
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según Acuerdo
Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29
DE NOVIEMBRE DE 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



**EL PROGRAMA DE APOYO A PROYECTOS PRODUCTIVOS DE LA SECRETARÍA
DE LA REFORMA AGRARIA COMO POLÍTICA DE GESTIÓN PÚBLICA DE
ATENCIÓN A LAS DEMANDAS DE FINANCIAMIENTO AL CAMPO, Y LA
NECESIDAD DE PERFECCIONARLO. EVALUACIÓN 2001 – 2006.**

Tesis Profesional

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

JUSTINO EUGENIO ARRIAGA ROJAS

Asesor Dr. Ignacio Medina Núñez

Tlaquepaque, Jal., Mayo de 2008

INDICE

*“¡Oh, insensatos afanes de los mortales!
¡Qué débiles son las razones
que nos inducen a no levantar
nuestro vuelo de la Tierra!”*

Dante Alighieri

EXPRESIONES DE GRATITUD	4
--------------------------------	----------

INTRODUCCIÓN	8
---------------------	----------

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE APOYO A PROYECTOS PRODUCTIVOS (FAPPA) EN LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA	14
--	-----------

I.I. El reparto agrario	15
I.II.- La Reforma al Artículo 27 Constitucional	15
I. III.- Las implicaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la implementación de las políticas agropecuarias en México	20
I.IV.- Características de los Acuerdos Agrarios	24
I. V.- El Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias	28

CAPITULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMIENTO AL CAMPO A CARGO DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA DURANTE EL PERÍODO 2003-2006	37
--	-----------

II.I. La Fundamentación legal de las estrategias de apoyo al Campo a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria	42
II. II. Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) del periodo comprendido de 2003 a 2006	48
II.II.I Ejercicio Fiscal 2003	48
II.II.II Ejercicio Fiscal 2004	54
II.II.III Ejercicio Fiscal 2005	60
II.II.IV Ejercicio Fiscal 2006	65

CAPÍTULO III**EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA DURANTE EL PERÍODO 2003-2006** 72

III.I. Análisis Institucional 73

III.II. Análisis de resultados de los ejercicios 2003 a 2005 del Programa Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) 87

III.II.I Ejercicio Fiscal 2003 88

III.II.II Ejercicio Fiscal 2004 90

III.II.III. Ejercicio Fiscal 2005 90

CONCLUSIONES 99**BIBLIOGRAFIA Y FUENTES** 105

EXPRESIONES DE GRATITUD.

*“La libertad, Sancho,
es uno de los más preciosos dones
que a los hombres dieron los cielos;
con ella no pueden igualarse los tesoros
que encierran la tierra y el mar:
por la libertad, así como por la honra,
se puede y debe aventurar la vida.”*

Miguel de Cervantes Saavedra

A mis padres y hermano.

*“Estoy convencido de que en un principio Dios
hizo un mundo distinto para cada hombre,
y que es en ese mundo,
que está dentro de nosotros mismos,
donde deberíamos intentar vivir.”*

Oscar Wilde

A Crystel

*“El futuro tiene muchos nombres.
Para los débiles es lo inalcanzable.
Para los temerosos, lo desconocido.
Para los valientes es la oportunidad.”*

Víctor Hugo

A La Vida

*El individuo ha luchado siempre
para no ser absorbido por la tribu.
Si lo intentas, a menudo estarás solo,
y a veces asustado.
Pero ningún precio es demasiado alto
por el privilegio de ser uno mismo.*

Friedrich Wilhelm Nietzsche

INTRODUCCIÓN

*“En realidad, todas las cosas,
todos los acontecimientos,
para quien sabe leerlos con profundidad,
encierran un mensaje que,
en definitiva, remite a Dios.”*

Juan Pablo II

La implementación de políticas públicas de apoyo al campo ha sido una constante desde la época del reparto agrario iniciado formalmente bajo la presidencia de la República de Lázaro Cárdenas, ya que en esa época se priorizó el otorgamiento de tierras a los pueblos solicitantes que carecían de ellas.

Posteriormente, ante el agotamiento de las tierras por repartir se estableció a partir de la década de los setentas bajo la Ley Federal de Reforma Agraria, la necesidad de esquemas para la producción, así como de desarrollo rural integral; sin embargo, continuó el reparto agrario, aunque en menor medida que en los sexenios anteriores, con excepción del período inicial de su vigencia, bajo el mandato presidencial de Luis Echeverría Álvarez, en que se dotó un gran número de tierras.

En el año de 1992, se modificó el marco constitucional agrario dándose por concluido el reparto agrario, creándose los tribunales agrarios y un órgano de procuración de justicia agraria, y como consecuencia se expidió una nueva legislación agraria.

