



# COLEGIO DE POSTGRADUADOS

---

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

CAMPUS MONTECILLO

POSTGRADO DE SOCIOECONOMÍA, ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

ECONOMÍA

## **“El Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) como Programa Social de la Secretaria de la Reforma Agraria”**

SANDY HUERTA SANABRIA

T E S I S

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL

PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN CIENCIAS

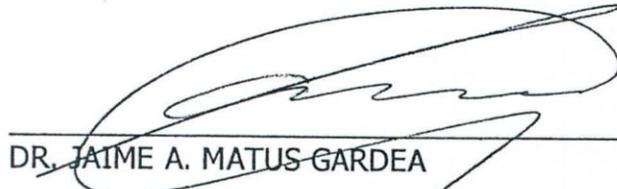
MONTECILLO, TEXCOCO, EDO. DE MEXICO 2013

La presente tesis titulada: "El Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) como Programa Social de la Secretaria de la Reforma Agraria" realizada por la alumna: Sandy Huerta Sanabria, bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRA EN CIENCIAS  
SOCIOECONOMÍA ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA  
ECONOMIA

CONSEJO PARTICULAR

CONSEJERO

  
DR. JAIME A. MATUS GARDEA

ASESOR

  
DR. JOSÉ DE JESÚS BRAMBILA PAZ

ASESOR

  
DRA. ALMA ALICIA GÓMEZ GÓMEZ

Montecillo, Texcoco, Estado de México, Octubre de 2007

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A MI HERMANA**

E INFINITA COMPAÑERA DE BATALLAS, A LA MUJER QUE ME HA DADO EL EJEMPLO DE LA PERSEVERANCIA Y LA REALIZACIÓN PERSONAL. LA MARAVILLOSA Y MÁS GRANDE MATERIALIZACIÓN DE LA BONDAD, LA AMISTAD Y LA HERMANDAD: DAYRE HUERTA SANABRIA

### **A MI FAMILIA**

MI MADRE, HERMANA Y SOBRINOS; TODOS ELLOS RAZÓN Y MOTIVACIÓN DE MI DESARROLLO PROFESIONAL, PERSONAL Y ACADÉMICO. LAS CUATRO PERSONAS QUE HACEN DEL DÍA A DÍA UN GOCE DE LA VIDA. LOS AMO: CAMELIA, EDITH, ASGAARD Y MATÍAS.

### **MARCO ANTONIO GUZMÁN ESPINOSA**

COMPAÑERO DE CLASES Y COMPAÑERO DE VIDA, EL HOMBRE QUE APOYÓ ESTE PROYECTO DE PRINCIPIO A FIN. LA ÚNICA PERSONA AJENA A LA FAMILIA EN LA QUE PUEDO CONFIAR PLENAMENTE. GRACIAS POR TU PRESENCIA EN MI VIDA.

### **A MIS AMIGOS**

BERENICE, JUAN JOSÉ, ANAI, KARINA, GABRIELA, FABIOLA, MANUEL Y EN ESPECIAL GODOY APOYO INCONDICIONAL Y MAGNIFICO SER HUMANO. TODOS USTEDES TAMBIÉN HAN FORMADO PARTE DE ESTE PROYECTO DE VIDA. LOS QUIERO.

### **A LOS AUSENTES**

A TODAS LAS PERSONAS QUE HAN FORMADO PARTE DE MI VIDA Y QUE HOY POR ALGUNA U OTRA RAZÓN; YA NO ESTÁN PRESENTES. SEGURAMENTE TAMBIÉN FORMAN PARTE DE MIS MOTIVACIONES.....

**FONDO PARA EL APOYO A PROYECTOS PRODUCTIVOS EN NÚCLEOS AGRARIOS  
(FAPPA) COMO PROGRAMA SOCIAL DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA  
AGRARIA.**

**ÍNDICE**

	<b>Pagina</b>
Resumen .....	ix
Abstract.....	x
 <b>1. CAPITULO UNO</b>	
1.1. Introducción.....	1
1.2. Antecedentes.....	2
1.3. Justificación.....	3
1.4. Planteamiento del problema .....	4
1.4.1. Objetivo General.....	5
1.4.2. Objetivos Específicos .....	5
1.4.3. Hipótesis .....	5
1.4.4. Metodología utilizada.....	6
 <b>2. CAPITULO DOS. REVISIÓN DE LITERATURA</b>	
2.1. La Política Social en México .....	8
2.1.1. Características y objetivos de la Política Social de México.....	9
2.1.1.1. La Política Social en el gobierno Manuel Ávila Camacho (1940-1946).....	11
2.1.1.2. La Política Social en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)...	12
2.1.1.3. La Política Social en el gobierno de José López Portillo (1976-1982) .....	14
2.1.1.4. La Política Social en el gobierno de M. de la Madrid Hurtado (1982-1988) 17	
2.1.1.5. La Política Social en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) 21	
2.1.1.6. La Política Social de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) .....	24
2.1.1.7. La Política Social de Vicente Fox Quesada (2000-2006) .....	27
2.1.2. El Gasto Social en los Programas Sociales .....	33
2.1.2.1. Evolución del Gasto Social y del Gasto para la superación de la pobreza... 34	
2.1.3. Contexto Social de la Política en México .....	42
 <b>3. CAPITULO TRES. CARACTERÍSTICAS, PERSPECTIVA Y LEGISLACIÓN DEL PROGRAMA FAPPA</b>	
3.1. Características del Programa FAPPA.....	45
3.2. Perspectivas del Programa FAPPA.....	47
3.3. Legislación del Programa FAPPA .....	48

3.3.1. Integración de los objetivos del Programa con el PND (2007-2012).....	48
3.3.2. Integración de los objetivos del Programa con el PND (2013-2018).....	49
3.3.3. Reglas de Operación 2013 .....	52
3.3.4. Requisitos para los solicitantes del Programa FAPPA .....	52
3.3.5. Derechos y obligaciones de los beneficiarios .....	52
3.3.6. Evaluación de los Proyectos Productivos .....	53
3.3.7. Normatividad del Programa FAPPA.....	54

#### **4. CAPITULO CUATRO. CAPITULO CUATRO. PRESUPUESTO, CONSISTENCIA, COBERTURA Y FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA FAPPA**

4.1. Presupuesto programado y ejercido .....	57
4.2. Consistencia del Programa .....	59
4.2.1. Tipo de Proyectos Productivos solicitados y apoyados .....	59
4.2.2. Consistencia de la dictaminación de los Proyectos Productivos aprobados.....	60
4.2.3. Consistencia en la asignación de recursos otorgados a los beneficiarios del Proyecto.....	61
4.2.4. Procedimientos de ejecución de obras o acciones.....	61
4.2.5. Mejora y simplificación en del Programa .....	63
4.3. Nivel de cobertura del Programa FAPPA .....	64
4.3.1. Población potencial y objetivo atendidas por el FAPPA.....	64
4.3.2. Focalización del Programa FAPPA .....	65

#### **5. CAPITULO CINCO. ANÁLISIS DE ALGUNOS INDICADORES ESTRATÉGICOS PARA LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA**

5.1. Metodología para el cálculo de indicadores de la línea base del Programa .....	67
5.1.1. Línea base 2009 .....	67
5.1.1.1. Cálculo de indicadores de la línea base .....	67
5.1.2. Matriz de Marco Lógico .....	68
5.1.2.1. Matriz de Indicadores de Resultados 2013.....	69
5.1.3. Estimación y análisis de indicadores basados en proyectos productivos apoyados en 2010. Línea base 2009 y cambios observados en 2011 .....	69
5.1.3.1. Indicador Empleo Ingreso .....	69
5.1.3.2. Indicador de Empoderamiento .....	74
5.1.3.2.1. Empoderamiento Jurídico.....	75
5.1.3.2.2. Empoderamiento Político .....	76
5.1.3.2.3. Empoderamiento Económico .....	76
5.1.3.2.4. Empoderamiento Social.....	78
5.1.3.2.5. Empoderamiento Familiar .....	79
5.1.3.3. Indicador Equidad de Género .....	81
5.1.4.1. Indicadores de Resultados .....	83
5.1.4.1.1. Incremento en el Ingreso de los habitantes de Núcleos Agrarios.....	83
5.1.4.1.2. Proyectos Productivos activos a un año de haber sido aprobados.....	83
5.1.4.2. Indicadores de Servicios y de Gestión .....	83
5.1.4.2.1. Proyectos apoyados en el ejercicio 2009 .....	83

5.1.4.2.2.	Grupos de beneficiarios capacitados.....	84
5.1.4.2.3.	Proyectos productivos supervisados .....	84

## **6. CAPITULO SEIS. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

6.1.	Resultados referentes al objetivo del Programa .....	85
6.2.	Resultados referentes de la contribución del Programa a los objetivos nacionales y sectoriales.....	86
6.3.	Resultados de la Cobertura y Focalización del Programa .....	87
6.4.	Resultados del SICAPP en la consistencia del Programa .....	88
6.5.	Resultados de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa .....	89
6.6.	Resultados Referentes al proceso de evaluación del Programa .....	90
6.7.	Resultados de los procesos establecidos en la normatividad aplicable.....	90
6.8.	Resultados de los Procedimientos para el registro de solicitudes .....	90
6.9.	Análisis FODA del Programa .....	91
6.9.1.	Fortalezas del Programa FAPPA .....	91
6.9.2.	Oportunidades del Programa FAPPA.....	92
6.9.3.	Debilidades del Programa FAPPA .....	93
6.9.4.	Amenazas del Programa FAPPA .....	94

## **7. CAPITULO SIETE**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

7.1.	Conclusiones .....	95
7.2.	Recomendaciones.....	98

<b>8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>99</b>
---	-----------

# ÍNDICE DE TABLAS

	Página
<b>Tabla 1</b> Evolución de salarios y empleos en México (1982-1992) .....	22
<b>Tabla 2</b> Gasto Público y Social en México (1995-2000) vs (2001-2006) .....	34
<b>Tabla 3</b> Funciones del Gasto Social en México (1999-2000) vs (2001-2006).....	35
<b>Tabla 4</b> Comparación del Programa OPORTUNIDADES con el de Generación de Opciones de ingreso y el PET .....	41
<b>Tabla 5</b> Presupuesto del Programa FAPPA (2003-2009) .....	57
<b>Tabla 6</b> Presupuesto del Programa FAPPA (2010) .....	58
<b>Tabla 7</b> Comparativo del presupuesto programado y autorizado (2012).....	58
<b>Tabla 8</b> Autorización a Socios y Proyectos Productivos (Junio 2012) .....	58
<b>Tabla 9</b> Comparativo de Proyectos Productivos aceptados (20011-2012).....	60
<b>Tabla 10</b> Cobertura del Programa FAPPA (2009-2010).....	65
<b>Tabla 11</b> Grupos apoyados que habitan en municipios indígenas (2010) .....	66
<b>Tabla 12</b> Matriz de Indicadores para Resultados (2013).....	69
<b>Tabla 13</b> Porcentaje de beneficiarios que realizan actividades productivas .....	70
<b>Tabla 14</b> Brechas de género por actividades productivas e ingreso anual.....	72
<b>Tabla 15</b> Porcentaje de población del FAPPA que recibe ingresos por proyecto (2012) ...	73
<b>Tabla 16</b> Brecha de género en el acceso y control de los recursos .....	78
<b>Tabla 17</b> Brecha de titularidad y control de la vivienda.....	78
<b>Tabla 18</b> Principales características de la participación en las organizaciones .....	79
<b>Tabla 19</b> Variaciones en componentes del Índice de Equidad de Género.....	82
<b>Tabla 20</b> Incremento del ingreso de los habitantes de Núcleos Agrarios.....	83
<b>Tabla 21</b> Proyectos productivos activos a un año de haber sido apoyados .....	83
<b>Tabla 22</b> Proyectos apoyados en el 2009 localizados en Núcleos Agrarios .....	83
<b>Tabla 23</b> Grupos de beneficiarios capacitados.....	84
<b>Tabla 24</b> Proyectos Productivos supervisados .....	84

## ÍNDICE DE FIGURAS

	Página
<b>Figura 1</b> Distribución del Ingreso en México (2000) .....	29
<b>Figura 2</b> Gasto Social y superación de la pobreza en México (2001-2006) .....	36
<b>Figura 3</b> Gasto de superación de la pobreza por ejecutor (2001-2006) .....	37
<b>Figura 4</b> Vertientes del presupuesto del combate a la pobreza (2001-2006) .....	38
<b>Figura 5</b> Empleos generados por el Programa de Empleo Temporal (2001-2006).....	40
<b>Figura 6</b> Comparación OPORTUNIDADES vs Programa Empleo Temporal (2001-2006) ....	40
<b>Figura 7</b> Ingreso Bruto anual de participantes en el FAPPA (2009-2011).....	72
<b>Figura 8</b> Porcentaje de personas con acceso a tierra, según género.....	76
<b>Figura 9</b> Acceso y titularidad a los bienes productivos .....	77
<b>Figura 10</b> Calidad de trato recibido por los beneficiarios de parte de su pareja e hijos ....	79
<b>Figura 11</b> Porcentaje de beneficiarios que tienen libertad de compra por si mismos .....	80
<b>Figura 12</b> Porcentaje de beneficiarios que tienen libertad para trabajar fuera del hogar .	81
<b>Figura 13</b> Índice de Equidad de Género .....	82

**FONDO PARA EL APOYO A PROYECTOS PRODUCTIVOS EN NÚCLEOS AGRARIOS  
(FAPPA) COMO PROGRAMA SOCIAL DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA  
AGRARIA.**

SANDY HUERTA SANABRIA, MC.  
COLEGIO DE POSTGRADUADOS, 2013.

**RESUMEN**

Los Programas Sociales como lo es el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios, son diseñados como un área de oportunidad del ejecutivo federal para enfocar el gasto publico al ingreso familiar de aquellos hombres y mujeres que no cuentan con derechos agrarios para la participación en actividades productivas. Es por ello que la presente investigación tiene como objetivo analizar la concordancia existente entre la legislación del programa y el impacto que este tiene en los beneficiarios que reciben el apoyo.

Como base metodológica se analizaron los cambios en la operatividad y consistencia del Programa, con la finalidad de establecer los alcances y transformaciones del mismo. De igual forma se analizaron algunos indicadores estratégicos para medir el impacto económico, social y cultural consecuente a la implementación de los Proyectos Productivos por parte de los beneficiarios y las beneficiarias.

Los resultados mostraron que efectivamente el Programa ha ayudado a disminuir la tasa de desempleo en las zonas marginadas, por consecuencia el ingreso familiar de los beneficiarios y beneficiarias se ha visto favorecido. Además al seguir incorporando en su legislación artículos relacionados con la igualdad, los derechos humanos y la equidad de género, el Programa continúa buscando la inclusión y participación del capital social desatendido.

Quizá el gobierno además de contemplar en la Matriz de Indicadores de Resultados; el fin, el propósito, los componentes y las actividades del programa también tenga que atender la efectividad de este sistema de medición, pues solo evalúa la efectividad del programa sectorial, pero no el impacto social y cultural generado en la población atendida.

Palabras clave: Programas Sociales, Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios, Matriz de Indicadores de Resultados, Indicadores estratégicos.

**PRODUCTIVE PROJECTS SUPPORT FUND IN AGRARIAN CENTERS (FAPPA) AS A  
SOCIAL PROGRAMME OF THE SECRETARIAT OF AGRARIAN REFORM.**

SANDY HUERTA SANABRIA, MC.  
COLEGIO DE POSTGRADUADOS, 2013.

**ABSTRACT**

Social programs such as the background to support productive projects are designed as opportunity area of federal executive to focus public spending on family income of those men and woman who do not have land rights for participation in productive activities. That is why this research is to analyze the correlation between program legislation and the impact that this has on beneficiaries who receiving support.

As methodological basis were analyzed the changes in the operation and consistency of the program in order to determinate the opportunities and transformations of it. Also were analyzed some strategic indicators to measure social, cultural and economic impact consequent to the productive projects implementation from beneficiaries.

Effectively the results showed that the program helped to reduce the unemployment rate in marginalized areas. Consequently household incomes of beneficiaries have been favored. Also to continue to incorporate in its legislation related articles with the equality, human resources and gender equity. The program continues looking for the social capital participation of unattended.

Probably the government in addition to contemplate in the matrix of performance indicators, the end, the purpose, components and activities of the program has to attend the effectiveness of this system of measurement as well, because only evaluates the effectiveness of the sector program but not the social and cultural impact generated in the population served.

Keywords: Social Programs, Fund to support productive projects in agriculture sectors, Outcome indicators, Strategic indicators.

## 1. CAPITULO UNO

### **El Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios como Programa Social de la Secretaria de la Reforma Agraria**

#### **1.1. INTRODUCCIÓN**

Generalmente los proyectos de nación; como el de modernización en México, representan diferentes beneficios y desventajas para los diversos sectores sociales que la componen. Razón por la cual estos grupos sociales reaccionan de distinta forma e intensidad ante las políticas con las que se pretende conducir el desenvolvimiento del país, lo que hace del juego político un importante motor y escenario de las transformaciones históricas. La definición de la política económica es parte del proceso político y una de las actividades más importantes del Estado, por eso la autoridad se vuelve más vulnerable en tiempos de crisis económica; sin embargo su repercusión en el nivel gobernabilidad no obedece a una determinación economicista, si no a la dinámica de los conflictos dirimidos en la arena política.

Es importante puntualizar que la pobreza es un fenómeno resultante de la organización económica y política específica de cada sociedad, de otra forma podría incurrirse en el error de creer que la pobreza puede ser erradicada a través de medidas de acción social efímeras y desarticuladas del funcionamiento social general. Mediante políticas de éste corte pueden resolverse en lo inmediato algunos problemas muy particulares, pero no pueden desactivarse a largo plazo las causas estructurales de la pobreza como lo son: la concentración de la riqueza, el bajo valor del trabajo frente a la propiedad y las desigualdades de acceso a las oportunidades de bienestar y ascenso social (salud, trabajo y educación).

Sin duda, la elevación de la calidad de vida es más probable a través de las políticas de generación de empleo e ingreso, de gasto social, de inversión en infraestructura, que con base en los programas específicos de política social. Éstos, desde luego, son necesarios, pues son la vía directa para atender a una población que requiere ayuda inmediata y ha quedado al margen de los beneficios propiciados por estrategias macroeconómicas e instituciones sociales masivas, pero sus logros potenciales son menores.

Es necesario atacar la pobreza sobre dos frentes distintos: primero, el de la cadena básica nutrición – higiene – salud – educación y segundo, el de la creación de empleos y aumento de la capacidad y productividad del trabajo humano. Una política de combate a la pobreza que pretende promover el desarrollo de las capacidades productivas de los individuos y las comunidades, se centra en las causas que los mantenían marginados del progreso, no en sus efectos más visibles o políticamente más notorios.

## 1.2. ANTECEDENTES

Con la reforma al Artículo 27 Constitucional empieza un nuevo período en México para impulsar el desarrollo agrario en el país, iniciando así el ordenamiento de la propiedad social. Como consecuencia de las modificaciones al marco legal agrario se expidió la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; por consecuencia se crearon los Tribunales Agrarios Autónomos de la Procuraduría Agraria (PA) y el Registro Agrario Nacional (RAN), para administrar la justicia agraria. Dos de las funciones principales de estas leyes eran; garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la solución de controversias mediante el juicio agrario. Derivado de la reforma al Artículo 27 Constitucional y del Decreto por el cual se pone fin al Reparto Agrario, el Gobierno Federal a través de la Secretaria de la Reforma Agraria (SRA), suscribió con las Organizaciones Campesinas (OC) en los años 1997 y 1998 los denominados Acuerdos Agrarios, con el objeto de ofrecer a los campesinos demandantes de tierra una alternativa que permitiera la sustitución de su demanda agraria por un Proyecto Productivo (PP), con el propósito de dar certidumbre a los sujetos agrarios para el desarrollo pleno de sus capacidades productivas.

En el año 2000 la SRA firmó 34 Acuerdos Agrarios con 33 OC y un núcleo agrario "en materia de Organización y Fomento", originándose de esta manera el Programa Fondos para el Apoyo a Proyectos de las Organizaciones Agrarias (FOAPOA), mismo que a partir de 2001 se denominó Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias (FAPPA). Posteriormente el nombre cambió a Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios, a partir de 2003 se modificó por el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios, manteniendo las mismas siglas.

Las principales organizaciones firmantes de los acuerdos agrarios en materia de organización y fomento fueron la Alianza Campesina del Noroeste A.C. (ALCANO A.C.), la Confederación Nacional Campesina A.C. (CNC A.C.). La Coalición de Organizaciones Democráticas, Urbanas y Campesinas A.C. (CODUC A.C.), la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas A.C. (UNORCA A.C.), la Central Campesina Independiente (CCI) y la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) (SRA, 2004).

Para dar cumplimiento a los Acuerdos Agrarios en materia de Organización y Fomento suscritos entre las OC y el Gobierno federal, la SRA firmó el acuerdo de Coordinación Interinstitucional con otras 8 Secretarías de Estado para dar origen al ya mencionado FOAPOA y con el objeto de cubrir la demanda agraria de 1,184 grupos solicitantes. Es así como desde el año 2000 el Gobierno Federal implementa a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Programa fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), el cual pretende mejorar el nivel de vida de los habitantes que carecen de tierra agrícola o no tienen acceso a ella y que habitan en los núcleos agrarios, mediante la Implementación de proyectos productivos que sean económica, técnica y ambientalmente viables. Este programa tiene concordancia en los objetivos del PND y su propósito fundamental es generar desarrollo económico, con énfasis en el incremento del ingreso y generación de empleo en hombres y mujeres de la población objetivo con la

complementariedad de otros. Así como, promover el uso racional y sustentable de los recursos para reducir el Impacto negativo a los recursos naturales aprovechando la Innovación tecnológica de los proyectos productivos orientándolos básicamente en los procesos productivos y en menor grado la Innovación en producto.

### **1.3. JUSTIFICACIÓN**

Conceptualizar actualmente una definición de política social supone teórica e ideológicamente definir de un modo u otro el lugar de la cuestión social en el sistema capitalista en la etapa que ha sido denominada casi unánimemente como neoliberal. La definición, en este sentido, entraña una manera de concebir las relaciones sociales y su modo de articulación en un determinado ordenamiento económico y político, que tiene efectos muy concretos en la práctica de instituciones y actores sociales con poder decisorio y también en aquellos a quienes está dirigida la intervención social del estado. Pensar que la política social para los ciudadanos tiene como objetivo participar en la riqueza socialmente producida (sino por la vía del salario, a través de otros bienes y servicios), supone al estado como garante de cierta integración sistémica aunque ésta no se encuentre exenta de las contradicciones inherentes al modo de producción capitalista.

Al entrar en crisis el Modelo Keynesiano y su correlato político: el estado benefactor, la política social deja de ser concebida en esos términos y comienza crecientemente a operarse discursiva y prácticamente la separación entre política económica y política social, deviniendo ésta última, como consecuencia de la creciente exclusión producida por el nuevo modelo, compensatoria de las inequidades producidas por un incorrecto funcionamiento del mercado. Esta es la orientación hegemónica y constituye el fundamento del diseño de los programas sociales - asistenciales focalizados, que resultan la materialización de ese modo de pensar de la política social.

Las particularidades que asumió este proceso en nuestro país surgen de los derechos contemplados en la Constitución Política de 1917. Donde la acción pública debe contribuir a la generación de mecanismos para que la población logre obtener los medios necesarios intentando así aumentar la calidad de vida y al mismo tiempo, fortalecer la formación de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social. Dichas políticas han determinado sucesivamente el aumento de la población excluida del mercado de trabajo formal, y por lo tanto no sólo la dramática reducción de sus ingresos; sino también del acceso a la seguridad social y a la salud.

Es a través de la focalización que se delimitan "poblaciones objetivo" y se naturaliza la utilización del concepto de necesidades básicas como instrumento para la determinación de dichas poblaciones erigiéndose en una de las herramientas privilegiadas para "compensar" de los efectos del ajuste. En consecuencia, los programas de asistencia focalizados en los excluidos han ido adquiriendo una importancia creciente y muchos de

ellos son financiados por los organismos internacionales, como complemento y salvaguarda de las medidas de ajuste económico, en prevención de situaciones de "desborde social".

Considerar básica la instrucción primaria, el primer nivel de atención de la salud, el consumo alimentario restringido y aún más, sólo considerar tales necesidades como básicas y no aquellas referidas a la plena realización de las personas en sus diversas potencialidades implica ya, el reconocimiento de que un sector de los ciudadanos sólo tiene derecho a realizar sus condiciones de vida al nivel de la supervivencia inmediata como mera fuerza de trabajo de escasa calificación.

En esta operación es posible advertir una doble naturalización, por una parte el propio contenido del concepto y por otra, la dirección hegemónica que impone dichos contenidos, materializando a través de los programas tanto los bienes considerados básicos, como los actores que los definen como tales. El problema que se presenta en la implementación de los programas consiste en cómo aplicar exactamente los indicadores a la hora de focalizar para evitar filtraciones, es decir asegurarse que reciban "el beneficio" aquellos que efectivamente cumplen con los requisitos.

La focalización, la descentralización y la privatización constituyen las premisas a través de las cuales se expresa la redefinición arriba mencionada del rol del estado en relación con la cuestión social, por lo que la orientación general de la política social, sean los programas financiados con fondos externos o domésticos, se encuadra dentro de estos límites. La demanda de eficacia en el gasto público, como consecuencia de las medidas de ajuste, y la rendición de cuentas de los fondos externos empleados para financiar los programas, comienzan a otorgarle a la evaluación una importancia de la que había carecido hasta no hace muchos años.

Sin embargo sería erróneo sólo considerarla como instrumento de control de los prestamistas externos. Por el contrario, pensemos que potencialmente constituye una manera a través de la cual la ciudadanía puede ejercer algún control de las acciones estatales, en la medida en que obligaría a funcionarios y gestores a rendir cuentas no sólo de su labor cotidiana sino también del uso de los recursos públicos; finalmente, la participación de los destinatarios en los procesos de evaluación, podría contribuir en alguna medida a profundizar la democracia.

#### **1.4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Podemos entender como Política Social al conjunto de Instituciones, Programas y mecanismos cuyo fin común es incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población, expresado de manera literal, pues al dotar a los ciudadanos de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales se incurre en su reproducción

social y cultural. La reproducción de la ciudadanía no es determinada tan solo por una lista de requerimientos económicos, arrastra también un contenido social, político y cultural específico manifestado principalmente en el grado y tipo de organización del cual se es partícipe, así como la incidencia de participación social y ciudadana sobre las decisiones políticas en torno al bienestar.

En nuestro país la legislación social, se ha convertido en un instrumento de gasto público más definido y menos selectivo debido a la necesidad de gestionar y armonizar el conflicto social, construir un consenso a partir de ella y consolidar una forma específica de socialización. No obstante al paso del tiempo ello entrara cada vez más en choque con la extensión de los derechos ciudadanos, debido a la dominación del mercado.

Los esquemas de racionalización de la política social son cuatro: los programas de prevención, los programas finales, la asistencia institucionalizada y la privatización. En términos generales los motivos por los que el Estado ejecuta políticas redistributivas son: la presión de los grupos sociales con menores ingresos pero fijos, la necesidad de contar con estos mismos grupos para la realización de otro tipo de medidas, y la necesidad de proveer al sistema social de estabilidad, lo que implica no solo contar con legitimidad, sino absorber una parte de los costos sociales.

La dependencia de la población respecto a las determinantes privadas del mercado ha sido remplazada por una dependencia respecto a las compensaciones del Estado. Así, la política social ha emergido como un recurso regulador necesario en la compensación de los costos de la socialización capitalista, pero sujeto igualmente, a las contradicciones internas del sistema. De ahí que la tendencia decreciente de la tasa de ganancia en nuestra sociedad y su constante complejización, ha creado las condiciones para que la política social vea en permanente aumento las demandas a las cuales requiere dar respuesta. En este contexto, la política social debería fungir como una especie de lubricante, el cual debiese dar solución a las necesidades económicas y al reconocimiento de valores humanos acordes, sin subvertir la estructura básica de la organización social, mas en nuestra sociedad ha sucedido lo contrario, pues solo ha constituido una forma de mantenimiento para aceitar los engranes.

En el marco de lo que debiera ser, la política social tiene la función de conducir a la fuerza humana, al mercado de trabajo a fin de garantizar la continuidad del sistema. En esencia no debería constituir un apoyo temporal a la capacidad de auto subsistencia, pues las instituciones y las estrategias de la política social debiesen desarrollarse por un lado a causa de los efectos del proceso de acumulación e industrialización, y por el otro lado, de las exigencias planteadas por los ciudadanos organizados, pero ambos mediados por las estructuras internas del sistema político.

### **1.4.1. Objetivo General**

Objetivo general:

Analizar el cumplimiento de los objetivos general y específicos del Programa FAPPA

### **1.4.2. Objetivos Específicos**

Objetivos específicos:

- Analizar si la consistencia del Programa FAPPA es efectiva para la utilización de los recursos como lo establecen las Reglas de Operación actuales.
- Analizar la influencia de los factores endógenos y exógenos al FAPPA para el cumplimiento de sus objetivos
- Analizar el impacto de los indicadores Empleo e Ingreso, Empoderamiento y Equidad de Género en la población atendida por el Programa FAPPA
- Analizar la efectividad del Programa FAPPA mediante los indicadores de Resultados y de Servicios y Gestión

### **1.4.3. Hipótesis**

Si el Programa FAPPA tiene efectividad en el cumplimiento de los objetivos general y específicos, entonces se puede considerar como un Política Publica de eliminación de la pobreza.

Si la consistencia del Programa FAPPA corresponde a lo establecido en las Reglas de Operación vigentes, entonces el proceso de evaluación de los Proyectos Productivos es efectivo en la utilización de los recursos.

Si existe la influencia de factores endógenos y exógenos, entonces los alcances del programa se verán limitados.

Si el impacto ejercido por el Programa FAPPA es positivo en los indicadores Empleo e Ingreso, Empoderamiento y Equidad de Género en la población atendida, entonces estará cumpliendo con su compromiso como Programa Social.

Si los indicadores de Resultados y de Servicios y de Gestión son positivos, entonces el FAPPA tiene efectividad como Programa Sectorial.

#### **1.4.4. Metodología utilizada**

Para el análisis de la presente investigación se realizó básicamente revisión de algunos aspectos importantes observados en la consistencia del Programa como lo fueron la dictaminación y evaluación de los Proyectos Productivos, la asignación de los recursos otorgados, la cobertura y focalización del Programa, la alineación del FAPPA con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vigente y los componentes de la Matriz de Indicadores para Resultados 2013. Además se consultaron algunos indicadores estratégicos a fin de poder analizar el impacto y la efectividad que ha tenido el FAPPA como Programa Social y Sectorial en la población atendida por el Programa. Los indicadores consultados para el análisis referente al impacto en los beneficiarios fueron: el empleo, ingreso, empoderamiento, equidad de género, además se consultaron dos indicadores de resultados y tres de servicios y de gestión.

## 2. CAPITULO DOS

### REVISIÓN DE LITERATURA

#### 2.1. La Política Social en México

La política social en México se ha desarrollado con múltiples matices a lo largo de la historia, donde se han utilizado mecanismos para impulsar la inserción social como son: La universalidad, la focalización y la integralidad de la política social. En la universalidad de la política social, se busca materializar los derechos sociales contemplados en la Constitución Política de 1917. La acción pública debe contribuir a la generación de mecanismos para que la población logre obtener los medios necesarios para aumentar con solidez la calidad de vida y al mismo tiempo fortalecer la formación de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social.

La escasez de recursos públicos, en particular durante los períodos de crisis y ajustes ha propiciado que se haya adoptado la focalización como una forma eficaz de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población que menos tienen y se logre mayor equidad y eficacia en el uso de los recursos. Esto, en principio, no se opone al carácter universal que se considera indispensable para un desarrollo con cohesión. Ante el carácter multidimensional de la pobreza, en un contexto donde las discontinuidades espaciales y productivas son tan marcadas como en México, las políticas focalizadas y diferenciadas deben entenderse como un instrumento que permite orientar la acción y particularmente la asignación de subsidios para que la población con mayores carencias pueda acceder a los servicios y garantías sociales. La focalización, entonces, no debería concebirse como una política social alternativa, sino como una vertiente instrumental que bien aplicada, hace más eficaz la universalidad de la política social.

Los programas focalizados y diferenciados son útiles y necesarios cuando la pobreza está concentrada en ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos, y cuando las personas o familias no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social, entonces estos se convierten en mecanismos proveedores de bienestar. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, entre otras cosas porque no hay presupuesto que resista esta hipótesis, pero por otro lado el crecimiento y la política económica no pueden, por sí mismas, ofrecer panoramas realistas de equidad y de mejoramiento social.

La focalización, la descentralización y la privatización constituyen las premisas a través de las cuales se expresa la redefinición del rol del Estado en relación con la cuestión social, por lo que la orientación general de la política social; ya sean los programas financiados con fondos externos o domésticos, se encuadra dentro de estos límites. La demanda de eficacia en el gasto público, como consecuencia de las medidas de ajuste, y la rendición de cuentas de los fondos externos empleados para financiar los programas, comienzan a otorgarle a la evaluación una importancia de la que había carecido hasta no hace muchos años.

