de deterioro, escasez o sobreexplotación de sus recursos productivos primarios (suelo, agua y vegetación), y que se incluyen en el Anexo XLIX de las presentes Reglas de Operación, organizados en grupos de productores denominados Comité Pro proyecto.
	Inspección y vigilancia pesquera	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades de pesca o acuicultura, universidades e instituciones de investigación y enseñanza, o productores que colaboren en el Programa Integral de Inspección y Vigilancia Pesquera y Acuícola para el Combate a la Pesca Ilegal.
	Ordenamiento pesquero y acuícola	Comunidades pesqueras y acuícolas en donde es necesario establecer y/o fortalecer los esquemas de regulación y administración.

Continuación cuadro 6

Programa	Componente	Definición de Población Objetivo
Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN)	Personas físicas y morales inscritas en el padrón vigente del PROGAN.
	Reconversión productiva	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades agrícolas, cuyos predios estén ubicados en zonas de muy bajo y bajo potencial productivo, de alta siniestralidad; en zonas con producción excedentaria o en zonas en donde se promueva el ordenamiento de mercados.

Programa	Componente	Definición de Población Objetivo
Programa de proyectos estratégicos	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, (PESA)	Personas físicas, grupos de trabajo para un propósito común o personas morales, que se ubiquen en localidades rurales de alta y muy alta marginación de las Entidades Federativas con mayor grado de marginación y pobreza del país conforme a la clasificación del CONAPO, que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y/o, agroindustriales.
	Desarrollo de las zonas áridas	Personas físicas y morales y grupos de las localidades rurales que se ubican en los municipios de la cobertura potencial del proyecto estratégico (Anexo L) de las Reglas de Operación, la cual podrá ser modificada por la Unidad Responsable de la Secretaría previo análisis de los casos que se presenten por la Instancia Ejecutora que designa la Subsecretaría de Desarrollo Rural y a la cual se transferirán los recursos del proyecto para su ejecución.
	Trópico húmedo	Personas físicas o morales, se dediquen a actividades, agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, o aquellas que pretendan invertir en cualquiera de las mismas.
	Apoyo a la cadena productiva de los productores de maíz y frijol (PROMAF)	a) Productores de baja escala.- Personas físicas o morales integradas por productores de maíz y/o frijol de autoconsumo ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, de regiones definidas por la Delegación Estatal de la Secretaría, así como por productores de baja escala con especialidad de variedades criollas de maíz que por sus características se destinen a atender nichos de mercado específicos (maíz pozalero, maíces morados y rojos, entre otros).

Continuación cuadro 6

Programa	Componente	Definición de Población Objetivo
Programa de proyectos estratégicos	Apoyo a la cadena productiva de los productores de maíz y frijol (PROMAF)	<p>b) Productores en Transición.- Personas morales integradas por productores de maíz y/o frijol, con superficies de temporal ubicadas en zonas de medio y alto potencial productivo conforme a la clasificación del INIFAP y/o de riego.</p> <p>c) Productores de Alto Rendimiento.- Personas morales integradas por productores de maíz y/o frijol, con superficie ubicada en zonas de medio y alto potencial productivo conforme a la clasificación del INIFAP, que cuenten con acceso al financiamiento para la aplicación del paquete tecnológico.</p>

En el caso del Componente de Apoyo a la Integración de Proyectos, del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación tecnológica y Extensionismo Rural, se incluyen además de personas morales a las “Organizaciones sociales del sector rural, legalmente constituidas, sin fines políticos y/o de lucro y cuyo objeto social contemple la representación de sus integrantes en los foros e instancias creadas para la participación del sector rural”, lo cual abre la posibilidad de incluir organizaciones con fines distintos a la realización de acciones colectivas para administrar bienes públicos rurales o realizar economías de escala para la producción primaria⁶.