Al crearse los tribunales agrarios, se incluyó en los artículos transitorios de la reforma al artículo 27 constitucional, la obligación a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria de poner en estado de resolución los expedientes de las diversas acciones agrarias que preveía la legislación que se derogó.

Sin embargo, el verdadero problema al que se enfrentaba entonces el campo, era la falta de atención a las necesidades de los grupos carentes de tierras, así como la de regularizar las posesiones precarias de campesinos a

los que se les había otorgado la posesión de las tierras y que no contaban con títulos legalmente expedidos.

Ante esta situación, el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria suscribió entre los años 1996 a 1998, con las diversas organizaciones agrarias los denominados Acuerdos Agrarios, en los que se estipulaban diversos compromisos, con atención específica a cada organización campesina, entre ellos un apartado de organización y fomento, en los que obligaba a promover alternativas de solución, proporcionado asesoría a los grupos campesinos en la constitución de agroasociaciones para la generación de proyectos productivos y gestionar ante las instituciones de crédito y de fomento, para producir el financiamiento de dichos proyectos productivos. Para ello los grupos campesinos debían satisfacer la normatividad y los requisitos que determinaran las instituciones competentes, surgiendo el Programa del Fondo para el Apoyo de Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias (FOAPOA), cuyo objetivo era otorgar financiamiento para el apoyo a proyectos productivos de las organizaciones campesinas que suscribieron Acuerdos Agrarios en materia de Organización y Fomento con la Secretaría de la Reforma Agraria, mismas que constituyeron en figuras asociativas debidamente inscritas en el padrón a cargo de dicha dependencia.

Inicialmente en 1999, se integraron diversas dependencias del ejecutivo federal para tal fin: la Secretaría de la Reforma Agraria, la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (actualmente Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (actualmente Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Desarrollo Social.

Para la operación de dicho Programa se suscribió un Acuerdo de Coordinación entre las dependencias citadas estableciendo las Reglas de Operación del mismo.

Posteriormente, a fines del 2002, al darse por cumplidos los Acuerdos Agrarios, se planteó la disyuntiva de continuar con el Programa de Apoyo a Proyectos Productivos, bajo un nuevo esquema que derivó de los requerimientos establecidos por las organizaciones campesinas en el Acuerdo Nacional para el Campo suscrito en el año 2003, que dio origen al redefinir el Programa, ahora Programa del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) bajo unas nuevas Reglas de Operación.

Este nuevo esquema tenía como objetivo promover la integración de los núcleos agrarios y grupos de campesinos que pudieran contar con acción agraria negativa, que no fueran posesionarios, ni usufructuarios de tierra social o privada, que habitaran en los núcleos agrarios, mediante el apoyo a proyectos productivos, que propiciaran la generación de empleos.

Más tarde, en el año de 2004 se modificaron las citadas Reglas de Operación, las que hasta el año 2008 se encuentran vigentes, ampliando su cobertura hacia los vecindados y pobladores de núcleos ubicados en zonas en las que se pueden resolver conflictos agrarios en el medio rural surgidos y documentados antes del año 2000 y los que se ubiquen en las microrregiones, ello como una estrategia de atención integral al medio rural.

Actualmente, el Programa de Apoyo a Proyectos Productivos se encuentra funcionando bajo el esquema surgido de las Reglas de Operación del año 2003 y modificadas en el 2004; sin embargo, al ser parte de las políticas públicas de atención al campo, una vez culminado en el año 2006, el

período presidencial anterior, se hace necesario evaluar si dicho Programa cumple con sus resultados y si necesita redefinirse o bien continuar bajo el mismo esquema.

Por lo tanto, para determinar si el Programa del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos ha cumplido con su objetivo haremos una evaluación del mismo a partir del año 2001 al 2006, lo cual, desde la perspectiva de una investigación documental, será materia de análisis del presente trabajo.

Para efectos de lo anterior, hemos dividido el presente trabajo en tres capítulos. En el primero de ellos, haremos mención a los antecedentes del Programa, analizando la cuestión del fin del reparto agrario como una cuestión esencial en el surgimiento del Programa, así como la reforma al artículo 27 Constitucional de 1992, las implicaciones del Tratado de Libre Comercio en la implementación de políticas públicas en el campo, la definición de las características de los Acuerdos Agrarios y del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos.