### **2.1.1. Características y objetivos de la Política Social de México.**

El contexto dentro del cual se debe evaluar la cuestión social en México es el de un país en desarrollo medio (país que no carece de recursos ni riqueza) caracterizado por grandes desigualdades, entre clases y grupos sociales y entre regiones. Por lo que la intensa problemática social del país se deriva de una distribución altamente regresiva del ingreso y la riqueza y no de una falta de desarrollo.

A pesar de vivir en una época en la que se cuenta con una red internacional de instituciones dedicadas a reducir la pobreza, la situación de desigualdad y marginalidad persiste y se intensifica cada día entre ciertos grupos y regiones del mundo. Es posible afirmar que los postulados neoliberales en torno a que un mayor crecimiento económico propiciado por la apertura del mercado redundaría en mayor bienestar de la población a través de una reducción significativa de la pobreza y, en forma casi automática, una mejora en la distribución del ingreso, ha resultado falsa pues contrario a ello se ha generado mayor pobreza e inestabilidad social.

Estas situaciones de marcado desequilibrio entre países y regiones del mundo, que se hicieron más evidentes en la última década del siglo XX, condujeron a los organismos internacionales y a los gobiernos de los países pobres a replantear el desarrollo y las estrategias para alcanzarlo. En el nuevo discurso, los términos de equidad, democracia y justicia social cobran relevancia y se convierten en los ejes rectores de la política social de los últimos años. Por supuesto, América Latina quedó inserta en estas transformaciones, por ser la región que más ha sufrido los estragos sociales del neoliberalismo; pero también por ser una de las zonas que ha tenido mayor intervención de los organismos internacionales en lo referente a la “recomendaciones” de política que deben seguir, así como su financiamiento.

El contexto de la nueva relación Estado-sociedad que se da en el marco del neoliberalismo, aunado al creciente reclamo de la sociedad para participar en las decisiones públicas, hace imprescindible la necesidad de fortalecer los procesos de democracia, ampliando los espacios para la acción popular, la libertad de asociación, la libertad de prensa y las oportunidades para la acción público-privada.

En la Cumbre de Copenhague celebrada en 1995, se afirmó que el mercado por sí solo no sería la fórmula para erradicar la pobreza ni lograría la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana necesarias para alcanzar el desarrollo. Frente a ello se propuso como alternativa el desarrollo humano<sup>1</sup>, que en esencia representaba un nuevo concepto del desarrollo social, agregaba nuevas dimensiones a la pobreza y se postulaba como la fórmula para su erradicación.

<sup>1</sup>En términos teóricos, el desarrollo humano a diferencia del crecimiento económico se refiere a los valores humanos imprescindibles para lograr una óptima calidad de vida, no sólo suscita un crecimiento sino también distribuye equitativamente sus beneficios. No destruye el medio ambiente y fomenta la participación de las personas en lugar de marginarlos, otorga prioridades a los pobres, amplía sus opciones y oportunidades.

En la nueva visión de la pobreza se incorporaban otros elementos para su definición, tales como la falta de oportunidades, de poder, el aislamiento y la ausencia de participación en los asuntos públicos; lo que se sumó a la carencia de ingresos y a la falta de acceso a los servicios básicos indispensables. Así, el objetivo de la erradicación de la pobreza se precisaba como una forma clara de poner en práctica los derechos sociales y económicos señalados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UNESCO, 2001).

En suma, las dimensiones del desarrollo humano se plantearon en los siguientes paradigmas:

- La función del Estado debía ser la de alentar la participación de la sociedad mediante la descentralización de recursos, programas y acciones.
- Alentar la democracia conlleva a una ciudadanía social, por medio del fomento a todas las posibilidades de gestión social.
- La equidad debía promover la igualdad de oportunidades entre las personas, sin distinción de género, raza o condición social.
- La potenciación de las capacidades de las personas, mediante el acceso a la enseñanza, salud y formación conduce a un mejoramiento de sus condiciones de vida, en tanto que amplía sus posibilidades de participación.
- Se requiere de un Estado que persiga como meta el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia y que sea capaz de formar equipo con la iniciativa privada y social civil.

Fue con estos postulados que en toda América Latina, durante la década de los noventa, se emprendieron acciones de reforma institucional y de política social, teniendo como objetivo central la reducción de la pobreza mediante programas de descentralización, financiados por el Banco Mundial y enfocados a atender los rubros de educación, salud y alimentación; aspectos considerados como indispensables para la creación de capital humano.

Bajo esta óptica, podría afirmarse que, salvo en administraciones recientes, la política social en México difícilmente ha considerado como su objetivo central el abatimiento de la pobreza. Los objetivos de la política social han tocado tangencialmente el problema, pero no se encuentran metas explícitas sobre el combate a la pobreza sino hasta las administraciones de José López Portillo (1976-1982) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Esta aseveración se antoja paradójica en un país que experimentó una larga revolución armada, que si bien tuvo orígenes políticos, las razones sociales no dejaron de ser la justificación para la lucha de contingentes importantes. La explicación a tal paradoja, cuando la política social ha ocupado un lugar especial en la política pública de las más de las administraciones, subyace, en buena medida, en los objetivos y en la instrumentación misma de la política social.

La política social en México pos revolucionario encuentra sus orígenes históricos, políticos y filosóficos en la Constitución Política mexicana de 1917. En particular, la política social se ha nutrido del artículo 3º, 4º, 27º y 123º. El artículo 3º apela a un derecho social –la educación– para todos los mexicanos, en el cual no existe exclusión alguna. El artículo 4º

trata de un derecho universal –acceso a la salud y a una vivienda digna- para toda la población. En contrapartida, los artículos 27º y 123º tratan de derechos ocupacionales; es decir, el derecho depende de una función social: el trabajo agrícola o industrial se trata, pues de un derecho excluyente. El fundamento teórico filosófico de la política social no refleja una normatividad que se oriente a la atención de todos los individuos –y en particular a los que están en la peor situación social-, sino a los trabajadores del campo o la ciudad. Así, por lo menos hasta los años sesenta, la justicia social en México fue entendida como apoyo gubernamental al trabajo organizado y al sector ejidal de la agricultura.

Un problema adicional en torno a los objetivos es que –en mayor o menor medida- las administraciones pos revolucionarias han conceptualizado a la pobreza de manera indirecta; es decir, la pobreza se ha entendido como un problema de ingreso. La procuración de las capacidades básicas siempre ha estado presente, aunque más como un apéndice que como un elemento central en la política social.

En realidad el problema de la política social trasciende por mucho las dificultades inherentes a los fundamentos teóricos-filosóficos y a los objetivos de política. El obstáculo más difícil ha sido el de la instrumentación, pues la política social ha tomado cuerpo a partir de las estrategias de desarrollo de diferentes administraciones, y en función de la lógica de los grupos de interés del sistema político mexicano. De hecho, lo que se verifica es un juego triangular entre la estrategia de desarrollo, los grupos de interés y la política social.

En suma, la política social en México ha enfrentado problemas de objetivo y de instrumentación. Los objetivos han dado prioridad a la atención del síntoma sobre la enfermedad. Cuando la política ha intentado atacar la enfermedad, se ha quedado atrapada en la lógica del Estado y de los grupos de interés. Lejos de la atención a la enfermedad, la pobreza extrema.

#### **2.1.1.1. La Política Social en el gobierno Manuel Ávila Camacho (1940 – 1946) y Gustavo Díaz Ordaz (1964 -1970)**

En el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), empezó a utilizarse la palabra marginados existiendo un fuerte interés por la asistencia social, sobre todo en las grandes ciudades, ocasionando la atracción de emigrantes. Así, a partir de esta administración y hasta la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), la política social mantuvo un tinte ocupacional, aunque en aquellos años se adaptaría a la nueva estrategia económica: la industrialización a través de la sustitución de importaciones. Así, entre 1940 y 1970 el Estado se abocó a participar en el abatimiento de los rezagos económicos y sociales que provocaron el conflicto armado, induciendo el proceso de industrialización y el crecimiento económico. Las medidas de política social para elevar el nivel de vida de la población eran de carácter general, para la población rural por medio de la reforma agraria y la fijación de precios de garantía para los productos básicos, y para la población urbana el respeto a los derechos laborales, el mantenimiento de los salarios mínimos y la seguridad social.

Por muchos años se consideró que esas políticas sociales eran suficientes para mejorar las condiciones de vida de la población pues el peso más importante para lograrlo se les daba a las políticas económicas que buscaban el desarrollo del país. Estas políticas pusieron el mayor énfasis en la industrialización, por lo que a partir de la década de los años cuarenta se inició un proceso que favoreció el desarrollo de la industria a costa del campo. Los costos fueron altos para la población rural, que pronto se vio empobrecida y obligada a emigrar a las ciudades para obtener trabajo y los ingresos suficientes para sobrevivir.

Las altas tasas de crecimiento económico, favorecidas también por un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, permitieron la absorción de la mano de obra que en grandes corrientes fluyó, en la década de los sesenta y setenta, hacia la ciudad de México y a otras ciudades como la de Monterrey y Guadalajara. No obstante, esa capacidad para generar empleos urbanos fue disminuyendo y comenzó el surgimiento de cinturones de pobreza en los alrededores de los centros urbanos, mientras en el campo el empobrecimiento continuó de manera acelerada. Las primeras manifestaciones de la crisis del modelo económico por el deterioro de las condiciones de vida se comenzaron a dar por la vía política con el movimiento ferrocarrilero en 1959, el de los médicos en 1964 y años más tarde el estudiantil en 1968. Esta situación modificó radicalmente la posición del gobierno respecto al crecimiento económico y comenzaría con políticas sociales mismas que tuvieran la pretensión de una mejor redistribución del ingreso y la ampliación de los servicios sociales básicos de una manera eficiente.

Hasta ese entonces las políticas sociales desempeñaron un papel marginal en el modelo de desarrollo, ya que se concebía que el bienestar de la población sería el resultado natural del crecimiento económico. El gobierno se concentró en los grandes proyectos hidroeléctricos como el Lerma- Chapala y el Papaloapan en los años cincuenta y sesenta, que al mismo tiempo que buscaban incorporar tierras al riego, producirían la energía eléctrica que la creciente industria demandaba; colateralmente se buscaba el desarrollo social de las regiones en las que se ubicaban los proyectos con la introducción de los servicios básicos. Si bien este modelo permitió el crecimiento económico esperado al que calificaron como el “milagro mexicano”, no impulsó de igual manera el bienestar de la población. Las señales para el cambio de este modelo económico serían interpretadas a partir de 1970, con el gobierno de Luis Echeverría Álvarez.

#### **2.1.1.2. La Política Social en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970 – 1976)**

La administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), fue una de las épocas más prometedoras para la economía mexicana, pues el éxito se basó específicamente en concretar el desarrollo del país en un modelo de crecimiento hacia adentro, prácticamente ignorando el exterior a través de barreras arancelarias. Con la aplicación del sistema de sustitución de importaciones se propició que el sector industrial creciera notablemente, ello conllevó al desarrollo de una rápida urbanización (durante los setenta, el número de ciudades de más de 2,500 habitantes creció del 42.6 al 58.7 por ciento), con lo que la población se concentró en el sector industrial y servicios, quedando relegada la actividad agrícola.

Desde la segunda mitad de los años setenta se hicieron patentes los primeros signos de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones expresado en una caída del ritmo de crecimiento, un menor volumen de las inversiones, la desarticulación intersectorial, dificultades para financiar las importaciones de bienes de capital con las exportaciones agrícolas y el deterioro del intercambio agrícola-industrial (Boltvinik y Hernández Laos, 1991).

La estrategia por la que el gobierno apostó tras la desaceleración económica de principios de los setenta, fue la inversión estatal. La inversión hacia los recursos destinados al campo aumentó considerablemente, así como el crédito y el apoyo a la organización y regularización agraria; de la misma manera, continuó el apoyo a la industria subsidiando los bienes y servicios públicos.

Se pensó que si el Estado controlaba mayormente el desarrollo económico participando activamente en la inversión y que fuera propietario de sectores estratégicos como el energético, México sería un país más próspero, más justo y menos vulnerable a las tensiones políticas y económicas tanto internas como externas. El gobierno de Echeverría consideró que lo más conveniente era que el Estado tuviera una mayor participación porque con ello lograría un mayor control, y con un mayor control previsiblemente se podría evitar tensiones sociales similares a las acaecidas durante 1968, ya sea de tipo estudiantil o de tipo guerrillero, específicamente en el campo (Bazdresch, 1989).

Lo rescatable de este período fue la motivación al desarrollo de proyectos de infraestructura de igual manera, lo referente a la educación se vio sensiblemente favorecido. En contraposición hubo un desperdicio extraordinario de los recursos, que conllevó, finalmente, a un incremento del déficit fiscal y a los ya señalados desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos; ambos problemas fueron financiados a través del endeudamiento con el exterior. Como consecuencia, la política de la expansión en el gasto público definitivamente se derrumbó en 1976.

En el sexenio de Luis Echeverría, el gobierno y el gasto público irrumpió la escena del crecimiento económico. La política social no estuvo exenta de este giro; de hecho, la meta de la política social sirvió como justificación para la intervención gubernamental. El objetivo expreso de la política social de entonces fue mejorar la distribución del ingreso; el medio fue el instrumento privilegiado de la estrategia de desarrollo: la participación gubernamental en la economía. En consecuencia, el gobierno procedió a la creación de empleos y a subsidiar de manera generalizada tanto a productores como a consumidores.

Este gobierno incorporó una concepción más amplia de la pobreza, misma que serviría para el propio diseño de las políticas a combatirlas, cuyas premisas fueron:

- Reconocer que el crecimiento económico por sí mismo no garantiza una mayor redistribución del ingreso y que éste, a su vez, no es sinónimo de reducción de pobreza.

- Desarrollar diversos métodos de medición de la pobreza, dado que la identificación de los grupos en esas condiciones depende el éxito de los programas para su erradicación.
- Reconocer que la pobreza en países en desarrollo, por lo que hay que reconocer las diferencias entre el campo y la ciudad.
- Entre las iniciativas de política social en esta administración, destacan: En 1972, la creación del instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); en 1973 el Programa de inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), con los siguientes objetivos: a) Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen y, b) Realizar obras de infraestructura y servicios; en 1974, el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y el programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS.
- El combate a la pobreza en el medio urbano se asumió como el acceso de los grupos más marginados a la seguridad social. Se puso en marcha el Programa nacional de Solidaridad Social, cuyas medidas eran: la construcción o ampliación de infraestructura física, el aumento de la cobertura de la seguridad social tanto en volumen de población atendida como en los servicios prestados, la incorporación de más municipios dentro de la cobertura del IMSS (Instituto mexicano del Seguro Social, 1975).
- El gobierno recurrió al Fondo monetario Internacional (FMI) para paliar la crisis. La estrategia de los recursos estuvo condicionada a la firma de una carta de intención con dicha institución, la cual incluía los siguientes puntos: el Fondo Monetario Internacional se ofrecía como aval de los bancos comerciales para extender líneas de crédito de México; el gobierno se comprometía a corregir los desequilibrios en la balanza de pagos y, con ello el país se hacía acreedor de un préstamo comercial que buscaba revertir la tendencia hacia un déficit público cada vez mayor.

Sin embargo, el mal manejo de la política económica no fue el único factor de la crisis económica, también lo fue la recesión económica sufrida en el ámbito mundial – específicamente en virtud de la crisis de los precios del petróleo de 1973-. Estas dos razones implicaron que el país entrara en una de sus más agudas crisis económicas.

### **2.1.1.3. La Política Social en el gobierno de José López Portillo (1976 -1982)**

En la administración de José López Portillo (1976-1982), se descubrieron enormes yacimientos de petróleo, siendo un factor determinante en la aplicación de la política económica nacional. Las anteriores políticas restrictivas del gasto rápidamente fueron cambiadas por una política de derroche. La frase que se convirtió en el estandarte del sexenio fue que México, de entonces y en adelante, tendría que aprender a “Administrar la abundancia”, frase que, como se verá más adelante no fue una realidad digna de fiarse.

La postura gubernamental era que el país crecería de forma inmensurable a partir de 1978, pero se desestimó la pésima administración que tendría los recursos obtenidos. Se pensó que el desarrollo del país podría sobradamente estar sustentado en la exportación

de petróleo y sus derivados, y que a partir de la obtención de esos ingresos se podrían reducir las restricciones de tipo fiscal al tiempo que se pagarían las deudas con el exterior.

Con lo anterior, todo parecía indicar que en adelante México se vería encumbrado en la lista de los países más ricos y, tal vez, más poderosos. El Estado sustentó el crecimiento en el gasto público, lo que impactó sensible y favorablemente en la producción y en la captación de inversión privada, lo que conllevó a la generación de empleo.

En el trasfondo de todo este gran optimismo se vislumbraban agudos problemas. La dificultad mayor radicaba en la excesiva dependencia en un solo recurso natural, el petróleo. Mientras se pensaba en cómo administrar la abundancia se empezó a configurar una bomba, la cual no tardaría en explotar. Primero se empezó a generar un déficit fiscal, agravado por la sobrevaluación del peso, lo que conllevó a un sensible desequilibrio en la balanza de pagos. El hecho que desafortunadamente vino a agravar la situación fue la creencia de que los precios de la gasolina seguirían en aumento, lo que sirvió de justificante para que el gobierno incrementara el gasto público. La creencia resultó un fracaso. En el último tercio de 1981 el déficit fiscal alcanzó la cifra de 14.1 por ciento del PIB. Ya en 1982 la situación se convirtió en una crisis insostenible.

En noviembre de 1982 el gobierno redactó una Carta de intención para exponerla a la consideración y firma del Fondo Monetario Internacional (FMI). El propósito de esa carta era ajustar la política económica nacional a unos lineamientos previamente aprobados por dicha institución. Aunado se solicitó un convenio de facilidad, en el que el FMI apoyara a México otorgándole créditos urgentes para hacer frente a la crisis económica, con ello el FMI fungió en carácter e aval para que el país nuevamente fuera susceptible de crédito internacional.

En cuanto a la política social en esta administración prevaleció una lógica similar a la administración anterior, donde el objetivo que explícitamente el ataque a la pobreza. Los instrumentos fueron de alguna manera similar a los utilizados por el gobierno que le antecedió, pues el énfasis se mantuvo en resarcir el ingreso posibilitar el consumo a través de la creación estatal de empleos y de subsidios generalizados. El Plan nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y en particular el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), son ejemplos del énfasis presentado a subsidios generalizados. No obstante su carácter subsidiario, COPLAMAR acertó en otros dominio; en particular, en el campo de la salud, en la medida en que amplió la oferta en las aéreas más pobres del país a través del a subcontratación de los servicios del IMSS (Trejo y Jones, 1993).

En el discurso oficial, la cuestión de la pobreza adquirió importancia. En la toma de posesión, José López Portillo, pidió perdón a los desposeídos y marginados por no haber acertado a sacarlos de su postración y señaló que el país tenía conciencia y vergüenza por esta situación; la alianza que proponía su gobierno era “para conquistar por el derecho de justicia”, y que “el problema fundamental del país era el de la marginación” (González, 1985). Poco más tarde, ante los incrementos de precios de los hidrocarburos, se recurrió a los préstamos externos como anticipación de los ingresos `petroleros utilizándolos como

garantía; además, se flexibilizaron los compromisos de austeridad y se propusieron programas que pretendían atacar simultáneamente los rezagos en materia de alimentación, salud, vivienda y educación. López Portillo afirmaba que el problema de México ahora era “administrar la abundancia”. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se diseñó en ese nuevo escenario; la política social hacía especial énfasis en la creación de empleos y en la consecución de “mínimos de bienestar”.

La estrategia de la administración de López Portillo consistía en utilizar los recursos petroleros para expandir el mercado interno, crear empleos productivos y suficientemente remunerados, dinamizar ciertas ramas productivas e incrementar la oferta de bienes de consumo masivo, es decir, las de mayor impacto en las condiciones de los grupos marginados. Se buscaba que la mayoría de la población alcanzara dichos mínimos de bienestar, lo que redundaría en aumentar la capacidad de autodeterminación del país (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1980).

Se diseñaron programas sectoriales orientados al fomento tanto de la producción como del consumo y a la asistencia directa de los grupos desfavorecidos. Destacando: el programa Nacional de Empleo, el Sistema Alimentario Mexicano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, continuación del Programa Integral de Desarrollo Rural, los Programas Nacionales de Alimentos y Nutrición, el Programa Nacional de Orientación Familiar, el Programa Nacional de Educación para Todos, el Programa Piloto de Mínimos de bienestar, el Programa de Vivienda Progresiva y el Paquete Detección- Atención del Instituto Nacional de Nutrición.

La pobreza se concebía como un fenómeno predominantemente rural y para ello se atenderían a las comunidades dispersas en las zonas desérticas, pantanosas y montañosas del país. De esta manera, la pobreza era entendida como un problema de marginación que se expresaba en desnutrición, insalubridad, altas tasas de natalidad y mortalidad infantil, reducida esperanza de vida, ignorancia y desempleo.

Las principales acciones de combate a la pobreza se dirigieron al sector rural y a las actividades productivas, a través de tres principales programas: El Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuyos objetivos fueron: alcanzar la autosuficiencia en granos básicos, subsidiar el consumo de alimentos de los campesinos pobres, sobre todo maíz, frijol, arroz y aceites comestibles y extender la agricultura hacia las zonas más marginadas del país. Para incrementar la productividad de los campesinos se propusieron las medidas siguientes: Incremento intensivo de la tierra cultivable (a través de la instalación de sistemas de riego y de la ocupación de áreas planas tropicales), acceso a semillas mejoradas y a fertilizantes con precios subsidiados y el otorgar precios de garantía a los productores.

Por otra parte, los objetivos del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo rural, en una segunda etapa, fueron: lograr una distribución más equitativa en materia de salud, educación y bienestar social, elevar la producción y la productividad, en términos de ingreso por hombre ocupado, en las ramas agropecuarias y agroindustriales que generan productos de primera necesidad para el mercado regional y nacional e incluso para

exportación, disminuir la importación de alimentos, promover el uso racional de los recursos explotados y activar la explotación eficiente de los que hasta ahora no han sido utilizados, contribuir a una mayor distribución del producto social y del ingreso, a fin de equilibrar el crecimiento de los núcleos urbanos y rural y coadyuvar al desarrollo de las comunidades, en función de sus recursos humanos y naturales.

El Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), fue un proyecto con una perspectiva global de investigación en torno a la pobreza, dado que una de sus funciones consistía en estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, bajo las siguientes convicciones: el crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo sino un medio para alcanzarlo, el desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población y la planeación debe partir de las necesidades esenciales de la población y, en función de ellas, determinar las metas de producción de bienes y servicios y consecuentemente, las características de la estructura productiva, teniendo como principales objetivos: aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y asegurar una oferta abundante de bienes, especialmente alimentos y servicios, promover el establecimiento de fuentes de trabajo diversificadas en las zonas marginadas, a través de la canalización de recursos públicos y privados, elevar la eficacia en el aprovechamiento de los recursos de zonas marginadas y deprimidas mediante tecnologías modernas, lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados, aplicar recursos para el beneficio de los estratos más pobres, en materia de alimentación salud, educación y vivienda, fomentar el respeto y el desarrollo de sus formas de organización, para fortalecer su capacidad de negociación en la producción, la distribución y el consumo y el fortalecer las manifestaciones culturales propias, y elevar la conciencia y capacidad de organización.

Estos programas no serían continuados por la siguiente administración, que enfrentaba de nuevo una crisis de enormes proporciones en 1982. Al término de su administración, López Portillo, una vez más pedía perdón a los pobres: el sueño petrolero había terminado con la reducción drástica de precios y a la crisis de insolvencia estallada en agosto de 1982.

Uno de los programas sociales más importantes en esta administración fue el de generación de empleo temporal, que simplemente disfrazaba la forma de hacer llegar recursos de sobrevivencia a la población más pobre, principalmente del medio rural; este programa resurgiría nuevamente ante la crisis de 1994 y continúa hasta la presente administración, lo que significa una muestra de la continuidad de la crisis y de la recurrencia a las políticas asistenciales para enfrentarla.

#### **2.1.1.4. La Política Social en el gobierno de M. de la Madrid Hurtado (1982-1988)**

En la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), si bien se contaba con un gabinete bastante más cohesionado que el de su predecesor, y con ello se podría pensar que estaba mejor preparado para hacer frente a los problemas, ésta fue el heredero de un sistema prácticamente en quiebra –con las finanzas en la ruina y la credibilidad, tanto interna como del exterior, sumamente deteriorada- que a la luz de los

hechos no vislumbraba posibilidad de mejora en el corto plazo. Cuando de la Madrid asumió la presidencia de México, el país llevaba a costas tres macro devaluaciones ocurridas durante 1982, siendo dos de ellas superiores al 100 por ciento. Asimismo, el presidente entrante se veía ante el cumplimiento de compromisos empeñados por su antecesor.

El primero de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado tomó posesión del cargo como presidente de la República y de inmediato se dio a la tarea de extender el convenio anterior. El nombre que se le dio al ulterior convenio fue el de Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

La mayoría de los secretarios que integraban el equipo del presidente creían que algunas de las causas en el desencadenamiento de la crisis de 1982, obedecían al tamaño del déficit fiscal, a la distorsión del tipo de cambio, a la caída de los precios del petróleo y al alza de las tasas de interés a nivel mundial, pero también argumentaban que todo se había agravado por la mala administración que había desempeñado el gobierno de López Portillo. Por ello, se pensó que aún y cuando todos los factores señalados se hubieran corregido, el gobierno no hubiera podido hacer un exitoso frente a la crisis, sobre todo porque existían factores estructurales que le impedirían maniobrar eficientemente. Aducían que parte de la responsabilidad de la crisis era por la aplicación del sistema de sustitución de importaciones al tiempo que el Estado se había engrosado más de lo recomendable y conveniente, y que el manejo de los recursos públicos había sido el menos adecuado.

La justificación ante esta última posición la validaban con el hecho de que los empresarios, los industriales y el sector financiero habían perdido la confianza en el gobierno. Si bien el mismo Miguel de la Madrid hubiera querido que los cambios estructurales se hubieran hecho más rápidamente de lo que se ejecutaron, el ritmo lo detuvieron algunos que disientían con la perspectiva del gobierno.

El camino que se tendría que andar hasta la recuperación era largo y reconocidamente sinuoso. Algunas de las primeras acciones de tipo económico que enfrentó el reciente gobierno de Miguel de la Madrid, fue la solicitud para que los bancos comerciales reestructuraran los pagos (Gurría, 1991). Con todo, como resultó a la postre, estos intentos de estabilización no fueron suficientes, sobre todo porque todavía se seguía dando la fuga de capitales, al tiempo que los que ya estaban en el extranjero se resistían a volver al país. La reticencia de los particulares en retornar sus capitales al país se fundaba específicamente, en el contundente hecho de que sabían el enorme peso que representaba el pago de la deuda.

En el segundo intento de estabilización se integró un paquete de operaciones en las que estaba incluida la reducción de los índices inflacionarios de manera más controlada, al tiempo que el país lograra recuperar su ritmo de crecimiento económico, de forma gradual, pero permanente, para alcanzar estos dos puntos se pensó que el mejor camino sería hacerlo de forma dosificada, no abruptamente bajo la expedición de una decisión a cumplirse inmediatamente. Todo lo anterior formó parte de las recomendaciones que el

Fondo Monetario Internacional le dio al gobierno, y fueron precisamente éstas en las que el gabinete de Miguel de la Madrid obtuvo suficiente justificación para modernizar la planta productiva del país, proveyéndolo de alta tecnología para el mejores y más competitivos, al tiempo que se tejía el entramado necesario para soportar la inmersión de México en el contexto Internacional.

Desde inicios hasta mediados de 1985 se dieron las condiciones para que estallara una crisis en la balanza de pagos, lo que conllevó a que el gobierno rápidamente actuara imponiendo acciones restrictivas en la política fiscal y en la monetaria, y devaluando el tipo de cambio controlado. Sin embargo, la distinción que diferencia el proceder de esta crisis de las anteriores, es que en esta ocasión las medidas se acompañaron de una política de liberación comercial. Rápidamente se empezaron a sentir los efectos de las decisiones tomadas por el gobierno. Por una parte era cierto que opción elegida había sido la correcta, pero al mismo tiempo estaba quedando claro que el país había entrado en una etapa de desaceleración económica, al tiempo que no obtendría más recursos de exterior y los precios internacionales del petróleo estaban en franca caída (en 1985 el precio por barril de crudo era de 25.5 dólares, mientras que para 1986 era de 12.0 dólares) (Banco de México, 1986).

Con todos estos elementos en contra, las condiciones para creer que el país se declararía en moratoria en el pago de la deuda estaban sobradamente fundadas. Empero, a través de una intervención de funcionarios de Estados Unidos, el gobierno accedió a no proceder en tales términos a cambio de obtener más dinero prestado, aunque éste demoró en llegar, hasta finales de 1986. El balance económico al final de 1986 fue negativo. El país se encontraba con índices económicos que reprobaban en el colapso. El peso se devaluó un 46 por ciento, el PIB bajó en un 42 por ciento, y la inflación ascendió a 105 por ciento con relación al año anterior. Sin embargo, el punto a favor se centró en que en la balanza comercial se alcanzó un superávit de 4.66 mdd. Ante esta magra perspectiva el gobierno exteriorizó la necesidad de establecer otro plan de austeridad, en el que se consideraba una eliminación de subsidios, la liquidación de 263 empresas paraestatales, la cancelación de proyectos no prioritarios, el ahorro presupuestario y la creación de un plan para fomentar las exportaciones (Chávez-Ramírez, 1996).

La Carta de Intención firmado con el FMI y el Programa de Aliento y crecimiento (PAC), fueron la base para que el gobierno se empeñara en abrir al país hacia el exterior y diversificar su comercio<sup>2</sup>. Los primeros políticos neoliberales consideraron que mediante la eliminación de las regulaciones y de las restricciones al comercio se podría mejorar en los niveles económicos al tiempo que se podrían aprovechar las ventajas competitivas naturales del país, como lo era su situación geográfica de vecindad con los Estados Unidos a lo largo de más de tres mil kilómetros de frontera común.

<sup>2</sup> México estaba imposibilitado para operar en otro sentido que no fuera el mercado por el FMI. Intrafronteras se manejó la perspectiva de que la apertura era la mejor opción para salir de la crisis, argumentando que los años de cerrazón económica no había más que dañado al país.

El impacto provocado por el PAC no se hizo esperar. En 1987, se generó un proceso que llevó el nombre de indexación, que consistía en hacer ajustes estructurales en los precios cada mes, teniendo como parámetro el índice inflacionario. Los datos económicos se veían encabezados por un pobre crecimiento económico del 1.4 por ciento, mientras que la inflación se había elevado en un 19 por ciento, en suma, las cifras revelaron que este programa, como otros tantos anteriores, fue un fracaso (Molina, 1991).

El escenario que se presentaba a finales de 1987 obligaba a intentar una nueva estrategia para poder paliar la crisis que recién se había agravado en virtud del crack bursátil de noviembre. Fue entonces cuando en diciembre del mismo año el gobierno sacó a la luz el Pacto de Solidaridad Económica. El propósito era el de reducir los salarios, para que a partir de ello se redujera la demanda y así poder contener el alza de los precios.

En la práctica el Pacto de Solidaridad Económica funcionó parcialmente. Si bien una gran variedad de artículos mantuvo sus precios, subieron precisamente los más necesarios, es decir, los correspondientes a la canasta básica. Por ello, a la luz de los hechos el pacto provocó un efecto contrario al deseado, toda vez que aumentó el desempleo y con esto se agravó la pobreza.

En los años ochenta, la política social entró en un *impasse*. Se trata de un paréntesis impuesto por la crisis del modelo de sustitución de importaciones y por el cambio estructural de la economía. Durante la administración de Miguel de la Madrid, se hicieron cambios normativos, como el reconocimiento del derecho a la salud y a la vivienda en la Constitución. También se experimentaron cambios administrativos en el ejercicio del gasto. La Secretaría de Programación y presupuesto (SPP) –ahora extinta- inició un proceso de desconcentración a través de los Convenios únicos de Desarrollo (CUD), pactados con los estados. Mediante éstos, los recursos dedicados a un conjunto de áreas en las que se incluían la educación, la salud y la readaptación social –entre otras-, serían manejados conjuntamente por autoridades estatales y por delegados de la SPP.

Estos movimientos legales y administrativos no tuvieron mayor impacto en la provisión de la política social, en buena medida porque no se acompañaron de reformas institucionales que modificaran la madeja política que atrapada a la política social.. Cambios legales, como el reconocimiento al derecho a la salud, no se llevaron a la práctica en parte por la ausencia de cambio institucional, pero también porque el gasto en infraestructura social sufrió estrepitosas caídas a lo largo del sexenio. En buena medida, estos recortes fueron la parte ortodoxa de la estabilización económica y es cierto que sin ellos, la inflación nunca se hubiera controlado. El gran problema, sin embargo, es que los costos del ajuste macroeconómico no se distribuyeron de manera equitativa entre los diferentes grupos sociales<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1989 muestran que durante el período 1984-1989 hubo una redistribución del ingreso a favor del décimo decil. Rodolfo de la Torre “la distribución del Ingreso en México en la segunda mitad de la década de los ochenta”, en Informe mensual sobre la Economía mexicana, centro de análisis e investigación Económica (XAIE), núm. 2 abril 1992, p. 29.