4.2. Análisis de las Organizaciones Rurales apoyadas por la SAGARPA

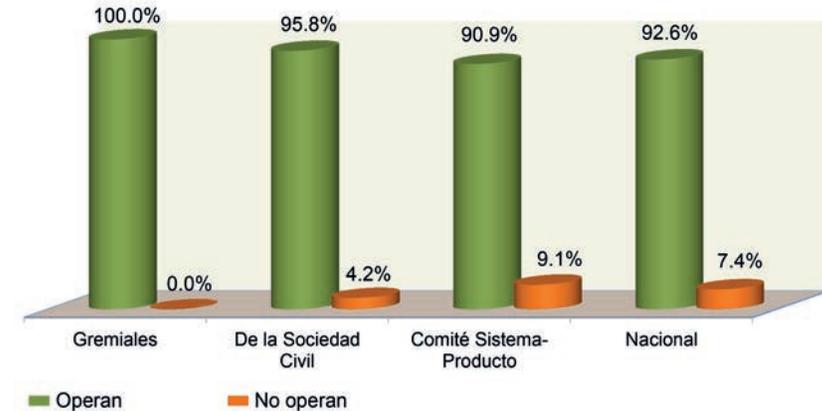
Analizando la situación de las organizaciones apoyadas por SAGARPA entre 2008 y 2011, se constatan situaciones similares a las descritas en los capítulos precedentes de este documento, en torno al débil desarrollo institucional.

Entre 2008 y 2011 se encontró que el 92.6% de las organizaciones apoyadas sí están operando. Sin embargo, el 7.4% no lo hacen, y esta cifra es mayor en el caso de los Comités Sistema-Producto, el 9.1% de éstas no están funcionando (Figura 15).

Las organizaciones gremiales y de la sociedad civil apoyadas por la SAGARPA tienen en promedio más de 10 años de operación. En cuanto a los Comités Sistema-Producto cuentan en promedio 2.9 años de funcionamiento. El débil desarrollo institucional de las organizaciones rurales apoyadas por SAGARPA da como resultado:

⁶ Analizando el padrón de beneficiarios entre 2008 y 2010 se encontraron Organizaciones cuyo objetivo principal es: observación del proceso electoral federal; desarrollo de capacidades; fomento del arraigo de los campesinos a sus comunidades; capacitación; cuidado de fauna en peligro de extinción; cuidado del medio ambiente.

Figura 15. Operación de las Organizaciones Rurales apoyadas por SAGARPA entre 2008 y 2011

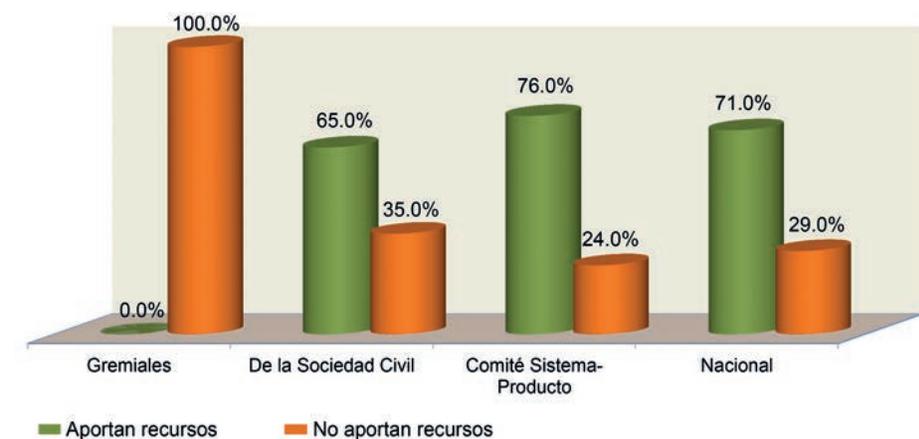


Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

• Poco involucramiento de los socios, lo cual se refleja en la medida que el 29% de estas organizaciones apoyadas no reciben aportes por parte de sus socios, sino que funcionan gracias a financiamientos ex-

ternos. En el caso de las organizaciones gremiales, ninguna de ellas recibe aportaciones de recursos por parte de sus socios (Figura 16).