En el segundo capítulo, abordaremos la cuestión de las políticas públicas de apoyo al campo a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria durante el periodo de 2003 a 2006, definiendo la atención a la conflictividad agraria; queda comprendido en este capítulo el análisis de la fundamentación legal de las estrategias de apoyo al campo a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, misma que emana en primer lugar de la obligación constitucional que impone al Estado de fijar las estrategias de planeación y desarrollo nacional que se plasman en el instrumento de planeación por excelencia denominado Plan Nacional de Desarrollo, que una vez definido, hace imperativo a las dependencias de la administración pública coordinadoras de sector emitir su respectivo Programa Sectorial. En nuestro caso específico,

se trata del Programa Sectorial Agrario, que dispone los Programas y estrategias que permitirán concretar los objetivos derivados del Plan Nacional de Desarrollo; dentro de estos Programas se encuentra el de Apoyo a Proyectos Productivos surgido en la administración 1996-2000. En el mismo capítulo abordaremos el estudio de las Reglas de Operación de Programa en cuestión para el periodo comprendido de los años 2001 a 2006.

Finalmente, en el capítulo tercero y último del presente trabajo, haremos un análisis de evaluación de resultados de aplicación del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos del período 2001-2006, iniciando con un análisis institucional respecto de las diferentes Reglas de Operación que han estado vigentes, para posteriormente referirnos a los resultados de aplicación del Programa en cada uno de los ejercicios del 2001 al 2006.

Lo descrito en este capítulo nos servirá de instrumento para hacer algunas propuestas de mejoramiento en la aplicación de este Programa, que ante la inminente desgravación de aranceles de varios productos agrícolas podrá ser de utilidad para mantener una estabilidad en el campo.

Se estima que aunque en proporción al número de beneficiarios del Programa y a los recursos destinados podría representar un buen grado de satisfacción, presenta algunas inconsistencias, que en el mismo capítulo referimos que de subsanarse permitirían obtener resultados óptimos, por ejemplo darle continuidad a aquellos proyectos productivos que siendo apoyados en años anteriores pueden fortalecerse y evidentemente elevar el nivel de vida de los integrantes de los grupos solicitantes que trataremos de demostrar en el presente estudio.

CAPITULO I

I. Antecedentes del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) de la Secretaría de la Reforma Agraria.

“You can only come to the morning through the shadows.”

J.R.R. Tolkien.

I.I El reparto agrario

En el siglo XX la historia del campo, se caracterizó por cumplir con el ideal revolucionario estipulado en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917, referente en primer lugar a la restitución de las tierras a las comunidades que hubiesen sido despojados y en segundo lugar a la orden de dotar de tierras a los pueblos que carecían de las mismas y por último el establecimiento de límites a la propiedad privada.

Esta acción pública en materia agraria pasó por diversas etapas legislativas y de reparto masivo de tierras, siendo en el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas cuando se efectuó el mayor reparto de tierras. Sin embargo en la década de los setenta, se empieza a observar el aumento de la presión demográfica en demanda de tierras, principalmente de avecindados e hijos de ejidatarios que querían ampliar los límites del ejido u obtener nuevas tierras o dotaciones, provocando movilizaciones sociales y algunas invasiones de tierras.¹ No obstante para esa época, las tierras a repartir tenían muy bajo potencial productivo.

A lo largo del siglo XX se emitieron diversas resoluciones presidenciales dotatorias de tierras por el gobierno federal, sin embargo su carácter era general, por lo que se dificultaba identificar límites y propietarios de las tierras de referencia. De esta manera en la última década del siglo anterior se hace un esfuerzo por regularizar la situación de las tierras, por lo que en ese contexto, ya se presentan importantes movimientos sociales y posibles conflictos intercomunitarios por esta causa.

¹ Torroja Mateu, Nuria. El Papel de los Títulos de Propiedad en México. Efectos en el mercado de tierras y acceso al crédito. ITAM, México, 2001. p. 28.

I.II La Reforma al artículo 27 Constitucional

Con las reformas al Artículo 27 constitucional de 6 de enero de 1992, se fortaleció la concepción de que la Reforma Agraria no es sinónimo de reparto de tierras, sino que se ocupa por igual de la organización social, la modernización de la producción y el desarrollo sustentable con justicia y equidad.

Derivado de la anterior reforma en los años 1997 y 1998 durante el gobierno de Ernesto Zedillo se firman los Acuerdos para la Definición y Atención de los Asuntos Agrarios conocidos como Acuerdos Agrarios.

En el Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial Agrario en esa administración, se estableció como estrategia para fortalecer la política agraria, redefinición de las instituciones y programas para dar fin al rezago agrario y dotar de certeza jurídica a la propiedad social, como una forma de elevar la productividad.

De esta manera en el marco de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario se estableció una agenda de trabajo con cada una de las organizaciones campesinas para avanzar en los objetivos antes señalados.