### **2.1.1.5. La Política Social en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994)**

En la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La situación económica por la que había atravesado el país a lo largo de los anteriores gobiernos, evidenciaba el gradual deterioro en el poder adquisitivo de la población. Cuando llegó Salinas de Gortari hizo promesas que empezó a cumplir, el pueblo quiso creer que por fin la larga noche había llegado a su fin. Poco a poco el país comenzó a cobrar mayor fuerza y presencia a nivel internacional, llegando incluso a ser considerado como uno de los más viables para renovar el título de país en vías de desarrollo, por el de país desarrollado, inclusive, en la última reunión del GATT, en Marruecos, que correspondía al cierre de la Ronda Uruguay, a finales de 1994, México fue considerado por el Fondo monetario Internacional como el alumno más aplicado, como el más destacado y notable aprendiz de la política neoliberal.

Todo parecía indicar que la política de derecha, a la luz de los hechos, había llegado para quedarse, por lo menos por otros seis años. Durante el gobierno de Miguel de las Madrid definitivamente quedó claro que sería el neoliberalismo el sostén ideológico en el que se sustentaría la labor, temática que sería retomada y relanzada con nuevos bríos durante el gobierno de Salinas de Gortari. La primera acción del entrante gobierno fue refrendar en enero de 1989 al pacto de Solidaridad Económica, pero con las obligadas matizaciones que dieran a entender que el autor era ya otro. El nombre que recibió el nuevo programa fue el de pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), sin duda un modelo mucho más ambicioso que el anterior.

La segunda estrategia de Salinas de Gortari, fue crear el programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con esta idea se estipuló quién en lo subsiguiente tendría que competir para sobrevivir, y quién sería bastante subsidiado aunque en absoluto fuera competitivo (Guillén, 1997).

El escenario que más atención robó en el sexenio de Salinas de Gortari fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En congruencia con la ideología neoliberal, era lógico que se pretendiera crear el tejido suficiente para que el país entrara de lleno en el contexto de la competitividad económica internacional. La realidad era que el país difícilmente podría competir con cierto grado de éxito con el exterior, y en especial con Estados Unidos, sobre todo porque la base industrial, tecnológica y también en lo referente a las cuestiones administrativas, los parámetros eran completamente distintos. Aunque reconocidamente la diferencia mayor no estriba en lo anterior, la complicación era que los mexicanos ideológicamente no estaban preparados para competir, pero la culpa no les era imputable del todo, había una razón. Durante décadas la política sobreproteccionista no obligó a tener que prepararse para poder vender y comprar, sino que prácticamente la compra y la venta estaba garantizada. Los productos, aún de baja calidad o sin cubrir las normas mínimas de calidad internacionales, tenían salida. Y más allá, el mercado laboral no era precisamente el escenario en el que se desarrollaran líderes internacionales, ideológicamente hablando. Con la liberalización de la economía, y por ende de los mercados, incluso el laboral, la situación cambió radicalmente.

En la estrategia gubernamental, se emplearon todos los medios y recursos disponibles para convencer a la población de que solamente con el TLCAN, el país podría terminar de salir adelante, de que con el TLCAN, México se consolidaría como una de las naciones más poderosas e influyentes. Al final los resultados fueron evidentes, la ciudadanía definitivamente estaba convencida de que con el TLCAN el país pasaría a formar parte del primer mundo. Sin embargo, la mayor parte del sector productivo, compuesto por pequeños y micro-empresarios, no pudieron modernizarse y no supieron cómo hacerlo, lo que conllevó a que durante el primer año de funcionamiento del tratado quebraran cientos de negocios (Huerta, 1994).

Paradójicamente, se decretó la disolución de COPLAMAR, así como la cancelación de programas dirigidos a combatir la pobreza: SAM y el PIDER. Se reconocía que la política social estaría contenida dentro de las acciones de la política económica general, operada bajo los criterios de los programas sectoriales de impacto global.

Con ello, en los hechos la política social se desarticulaba. Además, las políticas salariales y de empleo quedaron supeditadas a la prioridad del ajuste en sus dos vertientes: estabilización y el llamado ajuste estructural.

**Tabla 1**  
**Evolución de los salarios y el empleo en México (1982-1992)**

Salarios (1982=100)	1982	1984	1986	1988	1990	1992
Salario mínimo	100	77	70	57	49	45
Salario medio	100	72	67	59	59	60
Empleo (Porcentaje de la PEA)						
Formal	90.9	84.6	79.1	75	73.2	69.3
Informal	1.1	6.5	9.2	13.2	19.4	21.4
Desempleo abierto	8	8.9	11.7	11.8	8.3	9.3

*Fuente: Elaborado con datos del VI Informe de Gobierno 1994. Poder Ejecutivo Federal, Sistema de Cuentas Nacionales. INEGI, 1992.*

Podemos observar cómo el salario mínimo cayó durante el período llegando a representar, en 1992, apenas el 45 por ciento del nivel que tenía en 1982. Según datos del censo de 1990 sólo el 8 por ciento de la PEA (Población Económicamente Activa) ganaba 5 o más salarios mínimos, cerca del 70 por ciento ganaba 3 salarios mínimos o menos; el 39 por ciento entre 1 y 2 salarios mínimos y el 21.6 por ciento ganaba 1 salario mínimo o menos.

Otra causa del deterioro de la situación social, es el abandono de toda política de generación o protección del empleo a favor de otra que significa la destrucción acelerada del empleo industrial y público. Así, la única política de empleo fijada en el Plan nacional de Desarrollo 1989-1994, era el crecimiento económico que fue mucho más lento que el proyectado. Este fracaso ha significado un incremento explosivo del empleo informal (ver cuadro 1) y la emigración masiva a los Estados Unidos. Por otra parte, la política agraria-

que legalizó la reprivatización de tierras comunales y ejidales, eliminó los precios de garantía de los productos agrícolas y debilitó los mecanismos públicos de crédito, acopio y comercialización- ha tenido resultados destructores sobre la ocupación y el trabajo campesino (Calva, 1993).

En el acuerdo con el FMI, la referencia a la protección de los niveles de vida de la clase obrera desapareció del acuerdo de la política salarial; por otra parte, las medidas enfocadas a los grupos en extrema pobreza fueron restringidas a pequeños programas de impacto reducido, dando mayor énfasis a los programas sectoriales.

En el gobierno de Salinas de Gortari la política social adquirió un nuevo impulso dentro del contexto de una nueva estrategia de desarrollo, que camina en la dirección de una economía abierta y de mercado. La punta de lanza de la política social salinista se encuentra en el programa nacional de Solidaridad (PRONASOL). Por las características del programa, sus objetivos y su método, el PRONASOL rompe, en alguna medida, con los objetivos tradicionales de la política social, más allá de los nuevos objetivos sociales, la mayor innovación del programa se encuentra en su instrumentación. Sin embargo, el programa no ha logrado superar algunos de los vicios ancestrales de la instrumentación de la política social en México.

Durante esta administración hubo tres cambios importantes en las políticas sociales:

1. En el nuevo papel que se otorgaba al Estado como actor comprometido con la justicia y el bienestar, la política social se colocó como el centro y eje de la acción pública, prueba de ello fue el incremento significativo que se dio al gasto público durante ese sexenio, pasando de 21 a 55 por ciento del presupuesto del gasto federal (Warman, 1994).
2. Bajo los nuevos paradigmas del desarrollo, la política social se planteó como objetivo primordial al acceso de toda la población a unos servicios mínimos, lo que podía satisfacer en distintas modalidades y con la participación de actores sociales y privados.
3. Un tercer cambio radicó en que la población se vuelve corresponsable de la política social, mediante una mayor participación.

En este período, aumentaron los fondos para atender a la pobreza y que articularan las acciones en un programa macro: el PRONASOL, que recuperaba las experiencias de COPLAMAR, el PIDER y el SAM.

Para el logro de los objetivos del PRONASOL, éste contó con un abanico de diferentes programas que se han clasificado en tres grandes secciones: los programas de bienestar social, los de apoyo productivo y los de desarrollo regional. Los primeros involucran el Programa de Escuela Digna, Niños de Solidaridad, el IMSS-Solidaridad, y programas de electrificación, pavimentación, agua potable y drenaje, entre algunos otros. Los programas productivos incluyen a los programas Empresas en solidaridad, así como programas

especiales para caficultores y pescadores ribereños. Finalmente, los de desarrollo regional que involucraron programas en regiones específicas de los estados de Coahuila, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca y Veracruz.

La importancia relativa de cada uno de ellos se desprende de los recursos asignados a cada actividad. De acuerdo al Presupuesto Programático proyectado para 1992, los programas de bienestar social recibían poco menos del 70 por ciento del presupuesto asignado al PRONASOL; los programas de apoyo productivo obtuvieron aproximadamente un 15 por ciento, y los programas de desarrollo regional serán sujetos del 15 por ciento restante.

En el discurso oficial la pobreza aparece como elemento central. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establecía tres líneas estratégicas básicas tendientes a consolidar el “cambio estructural” de la economía, una de las cuales consistía en buscar la erradicación de la pobreza extrema:

- Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.
- Ampliación de la vida democrática.
- Mejoramiento productivo del nivel de vida.

En esta administración, se continuó con la lógica de acentuar el enfoque de la política social pero el sentido de la acción gubernamental trataba de ser cambios significativamente al asumir que la excesiva intervención estatal dejaba de ser un mecanismo válido para elevar el nivel de bienestar de la población. Intervencionismo no significaba, según esto, atención eficiente a la pobreza. Resultaba imprescindible mantener la confianza de inversionista y la libre circulación de capitales y mercancías para que dicha confianza generara atracción de recursos, generación de empleo y, por ende, la elevación del nivel de vida de los pobres. Por lo tanto, se pensaba que las políticas de lucha contra la pobreza podría ser exitosas en el marco de una política económica promotora de la inversión privada.

#### **2.1.1.6. La Política Social de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000)**

En la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) no había pasado tres semanas desde la toma de posesión cuando las esperanzas de una recuperación económica se desvanecieron como un espejismo. Ante el constante deterioro de las reservas internacionales del Banco de México el gobierno anunció una devaluación del peso frente al dólar del 15 por ciento; bastó esto para que el pánico cundiera de inmediato ante este flagrante incumplimiento de lo acordado en el Pacto por lo que la población se precipitó a comprar dólares creyendo que a la devaluación anunciada seguirían otras más graves. El gobierno tuvo que dejar en libertad el tipo de cambio que se fue hasta 7.50 pesos por dólar en marzo de 1995, esto es, más de un 100 por ciento de devaluación con relación a la partida de 3.60 pesos por dólar vigente en los primeros días de diciembre de 1994.

La devaluación y la salida de recursos tuvo como consecuencias que la inflación, que en noviembre de 1994 fuera de 7 por ciento anual, pasara a un 8 por ciento mensual en abril de 1995 y que la tasa de interés interbancaria, que era antes de la crisis del 18 por ciento se elevara en vertical al 110 por ciento en marzo de 1995. La brutal alza de las tasas de interés hizo que multitud de deudores se vieran en la imposibilidad de cumplir sus compromisos y que la banca se encontrara con una importante cartera vencida y con una caída de la demanda de créditos por parte del público, esto puso a varios bancos al borde de la quiebra.

En el primer año de gobierno del presidente Zedillo los salarios mínimos perdieron alrededor de 30 por ciento de su poder adquisitivo (29 por ciento de incremento autorizado contra una inflación que en el mejor de los casos ascenderá a 50 por ciento) y los salarios contractuales entre 30 y 40 por ciento (en mayo de 1995 se efectuaron 273 revisiones de contratos colectivos, con incrementos salariales medios de 11.1 por ciento, contra una inflación acumulada de enero a mayo de 28.2 por ciento, más lo que se perdió en el resto del año).

El gobierno de Ernesto Zedillo se planteó como meta de la política económica, entre 1996 y 2000, un crecimiento promedio anual de la producción interna (PIB) de 5 por ciento, necesario para asegurar la creación de un millón anual de nuevos puestos de trabajo durante ese mismo período. Para lograrlo se estimó que la inversión necesaria debería elevarse de 20.9 por ciento con relación al PIB en 1996, a 25.4 por ciento en 2000. Para financiar tales montos de inversión se proyectaba que para el año 2000 el ahorro interno debería ascender a 22.4 por ciento en relación con el PIB, mientras que el ahorro externo ese mismo año alcanzaría 3.2 por ciento. Ello contrasta con las cifras correspondientes a 1994, año en el que la inversión como proporción del PIB, mientras que el ahorro externo ascendió a 6.7 por ciento. Se consideraba que un déficit comercial razonable no debería exceder de 3.2 por ciento del PIB, porque era el monto que podía ser financiado con fuentes externas confiables y de largo plazo, fundamentalmente con inversión extranjera directa.

La estrategia económica puesta en práctica a partir de 1996 implicó una mayor dependencia de México respecto de Estados Unidos, debido a que el sector que posibilitaba el crecimiento económico de México era, fundamentalmente, el exportador, que tenía como principal destinatario a nuestros vecinos del norte.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, por su parte, perdió 824,000 afiliados permanentes en los primeros meses de 1995. A pesar de la fuerte devaluación y de la elevación vertical de las tasas de interés, la salida de recursos continuó en forma acelerada en el primer semestre de 1995, con lo que México estuvo al borde del colapso productivo y financiero. Lo que quizá fue más grave, todavía que el deterioro de los niveles de vida, fue el desaliento provocado por la crisis después de las expectativas de desarrollo que la gente había alimentado.

En materia de empleo, durante el primer año de gobierno el presidente Zedillo se redujo en 0.8 millones el número de ocupaciones remuneradas, conforme a estimaciones de la

secretaría del trabajo y de las cámaras industriales. A estos despedidos se añadieron 1.2 millones de jóvenes que ese año pasarían a demandar puestos de trabajo. Como resultado, alrededor de 400,000 trabajadores mexicanos emigraron a Estados Unidos, y el número de mexicanos residente en México sin empleo remunerado ascendió a 10 millones.

La política de atención a la pobreza fue sufriendo una transformación paulatina, que incluyó la incorporación de programas como: Solidaridad en la Alianza nacional para el Bienestar (1995); la descentralización del PRONASOL en 1995 y 1996; el programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (1997); el “programa para superar la pobreza 1995-2000”. Estos cambios son expresión de las controversias intergubernamentales en torno a cómo combatir la pobreza y cómo construir una nueva política social.

En esta administración la política social contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se propuso elevar el bienestar mediante cinco estrategias:

- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
- Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.
- Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.
- Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social.
- Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

Teniendo como objetivos fundamentales los siguientes:

- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del estado mexicano.
- Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho.
- Construir un pleno desarrollo democrático que sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable, en beneficio de los mexicanos.

En este sexenio se dio continuidad a la estrategia que se había comenzado años atrás. En su programa de gobierno, el desarrollo social se concebía como integral, incluyente, participativo y federalista. Bajo estos términos, la política social siguió teniendo como objetivo principal erradicar la pobreza y sus estrategias continuaron por el rumbo de la descentralización bajo el lema de “nuevo federalismo”, que ponía por sobre los otros dos ámbitos de gobierno a los municipios.

Así, los ejes de la política social en esta administración fueron: la descentralización hacia estados y municipios y la búsqueda de una mayor focalización o concentración de las políticas sociales en las familias más pobres de la población, aún a costa de las políticas amplias como las educativas y de salud. Uno de los principales instrumentos fue, el ramo 33 del presupuesto federal, mediante el cual se canalizaban recursos a los estados y municipios; y el Programa de Educación, Salud Y Alimentación (PROGRESA) que de una manera técnica y fría buscaba identificar mediante encuestas a las familias más pobres del medio rural mexicano. Los resultados fueron una desarticulación de las políticas sociales al no existir instancias de coordinación y vigilancia del gasto social; y por otra parte, resultados no del todo tan contundentes en materia de nutrición y educación, sobre todo por los montos que se habían destinado a este programa y que se tomaron de otros subsidios a alimentos básicos, como el que recibía la tortilla. En materia de seguridad social, se desarticuló el sistema de ahorro para el retiro basado en la solidaridad intergeneracional para pasar a uno de capitalización, en que cada trabajador ahorra para su propio retiro, al que se le suman aportaciones del Estado y de los empresarios, y que da lugar a un lucrativo negocio en la administración de estos fondos.

Durante el sexenio del presidente Zedillo algunos objetivos no se lograron; dentro de ellos el de eliminar la pobreza y, por ende, del desarrollo social: las cifras demuestran un incremento alarmante de la pobreza durante los últimos años de la década de los noventa. Las causas se atribuyen a la crisis económica sufrida en 1995 y a la excesiva focalización de la pobreza y recursos. No se descarta en este sexenio la corrupción y el clientelismo político, como sellos característicos en los programas de política social. Coyunturalmente, la acelerada internacionalización de la economía que se produjo en esos años, se constituyó en otro factor de empobrecimiento no sólo de México sino de varios países de América Latina.

#### **2.1.1.7. La Política Social de Vicente Fox Quesada (2000- 2006)**

En la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006) la política económica se expresó en la adopción del objetivo de estabilización de las variables monetarias y financieras (precios, tipo de cambio y tasas de interés) por sobre los del crecimiento económico y el empleo. Desde su arribo a la presidencia de la República reconoció “la nueva fortaleza de la economía mexicana”, es decir, la presencia de condiciones de estabilidad macroeconómica que le habían sido heredadas.

Durante su gobierno adoptó como propias dos de las políticas macroeconómicas fundamentales del gobierno anterior: la política de finanzas públicas sanas y la política cambiaria de libre flotación del peso, como una forma de evitar el deterioro de las cuentas con el exterior. Al igual que las administraciones anteriores, reconoció la autonomía del Banco de México y se planteó como uno de los objetivos de la política fiscal su convergencia con la política monetaria. Cuyo único objetivo era el combate a la inflación.

La administración foxista asumió como propia la práctica de la política cíclica, con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica a pesar de la pérdida del crecimiento y de la contracción del empleo. En efecto, frente a la contracción de la

actividad económica de México, durante el primer semestre de 2001 se redujo el gasto público, respecto de lo presupuestado, en 10 mil millones de pesos para ajustarlo a la reducción de los ingresos iscales de ese mismo período. Este tipo de política tiene como antecedente, en 1998, es decir, en el sexenio anterior, la práctica de una política monetaria restrictiva y de una política fiscal de reducción del gasto, como resultado de la caída de los precios del petróleo y, por considerarla, de los ingresos fiscales, que agudizaron los efectos contractivos de la crisis asiática y de la posterior crisis rusa.

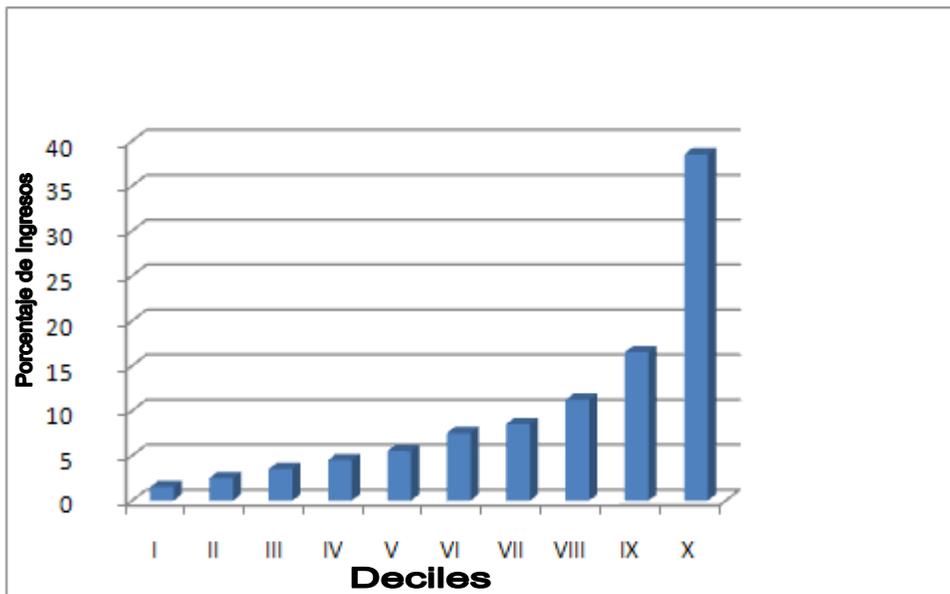
Otro aspecto de la estrategia económica de Vicente Fox en el que se observó una gran continuidad, es el que se refiere al proceso de privatización, desregulación, simplificación administrativa y establecimiento de condiciones de seguridad jurídica y confianza para los inversionistas que se inició hace veinte años y constituye el conjunto de reformas que hicieron posible el cambio estructural de la economía mexicana.

Una de las reformas pendientes de las administraciones anteriores que el gobierno foxista decidió llevar adelante fue la reforma laboral. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establecía que se impulsaría una nueva cultura laboral y una reforma del marco laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores a través de la profundización de los programas de capacitación., la transparencia de la relación entre obreros, patrones y gobierno y el establecimiento de un marco flexible promotor del empleo y del mejoramiento salarial.

Esta misma concepción de preeminencia del mercado por sobre cualquier otra consideración estaba presente en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001-2006, que se pronunciaba por el desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sustentable de todos esos sectores a través de la capacitación y superación de sus agentes que les permitieran mantener actividades productivas, rentables y competitivas. En los hechos este tipo de programas resulta muy inequitativos, puesto que la mayoría de los productores no cuentan con los recursos técnicos, económicos, ni financieros que les permitan competir en el mercado de igualdad de circunstancias y oportunidades con los verdaderos empresarios. Ello ha contribuido a que en el campo mexicano se den condiciones de extrema pobreza y mayor concentración del ingreso que en las zonas urbanas de nuestro país (Figura 1).

El cambio estructural que fue promovido a través de la política económica aplicada durante los últimos 20 años solo incrementó la heterogeneidad y la polarización contrario a lo que se esperaba. Entre 1998 y 2000, de acuerdo con las encuestas ingreso-gasto de esos años, 20 por ciento de los hogares más ricos de México elevaron su ya de por sí alta participación en el ingreso total del país, mientras que otros 70 por ciento de las familias, las comprendidas en los estratos intermedios, en los deciles de hogares del II al VIII, la redujeron. . El deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población del país y de la clase media en particular, contribuyó sin duda a explicar el triunfo electoral de Vicente Fox.

**Figura 1. Distribución del Ingreso en México: 2000**



Deciles	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Salarios mínimos	1.5	2.5	3.5	4.5	5.5	7.5	8.5	11.5	16.5	38.5

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.

En el fondo, la escasez de los recursos dedicados al combate a la pobreza en conjunción con la magnitud del problema, tienen el potencial de convertir a la estrategia en un fracaso. El enfoque integral de las políticas para erradicar la pobreza sólo puede tener un impacto real en las condiciones de vida de quienes la padecen, si y sólo si se concretan en niveles de asignación y complementariedad que auténticamente puedan, por medio de su aplicación en mediano plazo, romper el círculo vicioso de las familias pobres de manera sostenida.

Tanto el gobierno de Ernesto Zedillo como el de Vicente Fox prefirieron implícitamente, diseñar una estrategia multidimensional y compleja, la cual fue incapaz de resolver los problemas de fondo, ya que discriminó algunos sectores de la población traduciendo los hechos, en una falta de acción gubernamental.

Esto ha implicado, por añadidura, que por más que los programas se diseñen e instrumenten a lo largo de líneas sofisticadas de argumentación y construcción no dejan de ser meramente asistencial.

La política de desarrollo social durante el sexenio de Fox, tuvo como compromiso primordial garantizar el desarrollo integral de todos los mexicanos, a través de programas que atiendan las necesidades más sentidas de la población, como son:

- Reducir la pobreza extrema: Esto implica que ningún mexicano tenga que vivir sin satisfacer sus necesidades básicas y sin gozar de una vida digna que le permita contribuir a su bienestar, y al desarrollo humano social y económico del país.
- Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; esto es, que todos tengan acceso real a las oportunidades para que con su propio esfuerzo alcancen un mejor gasto de bienestar.
- Apoyar al desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza, es decir, que todos dispongan de un conjunto mínimo de capacidades para acceder plenamente a las oportunidades con el fin de alcanzar y mantener un nivel de vida con calidad y dignidad.
- Fortalecer el tejido social a través del fomento a la participación y el desarrollo comunitario para que se fortalezca la cohesión entre los diferentes grupos de la sociedad y ampliar los mecanismos, con el propósito de fomentar las iniciativas de las comunidades.

De acuerdo con esta visión, las estrategias se basan en la promoción de oportunidades, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad entre las personas; de modo que pueda hacerse realidad el potenciamiento<sup>4</sup> al que se hace referencia en las dimensiones del desarrollo humano.

Se trataba de un programa que, al igual que los dos anteriores, promovía la participación, en este caso bajo el lema *una tarea contigo* como concepto representativo de democracia, pretendiendo que ésta se lograra mediante la ampliación de capacidades y conocimientos; lo que en la visión del desarrollo humano se denomina “capital humano” y que requiere para su fomento de avances significativos en los rubros de educación, salud y alimentación. Por ello, el gobierno foxista diseñó e implementó un programa que llevó el nombre de *oportunidades* y que consistía en promover el acceso de los pobres a programas de empleo temporal, al financiamiento de los proyectos productivos, programas de mejoramiento, a la regularización y promoción de la vivienda y sistemas de ahorro y crédito popular.

Esta administración mostró intenciones de una continuidad en las políticas de focalización. El primer rasgo fue la propuesta dentro de su reforma hacendaria, donde los recursos que los pobres pagarían por el impuesto al valor agregado se les reembolsaría a través de PROGRESA. Esto es, continuar con una política de canalización de recursos de sobrevivencia y asistencial.

La política social propuesta seguirá dos vías paralelas y complementarias: Por un lado programas para ampliar las capacidades humanas y por el otro, programas para ampliar las oportunidades de producción y empleo.

<sup>4</sup> El potenciamiento se entiende como la ampliación de la capacidad y las oportunidades de la gente para que pueda participar en la toma de decisiones.

El Plan nacional de Desarrollo (2000 – 2006) establecía en materia de política social seis objetivos generales:

- Mejorar los niveles de educación y de bienestar de la población.
- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- Fortalecer el capital y la cohesión social.
- Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza de la población en las instituciones.

Son objetivos tan amplios que no establecen una novedad respecto a las políticas sociales a seguir, como tampoco las estrategias hacen posible tal educación. Con la intención de establecer la creación de la capacidad en la sociedad misma, el subsidio, la creación de capital humano y social como principios de las relaciones con la sociedad, así como el abandono de prácticas paternalistas de los programas sociales anteriores. En este sentido, se impulsó una política social cuyo nombre expresa los principios fundamentales del partido en el poder. Es así como se sustituye PROGRESA por el proyecto denominado CONTIGO.

CONTIGO consistió en cuatro grandes estrategias que implicaban nuevos ámbitos de acción para la política social:

1. Ampliación de las capacidades. Haciendo especial énfasis en los niños y adultos jóvenes. Todo mexicano deberá contar con la posibilidad de acceder a la educación, a la salud y a niveles nutricionales adecuados de manera que tengan posibilidades de participar activamente en la sociedad. La generación de oportunidades que garantizan que estas capacidades se conviertan en mejores niveles de bienestar consistía en crear empleos, facilitar la inserción en el mercado laboral y otorgar opciones de inversión en proyectos productivos, así como un conjunto de acciones para detonar el desarrollo local y así facilitar y dar sustentabilidad a los proyectos productivos.
2. Generación de oportunidades. Las oportunidades de empleo e inversión son indispensables para que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar e ingresos que permitan satisfacer las necesidades de consumo y de ahorro de cada familia.
3. Proveer protección social. La protección social es indispensable para contar con seguridad, la cual permite planear el futuro. Permite invertir, así como tomar decisiones de largo plazo. La protección social garantiza que las personas y las familias tengan la capacidad no solamente de sobrevivir sino también de mantener su nivel de vida. Ofrece la seguridad de poder superar los problemas de corto plazo en vez de que estos se conviertan en factores que empujan a las familias a la pobreza. La protección social garantiza que las capacidades y las oportunidades tengan seguridad contra riesgos individuales y colectivos. La protección social se instrumenta con acciones de salud y de seguridad social.

4. Formación de patrimonio. Que sea seguro para fomentar tanto a los adultos como a sus familias, gocen de oportunidades para aplicar sus capacidades, así como de emprender nuevas actividades; que promuevan el progreso de sus hijos así como que garanticen una vejez digna. Esta formación de patrimonio se impulsa mediante programas de vivienda y de ahorro. Los programas de vivienda actúan en los ámbitos de la oferta, la demanda y la capacidad de compra así como en el mercado secundario de vivienda. Los programas de ahorro se basan en dar oportunidades con el propósito de que las personas adquieran su identidad jurídica y asimismo en mecanismos que concreten, promuevan y canalicen el ahorro de las personas y las familias.

Uno de los objetivos fundamentales del programa CONTIGO, fue la promoción de la interacción de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, e impulsar una nueva relación entre gobierno y ciudadanía para lograr una mayor eficiencia en las acciones de los sectores público y privado en la política social. Es importante señalar que en el marco de la reforma política del Estado no está planteada una descentralización real que permita llevar a cabo este objetivo.

Para identificar a los pobres y asegurar que efectivamente recibieran los apoyos del programa, el gobierno propuso una nueva metodología de medición, que en realidad poco se diferencia de las mediciones anteriores y cuya base de datos se obtiene de las Encuestas NACIONALES DE Ingresos y Gastos de los Hogares. Dicha metodología toma como medida de bienestar el ingreso por persona y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a los pobres. Así se definen tres tipos de pobreza.

1. La pobreza alimentaria, donde se ubican los hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades de alimentación. El ingreso de este grupo estaría entre 1.7 y 2.2 dólares diarios por persona.
2. La pobreza de capacidades, donde se ubican los hogares cuyos ingresos por persona son insuficientes para cubrir los gastos necesarios en salud y educación además de los de alimentación. En este grupo el ingreso va de 2.0 a 2.7 dólares diarios por persona.
3. La pobreza de patrimonio, incluye a los hogares cuyos ingresos no son suficientes para satisfacer necesidades de consumo básico en alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. El ingreso de estos hogares fluctúa entre 3.0 y 4.5 dólares diarios por persona.

Al igual que en los sexenios anteriores, la política social de Fox se diseñó con estándares y requerimientos mundiales, que en el lenguaje de los organismos internacionales se traduce como “recomendaciones de política”, pero que en la práctica son imposiciones que han dejado profundas secuelas en la población. Con lo anterior, el argumento del “cambio” que definió al gobierno de Vicente Fox debe cuestionarse, pues si bien se dieron transformaciones institucionales importantes no se vieron cambios en el plano de lo social; es decir, en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población, que en última instancia es el principal objetivo de la política social.

### 2.1.2. El gasto social en los programas sociales

La caída del gasto social en los 80's fue la respuesta a la urgente necesidad de reducir el déficit fiscal. La crisis experimentada en América latina a principios de los 80's impuso fuertes restricciones financieras sobre el gasto público. Para cerrar la mayor brecha fiscal, las opciones de política eran aumentar la recaudación fiscal y/o reducir el gasto público. La primera alternativa se presentaba técnica y políticamente poco factible considerando factores como la tolerancia de los agentes económicos ante una elevación de la presión tributaria durante períodos recesivos; por lo tanto, el ajuste debía centrarse por el lado de los gastos. Sin embargo, luego de recortar los gastos de capital, el siguiente paso sería reducir los gastos corrientes. Pero gran parte de ellos se caracterizan por una alta rigidez intertemporal y básicamente en su componente no social (gastos en defensa, sueldos y salarios, compra de bienes y servicios). En consecuencia, para lograr sanear de alguna manera las cuentas fiscales, la variable de ajuste resultaría ser el gasto social. En este proceso, se otorgó menor prioridad al gasto social con relación a otros sectores como administración general, defensa y servicio de la deuda. De hecho, tanto el gasto público como el social han tenido un comportamiento procíclico frente al PIB per cápita, es decir que no fueron manejados con fines de suavizar las fluctuaciones cíclicas de la economía. Más aún, la evolución del gasto social ha sido también procíclica al gasto total. Es decir, en ningún caso el gasto social desempeñó el rol contracíclico esperado durante períodos de reducción del gasto total y del PIB.

Así, en la década de los 90's se dieron claros ejemplos de contradicción entre políticas macroeconómicas y sociales. Esto es, la necesidad de reducir el déficit fiscal a fin de bajar el ritmo inflacionario frente a la necesidad de gastar recursos para lograr objetivos sociales y económicos. En la mayoría de los casos, predominaron los aspectos macroeconómicos. Esto ha tenido un impacto negativo sobre el bienestar público en el corto plazo, también ha creado problemas de largo plazo difíciles de medir en términos de crecimiento económico y productividad.