Figura 16. Aporte de los socios para el funcionamiento de las Organizaciones apoyadas por SAGARPA



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

Lo anterior refleja que en algunos casos de organizaciones gremiales y Comités Sistema-Producto, no prima una lógica de integración de diferentes eslabones de la cadena o el agrupamiento de productores para permitir la generación de economías de escala y, con ello, la realización de procesos más eficientes. Por el contrario, no existe un interés común en este sentido.

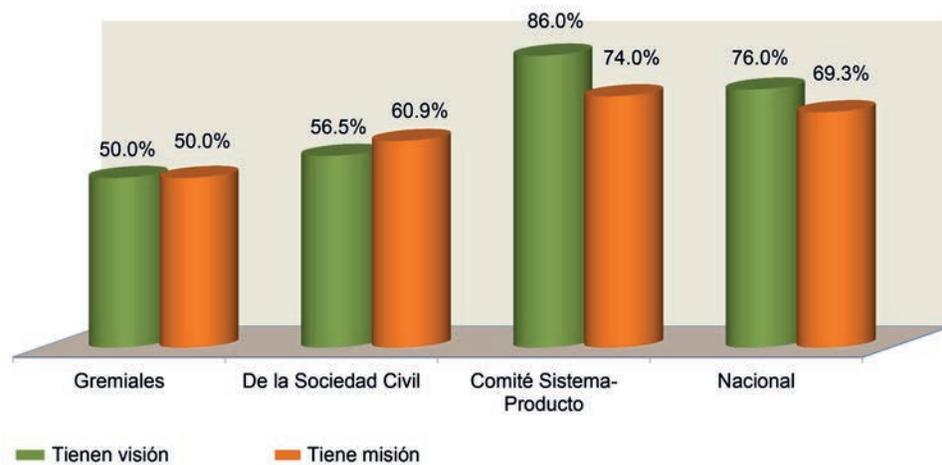
- Multiplicidad de objetivos de la organización. Las organizaciones rurales apoyadas por SAGARPA tienen una multiplicidad de objetivos. Lo anterior responde a las definiciones amplias de población objetivo de los Programas de la Secretaría, que permiten que cualquier tipo de organización del medio rural acceda a los recursos. Por ejemplo, el 26% de las organizaciones sociales tiene objetivos que difieren de aquellos relacionados con el sector, como por

Entre 2008 y 2011 el 92.6% de las Organizaciones Rurales apoyadas por SAGARPA estaban operando; mientras que el 7.4% no lo hacían.

ejemplo: observación del proceso electoral federal; desarrollo de capacidades; promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico. etc.

- Ausencia de una Visión y Misión. A nivel de organizaciones rurales apoyadas por SAGARPA no todas cuentan con Misión y Visión, a pesar de que estas cifras son menores en comparación al promedio nacional, donde el 46.6% no tienen Misión ni Visión, contra el 34% y 30% en el caso de las organizaciones apoyadas por SAGARPA (Figura 17).

Figura 17. Porcentaje de Organizaciones apoyadas por SAGARPA que cuentan con Visión y Misión



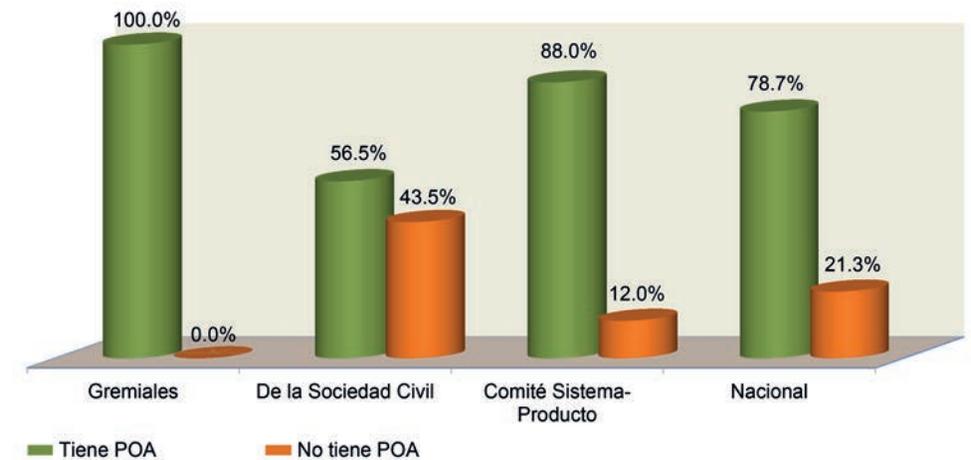
Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