En este sentido, la actuación de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) a partir de entonces se desarrolla con apego a dicha concepción y en un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. Se parte del respeto a los asuntos internos de las organizaciones sociales y del reconocimiento a la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos.

Se reconoce que los problemas de desarrollo social y comunitario sólo pueden ser resueltos conjuntando las acciones del gobierno con la participación de los campesinos y sus organizaciones, buscando perfeccionar los procedimientos de consulta para llegar a acuerdos sin perder de vista el interés general.

Con base en lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se estableció que debían de crearse mecanismos de interlocución gubernamental permanentes, para conocer y tomar en cuenta la opinión de las organizaciones sociales acerca de los problemas nacionales y sus propuestas de solución.

En atención a ello se crearon instancias de participación plural, conformadas por dependencias del sector público, organizaciones campesinas, de productores y propietarios rurales, con el propósito de contribuir a la definición de las líneas de política y programas operativos para enfrentar la problemática agraria del país.

Con la creación de dichas instancias, en la administración correspondiente al período 1994-2000, se pretendió hacer manifiesta una actitud incluyente, fundamentada en la concertación y no en el enfrentamiento estéril con los actores sociales y políticos del medio rural.

De esta manera el Sector Agrario, constituido por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), Registro Agrario Nacional (RAN) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) con base en dichas instancias operaron en un ambiente de pluralidad y amplia libertad, lográndose importantes convergencias sobre cuestiones sustantivas que han servido de base para la definición e instrumentación de los Acuerdos Agrarios.

Los Acuerdos Agrarios se elaboraron a partir de una revisión minuciosa de la demanda acumulada por cada organización campesina; se analizan y clasifican los asuntos según su situación jurídica, incluidos aquellos casos que, no contando con un expediente en trámite, implican una problemática que resulta ineludible atender.

Conceptualmente los Acuerdos Agrarios son instrumentos de entendimiento y concertación para la atención de asuntos agrarios de diversa naturaleza. En términos prácticos, son un producto de la corresponsabilidad entre la Secretaría de la Reforma Agraria y las organizaciones campesinas. Con ellos se busca ordenar la actividad con las organizaciones, para llegar a la solución definitiva de todos los asuntos que, a lo largo de varios años, han venido gestionando ante la institución; impulsando con ello la legalidad en el campo para generar las condiciones que permitan el desarrollo agrario en nuestro país.

La Secretaría de la Reforma Agraria signó desde el año de 1996, estos Acuerdos Agrarios con las organizaciones que integran el Congreso Agrario Permanente (CAP), así como también con otras que participan en la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA) y, en muchos casos, con organizaciones cuya presencia es regional o local.

Los Acuerdos Agrarios se elaboraron considerando criterios fundamentales, tales como:

- Estricto apego a la legislación agraria;
- Establecimiento de fechas de cumplimiento;

- Reconocimiento integral de las minutas de asuntos de las organizaciones;
- Alternativas con sustento jurídico a situaciones no previstas en la legislación, y
- Corresponsabilidad en su cumplimiento.

En la celebración de los Acuerdos han participado de manera directa tres instancias: la SRA, la organización campesina y la Procuraduría Agraria:

- La Secretaría, representada por su titular, se compromete a atender y desahogar los asuntos de su competencia con prioridad, estableciendo que los compromisos derivados de resoluciones que competen a las autoridades judiciales, se sujetarán a los tiempos que les son propios a dichas instancias.
- La organización campesina, representada por su dirigente, se compromete a informar a sus agremiados sobre el contenido del Acuerdo, reconociendo que quedan superadas todas las negociaciones y planteamientos relacionados con las demandas de tierra que sus afiliados y simpatizantes han presentado ante la Secretaría, comprometiéndose a orientarlos para que actúen en el marco de la legalidad.
- La Procuraduría Agraria, representada por su titular, atestigua la suscripción de los Acuerdos y se compromete a brindar asistencia y asesoría jurídica en el desahogo de los asuntos y a intervenir en el caso de suscitarse controversia con motivo de la interpretación o cumplimiento de los compromisos.

De esta manera, en nuestro concepto, estos instrumentos, constituyen una fuente de obligaciones jurídicas, generadas por el reconocimiento mutuo de las partes que los suscribieron, por lo que son exigibles en teoría inclusive ante las instancias judiciales correspondientes.

Con base en la reforma del artículo 27 Constitucional que se refiere a la propiedad de la tierra y aguas dentro del territorio nacional, considerando el crecimiento de la población, la baja productividad del campo, el estancamiento de la productividad y los pocos incentivos en materia de inversión entre otros. El propósito de la reforma era generar condiciones para la capitalización del campo e impulsar el incremento de la productividad en las tierras susceptibles de explotación económica, poniendo con ello fin al reparto agrario.