Durante los 90's, en contraste, las contradicciones han sido menos severas debido a gobiernos más conscientes de los beneficios e importancia del gasto social como instrumento efectivo para canalizar recursos hacia los hogares relativamente más pobres de la sociedad. Sin embargo, la alta rigidez presupuestaria y la escasa capacidad generadora de nuevos recursos de los gobiernos han constituido un fuerte limitante, al menos en el corto plazo, para elevar el financiamiento de actividades sociales en las magnitudes que exigen la atención adecuada del actual déficit y rezagos sociales.

En este contexto, la opción más viable es concentrar esfuerzos en mejorar la gestión del gasto público tanto en términos de su productividad (hacer rendir más a cada unidad de gasto) como de su eficiencia (en la asignación y uso de recursos) sobre la base de una gestión por desempeño orientada a resultados y evaluaciones que permitan elevar la eficacia, calidad y efectividad de los mismos en términos de su impacto sobre la equidad. La recuperación de un crecimiento sostenido en América Latina debe estar primordialmente ligada a la adecuada atención de necesidades sociales, sin embargo, para ello es necesario contar con políticas de gasto sustentables que eviten, o al menos

minimicen, aquellas fluctuaciones de la economía que afectan negativamente el mantenimiento de programas sociales, resultantes de políticas tipo stop-and-go, ciclos políticos y necesidades por ajuste y estabilización.

Una de las acciones que legitima a los gobiernos democráticos es la construcción de sociedades más justas e incluyentes, es decir, sociedades que, al ofrecer justicia social e igualdad de oportunidades para todos, contribuyen a la construcción de ciudadanía. Si bien los gobiernos mexicanos han reconocido la pobreza y la marginación de un segmento considerable de la sociedad como un problema político fundamental, aún existen grandes deudas y olvidos en materia de desarrollo social. A partir de este reconocimiento político, las diversas administraciones sexenales han llevado a cabo estrategias para erradicar la pobreza que desde hace veinte años se traducen en estrategias focalizadas, es decir, que se dirigen específicamente a las familias más pobres del país, seleccionándolas con criterios determinados por el propio gobierno.

### 2.1.2.1. Evolución del Gasto Social y del Gasto para la superación de la pobreza

El gasto en la función de desarrollo social tuvo un crecimiento modesto durante el gobierno de Vicente Fox. En su conjunto, en el período 2001-2006 el gasto social creció 13 por ciento en términos reales, mientras que en el sexenio de Zedillo creció 46 por ciento. Esto significó un crecimiento promedio anual en términos reales de 6 por ciento en el gobierno de Zedillo y de 2 por ciento en el de Fox. Si bien en ambos casos el crecimiento de la función de desarrollo social fue mayor que el crecimiento del gasto público, en el gobierno de Zedillo el gasto social tuvo un ritmo de crecimiento mayor que el PIB, al contrario del sexenio de Fox, donde el gasto social creció a un ritmo menor que el PIB<sup>5</sup> (Tabla 2).

**Tabla 2**  
**Gasto público y social en México 1995-2000 vs. 2001-2006**  
**(Términos reales, base 100=2006)**

	<b>% variación 1995 -2000 (Zedillo)</b>	<b>%variación promedio Anual 1995 – 2000 (Zedillo)</b>	<b>% variación 2001 – 20006 (Fox)</b>	<b>%variación promedio Anual 2001 – 2006 (Fox)</b>
PIB	30.4	4.5	17.2	2.7
Gasto público	28.4	4.3	11.8	1.9
Gasto social	45.8	6.5	13.2	2.1

<sup>5</sup> Salvo que se señale lo contrario, todas las cifras que se presentan en este documento fueron deflactadas al año 2006 acorde con los deflactores implícitos del PIB que publica el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, para 2005 y 2006 se utilizaron los cálculos por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en los Criterios Generales de Política Económica.

El crecimiento del gasto social en el sexenio de Fox fue desigual. Mientras que la función de Educación creció sólo 0.8 por ciento anual en términos reales, el rubro de Abasto y Asistencia Social creció a un ritmo de 8 por ciento anual, totalizando un crecimiento de 59 por ciento en el período 2001-2006. Exceptuando este último, todas las funciones del gasto social tuvieron un crecimiento menor en el gobierno de Fox que en el de Zedillo. Destaca el rubro de educación, pues en el sexenio de Zedillo creció 30 por ciento, mientras que en el de Fox sólo aumentó 13 por ciento en términos reales (Tabla 3).

**Tabla 3**  
**Funciones del gasto social en México 1999-2000 vs. 2001-2006**  
**(Términos reales, base 100=2006)**

	% variación 1995 -2000 (Zedillo)	%variación prom. Anual 1995 – 2000 (Zedillo)	%variación 2001-2006 (Fox)	%variación prom. Anual 2001 – 2006 (Fox)
Gasto social	45.8	6.5	13.2	2.1
Educación	29.8	4.4	4.8	0.8
Salud	31.2	4.6	27.1	4.1
Seguridad social	138.6	15.6	7	1.1
Laboral*	2	0.3	-25	-4.7
Abasto y asistencia social	-26.6	-5	58.9	8
Desarrollo regional y urbano	54.9	7.6	12.1	1.9
Agua potable y Alcantarillado			42.2	9.2

*Fuente: Datos de la Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico*

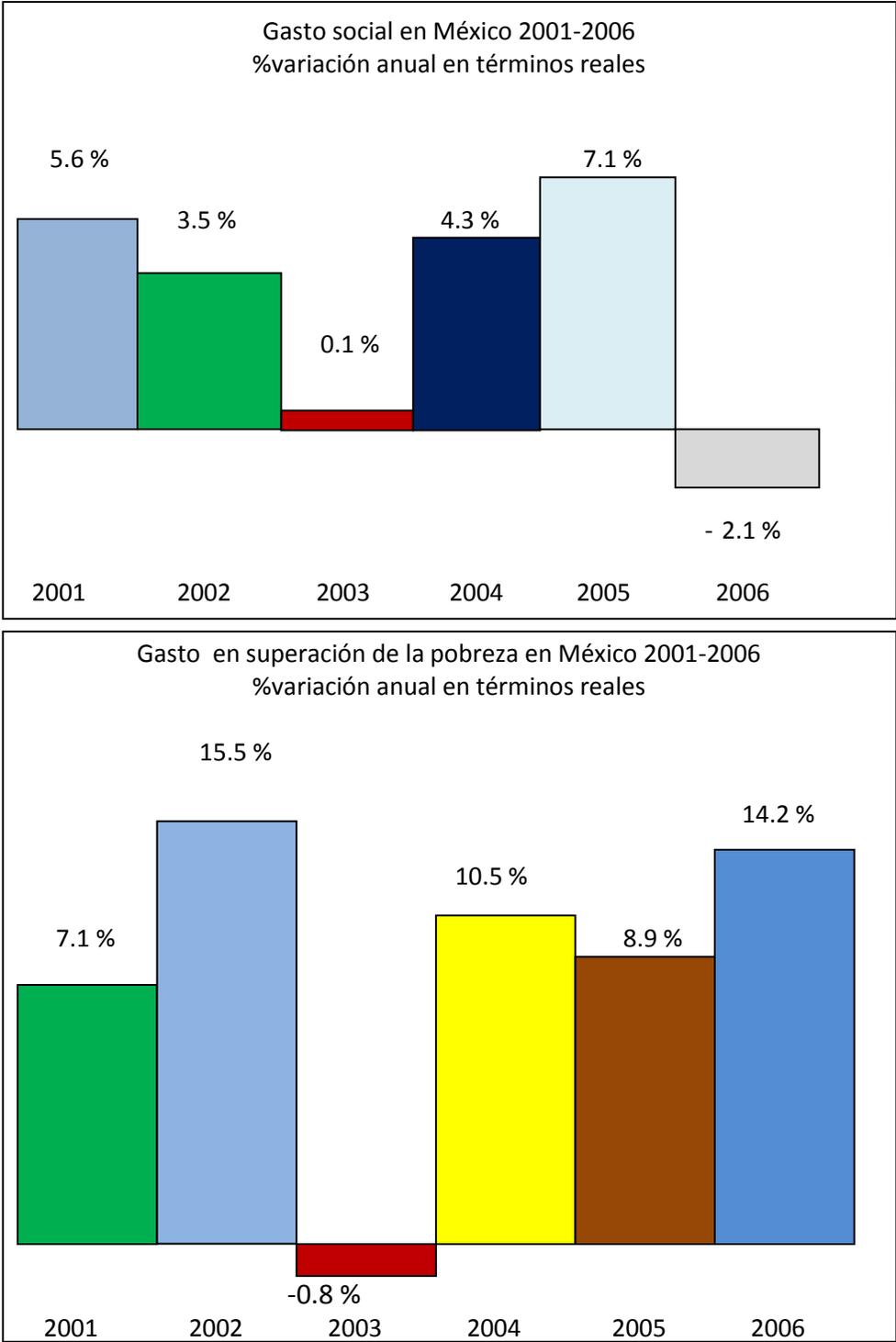
*\*Este rubro fue considerado en la función de desarrollo social hasta 2002, posteriormente se clasificó en la función de desarrollo social hasta 2006.*

*\*\*Este rubro apareció en 2003.*

El peso de las funciones del gasto social es naturalmente desigual, dada la magnitud de las inversiones que tanto en capital físico como en recursos humanos requieren: los rubros de educación, salud y seguridad social concentraron 84 por ciento de los recursos presupuestarios del gasto social (38, 24 y 22 por ciento, respectivamente). En sintonía con los paradigmas de la política social focalizada, cabe destacar que en el sexenio de Fox se tuvo un crecimiento espectacular en el gasto federal para la superación de la pobreza (que se distribuye a través de las funciones arriba mencionadas). En el período 2001-2006 pasó, en términos reales, de 93,011 millones de pesos a 146,376 millones de pesos de 2006. Comparativamente, en el período de Zedillo este rubro presupuestal creció 33 por ciento en términos reales (a un ritmo de 5 por ciento anual), mientras que en el sexenio de Fox creció 57 por ciento (a un ritmo de 8 por ciento anual en promedio). En tanto en 2001 este

rubro representaba 11.9 por ciento del total del gasto social, en 2006 representó 16.6 por ciento. Esto es resultado del decidido apoyo hacia algunos programas de combate a la pobreza, como Oportunidades y el Seguro Popular (Figura 2).

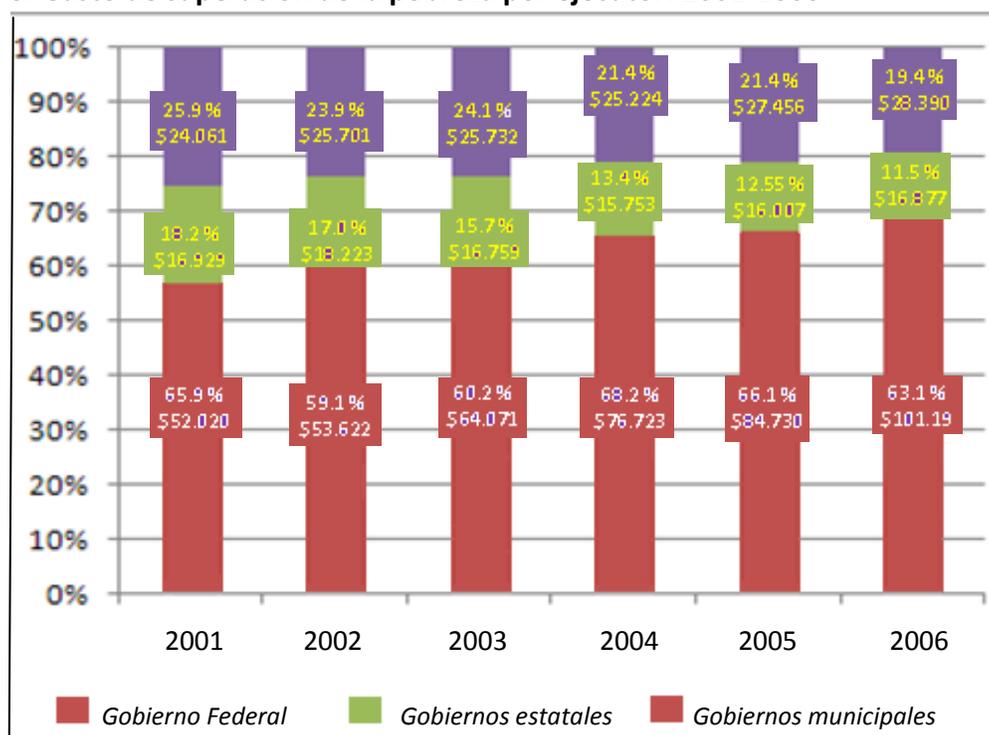
**Figura 2. Gasto social y superación de la pobreza en México: 2001-2006**



Fuente: Datos de la Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico

Estas prioridades evidencian el entusiasmo gubernamental a favor de los programas sociales focalizados que buscan, por un lado, mejorar las condiciones de las familias más pobres y, por el otro, mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos de los programas sociales. Los enfoques universalistas (como la educación vista en su conjunto) no recibieron el mismo impulso presupuestal. Esto significa que amplios sectores de la población no vieron un mejoramiento sustancial en los servicios de bienestar –vía incrementos presupuestarios- por parte del gobierno, aun cuando sus condiciones de vida requieren de atención gubernamental. Tal es el caso de las personas con ingresos entre uno y tres salarios mínimos.<sup>6</sup> Respecto de la administración del gasto federal para la superación de la pobreza, el fortalecimiento y la participación de los gobiernos locales en el combate a la pobreza no formaron parte de las prioridades de este gobierno, aun cuando fueron considerados así en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. A pesar de que el gobierno de Fox insistió en la importancia de la descentralización y el federalismo, en el presupuesto de combate a la pobreza quedó de manifiesto la desconfianza gubernamental hacia las administraciones locales. Mientras que en 2001, el gobierno federal administró 52,020 millones de pesos constantes (56 por ciento de todos los recursos de combate a la pobreza), en 2006 administró 101,109 millones de pesos, es decir, 69 por ciento. Por su parte, los gobiernos municipales administraron sólo 24,061 millones de pesos constantes en 2001 y 28,390 millones en 2006; en tanto los gobiernos estatales administraron 16,929 millones en 2001, cifra similar a la de 2006 (Figura 3)

**Figura 3. Gasto de superación de la pobreza por ejecutor: 2001-2006**

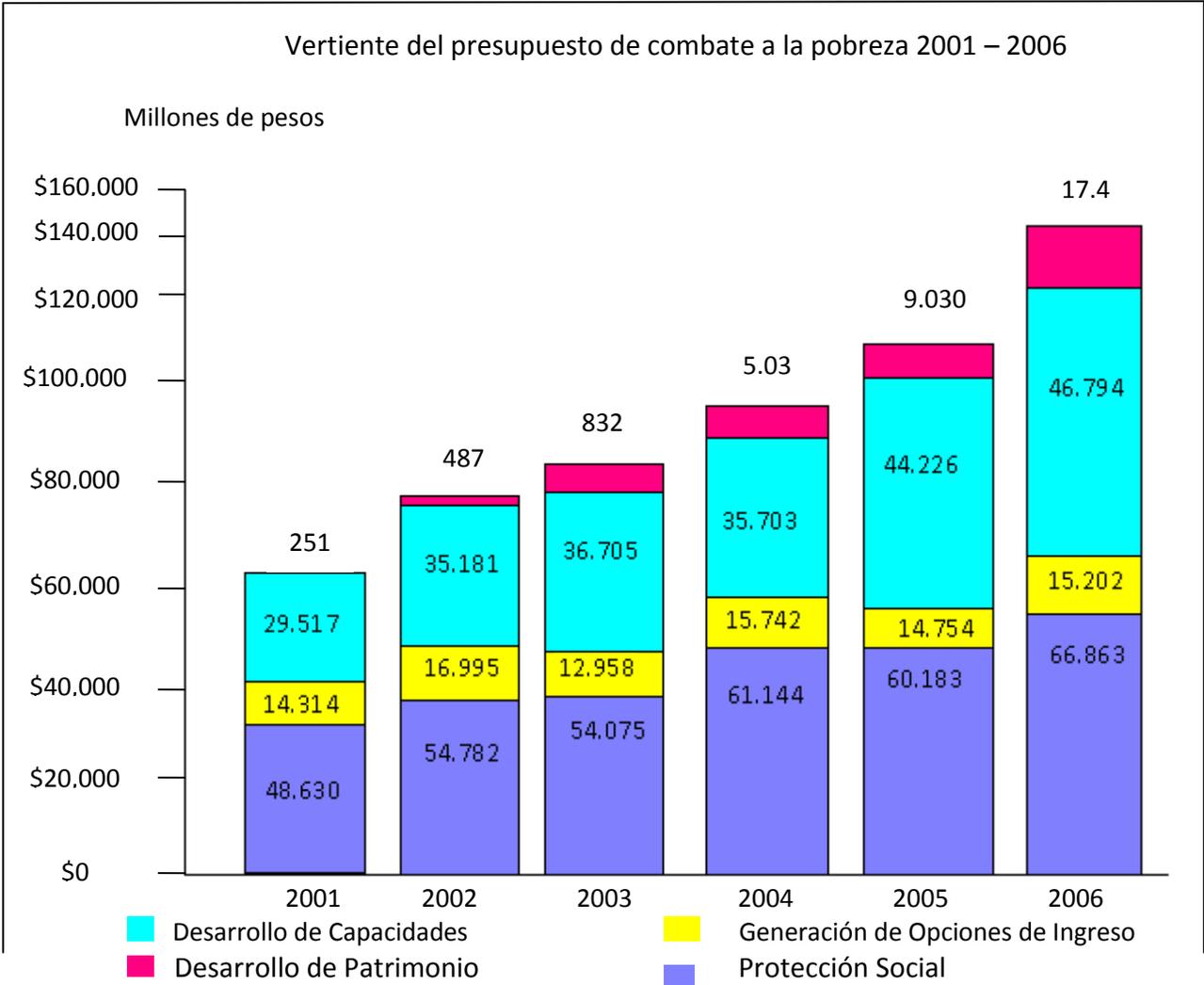


Fuente: Datos de la Presidencia de República, Sexto Informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico

<sup>6</sup> El salario mínimo vigente para la zona "A" en 2004 era de 45.2 pesos corrientes, en tanto que, acorde con el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, la línea de la pobreza alimentaria en zonas urbanas es de 24.7 pesos, la de pobreza de capacidades de 30.3 pesos y la de patrimonio de 49.6 pesos. Esto implica que las personas que ganan alrededor de un salario mínimo son consideradas pobres de patrimonio.

La estrategia de superación de la pobreza “Contigo” cuenta con cuatro vertientes de atención focalizada a los hogares más pobres: Desarrollo de capacidades, Generación de opciones de ingreso, Desarrollo de patrimonio y protección social. No obstante la importancia de cada una de las vertientes, el peso que tienen en el presupuesto de superación de la pobreza es desigual. De acuerdo con los datos de la Cuenta Pública Federal 2005, la vertiente Desarrollo de capacidades ha concentrado aproximadamente 50 por ciento de los recursos dedicados al combate a la pobreza, debido principalmente al crecimiento presupuestario del programa Oportunidades. En cambio, la vertiente Generación de opciones de ingreso –con programas como Jornaleros Agrícolas, Opciones Productivas o Empleo Temporal- representó solamente 15 por ciento del gasto. Los programas de infraestructura y patrimonio de la vertiente Desarrollo de patrimonio han concentrado, en promedio, 35 por ciento. La vertiente Protección social tuvo un importante incremento en su participación en el gasto ejercido, de 4.3 por ciento en 2004 a 7 por ciento en 2005, debido principalmente a la instrumentación del Seguro Popular.

**Figura 4. Vertientes del presupuesto de combate a la pobreza: 2001-2006**



Fuente: Datos de la Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico

Así, durante el periodo 2001-2006, el presupuesto de la vertiente de Desarrollo de capacidades pasó de 48,630 millones de pesos constantes a 66,863 millones de pesos (38 por ciento); el presupuesto de Generación de opciones de ingreso pasó de 14,314 millones de pesos constantes a 15,202 (apenas 6 por ciento); Desarrollo de patrimonio pasó de 29,817 millones de pesos a 46,794 millones de pesos en 2006 (57 por ciento); finalmente, la vertiente de Protección social pasó de 251 millones de pesos en 2001 a 17,488 millones en 2006; (un crecimiento espectacular de 6,875 por ciento).

En términos reales y absolutos, durante el período 2001-2006, el presupuesto de la vertiente de Desarrollo de capacidades creció en cerca de 18 mil millones de pesos; el de Desarrollo de patrimonio y el de Protección social crecieron cerca de 17 mil millones de pesos, mientras que el de Generación de opciones de ingreso sólo creció en 888 millones de pesos, es decir casi 17 mil millones de pesos menos que las otras vertientes. La evidencia muestra que la vertiente destinada a generar las opciones de ingreso de las familias más pobres del país no ha sido atendida por el gobierno con el mismo entusiasmo que el resto de las vertientes (Figura 4).

Además, acorde con las cuentas públicas, los recursos de por sí escasos para este importante rubro no son utilizados por el gobierno. Tanto en 2001, 2002 y 2003 el presupuesto de Generación de opciones de ingreso presentó sub ejercicios que ascienden a 1,800 millones de pesos actuales.

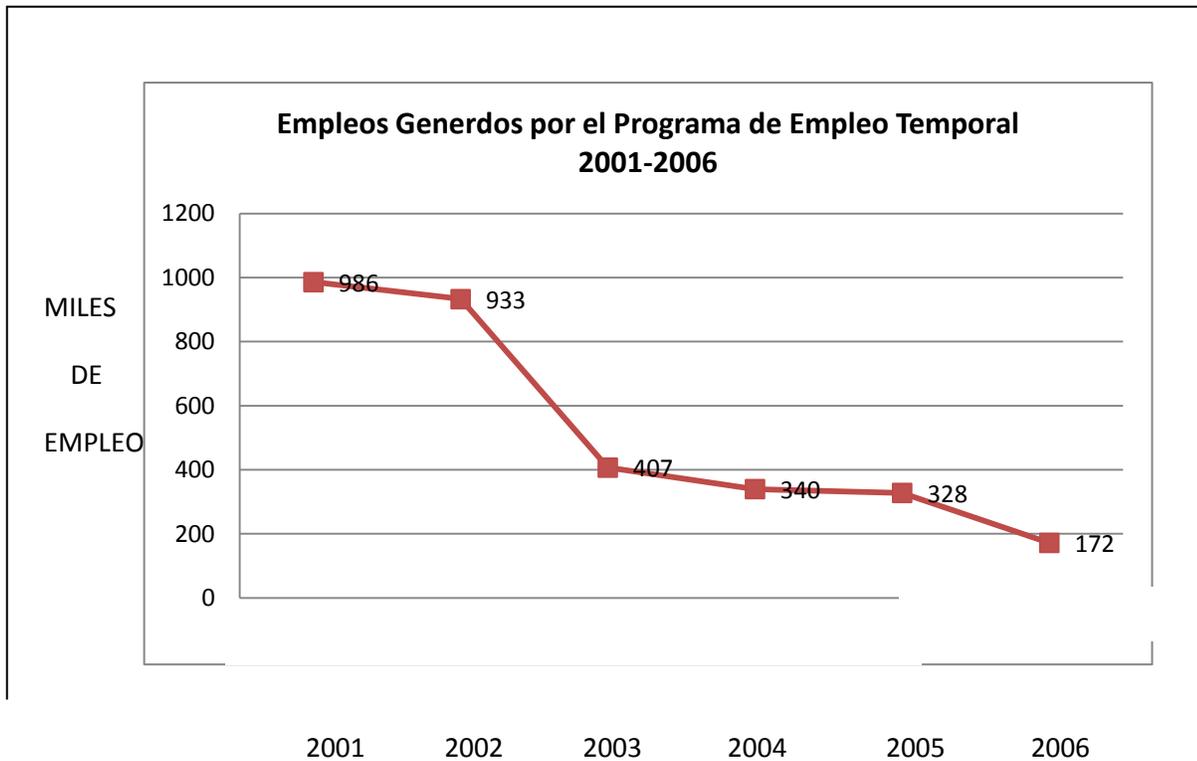
Lo anterior implica que el gobierno de Fox no tuvo entre sus prioridades combatir la pobreza por medio de medidas para generar ingresos; en cambio, se incrementaron los presupuestos de programas que asisten a la población en los ámbitos de educación, salud y alimentación o aquéllos que ofrecen beneficios tangibles, Inmediatos y muy valorados por la población, como es el acceso a la vivienda.

A pesar de que en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 el gobierno se comprometió a emplear todos los recursos para la superación de la pobreza, tanto en el desarrollo de capacidades y “simultáneamente la creación de oportunidades de ingreso” no fueron satisfactorios.

Si bien los apoyos brindados en las otras vertientes son muy importantes e indispensables, también es primordial fortalecer y consolidar una vertiente que en el largo plazo puede ser igual o más efectiva en la superación de pobreza: el empleo. En este sentido, el principal programa diseñado para generar opciones de ingreso de las familias más pobres del país ha sido abandonado y olvidado por el gobierno. En 2001, el programa de Empleo Temporal (PET)<sup>7</sup> aportó 5.4 por ciento. Esto se reflejó en el impacto del programa, pues en 2001 generó 986 mil empleos y en 2006 sólo 172 mil. Ambas cifras muy lejanas de las necesidades del país (Figura 5).

<sup>7</sup> El programa de Empleo Temporal fue un programa destinado a la población rural en pobreza extrema, mayor de 16 años para ofrecer fuentes de ingresos en temporadas de baja demanda de mano de obra no calificada.

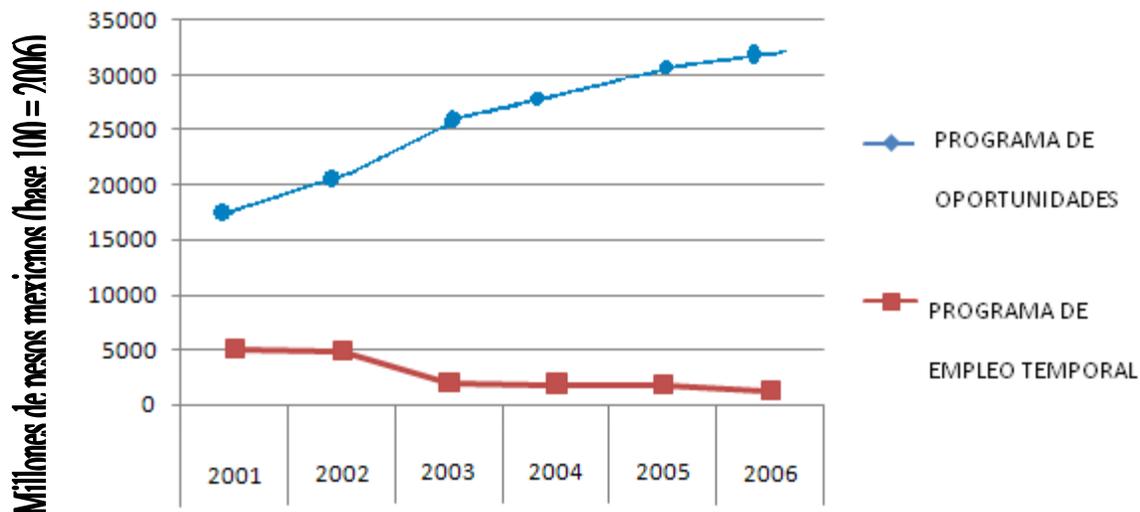
**Figura 5. Empleos generados por el Programa de Empleo Temporal: 2001-2006**



Fuente: Datos de la Presidencia de la República, sexto informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico

**Figura 6. Comparación Oportunidades vs Programa de Empleo Temporal: 2001-2006.**

Comparación Oportunidades vs Programa de Empleo Temporal: 2001-2006.



Fuente: Datos de la Presidencia de la República, Sexto informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico.

Para contrastar las prioridades en el sexenio, es necesario hacer una comparación entre los programas más importantes tanto de la vertiente Desarrollo de capacidades como de la de Opciones de ingreso: Oportunidades y PET, respectivamente. En el presupuesto 2006, el programa Oportunidades es 26 veces mayor que el programa de Empleo temporal y dos veces mayor que toda la estrategia de Generación de opciones de ingreso. Más aún, mientras Oportunidades creció 97 por ciento, al pasar de 16,636 millones de pesos en 2001 a 32,801 en 2006,<sup>8</sup> el PET cayó en 75 por ciento, al pasar de los 5,037 millones de pesos en el año 2001 a sólo 1,241 en 2006<sup>9</sup> (Figura 6).

**Tabla 4**  
**Comparación del presupuesto de Oportunidades con el de Generación de opciones de ingreso y el PET**

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Relación Oportunidades / Generación De opciones de Ingreso	1.2	1.3	2	1.7	2.1	2.2
Relación Oportunidades / Programa de Empleo Temporal	3.3	4.4	12.9	15	17.4	26.4

*Fuente: Datos de la Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico*

Las disparidades presentadas no se reducen al ámbito presupuestario, pues un análisis realizado a las Reglas de Operación, tanto del PET como de Oportunidades, hizo evidentes los contrastes en el cuidado del diseño de los programas. Mientras que Oportunidades elaboró con gran detalle la selección de sus beneficiarios, en el PET existe ambigüedad y poca claridad en el proceso.

Asimismo, en Oportunidades hubo un mayor cuidado en el diseño y coordinación del trabajo interinstitucional que satisficieron sus necesidades de operación, mientras que el PET no contó con una coordinación clara y precisa.

Finalmente, los beneficios del PET fueron limitados para quienes estuvieron en el programa, pues sólo pudieron hacerlo durante 88 jornales. No se contemplaron mecanismos para incluir nuevamente a aquellos que, cumpliendo el límite establecido, que siguiesen sin conseguir un empleo. Además, el PET no operó de forma constante, sino sólo en "épocas de menor demanda de mano de obra no calificada en zonas marginadas del medio rural"<sup>10</sup> (Tabla 4).

<sup>8</sup> Esta cifra no incluye el presupuesto asignado a la vertiente Adultos Mayores de Oportunidades, creada en 2006.

<sup>9</sup> Todas las cifras son pesos constantes de 2006.

<sup>10</sup> Véase, Programa de Empleo Temporal. Reglas de Operación, Diario Oficial de la Federación, 17 de febrero de 2006.

El PET —planteado principalmente como un programa compensatorio y temporal para zonas que por diversas razones (entre ellas desastres naturales) sufrieron caídas repentinas en sus actividades productivas— no fue la solución a la falta de oportunidades para la generación de ingresos de los más pobres.

Sin embargo, el hecho que se haya asignado cada vez menos recursos a este programa es una muestra que políticas para fomentar activamente el empleo y (re)incorporar a los más pobres al mercado laboral fueron secundarias desde el punto de vista de la administración foxista. Este breve recuento plantea diversos retos para los programas sociales. De inicio, puede decirse que se requiere de una alineación Institucional que derive en una mayor profesionalización y consolidar de las instituciones que operan los programas las características mínimas que deben conservar los programas tienen que ser consistentes, lo cual implica establecer una normatividad más clara, precisa y desarrollada, por pequeños que sean los programas. También es indispensable considerar las razones por las cuales aparecen y desaparecen estos programas, sobre todo cuando aún persisten los problemas sociales que los originaron.

Además de aspectos meramente presupuestarios, puede apuntarse que uno de los argumentos que explican tal situación es que en ese sexenio se premió a las instituciones que se mostraron eficientes y no forzosamente se buscó la consolidación de aquellas que eran necesarias para la superación de la pobreza.

Tal es el caso de Oportunidades, que si bien fue un programa indispensable para el combate a la pobreza, no fue suficiente para lograr tal objetivo. Sin embargo, recibió muchos mayores recursos que otros programas que son igualmente indispensables para superar la pobreza, pero que no gozaron de la consolidación Institucional como el programa Oportunidades.

Siendo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades el más Importante de la estrategia de combate a la pobreza en México, el programa "estrella" de la administración de Vicente Fox,<sup>11</sup> este balance sexenal no puede dejar de lado algunas reflexiones sobre el programa más evaluado y vigilado en la política social mexicana.

### **2.1.3. Contexto Social de la Política en México**

A lo largo de la historia del campo mexicano el Estado ha intervenido de diferentes maneras y con diversos propósitos. Sin embargo, los efectos no son completamente determinantes en dinámica rural, sino que generalmente detonan procesos con resultados no previsto. Ciertamente las injerencias estatales en el campo no sólo son políticas abstractas con impactos materiales o sociales, sino también representan espacios novedosos de diálogo y de actuación rural.

<sup>11</sup> De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, el total del presupuesto de Oportunidades representa 13 veces el total del presupuesto de toda la Secretaría de Desarrollo Social

México fue la primera nación del continente americano que se encargó de Implementar reforma agraria de manera sistemática. El 6 enero de 1915 se establecía un decreto el cual implantaba la reforma social tan ansiada. El artículo 27 de dicha ley, retomado después por la constitución de 1917, estipulaba la restitución de tierras a las comunidades que hubiesen sido despojadas y ordenó la dotación para los pueblos que carecieran de ellas (Secretaría de la Reforma Agraria, 1998).