- Ausencia de un Programa Operativo Anual. A pesar de que los apoyos de SAGARPA buscan reforzar las capacidades de las organizaciones, no todas cuentan con un Programa Operativo Anual. En particular llama la atención que el 12% de los Comités Sistema-Producto y el 43.5% de las Organizaciones de la Sociedad Civil no tenga POA, a pesar de que el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo

Rural ha buscado fomentar el desarrollo gerencial de las organizaciones sociales y los Comités Sistema-Producto.

- Ausencia de indicadores sobre el avance y logro de los objetivos de la organización. El 72% de las organizaciones apoyadas por la SAGARPA no cuenta con indicadores que permitan monitorear el avance y logro de los objetivos trazados por ellas (Figura 18). Lo anterior refleja que éstas

Figura 18. Porcentaje de Organizaciones apoyadas por SAGARPA que cuentan con POA



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.



organizaciones no tienen claridad sobre los resultados esperados que alcanzarían a través de las acciones que, en general, son financiadas por la SAGARPA, aunque continúan siendo demandantes de apoyo.

Los Programas de SAGARPA buscan reforzar las organizaciones rurales. Sin embargo, al observar las organizaciones apoyadas por SAGARPA se constata una institucionalidad débil de las mismas. En este sentido, conviene replantear los mecanismos de apoyo a las

organizaciones y no inducir las como un requisito para acceder a los apoyos. En el caso del manejo de bienes públicos⁷, la forma más eficiente de administrarlos es a través de un grupo específico de actores integrados en una organización. De igual modo, la integración de diferentes eslabones de la cadena o el agrupamiento de productores puede permitir la generación de economías de escala y con ello la realización de procesos más eficientes. En el siguiente capítulo se analizan las conclusiones y recomendaciones de éste estudio.



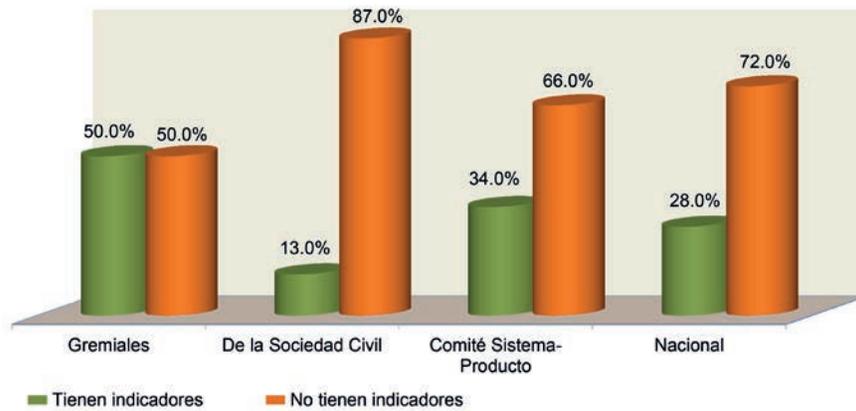
Capítulo
5



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Figura 19. Porcentaje de Organizaciones apoyadas por SAGARPA que cuentan con indicadores



Fuente: Elaboración propia a partir de la Información recabada para el presente estudio.

⁷ Por ejemplo el manejo de las pesquerías, cuotas de riego de un grupo.

Con base en los resultados del análisis desarrollado en los capítulos previos, en este apartado se presentan los hallazgos principales del estudio en relación con el estado actual que guardan las organizaciones rurales en cuanto a su nivel de desarrollo institucional. Posteriormente se presentan líneas generales de propuestas orientadas a mejorar los instrumentos de política que apoyan el fortalecimiento de la organización rural en México.