De acuerdo a los artículos terceros transitorios del Decreto que modificó el artículo 27 Constitucional, continúa siendo responsabilidad de la Secretaría de la Reforma Agraria desahogar los asuntos que se encontraban en trámite, referidos a las acciones agrarias previstas en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria y turnar los respectivos expedientes a los Tribunales Agrarios para su resolución definitiva.

I.III Las implicaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la implementación de las políticas agropecuarias en México.

Para el efecto de realizar un análisis objetivo de la aplicación del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos, cuyo origen se encuentra en la firma a partir de 1996 de los Acuerdos Agrarios con las diferentes organizaciones campesinas mismos que derivaron de la problemática que ocasionó el nuevo marco jurídico agrario tras la modificación del artículo 27 Constitucional y la expedición de la Ley Agraria, con lo que culminó el reparto

agrario, es preciso aludir al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el que participan México, Estados Unidos y Canadá.

Aunque este Tratado fue suscrito en el año de 1994, representó la culminación de un largo proceso de negociación, que abarcó casi diez años.

Ante este panorama de incertidumbre en el campo, se planteó el cuestionamiento de los efectos negativos de su aplicación, algunos analistas² señalan que el atraso de nuestro sector agropecuario es previo a la apertura al Tratado de Libre Comercio y su situación sería peor sin ese tratado. Las estadísticas disponibles apuntan que el Tratado cumplió con su papel en el campo.

Reiteran que es falso que el Tratado de Libre Comercio ha beneficiado a la industria manufacturera pero ha golpeado a la agricultura. Las exportaciones agroalimentarias que incluyen tanto los productos del campo como los alimentos procesados con mayor valor agregado aumentaron en un 9.4% anual en los primeros ocho años de operación del Tratado de Libre Comercio. En total las exportaciones agroalimentarias mexicanas han aumentado en 150% en los primeros nueve años de vigencia del tratado (el 78%, las absorbe Estados Unidos de América).

La inversión estadounidense en la industria agroalimentaria en México es de 6,000 millones de dólares. La mexicana en Estados Unidos de América rebasa los 1,000 millones.

Por el lado de las importaciones tenemos que en este rubro ascendieron 6.9% al año. Este aumento de las importaciones agropecuarias ha permitido

² Ricardo Medina, Manuel Suárez y otros. La Carta Campesina. Publicada en diversos medios. Marzo de 2003.

que los precios de los alimentos se mantengan accesibles en el mercado nacional y eso ha favorecido directamente a los consumidores mexicanos.

Durante estos diez años y gracias al Tratado de Libre Comercio, señalaban en el año de 2003, estos analistas,³ que hemos disfrutado los consumidores de una baja en los precios de productos como: arroz, 37%; frijol, 34%; maíz, 43%; trigo, 26%; algodón, 79%; soya, 53%; bovinos, 36% y leche, 32%.⁴

La apertura comercial ha sido decisiva para este descenso de los precios que ha beneficiado a los consumidores incluidos aquellos que viven y trabajan en el campo.

Asimismo con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio existen tribunales regionales, cuyas resoluciones son obligatorias en Estados Unidos de América. En esas instancias se ventilan los casos de "dumping" y de abusos por parte de las autoridades de los Estados Unidos de América.

Bajo el régimen jurídico regional del Tratado de Libre Comercio, por primera vez en la historia de ambos países, autoridades y empresas norteamericanas les han tenido que dar la razón a sus contrapartes mexicanas.

Según estos estudiosos sin el tratado habría menos inversión y por lo tanto, más desempleo, un dólar más caro, tasas más altas, mayores precios de los alimentos y menos exportaciones a los Estados Unidos de América. Los productos agrícolas baratos entrarían de contrabando.

El Tratado de Libre Comercio le dio al campo mexicano los nuevos mercados que prometió, con esto permitió a los productores mexicanos por

³ Ricardo Medina, Manuel Suárez y otros. Ob. Cit. Pág. 2.

⁴ Cifras citadas por Jesús Silva Herzog Flores en Reforma, 8 de febrero de 2007)

ejemplo a los del aguacate Hass de Michoacán, superar décadas de proteccionismo estadounidense y exportar así sus productos a Estados Unidos de América. Al cumplirse la fecha de la liberalización total del comercio agrícola entre México y Estados Unidos, en enero del 2008, bajo las reglas del Tratado de Libre Comercio, fueron fuertes las presiones para que el gobierno federal aplazara esa fecha, de hecho actualmente esas presiones subsisten para que se reabra el tratado o, de plano, se impida su entrada en vigor.