Este decreto no fue echado a andar sino hasta 1916 gracias a la creación de la Comisión Nacional Agraria (CNA), quien se encargaría de autorizar dotaciones o restituciones a las comunidades que lo solicitaran, aunque con la consigna de no dividir propiedades privadas cuya compra fuera legítima (Secretaria de la Reforma Agraria, 1998). Entre 1915 y 1920, el gobierno mexicano, se vio obligado política y socialmente a promulgar leyes que permitieran la distribución de la tierra. Incongruentemente, fueron creadas con el objetivo de prevenirla y proteger a toda costa a los hacendados y terratenientes. A pesar de sus prohibiciones, muchos gobernadores estatales decidieron actuar conforme a la ley y llevar a cabo la repartición agraria lo mejor que se pudiera. La reforma agraria fue pues, una solución política a un problema político (Mugen y Alonso, 2002).

El Estado, más allá de tratar de resolver los problemas añejados de la lucha desigual por la tierra y beneficiar al pueblo, apaciguaba a las masas con políticas populistas y débiles.

En 1922 se codifica el Artículo 27. Aunque con un claro interés político y no social, el gobierno estipulaba; quiénes podían ser beneficiarios de la repartición de tierras, con cuántas hectáreas y de qué tipo. Además, el artículo señalaba los bienes Inmuebles de las haciendas que no podían ser parte de las expropiaciones. Ese mismo periodo, en adición, se decretó que la dimensión de la propiedad privada que permanecería como inafectable por las expropiaciones ejidales sería de 250 hectáreas (Vázquez, 1997), lo que provocó que las grandes extensiones de mejor calidad todavía quedaran en manos de los hacendados. Debido a que las políticas agrarias eran generadas con fines de aprobación popular y no en un real beneficio social, desde 1920 hasta 1934 no se había logrado un cambio sustancial en el sistema de tenencia de la tierra heredado del porfiriano (Secretaría de la Reforma Agraria, 1998).

Indudablemente México fue el primer país en generar una reforma agraria. El problema, fue que ninguno de sus primeros mandatarios la consideró como un problema prioritario, ya que sus intereses —como parte de una burguesía agrícola— estaban dirigidos hacia la propiedad privada y la agricultura comercial (Secretaría de la Reforma Agraria, 1998). No fue sino hasta 1924 cuando el gobierno mexicano comenzó a preocuparse por la transformación del panorama rural, durante su mandato, fue igualmente un tema esporádico y una pantalla política con fines de aprobación popular. En 1927 creó el Patrimonio Parcelario Ejidal, el cual otorgaba títulos personales sobre las parcelas ejidales con el supuesto objetivo de dar amparo legal a los ejidatarios Para 1928, sólo el 4% de la tierra para la agricultura había sido repartida y el 10% (5,000) de las haciendas habían sido afectadas. En 1933 el gobernante en turno, apoyado por el PNR (Partido Nacional Revolucionario), presentaba el Plan Sexenal. Este sostenía que el problema agrario debía

ser una prioridad social para el país además, que la distribución de tierras continuaría hasta que todos los centros de población rural del país hubieran sido dotados con la tierra necesaria para su subsistencia. Para lograr el cometido, el plan proponía inicialmente, eliminar la CNA y remplazarla por un departamento agrario autónomo.

De esta manera, en 1934 el gobierno, comenzó a renovar la ley para reactivar la reforma agraria. Creó, en 1934, el Departamento Agrario, que sustituyó a la CNA y a las Comisiones Agrarias Mixtas de cada entidad federativa (Secretaría de la Reforma Agraria, 1998). Uno de los logros más mencionados y elogiados durante su sexenio fue la redistribución de 20, 074, 704 hectáreas de tierras nacionales, expropiadas para 771, 640 beneficiarios (Secretaría de la Reforma Agraria, 1998), ensanchando, con ello, el régimen minifundista, y convirtiendo la mitad de la tierra cultivable del país en ejido.

Además de cumplir —descontroladamente— con la promesa revolucionaria, el gobierno cimentaba las bases de legitimación y apoyo al régimen oficial, a través de las organizaciones y comisiones campesinas. El régimen en ejercicio se dio a la tarea de afiliarse a todos los ejidatarios a la CNC (Confederación Nacional Campesina), la cual estaba ligada al Partido oficial, el PRM (Partido de la Revolución Mexicana) (Torres, 1998). Desde este momento, los ejidatarios se convirtieron en los "hijos del gobierno" y en el apoyo político incondicional más importante del régimen hasta los últimos días de la reforma agraria.

A través de los años el control político sobre el campo se incrementó y los métodos de cooptación y patronazgo se fueron intensificando cada vez más. Este fenómeno, convirtió al Estado mexicano en un autoritarismo inclusivo. Esto no quiere decir que el patronazgo y el clientelismo determinan la relación que tienen los distintos grupos dentro de la trama social rural con el Estado, sino que sólo presentan un medio por el que éstos negocian con las esferas burócratas y políticas.

Para 1939 el gobierno proponía una reforma integral de productividad agrícola orientada a la comercialización, enfrentando al campo a un programa estatal capitalista para el que no estaba preparado (Sanderson, 1990). En el decenio de 1930-1939, la población rural era de 11, 012, 091 habitantes, —el 66. 53 % de la población total— que en su mayoría, no contaba con recursos suficientes para incorporarse al mundo de la comercialización. La falta de créditos para el sector más amplio de los ejidatarios, el crecimiento de población, la falta de agua, la baja calidad de las tierras, entre otros factores particulares a cada ejido, provocó que para 1940 el 30% de los campesinos tuvieran que recurrir a otras actividades para complementar su sustento (Secretaría de la Reforma Agraria, 1998). Esto, aunado a la rapidez del reparto y la falta de planeación, provocó un paisaje irregular en el campo —pedazos de haciendas, ejidos, propiedad privada— que hizo poco accesible una buena administración de la tierra (Secretaría de la Reforma Agraria, 1998). El carácter político de la reforma agraria sufrió transformaciones a partir de 1940. Pese a que respondía todavía a demandas populares, el proceso fue tornado completamente por la nueva élite. Cada vez mejor, los agentes gubernamentales aprendían a hacer política a costa del ideario revolucionario incorporando en sus discursos parte de la cultura política popular para ganar votos.

### 3. CAPITULO TRES

#### CARACTERÍSTICAS, PERSPECTIVA Y LEGISLACIÓN DEL PROGRAMA FAPPA

##### 3.1. Características del Programa FAPPA

El Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) inicio su operación en 2003 y forma parte de las estrategias de la SRA orientadas a impulsar la integración productiva de hombres y mujeres sin derechos de tierra que habiten en los núcleos agrarios del país, para desarrollar actividades generadoras de empleo e ingresos, mediante el financiamiento directo a proyectos productivos, que sean técnica, económica, financiera y ambientalmente sustentables.

Según las RO-2011, mediante el FAPPA se busca la equidad y la eficiencia en la utilización de los recursos. Como programa de eliminación de la pobreza, centra claramente sus esfuerzos en territorios y grupos vulnerables.

De manera transversal, el FAPPA se articula con otras políticas públicas que se orientan a atender a la población que enfrenta condiciones de mayor vulnerabilidad, marginación y desigualdad como: las mujeres, la población indígena, las personas con discapacidad y los adultos mayores. Dentro de este eje transversal interinstitucional se encuentra el apoyo a municipios de la Estrategia 100x100, los 300 municipios marginados que se ubican en zonas forestales (Proárbol), los municipios establecidos en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y los municipios indígenas.

Además de ser un componente fundamental de la Política Nacional de Desarrollo Social, el FAPPA se alinea con el objetivo nacional 4 del PND 2007-2012 (tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas) y al eje 2, economía competitiva y generadora de empleo. Asimismo, respondía al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012 (PSDA) en su sección 2, contribuía a los lineamientos de política al eje 2, agroempresas y el mejoramiento de ingresos a los emprendedores y población que habitasen el territorio social (núcleos agrarios y localidades rurales vinculadas)". El programa pretende promover una cultura de ahorro orientado a la reinversión productiva, para que los beneficiarios accedan a recursos de financiamiento que les permitan ampliar actividades productivas y generar oportunidad de empleo e ingreso.

El objetivo general del programa es contribuir a la generación de empleo y mejoramiento del ingreso de hombres y mujeres de 18 años cumplidos y más que habitan en núcleos agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos en sus localidades o garantías líquidas.

Los objetivos específicos del programa son:

- Apoyar a los hombres y mujeres que habiten en núcleos agrarios, que no sean titulares de derechos agrarios, para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos con criterios de equidad e igualdad que sean viables técnica, económica y ambientalmente sustentables, mediante el otorgamiento de aportaciones directas.
- Otorgar capacitación productiva con perspectiva de género a los grupos de beneficiarios.
- Impulsar la sobrevivencia de los proyectos productivos apoyados para determinar su éxito, mediante la supervisión.
- Apoyar a la población rural que haya sido beneficiada por el programa, con garantías líquidas.

El programa tiene una cobertura nacional con el fin de atender a las personas mayores de edad que habitan en núcleos agrarios de las 32 entidades federativas, sin derechos ejidales y comunales inscritos en el Registro Agrario Nacional (RAN) y se encuentren en situación de pobreza. Según el IX Censo Ejidal del Censo Agropecuarios 2007 la población potencial del FAPPA asciende a 3.9 millones de personas, por lo que se necesitarían 117 mil millones de pesos para atenderla en su totalidad.

La población objetivo se define como las personas mayores de edad habitantes de núcleos agrarios integradas en figuras asociativas legalmente constituidas con un mínimo de cuatro y un máximo de ocho socios, para desarrollar un proyecto productivo”, pero se da preferencia a los hombres y mujeres que habiten: *a)* en núcleos agrarios, incluidos los ubicados en zonas de conflicto agrario, sin derechos agrarios, *b)* en los municipios considerados en la Estrategia 100x100, *c)* en el territorio considerado en la Estrategia *d)* en los municipios y localidades con población indígena, *e)* en los núcleos agrarios ubicados en las ocho entidades con mayor rezago social consignadas en el PND, y de la tercera edad con capacidad física para integrarse al grupo.

La población atendida son aquellos grupos integrados por hombres y mujeres en condiciones de vulnerabilidad que presentan una mayor viabilidad y posibilidad de desarrollo de sus proyectos productivos. En el año fiscal 2011 el programa tuvo un presupuesto total de 780.03 millones de pesos (91% para inversión de proyectos productivos y 9% para gastos de operación del programa).

El programa define su *fin* como: contribuir a mejorar el ingreso de las mujeres y hombres con 18 años cumplidos o más que habitan en núcleos agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos para la implementación de proyectos productivos. Su *propósito* es: Los grupos apoyados que habitan en núcleos agrarios implementan proyectos productivos. Su principal componente son los proyectos productivos apoyados en el ejercicio fiscal del año anterior supervisados.

Es fundamental garantizar la firmeza de las resoluciones jurisdiccionales, así como de la titularidad de los derechos de los sujetos agrarios, mediante el empleo de instrumentos jurídicos apropiados al interior del sistema de impartición de justicia agraria. El programa trata de hacer un esfuerzo por lograr la consolidación del sector rural a la economía, que cuente con una propiedad social ordenada para que disponga de capacidades de autogestión y organización, así contribuir al desarrollo sustentable y al bienestar social.

### **3.2. Perspectivas del Programa FAPPA**

Bajo lo dispuesto en el PND y PSDA 2013 – 2018, así como acuerdos del Consejo Mexicano para el Desarrollo Social Sustentable y de la Comisión Intersectorial para el desarrollo Sustentable, quedo establecido que todos los programas y sus componentes incluidos en las ROP 2013 estarán sujetos al presupuesto autorizado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal correspondiente, y se sumarán a la perspectiva transversal del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, con el fin de incrementar el ingreso permanente de los beneficiarios y la producción de alimentos de calidad en beneficio de las familias, además de que se ejecutarán observando las prioridades que en su momento se establezcan.

La prioridad acentuada a los programas sociales, se deriva de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, pues el gobierno la ha establecido como una estrategia de inclusión y bienestar social, la cual se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales.

Dicha estrategia contempla entre otros objetivos el aumentar la producción de alimentos y el ingreso de campesinos y pequeños productores agrícolas, así como, minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, estando orientada a la población objetivo, constituida por las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación, conforme lo determine la Secretaría de Desarrollo Social, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Es importante señalar que la cruzada contra el hambre se aplicará a través de los programas: Apoyo a la Inversión en Equipamiento e infraestructura; PROCAMPO productivo; prevención y manejo de riesgos; desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural; y Sustentabilidad de los Recursos naturales. Programas sociales en los cuales está por más decir se rigen y se apoyan en las ROP 2013. Tal vez esta estrategia llamada cruzada impulse verdaderamente el desarrollo óptimo de los PP.

### **3.3. Legislación del Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA).**

#### **3.3.1. Integración de los objetivos del Programa con el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)**

En el PND 2007-2012 una de las misiones del Programa FAPPA era contribuir al logro del objetivo 4 (tener una economía competitiva que ofreciera bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas) y al eje 2 (economía competitiva y generadora de empleo).

Asimismo, respondía al PSDA 2007-2012 en su sección 2; contribuir al eje 2 de los lineamientos de política, en particular al objetivo de facilitar los mecanismos para la creación de agroempresas y el mejoramiento del ingreso a los emprendedores y población que habitasen el territorio social (núcleos agrarios y localidades rurales vinculadas).

La MIR y las ROP se alinearon con el PND y el PSDA de un modo que parecía satisfacer las aspiraciones generales de los dos instrumentos de planeación. Sin embargo, las ROP manifestaron un propósito más generoso: responder a un gran número de los objetivos planteados en el PND y en el PSDA, así como a las restricciones de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En síntesis, el PND claramente establecía que la igualdad de oportunidades sólo se podía entender reduciendo las diferencias originales de carácter social, económico, geográfico, étnico, de género, etc. para construir una base que permita a todos formarse y realizarse en la vida. Para ello, había que enfocarse en la población en condiciones de pobreza asegurando el seguimiento y la evaluación de los programas, la apropiada gestión interinstitucional, la procuración de efectos complementarios en la implementación de programas y la evitación de duplicidades.

El objetivo del programa era contribuir a la generación de empleo y mejoramiento del ingreso de hombres y mujeres de 18 años cumplidos y más, que habitaran en núcleos agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos en sus localidades o garantías líquidas. Su propósito era que los grupos apoyados implementan proyectos productivos.

Tanto el objetivo como el propósito del FAPPA hacían hincapié en la necesidad de potenciar el desarrollo de las actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias generadoras de empleo e ingresos, mejorar la productividad y competitividad; favorecer la reconversión productiva; fortalecer la empresa social y privada, promover el turismo rural, la cultura, la producción de artesanías y fortalecer el arraigo de la población en núcleos agrarios impulsando la creación de empresas mediante el financiamiento a proyectos productivos de los emprendedores que habitaran en los núcleos agrarios.

Así, el logro de los objetivos del FAPPA aportaría al cumplimiento del Objetivo 8 (fomentar una asociación mundial para el desarrollo), Meta 16 (en cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionaran a los jóvenes un trabajo digno y productivo), indicador O8M16-46 (Tasa de desempleo abierto de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años). Si bien no cumplía con todo el rango de edad establecido en este indicador, lo hacía con los de 18 a 24 años.

De la misma manera, los objetivos del FAPPA tenían establecido aportar al cumplimiento del Objetivo 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre), Meta 1 (reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos fuesen inferiores a 1 dólar diario entre 1990 y 2015), indicadores O1M1-1 (Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a un dólar diario), O1M1-2 (Coeficiente de la brecha de pobreza) y O1M1-3 (Proporción del consumo nacional que corresponde al 20% más pobre de la población).

Finalmente, debía aportar al cumplimiento de la Meta 1.b (lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes), ya que los proyectos apoyados contribuirían a generar ingresos para la población atendida.

### **3.3.3.2. Integración de los objetivos del Programa con el Plan Nacional de Desarrollo (2013 – 2018)**

De acuerdo al objetivo general dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 – 2018 el cual es “Llevar a México a su máximo potencial” el FAPPA como programa social queda enlazado con dos de las cinco metas nacionales. Y con las tres estrategias transversales.

En lo que refiere al objetivo general antes mencionado el PND 2013 – 2018 considera que la tarea del desarrollo y del crecimiento corresponde a todos los actores, todos los sectores y todas las personas del país. El desarrollo así pues no es deber de un solo actor, ni siquiera de uno tan central como lo es el Estado. El crecimiento y el desarrollo surgen de abajo hacia arriba, cuando cada persona, cada empresa y cada actor de la sociedad son capaces de lograr su mayor contribución. De esta manera, el Plan expone la ruta que el Gobierno de la República ha trazado para contribuir, de manera más eficaz, a que todos los ciudadanos juntos podamos lograr que México alcance su máximo potencial. De esta forma podemos señalar que el FAPPA como los demás programas federales continúa con la finalidad de ayudar al crecimiento y desarrollo del máximo potencial ahora anhelado por el gobierno federal.

La segunda meta del PND 2013 – 2018 señala un México Incluyente, esta se refiere a que el desarrollo social debe ser la prioridad de un México Incluyente, ya que muchos mexicanos nos enfrentamos a una serie de factores que nos mantienen en círculos viciosos de desarrollo donde las oportunidades de progreso son escasas. Actualmente el 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza y el 10.4% vive en condiciones de pobreza extrema. Los indicadores tampoco nos han permitido ser complacientes con

respecto a la desigualdad del ingreso, la violación de los derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y a una vivienda digna.

Lo anterior no solo es inaceptable en términos de justicia social, sino que también representa una barrera importante para la productividad y el crecimiento económico de México. Existe un amplio sector de la población que por diversos motivos se mantiene al margen de la economía formal, en sectores donde no se invierte en tecnología, donde hay poca o nula inversión en capital humano, donde no hay capacitación y por tanto la productividad se ve limitada. El hecho de que la productividad promedio en el sector informal es 45% menor que la productividad en el sector formal, muestra el amplio potencial de una política pública orientada a incrementar la formalidad.

La cuarta meta un México prospero hace referencia a que las empresas e individuos deben tener pleno acceso a insumos estratégicos, tales como financiamiento, energía y las telecomunicaciones, pues cuando existen problemas de acceso a estos insumos, con calidad y precios competitivos, se limita el desarrollo ya que se incrementan los costos de operación y se reduce la inversión en proyectos productivos.

Con esta meta el gobierno busca promover el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica, mediante la generación de igualdad de oportunidades. Lo anterior considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de capital y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo. Es por ello que el gobierno de la actual administración ha considerado que los programas sociales como el FAPPA seguirán fungiendo como mecanismos de acción.

Cabe mencionar que cada una de las cinco metas establecidas en el PND 2013-2018 se cumplirá con las tres estrategias transversales: Democratizar la productividad, Gobierno cercano y moderno y perspectiva de género.

Cuando hacemos referencia a la primera estrategia; Democratizar la productividad esta implica que el gobierno llevara a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional. Asimismo, significa generar los estímulos correctos para integrar a todos los mexicanos en la economía formal; analizar de manera integral la política de ingresos y gastos para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad; e incentivar, el uso eficiente de los recursos productivos.

Democratizar la Productividad significa, que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población. Así, uno de los principios que debe seguir el diseño e implementación de políticas públicas en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, deberá ser su capacidad para ampliar la productividad de la economía. Cada programa de gobierno, así mismo el FAPPA

deberá diseñarse en atención a responder cómo se puede elevar la productividad de un sector, una región o un grupo de la población.

La productividad no sólo se puede incrementar con las grandes reformas estructurales. El proceso de crecimiento del país de igual manera se puede y debe impulsar desde los sectores privado, social, y desde todos los órdenes de gobierno. En este sentido, esta estrategia plantea que la Administración Pública Federal busque el incremento de la productividad mediante la eliminación de trabas que impiden el funcionamiento adecuado de la economía, promoviendo la creación de empleos, mejorando la regulación y, de manera especial, simplificando la normatividad y trámites gubernamentales. La eficacia deberá guiar la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

Referente a la segunda estrategia transversal: Gobierno cercano y moderno, las políticas y acciones del gobierno deberán incidir directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Por lo anterior, las políticas y los programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en un Gobierno cercano y moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución: "Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

La tercera y última estrategia transversal: Perspectiva de género, incluye que la presente Administración considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres. Es inconcebible aspirar a llevar a México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos. Éste es el primer *PND* que incorpora una perspectiva de género como principio esencial. Es decir, que contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación.

El objetivo de esta estrategia es fomentar un proceso de cambio profundo que comience al interior de las instituciones de gobierno. Lo anterior con el objeto de evitar que en las dependencias de la Administración Pública Federal se reproduzcan los roles y estereotipos de género que inciden en la desigualdad, la exclusión y discriminación, mismos que repercuten negativamente en el éxito de las políticas públicas. De esta manera, el Estado Mexicano hará tangibles los compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer, así

como lo establecido en los artículos 2, 9 y 14 de la Ley de Planeación referentes a la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional.

Lo anterior confirma que en la presente administración tiene como prioridad continuar con los programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales. Es así como el gobierno asume la importancia del FAPPA como medio para el logro de sus objetivos.

### **3.3.3.3. Reglas de Operación 2013**

De acuerdo con el Informe Físico Financiero del FAPPA para el ejercicio fiscal 2013 (DOF; 2013), las ROP 2013, mantendrán la misma estructura normativa, es decir que las ROP 2013 continuaran privilegiando el gasto en bienes públicos, por su mayor impacto en productividad y eficiencia de los productores del sector agropecuario, pesquero y agrícola sin dejar de apoyar la inversión privada.

Mas sin embargo es importante mencionar que a los programas sujetos a las ROP 2013 se les adicionaran otros ejes de política pública con la finalidad de coadyuvar al impulso de los mercados y así mismo a perfeccionar la información disponible del sector perteneciente.

### **3.3.3.4. Requisitos para los solicitantes del Programa FAPPA**

A continuación se enlistan los requisitos necesarios para la obtención de apoyos:

- El solicitante debe presentar la solicitud de apoyo correspondiente, acompañada de los requisitos generales cuando no cuente con el registro ante el SURI
- Los solicitantes deben estar al corriente en sus obligaciones ante la Secretaría.
- Los solicitantes deben no haber recibido este tipo de apoyo para el mismo concepto del programa, componente u otros programas de la Administración Pública Federal que impliquen que se dupliquen apoyos o subsidios, conforme a lo establecido en las Reglas de Operación.
- Cumplan los criterios y requisitos específicos establecidos para el programa, proyecto estratégico y/o componente correspondiente en las Reglas de Operación, y demás disposiciones aplicables.

### **3.3.3.5. Derechos y obligaciones de los beneficiarios**

De igual manera se han estipulado derechos y obligaciones a los beneficiarios del apoyo con la finalidad de potenciar el impacto de los recursos destinados, fortalecer la cobertura de las acciones, explotar la complementariedad, evitar duplicidades y reducir gastos administrativos, así como establecer acciones que permitan el fomento de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en los “Núcleos Agrarios”.

#### Derechos de los beneficiarios:

- ✓ Recibir asesoría por parte de las Unidades Responsables, Delegaciones y/o Instancias Ejecutoras que funjan como ventanillas, respecto a los programas, componentes y procedimientos para la solicitud de apoyos
- ✓ Adquirir el bien o servicio u obtener el apoyo directo o indirecto con el proveedor que libremente elija
- ✓ Interponer las quejas y denuncias en los términos establecidos en el artículo 63 de las ROP 2013
- ✓ Ejercer los medios de defensa contra los actos y resoluciones emitidos por las unidades
- ✓ Responsables y/o Instancias Ejecutoras en los términos establecidos en la Ley Federal de
- ✓ Procedimiento Administrativo.

#### Obligaciones de los beneficiarios:

- ❖ Cumplir con los requisitos establecidos en las ROP 2013
- ❖ Aplicar correctamente a los fines autorizados los apoyos o subsidios recibidos
- ❖ Aceptar y facilitar verificaciones, auditorías, inspecciones y solicitudes de información por parte de las unidades responsables, las instancias ejecutoras, instancias fiscalizadoras o de cualquier otra autoridad competente, con el fin de verificar la correcta aplicación de los recursos otorgados, así como la supervisión de parte de las instancias de la SRA
- ❖ Solicitar autorización previa y por escrito de la Instancia Ejecutora de cualquier cambio que implique modificaciones al proyecto autorizado o a las condiciones de los apoyos directos o indirectos, lo que deberá ser resuelto por la Instancia Ejecutora dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, en caso contrario se considerará resuelto en sentido negativo.
- ❖ Decir bajo protesta que la información que presenta, entrega e informa es verdadera y fidedigna durante el proceso y comprobación del apoyo.
- ❖ Cumplir con las obligaciones establecidas específicamente en cada programa y componente de las ROP 2013
- ❖ Para los apoyos que se dispersen vía depósito bancario deberá proporcionar y/o mantener vigente la cuenta correspondiente. Cuando se trate de apoyos otorgados con base en un padrón, los productores se comprometerán a realizar oportunamente los cambios que permitan mantenerlo.

#### **3.3.3.6. Evaluación de los Proyectos Productivos**

Actualmente La Dirección General de Planeación y Evaluación será la responsable de la coordinación y seguimiento del proceso de evaluación de los programas de la SRA, así como, de la administración general del Sistema Informático en el que, las Unidades Responsables deberán registrar la operación correspondiente a la Supervisión de los Programas y Componentes a su cargo. Asimismo, participará en la selección y contratación de las Instancias supervisoras, mismas que deberán de contar con la capacidad intelectual

administrativa y operativa para llevar a cabo las actividades establecidas en el Plan de Trabajo asignado por la Unidad Responsable. Estas serán quienes funjan como instancias coadyuvantes del plan de trabajo, control y vigilancia de los programas y/o componentes a cargo de la Secretaría y su sector, para asegurar el correcto apego a la normatividad y lineamientos aplicables, el uso, manejo y destino de los recursos ministrados.

Con la finalidad de dar transparencia al ejercicio de los recursos federales, la Secretaría podrá convocar a instancias no gubernamentales que cuenten con conocimiento, prestigio, experiencia y compromiso social, a efecto de comprobar que los reportes generados por las instancias ejecutoras, contengan la información que demuestre que los recursos públicos fueron administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que fueron destinados; y que los beneficiarios de los apoyos, fueron seleccionados conforme a las ROP 2013 y los mecanismos de selección o asignación de cada programa y/o componente.

### **3.3.3.7. Normatividad del Programa FAPPA**

Como se ha señalado antes, el FÁPPA tendrá como fin último el combate a la pobreza a través de mejorar los ingresos de su población atendida y la creación de empleos mediante el fomento y diversificación de las actividades económicas en los sujetos agrarios y "Grupo" de campesinos que no fuesen poseedores, ni titulares o usufructuarios de tierra social o privada, que habitaran en "Núcleos Agrarios".

Para alcanzar tal fin, en las Reglas de Operación del FAPPA se establece que a través de éste se otorgaran apoyos para "Proyectos Productivos", se promoverá la integración productiva y coadyuvará a las acciones de organización, capacitación y asistencia técnica, orientadas a desarrollar la capacidad competitiva de la población beneficiada, asimismo, se buscara incrementar la posibilidad de acceso a otros programas de apoyo y/o de financiamiento público o privado.

Aunque existe congruencia entre el objetivo general y los particulares, dado que la suma de éstos últimos contribuye a alcanzar el objetivo global que se persigue con el FAPPA, recordemos que el nivel de cumplimiento de los mismos depende de factores tanto endógenos como exógenos a su operación.

Respecto a los factores endógenos o atribuibles a la operación del FAPPA, los hallazgos dan cuenta de la presencia de elementos positivos que contribuyen al alcance de sus objetivos, así como de deficiencias que limitan la obtención de mejores resultados con sus acciones. Con relación a los aspectos positivos, tomando en cuenta que las acciones del FAPPA buscan la generación de actividades productivas que minimicen la presión social sobre la tierra y la diversificación de actividades económicas al interior de los núcleos agrarios, el hecho de que el 21.2, 23.9 y el 27.3% de los Proyectos apoyados en los ejercicios 2005, 2006 y 2008, respectivamente, fueron de un giro diferente al agropecuario, representa un acierto asumiendo que la población objetivo serian aquellos "Vecindados" y personas que habitaran en "Núcleos Agrarios" los cuales no fuesen

titulares de derechos ejidales o de bienes comunales, ni posesionarlos o usufructuarios de tierra social.

Recibir el apoyo orientado al desarrollo de una actividad diferente a la agropecuaria que no demanda el uso del recurso tierra para su ejecución representa una ventaja ya que el programa les ayudara a solventar esta limitante, lo cual no sucede con aquellos beneficiarios cuyo Proyecto Productivo apoyado necesita la disponibilidad de tierra, en especial los agropecuarios. Además, con esto se da cumplimiento a uno de los acuerdos básicos del ANC, en materia de desarrollo económico, donde se plantea la necesidad de apoyar todo tipo de proyectos productivos rurales sustentables y no necesariamente agropecuarios, con la finalidad de abrir nuevas oportunidades de ingreso, empleo y autoempleo.

Respecto a lo que ha estado limitando la obtención de mejores resultados con las acciones del FAPPA, se tratan las siguientes:

Primero, aunque era una acción compartida entre los grupos beneficiados y la coordinación responsable de la operación del FAPPA, no existían acciones orientadas a buscar el acceso a otros programas de apoyo, instancias u organismos de financiamiento público o privado, con fines de alcanzar aportaciones que fuesen complementarias y que incrementaran el potencial de los Proyectos Productivos apoyados.

En el mismo sentido, aun cuando el encadenamiento entre Proyectos productivos apoyados a través de los diferentes programas de la SRA representaba una estrategia clave para potenciar los resultados de sus acciones, no se inclinaban hacia tal estrategia.

Segundo, el hecho de que las "organizaciones" firmantes y no firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo tenían la posibilidad de asumir el papel de representantes de los grupos beneficiados y, en su caso, se estableciera como un criterio para participar, se les daba cabida en los procesos de recepción, aplicación y comprobación de los recursos, además de ser un criterio de prioridad en la asignación de los recursos, eran elementos que les otorgaba poder sobre los grupos, esto se asociaba a la obtención de resultados más negativos que positivos y que Influían en el alcance de los objetivos del FAPPA.

El reto para las organizaciones es pues, el cumplimiento (aunque sea en papel) de los requisitos y condiciones que ordenan la normatividad vigente de cada programa gubernamental y, en particular, del FAPPA. Con lo anterior se aprecia que las organizaciones campesinas tienen su porcentaje de participación en la gestión del recurso; aunque la totalidad del monto otorgado se ve "adelgazado" de manera que el Proyecto a desarrollar, en el mejor de los casos, resulta ser Insuficiente.

Remitiéndose a las Reglas de Operación correspondientes al ejercicio 2013, se observa que algunas de las modificaciones incorporadas se refiere al registro de los Proyectos Productivos vía Internet y la verificación de la figura asociativa desde la presentación de la solicitud, lo cual asume, podía funcionar como candado para limitar la participación de aquellos grupos que no contaran con los servicios de un técnico que los hubiese asesorado

en el proceso de gestión y, en cambio, pudieran conducir a la concentración de los recursos en las organizaciones que generalmente contarán con los cuadros técnicos necesarios para la presentación de los proyectos ante las ventanillas de los programas del Gobierno Federal, máxime si el Programa no tiene definida con certeza su población objetivo y potencial que ayudase a contrarrestar cualquier concentración de recursos hacia determinados grupos.

Por otro lado, en cuanto los factores ajenos a la operación del FAPPA se percibía una serie de problemas asociados a la falta de cultura de trabajo en equipo, que se refleja en problemas de organización de los grupos apoyados en aspectos como la existencia de diferencias entre los integrantes; la falta de claridad en las responsabilidades y de compromiso de cada uno de los mismos; la poca disposición para trabajar en grupo; la falta de tiempo para destinarle al Proyecto y, problemas de exclusión y discriminación.

Asimismo, la falta de garantía de la correcta asignación, para que los recursos llegasen a los grupos y se aplicaran correctamente así como su concentración en un sólo integrante o su distribución entre los mismos, representan problemas que, como resultado arrojan Proyectos nunca establecidos. La falta de desarrollo de capacidades técnicas, administrativas y gerenciales en los grupos para ejecutar adecuadamente el Proyecto, sumado a un acompañamiento inapropiado de estrategias de posicionamiento del producto o servicio, de capital o financiamiento para el amortiguamiento y de reinversión, son causas de que éstos se cancelen o fracasen.

Aún más, posibles problemas o conflictos sociales donde se han establecido Proyectos con personas de la comunidad, la mortalidad de animales o siniestro de cultivos, la Incidencia de plagas y/o enfermedades, y la presencia de factores climatológicos adversos, son también factores que inciden negativamente en el desarrollo de los Proyectos, principalmente en los del giro agropecuario.