5.1. Conclusiones

En México existen alrededor de 56,700 organizaciones que operan en el medio rural, las cuales son predominantemente organiza-

ciones económicas y gremiales. Existen siete estados que concentran el 53.4% de las organizaciones del país. Estos son: Oaxaca (10.2%), Sonora (9.5%), Veracruz (9.2%), Chiapas (8.7%), Sinaloa (8.0%), Puebla (4.0%) y Campeche (3.8%). A pesar de existir de manera constitutiva, el 42.3% de las organizaciones rurales no se encuentra operando. En el caso de las organizaciones económicas, el 48.1% no opera, porcentaje que es del 9.6% en el caso de las organizaciones gremiales.

Las razones que conducen a que las organizaciones dejen de operar en el medio rural son diversas, pero en términos generales muestran

que las organizaciones rurales no están consolidadas en torno a una acción colectiva, sea ésta la generación o la administración de un bien público (por ejemplo las pesquerías), la integración de diferentes eslabones de la cadena o el agrupamiento de productores, el cual puede permitir la generación de economías de escala. Lo anterior se manifiesta en la sobreexplotación de recursos de acceso abierto (como las pesquerías y el agua para riego), lo cual se conoce como la tragedia de los comunes⁸ y la ausencia de economías de escala en el sector primario. Lo anterior genera una institucionalidad débil de las organizaciones rurales.

Estas organizaciones rurales con institucionalidad débil no logran generar acciones colectivas y no tienen claridad en cuanto a su existencia (carecen de Visión y Misión) y, por ende, no cuentan con planes de trabajo que les permita tener claridad sobre las acciones

.....
⁸ La tragedia de los comunes refleja el problema de los bienes de acceso abierto en donde el interés personal de un grupo de individuos y actuando de manera independiente buscan maximizar sus beneficios, explotando y aprovechando un recurso que es limitado y compartido por otros, a pesar que de manera colectiva esto no es conveniente para el grupo. La tragedia de los recursos comunes se desarrolla de la siguiente manera: "Imagine un pastizal abierto para todos. Es de esperarse que cada pastor intentará mantener en los recursos comunes tantas cabezas de ganado como le sea posible. Sin embargo, ello va contra la lógica del beneficio colectivo, pues la capacidad de carga resulta insuficiente, conduciendo al agotamiento a la llamada tragedia de los comunes (G. Hardin, 1968).

⁹ Para mayor información sobre los indicadores y sus variables se puede consultar la Guía de Cálculo de Indicadores, y la página <http://smye.info/sagarpa>

que se van a generar. Por el contrario, predomina una baja capacidad organizativa entre los integrantes de las mismas sin mayor incidencia en el desarrollo del sector rural.

Existen tres causas que explican el problema de la institucionalidad débil de las organizaciones rurales en México, que son:

- a) La falla de la acción colectiva.
- b) La existencia de objetivos que no son claros para todos los miembros que integran la organización.
- c) La existencia de organizaciones rurales simuladas.

Como consecuencia de la institucionalidad débil de las organizaciones rurales se tiene un bajo desarrollo de las mismas. En el presente documento se exploran una serie de indicadores⁹ que pueden servir como línea de base sobre el desarrollo de las organizaciones rurales en México. De esta manera se puede tener un escenario contrafactual que sirva para poder evaluar las acciones y programas orientados a reforzar las organizaciones en México.

El índice de desarrollo institucional de las organizaciones rurales integra, a su vez, subíndices que reflejan el nivel de gestión económica y financiera, formación de capital social, desarrollo de capacidades humanas y perspectiva de género de las organizaciones. El índice a nivel nacional es de 0.2, dentro de un rango que va de cero a uno, donde el nivel más elevado de desarrollo se expresa por la unidad.

La SAGARPA realiza una serie de intervenciones a través de sus Programas y Componentes.

Si bien existe el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, con una orientación específica hacia las organizaciones, éstas pueden acceder a la mayoría de los Programas debido a la amplia definición de población objetivo, que generalmente comprende, además de las personas físicas, a personas morales que estén dedicadas a las actividades primarias.