Esta circunstancia se vio acentuada por la singular coincidencia de que el Congreso ha modificado el artículo 76 constitucional para ampliar las facultades del Senado en el “análisis” de aquellos tratados internacionales que el Ejecutivo decida suscribir así como “terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas...” por lo que la discusión agrícola se encuentra en un cauce institucional altamente politizado y diverso y, con ello, es compleja la comprensión del problema así como la adopción de políticas públicas adecuadas que concilien la realidad del campo mexicano con las reglas del mercado y la apertura comercial.⁵

Cuando se firmó el Tratado de Libre Comercio negociaron diversos acuerdos en materia de apoyos, subsidios, normas y reglas y se pactó que, en función de las asimetrías entre los dos países y la extrema sensibilidad de algunos productos mexicanos, se dispusieran cuatro fases de desgravación, que terminaron el año pasado.

En el contexto de una apertura largamente anunciada, los últimos tres gobiernos federales dispusieron una variedad de subsidios a la producción y de carácter social cuyo objetivo era, precisamente, tejer una red de protección a los agricultores con menores ventajas, en especial los de ciertos granos,

⁵ Granados Roldán, Otto. TLC y campo: ¿Qué hacer?. La Crónica. Jueves 15 de febrero de 2007.

mientras transitaban hacia otros cultivos de mayor rentabilidad o, incluso, hacia otras actividades fuera del sector primario.

Se ha demostrado que la respuesta de una parte considerable del sector primario a ese esquema de transición fue más bien mediocre, entre otras causas, por los ajustes económicos derivados de la crisis de 1995 y sus impactos en la inflación y las tasas; los bajos precios de algunos productos agrícolas; la falta de profundización de algunas de las reformas, y, finalmente, por que era relativamente difícil —pero no imposible— en década y media, superar las limitaciones culturales y estructurales de los productores pobres para incorporarse al mercado.

Sin embargo, la otra cara de la moneda la representaron los sectores de la agricultura comercial y agroindustrial, que reaccionaron muy positivamente a la apertura. Estados Unidos se convirtió en el mercado individual más grande para los productos agrícolas mexicanos, absorbiendo 80% de todas las exportaciones agrícolas de México, país que es hoy uno de los tres primeros proveedores de productos agropecuarios al mercado de Estados Unidos de América.

En contraposición a los aspectos antes reseñados, encontramos que en el Tratado de Libre Comercio existen salvaguardas bilaterales con la finalidad de dar protección a sectores afectados por la entrada en vigor del Tratado permitiendo a una parte suspender la desgravación arancelaria o incluso aumentar el arancel previo.

Otro aspecto es el relativo a las medidas compensatorias, respecto de lo cual no está claro si hay argumentos suficientes y fundados como para que México recurra a la solución de controversias, también prevista por el Tratado de Libre Comercio (capítulo XIX). Este mecanismo opera básicamente cuando

hay prácticas desleales (dumping, subsidios, cuotas), por parte de uno de los países que establece siete etapas que van desde las consultas iniciales entre los gobiernos hasta la resolución final de un panel de arbitraje, todo lo cual no debe pasar de 250 días.

Finalmente, otro aspecto que interesa para el presente estudio, es el relativo a los subsidios, tema sobre el cual existe una justificada oposición, por parte de todos los países en desarrollo, hacia ellos. Sin embargo, para ello, México debe probar técnicamente que los subsidios aplicados por Estados Unidos constituye una práctica desleal. Pero, por una parte México también brinda subsidios y por otro Estados Unidos argumenta que el Tratado de Libre Comercio no contiene compromiso en relación con subsidios nacionales; que se acordó que la mejor opción para disciplinar el apoyo a nivel nacional sería el enfoque multilateral bajo la Organización Mundial de Comercio y que la Ley Agrícola de Estados Unidos es consistente con los compromisos que hicieron bajo la Ronda Uruguay (bajo el esquema del GATT, acuerdo internacional sobre aranceles de comercio). En cualquier caso, hasta ahora el gobierno federal no ha dado señales reales de obtener una resolución favorable en caso de recurrir a este mecanismo.

La propuesta de dar subsidios adicionales y en mayor monto a los agricultores mexicanos tiene dos problemas adicionales. El primero es que no hay margen presupuestal sin afectar el déficit público controlado. El otro es que esos subsidios, para ser congruentes con el Tratado de Libre Comercio, debieran estar de acuerdo con las normas de la Organización Mundial de Comercio y los principios de la rondas de Uruguay y Doha, pero resulta que en todo el mundo hay un reclamo sólido y consistente para eliminar los subsidios que otorgan los países industrializados.

I.IV Características de los Acuerdos Agrarios

En marzo de 1996, en Palacio Nacional, las organizaciones campesinas y el gobierno federal pusieron en marcha los Acuerdos Agrarios.