En general, como se ha establecido, existen factores tanto endógenos como exógenos al FAPPA que influyen en el nivel de cumplimiento de sus objetivos. Con el apoyo diversificado hacia otros giros, se está incidiendo en la minimización de los efectos negativos de estos últimos factores (climáticos, mortalidad de animales o siniestro de cultivos, etc.), ya que se ha reducido la presión sobre el recurso tierra y se ha dado cumplimiento a las líneas de atención enmarcadas en los documentos base de la planeación nacional respecto al sector agrario, donde se establece la necesidad de diversificar las actividades económicas en el mismo.

#### 4. CAPITULO CUATRO

##### PRESUPUESTO, CONSISTENCIA, COBERTURA Y FOCALIZACION DEL PROFRAMA FAPPA

#### 4.1. Presupuesto programado y ejercido

A partir de 2005 el programa ha tenido un presupuesto anual original creciente. Sin embargo, el presupuesto modificado anual no ha sido estable de manera que permita efectuar una planeación estratégica ligada a expectativas de resultado en el mediano y largo plazo. Para 2005 el presupuesto original aumentó más de 150% respecto al año anterior, mientras que el presupuesto modificado del mismo año decreció en 26.6%. En 2007, el presupuesto se multiplicó en un 100% y, de nuevo para 2009 se redujo en 1.99%. (Tabla 5).

**Tabla 5**  
**Presupuesto del Programa FAPPA 2003-2009 (millones de pesos)**

Año	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejercido
2003	182.63	182.99	182.94
2004	150	374.98	374.98
2005	396	275.3	275.3
2007	587.7	589.16	589.16
2008	595.44	682.69	682.69
2009	668.34	669.1	669.11

El presupuesto total asignado para FAPPA en 2010 fue de 780,030, 289 pesos, mediante el cual se programó apoyar a 2,390 nuevos proyectos productivos localizados en núcleos agrarios, en beneficio de 15,057 personas. Sin embargo, al cierre del ejercicio se autorizaron 3,375 proyectos productivos con un monto de 768, 920,600 pesos, beneficiando a 21,523 personas, de las cuales 10,740 fueron hombres y 10,783 mujeres. En este año el programa experimentó un Incremento favorable puesto que contó con 16.7% más de presupuesto que en 2009, lo cual le permitió aumentar su cobertura (Tabla 6)

En el 2010 el programa experimento un incremento favorable puesto que conto con un 16.7% más de presupuesto que en el 2009, lo cual le permitió aumentar su cobertura. No obstante, la diferencia en 2010 entre el presupuesto original, modificado y ejercido se debió a la reducción, retiro y congelación anticipada de los recursos por parte de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, razón por la cual FAPPA continuó rezagado respectó a la meta de cobertura.

**Tabla 6**  
**Presupuesto del Programa FAPPA 2010**

Presupuesto asignado	Proyectos Productivos	Personas Beneficiadas	Hombres	Mujeres
768,920,600	3,375	21,523	10,740	10,783

Fuente: Quinto informe de labores de la Secretaria de la Reforma Agraria, 2010

Según el presupuesto del programa y componente, en el PECDRS PEF 2010-2011, el monto para el FAPPA en el 2011, alcanzó un monto de 730 millones de pesos. Como podemos observar a simple vista el Programa también ha sido castigado en este ejercicio.

Al segundo trimestre de 2012 el Comité Técnico del Programa FAPPA autorizó 568.6 millones de pesos (7.4% más respecto al monto programado al período) para la implementación de 2,935 proyectos productivos, en beneficio de 17,374 mujeres y hombres que habitan en Núcleos Agrarios (Tabla 7 y 8)

**Tabla 7**

**Comparativo del presupuesto programado y autorizado ejercicio 2012**

COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO PROGRAMADO Y AUTORIZADO		
PRESUPUESTO PROGRAMADO (mdp)	PRESUPUESTO AUTORIZADO (mdp)	VARIACIÓN %
529.3	568.6	7.4

EVALUACIÓN INTERNA AL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2012

**Tabla 8**

**Autorización a Socios y Proyectos Productivos a Junio del 2012**

CONCEPTO	PROGRAMADOS	AUTORIZADOS	VARIACIÓN %
SOCIAS(OS)	16,040	17,374	8.3
PROYECTOS	2,584	2,935	13.6

EVALUACIÓN INTERNA AL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2012

En Julio del año en curso La Dirección General de Comunicación Social dio a conocer en que La Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) había autorizado la aplicación de 479 917 000 pesos para apoyar 2 507 proyectos inscritos en el FAPPA y el PROMUSAG. Esta dependencia apoyara a 1 336 P.P. del FAPPA y 1 371 de PROMUSAG.

## **4.2. Consistencia del Programa**

### **4.2.1. Tipo de Proyectos Productivos solicitados y apoyados**

En el marco de la nueva ruralidad, la implementación de proyectos o iniciativas encaminadas a diversificar la producción de bienes y servicios diferentes a los que tradicionalmente se encontraban en el medio rural, constituye una alternativa viable que puede contribuir de manera importante a mejorar el bienestar de la población rural atendida. Con la diversificación de las actividades apoyadas, además de reducir la presión sobre la tierra, se asume, existe una mayor probabilidad de crecimiento y creación de oportunidades, de fortalecer capacidades e iniciativas de la población atendida, incrementar el empleo de mano de obra rural y/o campesina y con ello mitigar los desplazamientos de mano de obra hacia las zonas urbanas y metropolitanas y, adoptar tecnologías apropiadas para finalizar en una mejora social.

En ese contexto, el interés por el Programa y su enfoque para detonar mejores oportunidades a través del fomento de nuevas actividades económicas dentro de los Núcleos Agrarios, ha propiciado el aumento de la demanda de apoyos para el desarrollo de PP diferentes a los que convencionalmente venía apoyando. De tal forma que, aunque sigue predominando el financiamiento de Proyectos Productivos de los giros pecuario y agrícola, se han diversificado cada vez más las actividades económicas apoyadas con sus acciones.

En 2010 se recibieron vía Internet, a través de Sistema Alternativo de Captura (SAC), 24,847 solicitudes de proyectos productivos, de las cuales 20,100 fueron entregadas en la ventanilla de las Delegaciones Estatales de la Secretaría, acompañadas de la documentación establecida en las Reglas de Operación 2010. La demanda de solicitudes aceptadas en la ventanilla de las Delegaciones Estatales presentó un aumento de 135%, con relación a las 8,536 presentadas en 2009.

Para el ejercicio fiscal 2012 el proceso de recepción en ventanilla de proyectos productivos y documentos de los grupos que ingresaron solicitudes de apoyo en el Sistema de Captura de Proyectos Productivos (SICAPP) concluyó en diferentes fechas, de conformidad a la demanda de apoyos que registró cada una de las 32 entidades federativas, siendo el 21 de mayo el día en que se validó la última solicitud de apoyo (Tabla 9).

**Tabla 9**  
**Comparativo de Proyectos Productivos aceptados en ventanilla 2011-2012**

COMPARATIVO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS ACEPTADOS EN VENTANILLA 2011-2012			
2011	2012	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN RELATIVA (%)
25,372	24,355	-1,017	-4.0

EVALUACIÓN INTERNA AL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2012

De las 29,052 solicitudes ingresadas al SICAPP, 24,355 fueron aceptadas en ventanilla, lo que representa el 84% del total ingresado, cifra menor en 4.0% respecto al total de solicitudes aceptadas en ventanilla durante el ejercicio fiscal 2011.

#### **4.2.2. Consistencia de la dictaminación de los Proyectos Productivos aprobados**

El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. La información sistematizada es válida, es decir, se utiliza como fuente de información única de la demanda total de apoyos.

El FAPPA usa una plataforma informática en donde se capturan las solicitudes, en las ROP 2008- 2010 aparece con el nombre de Sistema Alternativo de Captura (SAC) y en el ejercicio 2011 cambió a Sistema de Captura de Proyectos Productivos (SICAPP). En los formatos “Solicitud de apoyo” y “Formato para ingreso de proyectos productivos” se vierte la acerca del proyecto y del grupo; el primero contiene las características específicas y socioeconómicas de los solicitantes, mientras que el segundo reúne los detalles del proyecto.

Posterior a la captura de las solicitudes en el sistema, los proyectos son sometidos a un proceso de evaluación individual cuyo resultado determina si son autorizados o no.

Con respecto a la validez de la información sistematizada, en el quinto informe de labores de la SRA se explicita que -de acuerdo con el SAC y el SICAPP, la demanda total de proyectos para 2010 fue de 24 847 solicitudes y de 29 689 para 2011.

En cuanto a las características de los solicitantes, en el SICAPP se encuentra un apartado llamado “consulta” en el cual el personal autorizado puede acceder a la información que se haya ingresado de ellos.

La información sistematizada del programa es válida y se utiliza como fuente única de la demanda total de apoyos.

#### **4.2.3. Consistencia en la asignación de recursos otorgados a los beneficiarios del Proyecto**

Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios son utilizados por todas las áreas responsables del programa. El Manual de procedimientos (MP) establece que corresponde a la Dirección General de Coordinación remitir un oficio a la Oficialía Mayor para que realice la entrega de los recursos mediante transferencias bancarias a los grupos autorizados, la cual a su vez libera los recursos comprometidos y entrega a la coordinación los comprobantes de depósitos. La delegación tiene la responsabilidad de elaborar por cada apoyo otorgado, las actas de entrega-recepción en las que se señala la información relevante del grupo, el monto autorizado y las fechas de entrega de los recursos.

Posteriormente envía a la coordinación el acta de entrega de los recursos con las firmas originales, el comprobante del depósito bancario y las copias de las identificaciones oficiales de las personas del grupo. La coordinación envía la documentación de la entrega de recursos a la Oficialía Mayor quien realiza la conciliación financiera con la Subdirección de Política Sectorial para la entrega final de la aportación directa.

El programa FAPPA utiliza el Sistema de Captura de Proyectos Productivos -mediante el cual los técnicos habilitados deben registrar la solicitud de los proyectos- y el Sistema de Seguimiento de Técnicos (SISTEC) para que los técnicos habilitados realicen sus reportes de actividades y actualicen su información personal.

Los procedimientos para la entrega de apoyos se hacen públicos mediante las ROP y el MP que divulga el Diario Oficial de la Federación, están disponibles en el portal de la SRA y están apegados al documento normativo del programa. Los lineamientos de cada área responsable están bien establecidos en el MP y son congruentes con las ROP del FAPPA.

#### **4.2.4. Procedimientos de ejecución de obras o acciones**

Los procedimientos de ejecución de obras o acciones del Programa tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

El Programa FAPPA otorga recursos económicos mediante una aportación directa a los grupos seleccionados y la ejecución de las acciones está a cargo de los grupos de

productores. El programa cuenta con formatos para dar seguimiento a la aplicación de los recursos. El acta de entrega-recepción certifica la existencia y entrega al grupo de la aportación directa. La delegación estatal debe elaborar esta acta con el nombre del grupo y de sus integrantes, la ubicación geográfica y el monto autorizado.

El apoyo se entrega mediante un depósito a la cuenta de banco del grupo. Por su parte, el grupo deberá presentar documentación probatoria para recibir el apoyo (entre la que se debe encontrar: la constancia de autorización, la constancia de capacitación, la copia del contrato de asistencia técnica y las copias de las credenciales de elector de los integrantes de la mesa directiva).

Los grupos deberán comprometerse a entregar a la delegación la comprobación del uso y destino de los recursos otorgados por el programa en un periodo de 60 días naturales a partir de la firma del acta de entrega-recepción. Las ROP especifican otros documentos probatorios para la compra de ganado y productos pecuarios, así como facturas para infraestructura y otros bienes.

Adicionalmente, el FAPPA tiene formatos de avances físicos-financieros trimestrales que la coordinación debe entregar en apego a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Este documento debe contener la explicación de las variaciones entre el presupuesto autorizado, el modificado, el ejercido y el de metas, y finalmente, un informe de cierre de ejercicio fiscal.

Estos procedimientos están estandarizados en las ROP y deben ser utilizados por todas las instancias ejecutoras.

El programa FAPPA cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características:

- a) Permiten identificar si las obras o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Son conocidos por operadores del programa.

Las ROP consideran tres tipos de supervisión de los proyectos:

1. La supervisión previa tiene como finalidad verificar en campo la veracidad de la información proporcionada por el técnico respecto de la identidad y ubicación territorial de los integrantes del grupo y del proyecto productivo, así como de las condiciones físicas y técnicas del mismo, previo a la entrega del recurso.

2. La supervisión de seguimiento verifica en campo la correcta aplicación de los recursos entregados a los grupos, el grado de avance del proyecto productivo, la integración del grupo y sus modificaciones, la asistencia a las sesiones que formen parte del proceso de capacitación, la existencia del proyecto productivo en el tiempo, el cumplimiento de la

asistencia técnica y la comprobación documental de los recursos, cuando por alguna causa el grupo no hubiere podido cumplir con este requisito.

3. La supervisión especial son aquellas que la coordinación determine por caso fortuito o con la finalidad de verificar datos expuestos mediante queja o denuncia a la coordinación o a cualquier otra instancia.

En su visita, el supervisor debe aplicar la cédula de supervisión, entrevistar a los beneficiarios y a los vecinos del lugar donde se encuentra el proyecto, levantar un acta de circunstancia en los casos donde se detecten hechos, actor u omisiones contrarios a las ROP, recibir de los integrantes del grupo documentación que compruebe la correcta aplicación de los recursos. Al incluir el procedimiento en las ROP, la supervisión se estandariza y se da a conocer a los operadores del programa.

La cédula de supervisión tiene preguntas sobre el plan de inversión, la asistencia técnica, la capacitación, el empleo, género e irregularidades, lo que se requiere para observar si las acciones están apegadas a los documentos normativos del programa.

#### **4.2.5. Mejora y simplificación en del Programa**

En cuanto a requisitos, las ROP 2009 eliminaron la línea de registro y el número de registro, y en su lugar se creó la clave de registro con el objeto de simplificar el registro de los PP dando paso a una clave única de identificación de los mismos. El procedimiento para obtener esta clave se encuentra a cargo del técnico profesional contratado por el grupo. El mismo año se estableció que los técnicos debían estar debidamente registrados y acreditados en el padrón de la SRA. Otro cambio fue la reducción del número de instancias involucradas en el proceso de selección y aprobación de los PP por lo que desapareció el rol desempeñado por la Comité Estatal para el Desarrollo Agrario como instancia de apoyo.

En 2010 hubo un aumento en los requisitos en distintas etapas antes y durante (croquis del lugar del proyecto; copia del registro ante la SHCP para figuras asociativas; 80% de los integrantes acreditados con el módulo de capacitación, antigüedad de un año como grupo, constancia de autorización por el guía CAAS). Si bien es cierto que este aumento de requisitos representó para los solicitantes un obstáculo para su cumplimiento también se ganó en mejor control, verificación y evaluación de los PP, una vez aprobados y apoyados. Un cambio que representó una disminución importante en los gastos fue la comercialización al trasladarse ésta como una facultad y no como una obligación de la coordinación del programa (debido a los altos costos que implicaba su atención).

En 2011 se acortó el plazo (60 días naturales) para presentar la debida comprobación de los recursos utilizados pero, aumentando requisitos como la presentación de facturas en caso de que el gasto se hubiese realizado en infraestructura, equipo eléctrico, maquinaria y demás artículos necesarios para arrancar el proyecto aprobado. En los proyectos pecuarios se debía presentar la factura original de la compra del ganado así como el

certificado *zoosanitario* del proveedor (debido a la alta mortandad en el ganado comprado en proyectos anteriores).

Para 2012 se realizó una modificación sustantiva, simplificando el proceso de trámite al desaparecer la constancia de autorización como requisito, enfocándose sólo en la capacitación y la firma de actas, y haciendo la notificación de aprobación directamente al grupo.

### **4.3. Nivel de cobertura del Programa FAPPA**

El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- 1) Incluye la definición de la población objetivo.
- 2) Especifica metas de cobertura anual.
- 3) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- 4) Es congruente con el diseño del programa.

En el 2011 el FAPPA reportó dos documentos donde plasma la estrategia de cobertura de corto plazo: el programa anual de trabajo de la SRA 2011 y la programación estratégica 2011. En ambos se especifican las metas de cobertura anual, tanto en número de proyectos y socios beneficiados como en montos programados de gasto sustantivo, así como la meta de apoyos destinados a sus distintos objetivos de focalización: municipios de la estrategia 100 x 100, indígenas, catalogados dentro del programa Proárbol y aquellos de las zonas de atención prioritaria, los cuales no son excluyentes.

Hoy en día de acuerdo con las ROP del ejercicio 2013, el Programa seguirá teniendo una cobertura nacional, atendiendo aquellos PP pertenecientes a Núcleos Agrarios, dentro de zonas en las que se puedan resolver conflictos agrarios en el medio rural, así como aquellos que preferentemente se ubiquen en lugares determinados de la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones como CEC.

#### **4.3.1. Población potencial y objetivo atendidas por el Programa**

La población objetivo de FAPPA son las mujeres y hombres de 18 años cumplidos o más que habitan en núcleos agrarios, que no son ejidatarios ni comuneros de conformidad con los antecedentes del Registro Agrario Nacional y que no han sido beneficiados en los últimos 5 años en FAPPA ni en PROMUSAG.

En el 2009 las poblaciones potencial y objetivo se cuantificaron con datos del IX Censo Ejidal del Censo Agropecuario 2007 y del Programa de Certificación de Ejidos 2006. Con base en los resultados reportados, la proporción de la población objetivo que se atendió en 2009, 2010 y 2011 fue de 0.51%, 0.59% y 0.58% respectivamente, lo que se traduce en un total de 61, 305 personas beneficiadas durante esos tres años.

La población atendida durante los años 2007-2011 ascendió de a 102, 328 personas, lo que representa 2.63% de la población potencial; conforme a la normatividad del programa, este periodo es el más largo en el que se puede estimar el número de beneficiarios acumulados sin duplicidades, debido a que una persona no puede solicitar un segundo apoyo hasta cinco años después de haber recibido el primero; en el periodo 2004-2011 se otorgaron 135, 909 apoyos, pero por el diseño del programa, no se puede concluir que igual número de personas se beneficiaron.

La información preliminar del padrón de beneficiarios señala que durante 2011 el programa financió proyectos en 32 entidades del país, 918 municipios y 2, 227 núcleos agrarios; en 14 municipios y 77 núcleos agrarios no se apoyaron mujeres en tanto que en 58 municipios y 223 localidades no existieron integrantes masculinos.

Con base en la información preliminar del padrón 2011, 58.7% de los apoyos se destinaron a mujeres y el resto a los hombres. El grueso de los beneficiarios se concentra en el grupo de edad de entre 30 y 64 años (59.4%); los mayores de 65 años representaron 6.1% del padrón total.

Observemos como la población objetivo disminuye cada año debido a que, por su definición, es preciso descontar la población beneficiaria de FAPPA y PROMUSAG del año anterior (Tabla 10).

**Tabla 10**  
**Cobertura del Programa FAPPA 2009-2010**

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
2009	3,890,000.00	3,673,905.00	18,563.00
2010	3,890,000.00	3,656,156.00	21,523.00

#### **4.3.2. Focalización del Programa FAPPA**

Actualmente el programa focaliza los recursos mediante criterios de alta vulnerabilidad, marginación e inequidad, destinando recursos a los municipios: de la estrategia 100 x 100, indígenas, catalogados dentro del programa Proárbol y los de las zonas de atención prioritaria.

En el 2010 el FAPPA fortaleció el esquema de focalización de recursos, con el objeto de coadyuvar a la integración productiva de grupos de hombres y mujeres en condiciones de marginación y vulnerabilidad que habitan en núcleos agrarios. Así mismo, con la finalidad de impulsar el desarrollo de los municipios de alta y muy alta marginación (Zonas de Atención Prioritaria), a través de la Implementación de proyectos productivos, el FAPPA

apoyo a 1,119 grupos ubicados dentro de estas zonas con un monto de 234.9 millones de pesos equivalente al 33% del monto total ejercido beneficiando a 3,646 mujeres y 3,510 hombres.

El Programa coadyuvó en la integración productiva de los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país, mediante la puesta en marcha de proyectos productivos. Se autorizaron 16 millones de pesos para apoyar 73 proyectos ubicados en municipios de la estrategia 100X100, logrando beneficiar a 486 personas, 266 hombres y 220 mujeres, que habitaran en estos municipios.

Durante el 2010, el FAPPA también beneficio a mujeres y hombres que habitaban municipios indígenas, mediante la autorización de 317.1 millones de pesos en beneficio de 9,675 personas para la implementación de 1,504 proyectos productivos ubicados en los 1,033 municipios indígenas establecidos por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (Tabla 11).

**Tabla 11**  
**Grupos apoyados que habitan en municipios Indígenas, 2010**

CONCEPTO	PROYECTOS	HOMBRES	MUJERES	TOTA	MONTO
Municipios con población indígena dispersa	84	256	262	518	\$17,001,600
Municipios con presencia Indígena	877	2,842	2,975	5,637	\$184,674,600
Municipios Indígenas	543	1,794	1,726	3,520	\$115,372,400
Total General	15,404	4,892	4,783	9,575	\$317,048,600

*Fuente: Quinta Informe de labores de la Secretaría de la Reforma Agraria.*

## **5. CAPITULO CINCO.**

### **ANÁLISIS DE ALGUNOS INDICADORES ESTRATÉGICOS PARA LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA**

#### **5.1. Metodología para el cálculo de indicadores de la línea base del Programa FAPPA**

##### **5.1.1. Línea base 2009**

Con el propósito de mejorar el desempeño de las políticas públicas, el Gobierno Federal ha fortalecido su acción en la gestión y el presupuesto basado en resultados, utilizando para ello mejores elementos de planeación y evaluación de los programas presupuestarios, de las acciones y de las estrategias federales.

A partir de lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su Artículo 111, que a la letra dice "La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes", en 2008 se implementa el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) que es un conjunto de elementos metodológicos con base en indicadores estratégicos y de gestión, así como en instrumentos de evaluación, que brinda información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población atendida.

##### **5.1.1.1. Cálculo de Indicadores de la línea base.**

Los datos de la línea base y sus Indicadores describen una determinada situación, cuantificando los niveles de los indicadores seleccionados de manera que se puedan volver a examinar más tarde para verificar los avances del Programa o efectuar posteriores evaluaciones. La expectativa es que los cambios en los niveles de comportamiento de los Indicadores tengan una relación verosímil con los efectos del Programa. Los datos del año base proporcionan un "piso" (o valor "cero" del sistema de indicadores del Programa), desde el cual se podrá medir el cambio y probar la fiabilidad, validez y factibilidad de ciertos tipos de información sobre los cuales se puede establecer el seguimiento y/o posteriores evaluaciones.

El cálculo de los indicadores presupone una selección de los mismos, que permita darles un seguimiento y evaluación sistemática a las políticas y programas como es el caso del FAPPA. Así será posible establecer a partir de la situación inicial (valor cero) de los datos en el año que se establece como base, medir los alcances y transformaciones esperadas: objetivos y metas planteados por el FAPPA.

### **5.1.2. Matriz de Marco Lógico**

La Matriz de Marco Lógico (MML), es una metodología que se fundamenta en la formulación de Indicadores, basada en el desarrollo de técnicas de administración por objetivos, desde aproximadamente 1960. Siendo utilizada con algunas variantes por diversas agencias, instituciones y gobiernos de países diversos, para la preparación de programas, así como para la evaluación de resultados e impactos (ILPES, 2004).

En términos generales, esta metodología es un Instrumento de gestión que permite, entre otros aspectos; fortalecer el diseño y operación de los programas; resume los principales resultados e impactos esperados y facilita su monitoreo; y quizá uno de los aspectos más importantes, provee a los tomadores de decisiones de mejor Información y de mayor relevancia.

En México, al igual que en varios países, las dependencias y entidades gubernamentales a través de las unidades responsables de los programas presupuestarios deberán utilizar como insumo para la elaboración de la Matriz de Indicadores (MI) cada uno de sus programas, el PND y los programas que se deriven de éste, así como los objetivos estratégicos a nivel dependencia o entidad, según corresponda. Por lo que las dependencias o entidades deberán elaborar la MI de cada programa federal (Diario Oficial, 30 de marzo de 2007).

El propósito contemplado dentro de la MML del Programa indica lo que se espera que ocurra cuando los beneficiarios del mismo utilicen el apoyo o lo ejecuten, es decir, para de esta manera generar proyectos productivos técnicamente sostenibles, y poder contribuir a alcanzar los objetivos del ejecutivo federal.

### 5.1.2.1. Matriz de Indicadores para Resultados 2013

Tabla 12

	Objetivo	Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Fin</b>	Contribuir a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de tierra ejidal, comunal, colonias agrícolas y ganaderas, terrenos nacionales y pequeña propiedad; mediante la atención a los conflictos sociales en el medio rural identificados	Porcentaje de población beneficiada con la solución de los conflictos sociales agrarios	Actas de Comité del programa en poder de la Dirección del mismo	Los conflictos se resuelven a través de la firma de un convenio que concilia la controversia por la posesión y/o tenencia de la tierra, se fijan fechas razonables para su ratificación y la población beneficiada aprovecha las condiciones de paz y certeza jurídica para el desarrollo de su economía
		Porcentaje de superficie pacificada	Actas de Comité del programa en poder de la Dirección del mismo	
<b>Propósito</b>	Los conflictos sociales agrarios son solucionados (Las partes convienen satisfactoriamente)	Porcentaje de conflictos sociales agrarios atendidos y solucionados	Actas del Comité del programa en poder de la Dirección del mismo	Existen los recursos presupuestales suficientes, las partes en conflicto aceptan la oferta institucional, los conflictos se resuelven a través de la firma de un convenio que concilia la controversia por la posesión y/o tenencia de la tierra, se fijan fechas razonables para su ratificación y la población beneficiada aprovecha las condiciones de paz y certeza jurídica para el desarrollo de su economía
<b>Componentes</b>	Contraprestaciones otorgadas para la solución de los conflictos agrarios	Porcentaje de conflictos sociales agrarios resueltos con la entrega de una contraprestación	Actas de Comité del programa en poder de la Dirección del mismo	Existen los recursos presupuestales suficientes, las partes en conflicto aceptan la oferta institucional, los conflictos se resuelven a través de la firma de un convenio que concilia la controversia por la posesión y/o tenencia de la tierra, se fijan fechas razonables para su ratificación y la población beneficiada aprovecha las condiciones de paz y certeza jurídica.
<b>Actividades</b>	Elaboración de diagnósticos de los conflictos sociales agrarios para su atención y solución	Porcentaje de diagnósticos elaborados de los conflictos atendidos y solucionados	Diagnósticos de los conflictos elaborados por los GAE y las Representaciones Agrarias en los estados	Que exista la información disponible en las diferentes fuentes de información.
	Integración de expedientes en su primera fase, de los conflictos atendidos y solucionados, para ser aprobados por el Comité del Programa, de acuerdo a lo establecido en los Lineamientos de Operación	Porcentaje de expedientes integrados para su aprobación en el ICOMAC	Archivos, registros y reportes del Departamento	

### 5.1.3. Estimación y análisis de indicadores basados en proyectos productivos apoyados en 2010. Línea base 2009 y cambios observados en 2011

#### 5.1.3.1. Indicador Empleo e Ingreso

Con este indicador se mide el grado de integración de las mujeres y los hombres a la vida productiva. Se consideran cuatro tipos de actividades: a) empleo en la unidad de producción rural (UPR), b) empleo fuera de la UPR, c) trabajo asalariado y d) trabajo en el proyecto productivo apoyado por FAPPA (Tabla 13)

Línea de base 2009 comparada contra la situación en 2011

**Tabla 13**

**Porcentaje de mujeres y hombres que realizan actividades productivas**

Actividades Productivas	2009	2011	2009	2011	Brecha de género por ingreso anual:	
	Mujeres		Hombres		2009	2011
Autoempleo en la UPR	41.1	46.5	42.8	41.9	-0.04	-0.11
Autoempleo fuera de la UPR	23	21.4	31.5	32.4	-0.27	-0.34
Trabajo asalariado	17.7	16.6	65.8	59.9	-0.73	-0.72
Trabajo en el Proyecto	-	52	-	67.1	-	-0.22
No realizan actividades productivas	25	18.6	4.9	1.8		

*Fuente: Encuesta de Evaluación, 2012*

*Nota: los porcentajes suman más de 100 porque las y los beneficiarios realizan más de una actividad productiva.*

Como podemos observar en la tabla 13, las mujeres y hombres apoyadas/os no presentaron diferencias en la tasa de participación en actividades productivas, todas y todos tenían empleo antes de su participación en el programa. La participación en el proyecto productivo implicó cambios en las diferentes actividades. En el caso de los hombres se registró una contracción importante en el trabajo asalariado de los hombres (-5.9%); en las mujeres también se observa el mismo comportamiento para el trabajo asalariado, aunque el porcentaje fue menor (-1.1%). El empleo en la UPR tuvo una reducción menor (-0.9%) entre los hombres, en el caso de las mujeres el comportamiento fue positivo ya que una ligera proporción (5.4%) se integró a las actividades de empleo en la UPR. El empleo en actividades fuera de la UPR aumentó en menor proporción (0.9%) entre los hombres, en el caso de las mujeres hubo una disminución (-1.6%).

Tanto para la población de hombres como de mujeres, disminuyó la proporción de personas que se encontraban “sin realizar actividad productiva”. En el caso de los hombres decreció en un -3.1%, quedando únicamente 1.8% de la población sin trabajo remunerado. Para las mujeres el cambio fue mucho más significativo: de 25% de la población que en 2009 “no realizaba actividad productiva”, en 2011 las mujeres en esta condición fue de 18.6%, es decir, se redujo 6.4%.

El Programa está dirigido preferentemente a personas de escasos recursos que habitan en núcleos agrarios que se encuentran en zonas de alta marginación, alto grado de intensidad migratoria, zonas Indígenas, localidades CEC, entre otras características.

Las brechas entre la población han tenido cambios en su mayoría negativos, es decir, las brechas se han incrementado en todas las actividades generadoras de ingreso y son

adversas a las mujeres. La más significativa sigue siendo en el “trabajo asalariado”, seguida de la del “empleo fuera de la UPR”. En el caso de los proyectos productivos se aprecia una brecha significativa de -0.22 adversa a las mujeres, aunque en ambos casos es significativa la proporción de jóvenes que no está trabajando en su proyecto productivo, pero las mujeres continúan siendo las que menos participación tienen en el ámbito productivo.

A pesar de algunos avances importantes, las cifras evidencian que aún existe el reto para lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la participación en el desarrollo y en el nivel de bienestar. Se observa que las mujeres continúan enfrentando múltiples formas de discriminación en el mercado de trabajo. Así mismo, las mujeres del medio rural recurren a proyectos productivos, microempresas, grupos solidarios, venta por catálogo, cooperativas, empresas familiares y otro tipo de trabajo remunerado que les permita tener mayores recursos económicos. Los hombres también diversifican sus actividades, pero el ingreso y las posibilidades de ingresar al mercado laboral formal son mayores.

A diferencia de los hombres, las mujeres tienen que realizar una multiplicidad de actividades simultáneas para sobrevivir. La incorporación de las mujeres en el trabajo productivo ha provocado sobrexplotación, pues más del 36% de ellas trabaja más horas de las acostumbradas en el hogar y la ayuda que reciben de otras personas, así como la redistribución de las tareas al interior del grupo doméstico, es mínima.

El ingreso derivado del empleo es un indicador que revela la situación prevaleciente en cuanto al grado de incorporación a las actividades productivas y las condiciones bajo las cuales las mujeres y los hombres realizan tal incorporación. En el ingreso se resumen las dotaciones de capacidades y recursos con los cuales cada sexo se desempeña productivamente.

En el caso de la población apoyada de proyectos FAPPA, se consideran las cuatro fuentes de ingreso por actividades productivas analizadas en el indicador de empleo. Los montos de ingreso corresponden al ingreso bruto anual en cada actividad.