Sin embargo, al analizar a las organizaciones rurales apoyadas por la SAGARPA se constata que entre ellas prevalece el problema de institucionalidad débil. Lo anterior se refleja en que estas organizaciones carecen de un Programa Operativo Anual, aún cuando se ha realizado una serie de procesos y acompañamientos a través del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural para fomentar el desarrollo gerencial de las organizaciones sociales y los Comités Sistema-Producto. Es decir, se refleja que estas organizaciones realizan el plan de trabajo como un requisito formal para obtener el apoyo, pero no como un instrumento de gestión propio de la organización que permita clarificar las acciones de corto y mediano plazo, donde se plasmen el objetivo del funcionamiento de la organización.

El rol potencial de las organizaciones existe cuando éstas se consolidan alrededor de una acción colectiva sólida, construida por los miembros de la organización y cuando existe claridad e interés en la consecución de los logros y el objetivo mismo de la organización.

En este sentido, conviene replantear los mecanismos de apoyo a las organizaciones y no

inducirlas como un requisito para acceder a los apoyos. En el caso del manejo de bienes públicos¹⁰ la forma más eficiente de controlarlos es a través de un grupo específico de actores integrados en una organización. De igual modo, la integración de diferentes eslabones de la cadena o el agrupamiento de productores, puede permitir la generación de economías de escala y con ello la realización de procesos más eficientes.

5.2. Recomendaciones

El rol que tienen las organizaciones en el medio rural cuando se encuentran consolidadas y bien articuladas alrededor de un interés colectivo resulta importante para el desarrollo en el sector rural. Sin embargo, no en todos los casos las organizaciones son la figura más óptima y, por lo tanto, debe analizarse si conviene el fomento de las mismas para todos los tipos de apoyo.

Como se ha discutido a lo largo del documento, las organizaciones son necesarias para desarrollar acciones colectivas que permitan optimizar el uso de los bienes públicos o bien para generar economías de escala que permitan eficientar los procesos productivos en el sector primario, y para ello los programas o acciones específicas para el desarrollo de las organizaciones resultan importantes.

En este sentido, se sugiere que el fomento de las organizaciones rurales por parte de

.....
¹⁰ Por ejemplo el manejo de las pesquerías, cuotas de riego de un grupo.

los Gobiernos (estatal y federal) no se realice únicamente para poder contar con interlocutores, sino focalizando en aquellas acciones que permitan el desarrollo de intereses colectivos para la administración de bienes públicos y la generación de economías de escala como son: el reforzamiento para la administración del uso prolongado y sustentable de los recursos pesqueros, del agua y de los pastizales, entre otros; y el fortalecimiento de capacidades administrativas y gerenciales que permi-

tan obtener los beneficios de actuar en forma conjunta en términos del abaratamiento de los costos de producción mediante compras consolidadas (economías de escala) o mejores precios mediante ventas (consolidadas).

Finalmente, se recomienda acotar los apoyos a las organizaciones rurales en el medio rural que realicen acciones que se encuentren dentro del ámbito de SAGARPA de forma tal que los recursos tengan un uso más eficiente.



BIBLIOGRAFÍA



- FAO-IFAD, 2012. *Good practices in building innovative rural institutions to increase food security*. Roma. 120p.
- FAO; 2002. *Desarrollo cooperativo agrícola. Un manual para capacitadores*. Roma. 48 p.
- Hardin G.; 2007. *La tragedia de los comunes*. Artículo publicado originalmente bajo el título "The Tragedy of Commons" en Science, v. 162 (1968), pp. 1243-1248. Traducción de Horacio Bonfil Sánchez. Disponible en <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/gacetas/231/hardin.html>.
- Olson, M. 1965. *The logic of collective action*. Harvard University Press. ISBN 0-674-53751-3
- SAGARPA. *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. 23 de julio del 2012.
- SAGARPA. *Anexos de las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. 2012

Estudios sobre el desarrollo institucional
de las organizaciones rurales en México
Impreso en: Frente y vuelta, diseño y
comunicación integral
marzo de 2014, 250 ejemplares