A partir de una revisión minuciosa de la demanda acumulada por cada organización campesina y del análisis y clasificación de los asuntos según su situación jurídica, se elaboraron los Acuerdos Agrarios, los cuales son instrumentos de entendimiento y concertación para la atención de asuntos agrarios de diversa naturaleza. En la práctica, son un producto de la corresponsabilidad entre la Secretaría de la Reforma Agraria y las organizaciones campesinas, teniendo como testigo a la Procuraduría Agraria, quien se compromete a brindar asistencia y asesoría jurídica en el desahogo de los asuntos.

Cada acuerdo fue suscrito por el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria y en la contraparte por el representante de la Organización Agraria, con la presencia de la Procuraduría Agraria, conforme a sus atribuciones de asistencia jurídica.

En estos acuerdos, la organización identifica los expedientes que corresponden a sus representados, y se establece el esquema de atención a los mismos, por ejemplo: conclusión de trámites administrativos, controversias, asuntos que implican regularización, atención a posesiones irregulares, regularización de predios.

El más importante para los fines de este estudio es el que se refiere a concluir los trámites agrarios-solicitudes de tierra, en los que la Secretaría de la Reforma Agraria, a través del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (ahora extinto), se compromete a promover alternativas de solución mediante acciones Organización y Fomento, a proporcionar asesoría a los grupos campesinos en

la constitución de agroasociaciones para la generación de proyectos productivos y gestionar el apoyo ante las instituciones nacionales de crédito y de fomento, para procurar el financiamiento de proyectos productivos, correspondiendo en todo caso a los grupos campesinos, satisfacer la normatividad y los requisitos que determinen las instituciones competentes.

Por sus características y la naturaleza del compromiso asumido por la Secretaría, cada grupo de asuntos implicó una atención prioritaria e integral, que necesariamente involucró a todas las áreas e instancias centrales y territoriales del Sector Agrario, es por eso que se explican en tres apartados que a continuación se señalan:

Asuntos Fundamentales

a. **Asuntos de trámite:** todos estos asuntos, como son el rezago agrario, actividades jurídicas y administrativas; expropiaciones, colonias y terrenos nacionales; regularización de predios y posesiones precarias; cumplimiento sustituto de ejecutorias y modificaciones a mandamientos de gobernador por resoluciones presidenciales o del Tribunal Superior Agrario, son atendidas conforme a los procedimientos, normatividad y plazos establecidos, aplicables a cada caso, considerando que los compromisos que se deriven de las resoluciones que competan a las autoridades jurisdiccionales, se ajustarán a los tiempos que les son propios a dichas instancias.

b. **Posesiones irregulares:** estos asuntos son atendidos previa investigación de los datos aportados por los interesados y con sustento en la normatividad establecida, según se trate de posesiones

irregulares en propiedad privada (incluyendo los desalojos), en propiedad social (ejidos y comunidades) o en propiedad pública.

En este tipo de asuntos, el papel de las Coordinaciones Agrarias (CA) actualmente Representaciones Agrarias y las propias organizaciones campesinas ha sido de gran importancia y responsabilidad, pues la determinación de la elegibilidad de los casos depende fundamentalmente de la objetividad, precisión y oportunidad en que se hayan llevado a cabo los trabajos de investigación.

De igual forma, en la elaboración de los padrones de poseionarios o beneficiarios han participado de manera conjunta las Coordinaciones Agrarias, actualmente Representaciones Agrarias y las organizaciones campesinas, lo que garantiza que estén integrados con toda veracidad y formalidad; condición necesaria para que sean las listas definitivas a favor de las cuales se realice la regularización de los predios.

c. **Asuntos de organización y fomento:** se trata de asuntos concluidos desde el punto de vista de su trámite agrario en los que, a través de la Dirección General de Coordinación, se promueven alternativas de tipo productivo.

En coordinación con los dirigentes de las organizaciones, dichos grupos campesinos han sido asesorados para la constitución de figuras asociativas, la generación de proyectos productivos y la gestión de apoyos ante las instituciones nacionales de crédito y fomento, correspondiendo a los propios grupos satisfacer la normatividad y los requisitos que determinen las dependencias competentes.