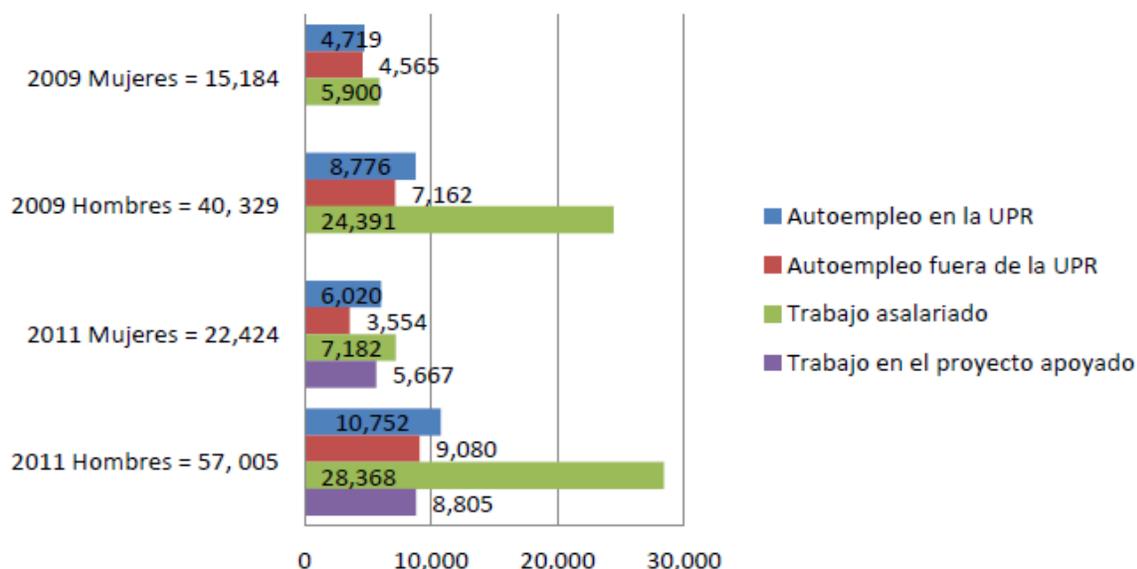
Línea de base 2009 contra situación en 2011

En el 2009 y 2011 el ingreso bruto anual de los hombres apoyados por proyectos productivos registró un incremento del 29.2%; en el caso de las mujeres el aumento fue de 32.2%. Aun cuando hubo un aumento de ingresos en las cuatro fuentes investigadas, sus ingresos están significativamente por debajo de lo que ganan los hombres.

Estos incrementos en el ingreso de las mujeres y hombres se vieron reflejados en una mayor contribución al ingreso familiar. Esto es más significativo en el caso de las mujeres: en 2009 aportaban el 26.5% del ingreso familiar, en tanto que en 2011 esa proporción se incrementó al 32.9%; en el caso de los beneficiarios varones su aportación al ingreso familiar pasó del 70.2% al 70.3% en el mismo lapso (Figura 7).

**Figura 7**

**Ingreso Bruto anual de mujeres y hombres participantes en el FAPPA 2009 – 2011**



*Fuente: Encuesta de Evaluación, 2012.*

La brecha de género en el ingreso es muy significativa, por cada peso de ingreso que perciben los beneficiarios hombres en las distintas actividades productivas, las mujeres solo percibían 38 centavos en 2009 y 39 centavos en 2011. La brecha más aguda se presenta en el caso del trabajo asalariado, en el cual el ingreso de las mujeres es apenas una cuarta parte del percibido por los hombres (Tabla 14).

**Tabla 14**

**Brechas de género por actividades productivas e ingreso anual**

Actividades productivas	2009	2011
Trabajo Asalariado	- 0.76	-0.75
Autoempleo en la UPR	- 0.44	- 0.46
Autoempleo fuera de la UPR	- 0.60	-0.36
Trabajo en el Proyecto		-0.35
Ingreso Total	-0.62	-0.61

*Fuente: Encuesta de Evaluación, 2012*

En los ingresos derivados del proyecto productivo la disparidad entre mujeres y hombres puede estar dada por el hecho de que, aun cuando ambos reciben el mismo tipo de incentivos de parte del Programa, las mujeres se ven limitadas a asignar un mayor tiempo a la atención de su proyecto en vista de que existe clara inequidad hacia las mujeres en la distribución asimétrica del trabajo doméstico y cuidado de la familia. Este fenómeno es referido en la literatura sobre perspectiva de género como un caso de “trampa de la productividad”, en el que el esfuerzo de la política pública puede verse frustrado por condiciones preexistentes que limitan la efectividad de los programas dirigidos a promover una mayor equidad e igualdad de género.

Del total de la población que ha sido beneficiada por el proyecto FAPPA en 2010 únicamente 60% está obteniendo ingresos por participar en éste. En la población de mujeres sólo 52% recibe ingresos por parte del proyecto, mientras que en los hombres el porcentaje es 67%. Nuevamente se observa que la proporción de hombres beneficiados por el trabajo en el proyecto es mayor que en las mujeres (Tabla 15).

**Tabla 15**

**Porcentaje de la población del FAPPA que recibe ingresos por el proyecto 2012**

<b>% de la población que participa en FAPPA que recibe ingresos por el proyecto:</b>	<b>60</b>
<b>% de la población femenina que participa en FAPPA que recibe ingresos por el proyecto:</b>	<b>52</b>
<b>% de la población masculina que participa en FAPPA que recibe ingresos por el proyecto:</b>	<b>67</b>

*Fuente: Encuesta de Evaluación, 2012*

En el ingreso anual proveniente de “otras fuentes”, las mujeres tienen mayores ingresos que los hombres. La principal fuente son “pensiones”, seguido de las remesas internacionales, apoyos de gobierno y apoyos familiares. En 2009 el monto total de ingreso por “otras fuentes” para las mujeres fue de 18,155 y en 2011 pasó a 14,128 pesos. Para los hombres el cambio fue de 3,286 a 3,356 pesos.

Los ingresos por otras fuentes en el rubro de “remesas internacionales” para el año 2011 sufrieron un significativa caída, debido a que en ese año las remesas se redujeron por la crisis económica. En la fuente “apoyos de gobierno” el principal apoyo fueron las transferencias del Programa Oportunidades, que centra la atención en las madres de familia.

Los ingresos por otras fuentes remarcan la desigualdad de las mujeres en el mercado laboral ya que el envío de remesas señala que son los esposos o parejas de ellas quienes salen a trabajar y ellas administran los recursos enviados. En general, el que los hombres

no reciban ingresos por otras fuentes se debe a que son ellos los proveedores del grupo doméstico y quienes trabajan para mantener a sus miembros.

Las desigualdades que se encontraron en el trabajo, y por consiguiente en el ingreso, son de las más importantes a atender. Si se aspira a que exista mayor equidad entre la población beneficiaria es necesario que las mujeres accedan a mejores trabajos e igualmente remunerados, con prestaciones y una redistribución de la carga de trabajo reproductivo con sus esposos o parejas. Su participación en el proyecto también debe ser en las mismas condiciones.

#### **5.1.3.2. Indicador Empoderamiento (jurídico, político, económico, social y familiar)**

El empoderamiento es un concepto estrechamente ligado a la igualdad, la dignidad, la libertad y la no discriminación de las personas, así como al desarrollo humano, social, económico, político y cultural de individuos y colectividades, y a la vigencia y goce de los derechos humanos.

El empoderamiento es un proceso de largo aliento, transformador y progresivo en el que intervienen diversos elementos y ocurre en dimensiones y espacios variados. Se trata de identificar, recuperar y desarrollar el poder de decisión, de actuación y de influencia, e identificarse como personas o colectividades sujetas de derechos y, por ende, con el derecho a cambiar las condiciones que inhiben su desarrollo.

El empoderamiento es un proceso a través del cual las personas a quienes se les ha negado la habilidad para tomar decisiones (o que perdieron el poder para tomarlas) adquieren (o readquieren) tal habilidad.

El empoderamiento se refiere a los procesos a través de los cuales las personas adquieren conciencia de sus propios intereses y de cómo éstos se vinculan con los de los demás, con el fin de participar e influir desde una posición de mayor fuerza en la toma de decisiones.

Desde la perspectiva de género, el empoderamiento debe considerar intrínsecamente las desigualdades entre mujeres y hombres, basadas en la diferencia sexual y la construcción social genérica, que las legitiman. Estas desigualdades colocan a las mujeres en desventaja frente a los varones, por ello, el empoderamiento para las mujeres debería empezar a construirse desde dentro y, a partir de ahí, mejorar las capacidades de los desempoderados y actuar colectivamente a favor de sus propios intereses prácticos y estratégicos.

Este indicador hace referencia a la capacidad de las mujeres y los hombres para definir sus propios objetivos de acuerdo a sus valores y tener la posibilidad de elegir e influir en las decisiones que afectan su vida. En esta investigación se hace referencia a cuatro tipos o ámbitos de empoderamiento: político, económico, social y familiar. Al igual que en otros indicadores, en el empoderamiento se busca conocer qué cambios ha habido entre los beneficiarios de proyectos productivos en cada uno de estos ámbitos.

Una primera cuestión es el conocimiento mismo del término “empoderamiento”. En los hombres participante del proyecto FAPPA se observó un cambio significativo entre 2009 y 2011, ya que de 13.1% de la población que conocía ese concepto en 2009, para 2011 se incrementó a 23.7%. En el caso de las mujeres el cambio fue menos significativo, en 2009 solamente el 6.9% de las beneficiarias conocía este término, en tanto que para 2011 la proporción se elevó a 13.1%.

Considerando el carácter multifactorial y multidimensional del empoderamiento, en este apartado se planteó abordar el empoderamiento en cinco ámbitos diferentes: el jurídico, el político, el económico, el social (SERNAM y ACDI, 1998) y el empoderamiento en el ámbito familiar.

#### **5.1.3.2.1. Empoderamiento jurídico**

El empoderamiento jurídico se refiere al conocimiento y ejercicio de los derechos de las personas en el contexto de derechos humanos en general, como por ejemplo, a la educación, al empleo, a la vivienda, a la igualdad, a la alimentación, a la vida, a la información, a la petición, a ser libres, etc. y, en particular, en el contexto de derechos y obligaciones que adquieren al participar en el FAPPA.

El empoderamiento político alude al goce y ejercicio de los derechos políticos en su participación en procesos electorales, tanto en la emisión del voto de manera libre como en la participación como candidatas(as) a puestos de elección popular (regidoras, síndicas, etc.). Ello está relacionado con el grado de participación en espacios de toma de decisiones y en el grado del ejercicio de su ciudadanía.

En el empoderamiento económico, además de considerar el acceso a fuentes de ingresos propios, se determinó incorporar lo relacionado con el acceso y control de recursos económicos y productivos, como la tierra, la vivienda, los servicios crediticios y otros bienes productivos.

Los conceptos de acceso y control son categorías de análisis que permiten identificar las desigualdades entre las mujeres y hombres respecto de su participación, utilización y beneficios de recursos productivos, los que devienen en empoderamiento y desarrollo humano. El acceso se refiere a la posibilidad de participación, utilización y beneficio de los recursos. El control se refiere al dominio, la propiedad y el poder de decisión sobre ellos. En algunos casos las mujeres pueden tener acceso (la posibilidad de usar) a un recurso como la tierra y tener limitado control sobre ésta; por ejemplo no pueden decidir sobre su venta o alquiler.

El empoderamiento social también alude al acceso, participación y utilización de recursos relacionados con capacidad de liderazgo, de organización y de asociación de las personas para promover acciones que respondan a sus intereses.

El espacio doméstico se consideró otro plano del empoderamiento que está vinculado con las relaciones entre quienes integran la familia y el equilibrio de poder al interior de ésta.

Línea de base 2009 contra la situación en 2011

### 5.1.3.2.2. Empoderamiento político

En el ámbito político, el empoderamiento se expresa en dos sentidos. Por una parte, en la participación libre en procesos electorales o en la elección de asambleas comunitarias y, por otra parte, en la participación como candidatos (as) a algún cargo de elección.

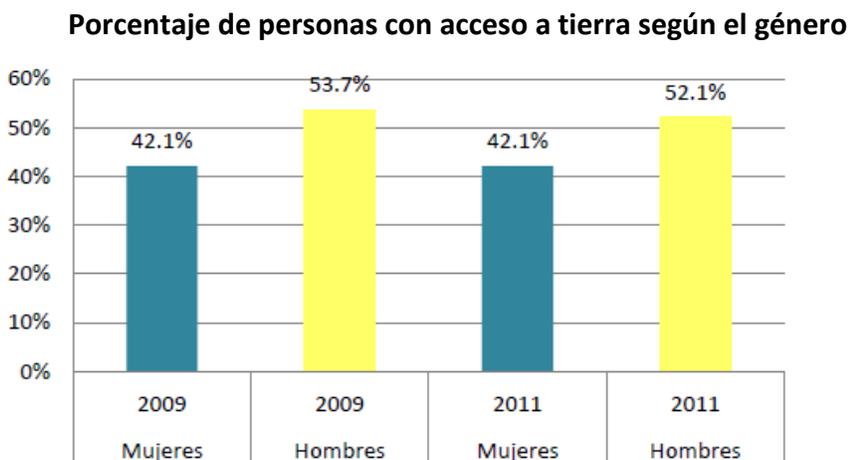
En el primer caso, una gran proporción de las mujeres (85.7%) votaron libremente en 2009 y para 2011 el porcentaje aumentó ligeramente, a 87%. En el caso de los hombres, en 2009 el 87% votó libremente y para 2011 aumentó la proporción a 95.5%, es decir, casi toda la población. Respecto de su participación como candidatos (as) a cargos de elección, el porcentaje de mujeres se mantuvo en 2009 y 2011 en 3.9% del total. La participación de los hombres es menor que la de las mujeres, en 2009 únicamente 1.4% de la población masculina participó en contiendas de elección popular y para 2011 tuvo un crecimiento ligero (2.2%).

### 5.1.3.2.3. Empoderamiento económico

El empoderamiento económico puede analizarse por el grado en el que las personas tienen el acceso y control a recursos clave como la tierra, los bienes productivos y la vivienda. El programa FAPPA atiende a mujeres y hombres que no cuentan con derechos agrarios para la participación en actividades productivas que les generen empleo e ingreso. Esta evaluación indagó sobre el acceso que tiene la población apoyada al recurso de la tierra, aun si tener el control o la titularidad.

En 2009 y 2011 el número de mujeres con acceso al recurso tierra mantuvo el mismo porcentaje, 42.1%. En el caso de los hombres, en 2009 el 53.7% tenía acceso a la tierra y en 2011 hubo una ligera disminución, a 52.1%. La brecha de género en el acceso a la tierra se mantuvo casi sin cambio en los dos años. En 2009 la brecha era de 11.6 puntos porcentuales y para 2011 fue de 10 puntos. En términos porcentuales, las diferencias entre la proporción de mujeres y de hombres con acceso a la tierra pasaron de 21.6% a 19.2% (Figura 8).

Figura 8

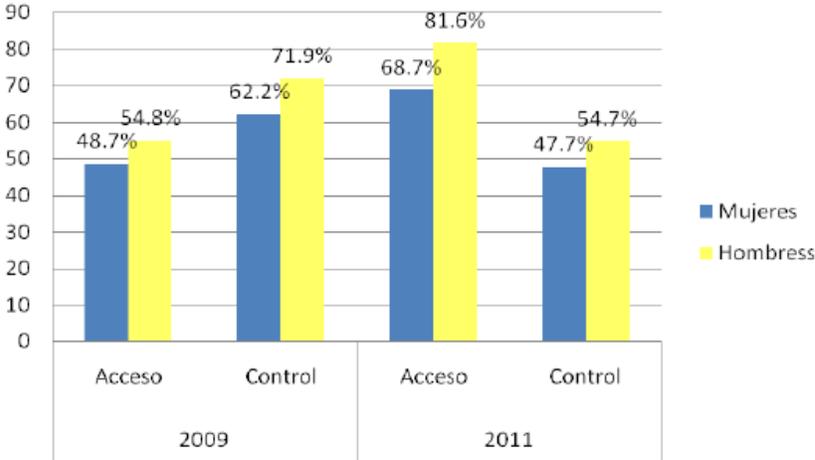


El acceso a la tierra de menos del 50% de la población de mujeres participantes en el programa FAPPA da cuenta de que este acceso sigue siendo precario para las mujeres por condicionamientos culturales y políticas discriminatorias determinadas por el patriarcado, en condiciones en que este recurso es clave para varios tipos de proyecto.

Otro recurso que forma parte del empoderamiento económico es el acceso y titularidad sobre los bienes productivos. En el acceso hubo una notable ampliación en la brecha de género: mientras en 2009 el 54.8% de los hombres tenía acceso a bienes para la producción y en las mujeres ese porcentaje era del 48.7%, es decir, una brecha en contra de las mujeres de 6 puntos porcentuales, para 2011 la brecha en el acceso a bienes productivos aumentó a 12.9 puntos. El porcentaje de mujeres con acceso a bienes productivos aumentó a 68.7%, pero en los hombres el aumento fue más significativo a 81.6% (Figura 9).

**Figura 9**

**Acceso Y titularidad a los bienes productivos**



*Fuente: Encuesta de la evaluación, 2012*

En términos porcentuales, la brecha de género en el control de los bienes disminuye ligeramente de 2009 a 2011. Esta situación que enfrentan las mujeres es grave ya que el acceso y control de los recursos productivos determinan la situación socioeconómica de las mujeres rurales, son fundamentales para la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida (FAO, 2008). Aun cuando la brecha no es tan significativa en número absoluto, el sólo hecho de que las mujeres no accedan a esos recursos representan menos posibilidades para el desarrollo (Tabla 16).

**Tabla 16****Brecha de género en el acceso y control de los recursos**

	2009	2011
Brecha de género en el acceso a bienes productivos	- 11.1%	- 15.8%
Brecha de género en el control y titularidad a bienes productivos	-13.5%	-12.8%

*Fuente: elaboración con base en los resultados de la Encuesta de la evaluación 2012*

Finalmente, en el empoderamiento económico otro elemento relevante es la titularidad y control de la vivienda habitada por las mujeres y hombres participantes del programa. Al respecto, se aprecia una leve disminución entre la situación antes (2009) y después (2011) de implementar el proyecto productivo. En ambos años, se observa una ligera brecha de género, para 2009 el 31.1 % de los hombres tenían la titularidad de la vivienda y las mujeres solo el 27.2% (-12.5%). Para 2011 hubo un ligero aumento, pasando al 35.5% en el caso de los hombres y 31.1% para las mujeres (-12.4%). (Tabla 17).

**Tabla 17****Brecha de titularidad y control de la vivienda**

	2009	2011
Brecha de género de la titularidad y control de la vivienda:	- 12.5%	- 12.4%

*Fuente: elaboración con base en los resultados de la Encuesta de la evaluación 2012*

**5.1.3.2.4. Empoderamiento social**

El empoderamiento social de las personas puede analizarse a partir de su participación en organizaciones de cualquier tipo, sean éstas de alcance local, regional y nacional. También es importante el análisis sobre su participación en los proyectos productivos impulsados por el Programa, como una forma de construcción de capital social.

En el primer caso, las mujeres tienden a involucrarse más en algún tipo de organización. En 2009 el 10.2% del total de beneficiarias participó en alguna organización, básicamente de tipo local; para 2011 esa proporción se elevó hasta un 13.2%. Los hombres tuvieron una ligera disminución en cuanto a su participación al pasar de 14.9% en 2009 a 11.5% en 2011, también se trataba, en general de organizaciones de tipo local (Tabla 18).

Tabla 18

Principales características de la participación en las organizaciones, según el género

	2009		2011	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Participación en organizaciones	10.2 %	14.9 %	3.2 %	11.5 %
Alcance de la organización: Local	74.6	45 %	67.1	58%
Puesto ocupado	100 % socias	88.2 % socios 11.8 % Presidentes	100 % socias	100 % socios

Fuente: elaboración con base en los resultados de la Encuesta de la evaluación 2012

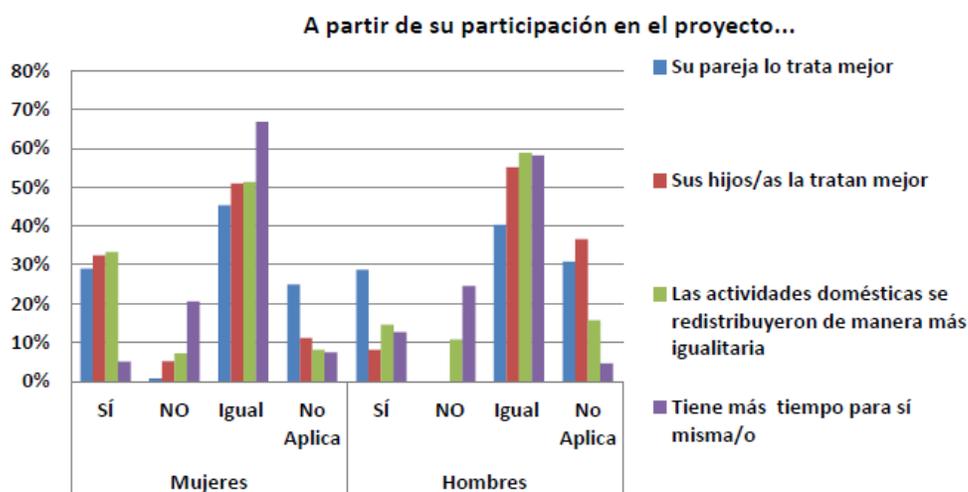
5.1.3.2.5. Empoderamiento familiar

La participación en los proyectos productivos también ha tenido efecto en la esfera familiar de cada uno de los beneficiarios y beneficiarias. Ello se puede observar por el trato que les dispensan su pareja e hijos como resultado de tal participación, así como por el probable efecto sobre la distribución más igualitaria del trabajo doméstico y por la disponibilidad de más tiempo para sí misma (o).

En general, se observa que a raíz de su participación en los proyectos, una mayor proporción de mujeres reciben mejor trato de parte de su pareja y de sus hijos. También es notoria la proporción de mujeres que ha redistribuido de forma más igualitaria las actividades domésticas, aunque es menor la proporción de mujeres que ahora tienen más tiempo para sí mismas, esto último como resultado de la triple carga de trabajo que les significa atender a la familia, trabajar en su proyecto y trabajar en alguna otra actividad que le genere ingreso (Figura 10).

Figura 10

Calidad de trato recibido por las beneficiarias(os) de parte de su pareja e hijos



Fuente: Encuesta de la evaluación, 2012

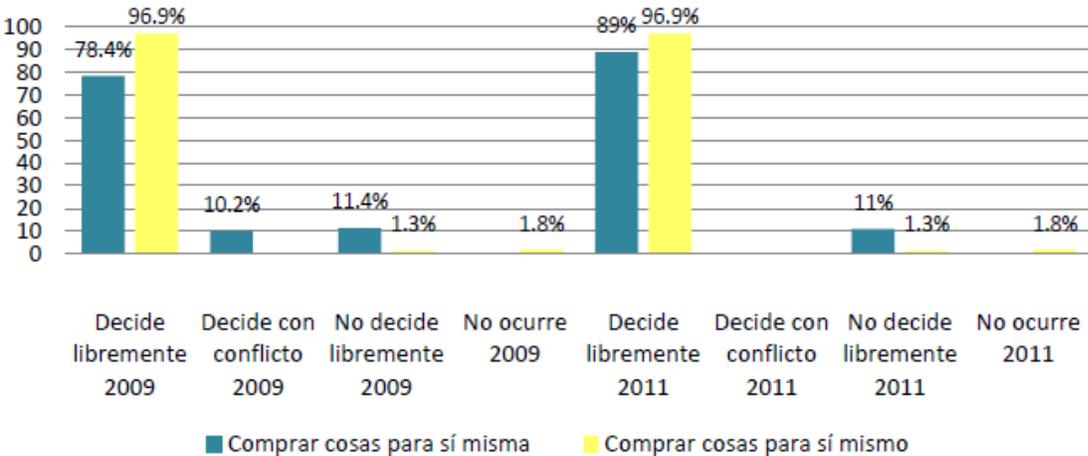
Dentro del grupo doméstico existen esferas de consumo, producción e inversión en las que se toman decisiones sobre el trabajo y la distribución de los recursos. Un factor determinante en la toma de decisiones es la independencia económica que obtienen las mujeres a través de un ingreso por su participación en el proyecto.

Los datos muestran que para el caso de los hombres no hubo ningún cambio en la libertad de comprar cosas para sí mismo o de salir a trabajar por una remuneración. Esto aparece como algo natural, como consecuencia de que a ellos se les reconoce como “jefes de familia,” condición que conlleva a que sean quienes salen de casa para trabajar en una actividad remunerada y toman las decisiones acerca de cómo, cuándo y en qué gastar los recursos.

Las mujeres cuentan una historia diferente. En 2009, solamente 78.4% de las mujeres participantes en el Programa tenía la libertad de comprarse cosas; en 2011, ya con la participación en su proyecto productivo, el porcentaje subió a 89%, es decir, hubo un cambio significativo del 10.6% de la población. Esto puede deberse a que el ingreso generado permite a estas mujeres tener un margen de autonomía con respecto a los gastos de la casa. También, porque aumentó el sentido de dignidad frente a sí mismas, porque ya no están solamente a expensas del esposo o pareja (Figura 11).

**Figura 11**

**Porcentaje de mujeres y hombres que tienen libertad para comprar artículos por sí mismos**



*Fuente: Encuesta de la evaluación, 2012*

En cuanto a la libertad para salir a trabajar por un trabajo remunerado, los hombres casi en su totalidad de la población (95.1%) toman la decisión libremente tanto en 2009 como en 2011. Por su parte, las mujeres presentan limitaciones en este sentido. En 2009 sólo 64.9% podía tomar libremente esta decisión; situación que presentó un ligero cambio en 2011, subiendo a 67%. El hecho de que muchas mujeres no tengan poder decisión en este

aspecto es una limitante severa para su desarrollo, participación y aportación en el proyecto (Figura 12).

**Figura 12**

**Porcentaje de mujeres y hombres que tienen libertad para decidir trabajar por una remuneración fuera del hogar**



*Fuente: Encuesta de la evaluación, 2012*

**5.1.3.3. Indicador Equidad de Género**

La construcción de un Índice de Equidad de Género (IEG) en los programas de fomento de la Secretaría de la Reforma Agraria, y del FAPPA en lo particular, es una propuesta metodológica que busca reflejar de manera integrada el comportamiento de algunos de los indicadores presentados anteriormente, tanto en la situación de Línea de Base (2009), como en la del año de estudio (2011), es decir, antes y después de la implementación de los proyectos productivos impulsados por el Programa en el año 2010.

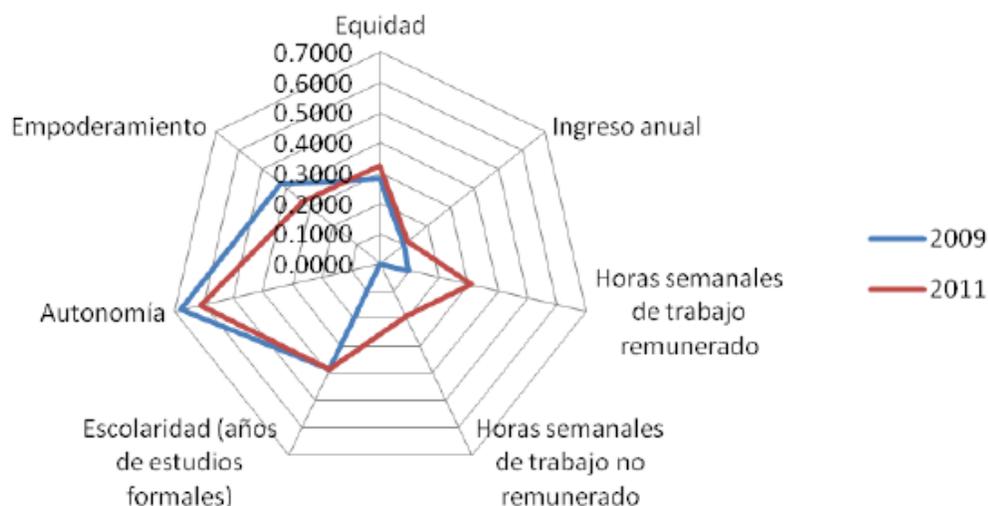
Los indicadores considerados para la construcción del IEG son:

- Ingreso anual, medido por los promedios de ingreso anual.
- Uso del tiempo en actividades de género, medido por las horas semanales dedicadas al trabajo remunerado y al trabajo no remunerado.
- Escolaridad, medida en años de estudio formal.

Las principales ventajas del IEG se refieren a que es un índice general que expresa el avance de la equidad de género, lo que permite comparar los avances entre los programas de la SRA, además las diferentes etapas de cálculo proporcionan información específica del adelanto de los grupos por sexo respecto a cada componente.

El IEG toma valores en el rango 0 a 1, en el que 0 representa la inequidad absoluta y 1 la equidad absoluta. En la siguiente gráfica se presenta el comportamiento de cada uno de los componentes y su resultante en un índice compuesto (equidad) que es el promedio simple de estos (Figura 13).

**Figura 13**  
**Índice de Equidad de Género**



Fuente: Elaboración V Informe Ejecutivo del Programa.

En general, la situación después de la implementación de los proyectos productivos (año 2011) indica avances relativos hacia la equidad en cada uno de los vectores de análisis y, por tanto, en el índice de equidad, de manera más acusada en el caso del trabajo remunerado y su correlato en ingreso; en el trabajo no remunerado también hay una ganancia en equidad; finalmente, en el caso de la escolaridad no hay cambios en la equidad, debido a que es un lapso muy corto en el que se está observando el cambio. Lo relevante de las variaciones en los componentes de autonomía y empoderamiento disminuyeron, esta situación es relevante principalmente porque ambos indicadores están relacionados para el desarrollo y toma de conciencia de las mujeres. En la siguiente tabla se observan las variaciones en cada componente del IEG (Tabla 19).

**Tabla 19**  
**Variaciones en componentes del Índice de Equidad de Género**

	2009	2011	Variación	Evaluación
<b>Equidad</b>	0.2821	0.3248	0.0426	Mejóro la equidad de género
<b>Ingreso anual</b>	0.1035	0.1183	0.0148	Mejóro la equidad de género
<b>Horas semanales de trabajo remunerado</b>	0.0991	0.3088	0.2097	Mejóro la equidad de género
<b>Horas semanales de trabajo no remunerado</b>	0.0014	0.1933	0.1919	Mejóro la equidad de género
<b>Escolaridad (años de estudios formales)</b>	0.3871	0.3871	0.0000	Estática la equidad de género
<b>Autonomía</b>	0.6793	0.6102	-0.0691	Disminuyó la equidad
<b>Empoderamiento</b>	0.4225	0.3310	-0.0914	Disminuyó la equidad

Fuente: Elaboración V Informe Ejecutivo del Programa.

#### 5.1.4.1. Indicadores de resultados

Enseguida se observa el cumplimiento de los indicadores para el 2010, el análisis se realizó en función de la línea base 2008.

##### 5.1.4.1.1. Incremento del ingreso de los habitantes de Núcleos Agrarios

**Tabla 20**  
**Porcentaje de incremento del ingreso de los habitantes en Núcleos Agrarios**

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	2008	Anual	6.02	13.06	13.06

*Fuente: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010 – 2011.*

##### 5.1.4.1.2. Proyectos Productivos activos a un año de haber sido aprobados.

**Tabla 21**  
**Porcentaje de Proyectos Productivos activos a un año de haber sido aprobados.**

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	2009	Anual	70.99	83.19	78.01

*Fuente: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010 – 2011.*

#### 5.1.4.2. Indicadores de Servicios y de Gestión

De igual forma se refiere 3 indicadores de Servicio y de Gestión obtenidos del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011

##### 5.1.4.2.1. Proyectos apoyados en el ejercicio 2009 que están localizados en Núcleos Agrarios.

**Tabla 22**  
**Porcentaje de Proyectos apoyados en el ejercicio 2009 que están localizados en Núcleos Agrarios**

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor
Porcentaje	2009	Mensual	100.00	131.00	ND

*Fuente: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010 – 2011.*

#### 5.1.4.2.2. Grupos de beneficiarios capacitados

**Tabla 23**  
**Porcentaje de grupos de beneficiarios capacitados**

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	2009	Mensual	75.98	136.03	97.81

*Fuente: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010 – 2011.*

#### 5.1.4.2.3. Proyectos Productivos supervisados

**Tabla 24**  
**Porcentaje de Proyectos Productivos supervisados**

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	2009	Mensual	76.02	99.59	99.81

*Fuente: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010 – 2011.*

Como pudimos observar anteriormente en el 2010 los indicadores superaron sus metas, pues se pudo apoyar a un 41% más de los proyectos programados y más de un 83% de los proyectos productivos se encontraban activos a un año de haber sido apoyados. En igual medida se capacito previo a la entrega de los recursos a un 31% más de los grupos programados para capacitar. Por su parte se supervisaron el 99.59% de los proyectos programados a supervisión. Mientras tanto el aumento de ingreso asociado al programa se mantuvo en 13.06%.

En el 2011 se implemento el Sistema de Captura de Proyectos Productivos para hacer más eficiente en tiempo y recursos el proceso de recepción y evaluación técnica de los proyectos que soliciten apoyo. Adicionalmente, se trazo el esquema de supervisión de los proyectos en su etapa previa, de seguimiento y especial. El programa diseño el plan de trabajo y metas de ejecución de presupuesto anual; programo los recursos de capacitación para los beneficiarios y cambio las ponderaciones de las zonas vulnerables para la focalización de los recursos en las aéreas más vulnerables.

## 6. CAPITULO SEIS

### RESULTADOS Y DISCUSION

A continuación se comentan los resultados de los factores e indicadores analizados en el apartado anterior, a fin de entender la evolución del Programa.

#### 6.1. Resultados referentes al objetivo del Programa FAPPA

El problema o necesidad que busca resolver el FAPPA está determinado y redactado como un hecho negativo que puede ser revertido por el Programa, pues así se vislumbró la existencia de escasas condiciones entre la población rural no posesionaria de tierras para desarrollar actividades productivas.

Aunque el documento mencionado no define la población que padece el problema sí lo hace el documento “Definición de la población objetivo y temporalidad del FAPPA” realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 2009. Sin embargo, ninguno de los documentos del programa define el plazo para la revisión o actualización del problema que se busca atender.

La población potencial son los habitantes de Núcleos Agrarios sin derechos agrarios. Aunque definida y cuantificada, la población potencial no es exclusiva del FAPPA el subconjunto de las mujeres es compartido con el Promusag, pues existen dificultades para separar sus poblaciones dadas las características de ambos programas. La SRA tiene mecanismos para que los beneficiarios no se dupliquen en un mismo año o que una misma persona reciba más de un apoyo en un periodo de 5 años, por lo que son complementarios y no duplican funciones en el mediano plazo.

El FAPPA elaboró la matriz de indicadores que identifica las causas del problema principal entre las que destacan: la baja capacidad técnica, la incapacidad de la gestión rural para los beneficios públicos y que no hay facilidad de acceso a financiamiento, que se derivan de otras causas como la inequidad de género, la deserción escolar, la dependencia de intermediarios, la burocracia y la normatividad. Entre los efectos inmediatos del problema se menciona el subempleo, la deficiente generación de ingresos, la presión social por la tierra, el clientelismo y el caciquismo político. De los anteriores se derivan otros efectos que conforman el conjunto de problemas.

La SRA no ha definido en algún documento oficial el plazo para la revisión y actualización del diagnóstico del problema, recordemos que; dicho plazo debe estar alineado a la disponibilidad de la información del censo ejidal, fuente para la cuantificación de la población potencial, que en principio debe levantarse cada diez años. Sin embargo, es importante aclarar que la normatividad actual, aunque señala que se deberán discutir los cambios previsibles en la magnitud o características de la población objetivo, no define el plazo para su revisión y su actualización, aunque es recomendable la revisión de la información disponible para ello en el mediano plazo para no generar programas inamovibles.

Como hemos podido observar anteriormente, el presupuesto asignado al Programa ejercicio tras ejercicio ha sido castigado por parte del ejecutivo federal, esto además de limitar el número de beneficiarios y proyectos apoyados, impide contar con evaluaciones externas que midan el impacto del programa en los hombres y mujeres beneficiados.

La justificación teórica del Programa fue realizada por el CIDE en un documento, donde se cuantifica y georreferencia a los beneficiarios potenciales del FAPPA, además se presenta una breve propuesta de marco teórico para el mismo, desarrollado en tres niveles. El primero es la justificación del diseño e implementación de políticas sociales como una intervención deliberada del Estado para reducir la pobreza por medio de una redistribución de recursos. El segundo alude al PND, el PSDA y las ROP para identificar los criterios y objetivos formalmente reconocidos que justifican y dan forma a los principios y el objeto de esta intervención gubernamental. El tercero desarrolla una propuesta metodológica para cuantificar a los beneficiarios del programa y establecer la temporalidad de los beneficios. En este nivel convergen diversos problemas detectados en los dos anteriores, con implicaciones no menores. La focalización de los beneficiarios potenciales debe ceñirse a criterios que no necesariamente pueden ser armonizados entre sí, ya sea la persecución de objetivos relacionados con la eficiencia o bien los concernientes con la búsqueda de condiciones de equidad. Esto representa dificultades no solamente de método sino para la operación del programa e implica, por ello, buscar una toma de decisiones que, al menos en teoría, las ROP contribuirían a solventar.

El documento recupera de las ROP (sin mencionar ni importar de qué año) que el problema que el FAPPA busca atender es: coadyuvar a la superación de la pobreza en núcleos agrarios, preferentemente, aquella que afecta a las personas mayores de edad que habitan en esas zonas. Siguiendo ese problema el documento construye su justificación teórica. Las ROP de 2013 no tienen referencia al problema citado en el documento del CIDE.

El problema central de la MIR debería ser la existencia de escasas condiciones entre la población rural no posesionaria de tierras para desarrollar actividades productivas.

Con definiciones diferentes de la problemática que se busca resolver no es posible decir que exista congruencia entre éstas, por lo que sería mejor realizar un diagnóstico en el que se defina el problema que el FAPPA busca atender y se sustente teórica o empíricamente el tipo de intervención que se llevará a cabo, e incluir el problema en las ROP.

Además, no se ha recolectado evidencia nacional ni internacional de los efectos positivos atribuibles a los apoyos otorgados a la población objetivo y de que la intervención sea más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.

## **6.2. Resultados referentes a la contribución del Programa a los objetivos nacionales y sectoriales**

El propósito del Programa debería estar vinculado con los objetivos del programa Sectorial, Especial o Institucional. Esto bajo la consideración de uno: la existencia de

conceptos comunes entre el propósito y los objetivos del Programa Sectorial, y dos: que el logro del propósito aporta al cumplimiento de algunas metas y objetivos del Programa Sectorial, Especial o Institucional.

El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del propósito con los objetivos del programa Sectorial, Especial o Institucional, es posible determinar la vinculación con todos los aspectos establecidos anteriormente para que el logro del propósito sea suficiente para el cumplimiento de alguna de la meta o de alguno de los objetivos del programa Sectorial, Especial o Institucional.

El propósito del programa en el PSDA 2002 – 2012 eran los grupos apoyados que habitan en núcleos agrarios implementarían proyectos productivos. De tal manera, el FAPPA estuvo vinculado con el PSDA 2007-2012 (Sección 2) y contribuía a los lineamientos de política al Eje Sectorial 2 (Agroempresas rentables en el territorio social). El concepto común entre el propósito y los objetivos del programa sectorial era la creación de agro empresas rentables.

El objetivo del eje sectorial mencionado era : facilitar los mecanismos para la creación de agroempresas y el mejoramiento del ingreso a los emprendedores y población que habitase el territorio social (núcleos agrarios y localidades rurales vinculadas) mientras que la meta para ese objetivo era incrementar en 20% el ingreso de la población atendida.

El logro del propósito aportó al cumplimiento de la meta citada anteriormente. Sin tomar en cuenta la evidencia de los resultados, el logro del propósito podría ser suficiente para lograr que la población atendida aumentase su ingreso.

### **6.3. Resultados respecto a la cobertura y focalización del Programa**

Sólo en el programa anual de trabajo se plasma la definición de la población objetivo y ninguno de los documentos abarca una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo. La estrategia de cobertura de corto plazo es congruente, en términos generales, con el diseño del programa, sin embargo, falta información sobre las metas por entidad para verificar si se considera el criterio de elegibilidad de las ROP, al momento de programar la distribución de los recursos del FAPPA.

Por otro lado como pudimos notar en el capítulo anterior, el Programa, efectivamente tiene definidas las poblaciones potencial y objetivo y las definiciones cuentan con tres de las características establecidas en este. La SRA tiene mecanismos que garantizan que los beneficiarios no se dupliquen en un mismo año o que una misma persona reciba el apoyo más de una vez en 5 años, con lo cual ambos programas son complementarios y no duplican funciones. La población objetivo se obtiene al restar de la población potencial, los beneficiarios de los últimos 5 años. Así, nunca se cubriría la totalidad de estas poblaciones, pues los beneficiarios apoyados 6 años atrás vuelven a ser parte de ellas, por lo cual se recomienda buscar un método alternativo de medición de la cobertura, alineado

con el diseño del programa, que evite la duplicidad de conteo de las personas apoyada más de una vez y que agregue información a lo largo del tiempo sin reiniciar cada 6 años.

Por otro lado el Programa no define el plazo para su actualización y revisión. La principal fuente para cuantificar la población potencial es el Censo Ejidal por lo que el plazo para revisar y actualizar ambas poblaciones debe alinearse con la disponibilidad de la información de éste (en principio debe levantarse cada 10 años).

La metodología para cuantificar a la población objetivo no logra ubicarlos a nivel ejidal, ni siquiera municipal, lo que dificulta que exista una estrategia de cobertura que busque abatir los niveles absolutos o la intensidad del problema a tales niveles de desagregación.

La población objetivo se ha determinado como la diferencia entre la población potencial y la población atendida en los últimos cinco años por los programas FAPPA y Promusag.

Existen dos problemas al definirla de esta manera:

En teoría, nunca se podrá alcanzar a cubrir la totalidad de la población potencial y la población objetivo, pues los beneficiarios apoyados seis años atrás vuelven a ser parte de ellas, además de que al recibir un segundo apoyo se contabilizan nuevamente; una manera de subsanar esto es acumular el número de personas apoyadas al menos una vez en los programas FAPPA o Promusag (evitando duplicaciones en aquellos casos donde se beneficien más de una vez), para lo cual es indispensable comparar la CURP de cada uno de ellos.

Definir la población objetivo del programa como un subconjunto muy grande de la población, tiene los inconvenientes de que, por un lado, la población que se puede atender con los recursos materiales y humanos cada año, en general, es una proporción muy pequeña de aquella y, por otro lado, existe el riesgo de que la intervención del programa sea tan dispersa que los esfuerzos no se materialicen en una disminución significativa del problema. Buscando una mejor eficiencia y eficacia del gasto público, algunos programas del gobierno federal han redefinido a la población objetivo como un subconjunto de la población potencial que el programa podría atender en el corto y mediano plazos, tomando en consideración las limitaciones financieras e institucionales existentes, generando con ello un indicador de evaluación inmediata del gasto; el FAPPA podría redefinir su población objetivo bajo dicho concepto.

#### **6.4. Resultados de la efectividad del Sistema de Captura de Proyectos Productivos en la consistencia del Programa**

La información sobre los proyectos e integrantes de los grupos solicitantes es capturada por los técnicos habilitados en el SICAPP, en el cual se identifica que cada potencial beneficiario cumpla con los requisitos establecidos en las ROP (mayoría de edad, que su residencia sea parte de la cobertura del programa) además de los ligados a los proyectos: número de integrantes de cada grupo, costo y apoyo solicitado; al ser una captura

sistematizada, cuenta con filtros que disminuyen los errores, lo cual genera información consistente y de calidad.

Cada beneficiario es identificado dentro del padrón por medio de su CURP, la cual cumple con las características de ser única para cada persona y permanente en el tiempo. El manual para el pre registro de beneficiarios de los programas FAPPA y Promusag en el SICAPP contiene los lineamientos para la integración y actualización del padrón de solicitantes. Una vez registrados los proyectos y habiéndose generado la clave de registro, los grupos validan la información capturada presentando los requisitos en ventanilla; en caso de no cumplir con los requisitos en este punto, la solicitud de apoyo es cancelada. Finalmente, según el manual de procedimientos, el padrón de beneficiarios se integra con la información de los integrantes de aquellos grupos cuyos proyectos fueron aprobados, obtuvieron su constancia de autorización y recibieron la liberación de los recursos.

### **6.5. Resultado de la Matriz de Indicadores para Resultados**

Todos los componentes, el propósito y el fin de la MIR se pueden identificar en las ROP o documento normativo del programa. En todos los niveles del resumen narrativo se detectaron elementos susceptibles de mejora.

A continuación se identifican las carencias y las respectivas propuestas para subsanarlas:

a) Fin: Es relevante que el programa señale la creación de empleos que se están produciendo con el financiamiento federal y que, gracias a los criterios de elegibilidad seguidos por el equipo evaluador externo al dictaminar la viabilidad técnica, financiera y comercial, los proyectos productivos apoyados por el FAPPA son sustentables.

b) Propósito: Es necesario que la MIR especifique que el programa financia proyectos de los grupos, sin derechos agrarios, más vulnerables (mujeres, población indígena, personas con discapacidad y adultos mayores) y, en especial, a aquellos grupos que habitan en municipios prioritarios.

c) Componentes: Se requiere identificar dentro del primer componente que los beneficiarios son adultos en condiciones de mayor vulnerabilidad, marginación y desigualdad. Asimismo, es pertinente señalar que el apoyo se dirige a “grupos” y no a individuos aislados.

d) Actividades: Sólo se incluyen pocas actividades, además se omiten acciones para la gestión. Es recomendable la integración y administración del “Padrón de técnicos/as habilitados/as”; repartición de los recursos a los grupos beneficiados; diseño y aplicación del modelo de capacitación para las y los beneficiarios y la asignación de apoyos para garantía líquida, en conformidad con los requisitos establecidos en la convocatoria del programa.

## **6.6. Resultado referentes al proceso de evaluación del Programa**

El programa utiliza informes de evaluación externa y tiene todas las características establecidas. El programa ha sido evaluado regularmente desde 2006 con la evaluación específica y de resultados; la Evaluación de consistencia y resultados de 2007 (ECR); la Evaluación complementaria (Determinación de línea base) y la Evaluación diagnóstica de equidad de género, ambas en 2008; la Evaluación complementaria de fin y propósito de 2009 y la Evaluación externa complementaria de 2010.

Según el posicionamiento institucional y el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora (ASM) 2011 el programa seguiría fortaleciendo sus mecanismos de operación con cambios reflejados en las ROP así como con las adecuaciones al SICAPP.

Las modificaciones que se realizaron al FAPPA como respuesta a las evaluaciones externas se clasificaron en los siguientes rubros: planeación, capacitación a la población atendida, supervisión, asistencia técnica y diversificación de giros. En el rubro de planeación se realizaron modificaciones a la MIR y a la planeación estratégica, con metas específicas para el año fiscal 2012.

En la supervisión, se fortalecieron los procesos de verificación mediante adecuaciones a la cédula de verificación. La asistencia técnica comprendió cursos en la elaboración de proyectos del programa que buscaban contribuir a la sobrevivencia y sustentabilidad de los proyectos. Con la diversificación de giros se busco disminuir el número de proyectos pecuarios.

Se documentó, en entrevistas con los funcionarios y por medio de minutas, que el programa utilizaba las evaluaciones de manera consensuada con la participación de operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y evaluación.

## **6.7. Resultados de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable**

Efectivamente, las actividades establecidas en la MIR del Programa son reflejadas en los procesos del FAPPA, dentro de ellas se contempla uno: la supervisión previa a la entrega de apoyos a proyectos productivos en el mismo ejercicio fiscal, dos: la evaluación técnica de proyectos productivos ingresados en ventanilla, y tres: la capacitación de mujeres y hombres apoyados(as) para la implementación de proyectos productivos.

## **6.8. Resultado de los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo**

El programa, si cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. Los procedimientos corresponden a las características de la población objetivo. El contar con técnicos habilitados que acompañen al grupo en la integración y presentación de su solicitud de apoyo así como brindarle asistencia técnica

permite que el acceso sea inclusivo para las personas que no están familiarizadas con el uso de plataformas informáticas.

Existen formatos definidos dentro de ellos están la solicitud de apoyo el formato para ingreso de proyectos productivos, estos deben ser obtenidos previamente por los grupos interesados. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo están apegados a las ROP. El Proceso corresponde con el manual de procedimientos del FAPPA, el proceso consta de 11 etapas que abarcan desde la redacción, aprobación y publicación de la normatividad del programa pasando por el registro de solicitudes y entrega de actas de autorización y aprobación hasta la supervisión de los proyectos productivos y la transparencia y rendición de cuentas del programa.

El SICAPP es la plataforma informática, mediante la cual, con ayuda de un técnico habilitado, se lleva a cabo el registro de las solicitudes de apoyo y puede verificarse el estado en el que éstas se encuentran. Según el documento Proceso de ventanilla de la SRA, se proporciona una clave de usuario y contraseña para ingresar al sistema, éste contiene la información de registro de las solicitudes (nombre del proyecto, fecha de solicitud, clave de registro, estado en el que se encuentra y las acciones a llevar a cabo con ellas) y otras funciones como consulta y búsqueda de proyectos. Con base en lo anterior puede considerarse al SICAPP como un mecanismo de verificación del procedimiento estandarizado, que se difunde públicamente mediante las ROP. El técnico habilitado facilita que los solicitantes accedan y cubran con facilidad los requisitos del sistema, esto soluciona el problema de hacer que la verificación del procedimiento consistente con la población objetivo.

La información de los procesos del programa relacionados con la recepción, registro y trámite de las solicitudes está alojada en una base de datos y disponible para el personal autorizado. El SICAPP permite estandarizar y sistematizar el proceso de verificación.

## **6.9. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del Programa FAPPA**

A continuación se presenta el análisis FODA del Programa con la finalidad de sintetizar el entorno en el cual se desarrolla.

### **6.9.1. Fortalezas**

- El FAPPA atiende y centra sus esfuerzos en una población en condiciones de marginación y vulnerabilidad cuya problemática es el no contar con derechos agrarios los cuales les generen empleo e Ingresos para mejorar su nivel de vida. El Programa está sujeto a Reglas de Operación por lo que favorece su grado de Institucionalidad.
- Existe un propicio encuadre jurídico normativo (fortalecido paulatinamente), tanto nacional como internacional.

- El problema de desigualdad que busca abatir el programa FAPPA entre hombres y mujeres está identificado (empleo e ingresos) Intrínsecamente.
- Es una acción afirmativa porque permite que las mujeres participen en el ámbito público.
- Atiende a un enfoque de Igualdad de oportunidades, ya que el Programa no hace diferenciación entre sexos en cuanto al tipo y monto de los apoyos que otorga, es decir, de entrada hay una Igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres interesados en desarrollar un proyecto productivo.
- Promueve y contribuye a la integración productiva de mujeres y hombres de municipios con menor Índice de Desarrollo Humano del país y municipios indígenas.
- Ha permitido construir herramientas, técnicas y metodologías de evaluación para el análisis de género en el sector rural.
- El Programa tiene una gran flexibilidad para impulsar una amplia gama de actividades productivas, apropiadas a las especificidades de cada región o microrregión en cuanto a características agroecológicas, socioculturales, de infraestructura de soporte y potencialidad de mercados.

### **6.9.2. Oportunidades**

- Existe una gran demanda por parte de los solicitantes.
- El relevo en los poderes ejecutivo y legislativo puede ser una coyuntura que fortalezca el programa, el presupuesto, pero en general la política sectorial para así incrementar la perspectiva de género.
- El creciente reconocimiento sobre la importancia del tema de igualdad y género en sectores nacionales apoya los esfuerzos al respecto.
- La obligatoriedad del Programa de Cultura Institucional, a cargo de la Secretaría de la Función Pública y del Instituto Nacional de las Mujeres refuerza el énfasis en la perspectiva de género dentro de los programas de la administración pública.
- Existen disposiciones jurídicas a nivel nacional e internacional que respaldan la Incorporación de la perspectiva de género en la Institución y no sólo en un programa. Pueden coexistir los diferentes enfoques de políticas públicas, pero adoptar el de transversalidad de la Igualdad de género debe ser el orientador, pues atraviesa al sector de manera Interna y externa.
- Existe interés y trabajo de investigación sobre el lema desde la academia.
- Existencia de organizaciones de la sociedad civil (además de las campesinas ya existentes y participantes) Interesadas en participar en el sector bajo esquemas de corresponsabilidad gobierno sociedad. Puede ser una oportunidad para crear "contrapesos" que atemperen o recompongan la participación de los actores externos" que operan bajo esquemas corporativistas y clientelares, desvirtuando los propósitos del programa.
- El tema de: transparencia, rendición de cuentas y contralorías ciudadanas, está adquiriendo mucha fuerza en el desarrollo del sistema democrático del país, esto representa una oportunidad para crear mecanismos de participación por parte de la sociedad civil en las diferentes etapas del programa.

### 6.9.3. Debilidades

- El enfoque de derechos humanos, tanto en las reglas de operación, como en el diseño es insuficiente.
- El programa no tiene un diseño con enfoque transversal de la perspectiva de género, ya que incluye la palabra género y equidad aun sin estar diseñado desde esa perspectiva. Paradójicamente se le sigue otorgando un grado alto de institucionalidad, aun sin contar con presupuesto etiquetado "para la igualdad".
- A pesar de los Incrementos en el presupuesto del programa, el destinado al programa representa un porcentaje bajo del presupuesto total del Ramo 15, y los demás recursos no tienen perspectiva de género por lo que pueden estar afectando o acentuando las desigualdades entre mujeres y hombres.
- Existe insuficiencia de recursos para atender la demanda.
- Atiende necesidades prácticas (Ingresos y empleo) de las mujeres, pero las necesidades estratégicas necesitan un esquema de acompañamiento que fortalezca la visión de largo plazo.
- El programa obedece sobre todo al enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED) y es necesario que transite hacia el enfoque Género en el Desarrollo (GED).
- Las oportunidades que plantea, aunque específicas, son limitadas para los impactos que busca atender. Y no alcanza a transformar las causas estructurales de la desigualdad que está en las relaciones sexistas y genéricas arraigadas entre las mujeres y hombres del medio rural, basadas en la división sexual del trabajo.
- La proporción de hombres y de los beneficios obtenidos por éstos en los grupos FAPPA son mayores que la participación y los beneficios que las mujeres logran, siendo necesario fortalecer la incorporación de las mujeres en los proyectos.
- Existe poca participación de mujeres y hombres indígenas en los proyectos productivos y una alta proporción de mujeres mayores.
- Existen pocos hombres y mujeres participantes en FAPPA con acceso a crédito de la banca tradicional; es necesario que estas personas sean sujetos de crédito de la banca de desarrollo ya que frecuentemente los/as participantes en proyectos FAPPA requieren de una segunda inversión después de la puesta en marcha del proyecto para su subsistencia, para capacitarse, compra de Insumos, etc. y hasta ahora sólo acceden a préstamos en caja de ahorros o de familiares.
- No incorpora a los hombres a la vida reproductiva.
- Se tiene el riesgo de legitimar la doble o triple Jornada de trabajo para las mujeres.
- La capacitación que reciben las mujeres y hombres participantes es débil, en cuanto a contenidos, duración y enfoque, ya que son de tipo técnico para la operación de los proyectos, pero dejan fuera el aspecto de desarrollo personal.
- Las personas del servicio público federal, estatal, así como las personas técnicas habilitadas están Insuficientemente sensibilizadas, capacitadas y formadas en las materias de derechos humanos y de género.
- La información sobre el proyecto tiende a ser acaparada por las personas gestoras y agentes externos, lo que Inhibe la participación activa e informada de las mujeres.
- Los derechos establecidos en las reglas de operación comprenden aspectos técnicos, los que sería deseable ampliar hacia un enfoque de derechos humanos.

- Las estrategias para fomentar los procesos organizativos que favorezcan el empoderamiento individual y grupal son insuficientes.

#### **6.9.4. Amenazas**

- La demanda está cooptada por actores intermediarios que tienen el riesgo de obedecer a intereses clientelares, corporativistas, económicos, proselitistas, etc. ajenos al programa.
- El relevo en los poderes ejecutivo y legislativo podría cambiar la prioridad del enfoque de género.
- El cambio sexenal de la administración pública federal que sufre el Programa puede obstaculizar su desarrollo de Cultura Institucional.
- La prevalencia de organizaciones campesinas fuertes que buscan mantener sus privilegios y politizan el programa.
- La participación de menos mujeres rurales e indígenas en los proyectos es señal de que es necesario fortalecer la Incorporación de esta población para mantener grupos más equitativos en números y a su vez es Imprescindible asegurar la participación plena de ellas y que no sólo sean parte de la cuota.

## 7. CAPITULO SIETE

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 7.1. Conclusiones

La presente investigación fue realizada con la finalidad de analizar el FAPPA como programa social de la SRA. Como hemos visto, la importancia de los programas sectoriales es primordial para los gobiernos en ejercicio, pues este tipo de programas pretenden alinearse a los objetivos y operatividad de los diferentes gobiernos a fin de contribuir a los llamados “Proyectos de Nación”.

Por su parte el objetivo general del programa FAPPA ha sido y sigue siendo brindar oportunidades en materia económica a las mujeres y los hombres del medio rural, es en este sentido donde pretende contribuir al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres del sector, ya que el problema fundamental de desigualdad que busca resolver este programa es la falta de empleos así como los bajos niveles de ingreso de las mujeres y hombres del medio rural; pretendiendo con esto mejorar su participación en el ámbito económico, familiar y comunitario, con fin de disminuir la pobreza y mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo el presupuesto modificado anual asignado al programa no ha sido estable, lo cual sigue impidiendo efectuar una planeación estratégica ligada a expectativas de resultados en el mediano y largo plazo.

Es importante señalar la importancia económica que este programa tiene en los beneficiarios, pues el FAPPA es un presupuesto público con perspectiva de género, tanto para su análisis como para su elaboración, esto reconoce la existencia de igualdades económicas, sociales políticas y culturales así como las diferentes posiciones y condiciones que tienen en la sociedad los hombres y las mujeres, los programas como el FAPPA mas allá de atender las necesidades económicas de los participantes buscan atender los intereses estratégicos con la finalidad de cerrar las brechas de género existentes, para así poder promover el reconocimiento social y empoderamiento de las mujeres en nuestra sociedad.

La alineación de las Reglas de Operatividad vigentes y la Matriz de Indicadores para Resultados 2013 con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Desarrollo Agrario han satisfecho las aspiraciones de estos dos instrumentos de planeación, aunque las Reglas de Operatividad hayan tenido que someterse a las restricciones de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Las referencias que han enmarcado el programa FAPPA habían sido muy generales hasta el 2010, pero tal vez ha sido la importancia que el gobierno ha otorgado a la participación de los programas sectoriales lo que ha conllevado a cambiar ejercicio con ejercicio la legislación de la operación de los mismos, incluyendo el FAPPA, ya que para el ejercicio 2011 y 2012 las ROP del programa ampliaron sus referencias a otras leyes de ámbito tanto nacional como internacional buscando aumentar la inclusión y participación de la población objetivo, lo que sin duda ha fortalecido la perspectiva del programa.

Sin lugar a dudas el FAPPA ha buscado alinearse a el PND sexenio tras sexenio, sin dejar de lado su función social a seguido incorporando artículos relacionados con la igualdad, los derechos humanos y la equidad de género, con esto se aprecia un trabajo constante de la SRA (al menos en los últimos tres años), por mejorar FAPPA, el cual claramente se ha propuesto incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres y los hombres en el sector rural.

El mejoramiento y simplificación de la Normatividad del Programa ha contribuido al funcionamiento adecuado de la economía debido al incremento de la productividad (estrategia de la Administración Pública Federal). Además mediante la estipulación de los derechos y obligaciones de los beneficiarios se ha potenciado el impacto de los recursos destinados, se ha fortalecido la cobertura de las acciones, se han reducido gastos administrativos y se siguen generando acciones para el omento de igualdad de género y empoderamiento.

Sería de gran utilidad para la sociedad que los indicadores de medición como la Matriz de Marco Lógico del FAPPA se encaminaran a analizar el presupuesto público asignado al programa con la finalidad de volver operativos los derechos de los participantes, para poder convertir finalmente lo esperado; los compromisos legales en asignaciones presupuestarias y actividades operativas.

La consistencia del Programa parece ser satisfactoria, ya que los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios son revisados por todas las áreas responsables. Además los lineamientos de las áreas están bien establecidos por el Manual de Procedimientos y son congruentes con las Reglas de Operación vigentes. Por otro lado la cedula de supervisión del programa tiene los requerimientos necesarios para poder observar si las acciones están apegadas a los documentos normativos del FAPPA, razón por la cual el programa ha contribuido en la integración productiva de los Municipios con menor Índice de Desarrollo Humano del país mediante la estrategia 100 x 100.

Referente a los indicadores consultados, podemos observar que las brechas entre la población se han incrementado en todas las actividades. En el caso de los Proyectos Productivos se aprecia una brecha de -0.22, lo cual limita la igualdad de participación en el desarrollo y bienestar de la población atendida. Los hombres tienen mayor ingreso y mayor posibilidad de ingresar al trabajo formal, mientras que la incorporación de las

mujeres en el trabajo productivo ha provocado sobreexplotación, pues más del 36% de ellas trabaja más horas de las acostumbradas en el hogar.

Tanto en los beneficiarios como en las beneficiarias, ha incrementado su ingreso bruto anual, esto se ve reflejado en la contribución al ingreso familiar. Sin embargo la brecha de género en el ingreso es muy significativa, pues por cada peso que percibían los hombres las mujeres percibían 38 centavos para el ejercicio 2009 y 39 centavos para el ejercicio 2011. Lo anterior se debe a la llamada “Trampa de la productividad” (derivada de las limitantes: trabajo domestico y cuidado de la familia), para las mujeres participantes en la asignación de tiempo y dedicación a los Proyectos Productivos.

Otro de los objetivos del FAPPA como una forma de construcción de capital social por parte del gobierno ha sido brindar empoderamiento social a las personas beneficiadas mediante su participación en los Proyectos Productivos. Por su parte las mujeres han tendido a involucrarse más en algún tipo de proyecto. En 2009 el 10.2% del total de beneficiarias participó en alguna Proyecto, básicamente de tipo local; para 2011 esa proporción se elevó hasta un 13.2%. Los hombres tuvieron una ligera disminución en cuanto a su participación al pasar de 14.9% en 2009 a 11.5% en 2011, también se trato de Proyectos locales. Este aspecto demuestra la importancia de los programas sectoriales como el FAPPA para el cumplimiento de objetivos tanto políticos como sociales, el incluir a personas marginadas al presupuesto gubernamental, además de aumentar el capital social, disminuye la exclusión de ciertos sectores en la participación política.

El Programa se ha visto limitado por la presencia de factores endógenos y exógenos que limitan el cumplimiento de sus objetivos; por ejemplo la Dirección General de coordinación del FAPPA no busca el acceso a otros programas de apoyo, instancias u organismos de financiamiento público o privado, lo que impide el incremento potencial de los Proyectos Productivos. La participación de las “organizaciones” firmantes y no firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo durante el proceso de recepción, aplicación y comprobación de los recursos, les otorga poder sobre los grupos participantes dando así mas resultados negativos que positivos. Por su parte los cambios en las Reglas de Operación 2013 (ciber-registros y la verificación de la figura asociativa desde la presentación de la solicitud limita la participación de los grupos que carecen del asesoramiento de un técnico.

Las limitantes de los factores exógenos al programa pueden adjudicarse a la falta de cultura de trabajo en equipo de los participantes, pues ocasionan problemas de organización, responsabilidad y compromiso para el proyecto. Otro factor es la falta de desarrollo de capacidades técnicas y administrativas de los beneficiados, que aunado a la inexistencia de estrategias de posicionamiento del producto o servicio limitan la reinversión en el Proyecto, ocasionando la cancelación o fracaso de dichos proyectos.

Si bien el programa ha tenido un impacto favorable en la población objetivo, aun existen algunos aspectos que atender, para que su función como programa social ayude al ejecutivo federal a alcanzar el tan anhelado objetivo: “Llevar a México a su Máximo potencial”.

## **7.2. Recomendaciones**

A continuación se mencionan algunas recomendaciones:

- ✓ El programa FAPPA es una acción afirmativa a favor de la población rural con limitación en el acceso jurídico a la propiedad de la tierra, sin embargo, es necesario tener un enfoque transversal de la perspectiva de género, ya que el incluir la palabra género y equidad no significa que este diseñado desde esa perspectiva.
- ✓ Implementar una perspectiva de derechos humanos para que el trato hacia a la población sea en tanto sujetos de derechos.
- ✓ Fomentar una mayor articulación interinstitucional con otros actores gubernamentales, sociedad civil, academia.
- ✓ Generar indicadores por sexo y grupo de edad de la población atendida, con la finalidad de que se conozca y pueda medirse de manera diferenciada la condición de hombres y mujeres, así como el impacto y la incidencia del programa en su vida.
- ✓ Dar continuidad a los indicadores estratégicos de la MML que permitan dar seguimiento a la información obtenida sobre los cambios que ocurren en las brechas existentes en las diversas áreas participantes del programa a lo largo del tiempo.
- ✓ Asegurar el acceso a la plena participación, financiamiento, asesoría técnica y capacitación de la población beneficiada con el fin de garantizar la incidencia del programa en la mejora de vida de las personas participantes.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO de México. Informe Anual. México, 1936.

BOLTVINIK, I. y Hernández Laos. La pobreza y las necesidades esenciales en América Latina. El caso de México. Proyecto Regional para la superación de la pobreza (PNUD), México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 1991.

BAZDRESCH, Carlos. La economía mexicana: cuatro ensayos. México: Centro de investigación y Docencia Económica (CIDE), 1989.

CHÁVEZ-Ramírez. Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994. México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1996.

CALVA, J.L. (ed.). Alternativas para el campo mexicano. México: Editorial Fontamara, 1993.  
GONZÁLEZ Navarro Moisés. La pobreza en México. México: El Colegio de México, (COIMEX), 1985. GUILLEN Romo, H. La contrarrevolución neoliberal. México: Editorial ERA, 1997.

GURRÍA Treviño. La Política de deuda externa de México, 1982-1990. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.

HUERTA, A. La política neoliberal de estabilización económica en México. Límites y alternativas, México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), UNAM, 1994.

MOLINA Salazar, Raúl. Economía Mexicana Actual: Pobreza y Desarrollo incierto. México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 1991.

TREJO, Guillermo y Iones, Claudio (Coords.). Contra la pobreza: por una estrategia de Política Social. México: Editorial Cal y Arena, 1993.

WARMAN, Arturo (comp.). La política social en México 1989 a 1994. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994