Entre agosto de 1996 y abril de 1998 se firmaron a nivel central 33 Acuerdos Agrarios, correspondientes a 30 organizaciones campesinas, abarcando un total de 5,974 asuntos de los cuales:

- 3,946 (66%) se identificaron como concluidos al momento de la firma, aceptando las organizaciones que ya no eran materia de atención en términos de algún trámite agrario pendiente de resolver por parte de la Secretaría. De estos asuntos, en 1,498 casos se asumió el compromiso de brindar apoyos en materia de organización y fomento.
- 2,028 (34%) asuntos considerados en trámite, que la Secretaría se comprometió a desahogar conforme a los procedimientos aplicables a cada caso.⁶

I.V El Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias

En 1999, Eduardo Robledo Rincón, entonces Secretario de la Reforma Agraria, anunció la constitución del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias, con un monto de 180 millones de pesos, en el cual financiaría por lo menos 720 programas en los siguientes meses y beneficiaría aproximadamente a 25 mil campesinos y sus familias.

Con ese instrumento de creación por única vez se concretaba una oferta hecha en mayo de ese año, por el entonces Presidente Ernesto Zedillo al Congreso Agrario Permanente (CAP), y se financió con recursos de las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar) y de

⁶ Secretaría de la Reforma Agraria. Informe Anual 1998. pág. 34.

Desarrollo Social (Sedesol). Este fondo se establecía vía el FONAES (Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad).

Los proyectos productivos que se iban a respaldar correspondían a grupos de 37 centrales campesinas nacionales y regionales que habían firmado Acuerdos Agrarios con la Secretaría de la Reforma Agraria.

Dicho fondo apoyaría hasta el 25% del costo de cada uno de los planes.

Respecto de estos asuntos cabe aclarar que se trataba de asuntos concluidos desde el punto de vista de su trámite agrario en los que, a través de la Dirección General de Coordinación de la Secretaría de la Reforma Agraria, se promovieron de 1999 a 2002 alternativas de tipo productivo.

En coordinación con los dirigentes de las organizaciones, dichos grupos campesinos han sido asesorados para la constitución de figuras asociativas, la generación de proyectos productivos y la gestión de apoyos ante las instituciones nacionales de crédito y fomento, correspondiendo a los propios grupos satisfacer la normatividad y los requisitos que determinen las dependencias competentes.

En el año de 2001, los 1,462 asuntos de organización y fomento que se atendían, se distribuían por organización campesina de la siguiente manera:

No.	Nombre de la Organización Campesina	Asuntos	%

1	CNC (Confederación Nacional Campesina)	260	17.8
2	CCC (Central Campesina Cardenista)	226	15.5
3	CCI (Central Campesina Independiente)	157	10.7
4	UGOCCM-JL (Unión General de Obreros y Campesinos de México, Jacinto López)	71	4.9
5	MAIZ (Movimiento Agrario e Indigenista Zapatista)	68	4.7
6	CODUC (Coalición de Organizaciones Democráticas, Urbanas y Campesinas)	65	4.4
7	UGOCCM-CN (Unión General de	61	4.2

	Obreros y Campesinos de México, Coordinadora Nacional)		
8	UNTA (Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas)	59	4.0
9	UCD (Unión Campesina Democrática)	56	3.8
10	MCPI (Movimiento Campesino Popular Independiente)	49	3.4
11	CCC-VER (Central Campesina Cardenista- Veracruz)	47	3.2
12	MAIZ-JAL (Movimiento Agrario e Indigenista- Jalisco)	42	2.9
13	CECVYM (Coalición de	40	2.7

	Ejididos Colectivos del Valle del Yaqui y Mayo)		
14	UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas y Autónomas)	40	2.7
15	CONSUCC (Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos)	34	2.3
16	UGOCP-GSC (Unión General Obrero, Campesina y Popular "Grupo Santa Cruz")	34	2.3
17	CUT-SON (Central Unitaria de Trabajadores-Sonora)	29	2.0
18	CCQUP (Central Campesina Queretana Urbana y Popular)	15	1.0

19	VGAM-CNC (Vieja Guardia Agraista de México-CNC)	14	1.0
20	FCNM-CNC (Frente Cardenista Nacional Mexicano-CNC)	13	0.9
21	CCTT (Central Campesina de Trabajadores de Tamaulipas)	12	0.8
22	CMC (Campesinos Mexicanos Confederados)	12	0.8
23	CC-SIN (Central Cardenista-Sinaloa)	11	0.8
24	UNPCA-CNC (Unión Nacional de Productores de Caña-CNC)	10	0.7
25	ALCANO (Alianza Campesina del Noroeste)	9	0.6
26	UCGPN (Unión de Campesinos)	7	0.5

	“General Pánfilo Natera”)		
27	UCI (Unión Cardenista Independiente)	7	0.5
28	CAM (Confederación Agrarista Mexicana)	6	0.4
29	UGOCM-UNICA (Unión General de Obreros y Campesinos de México UNICA)	5	0.3
30	AC (Antorcha Campesina)	3	0.2
	Total	1,462	100.0

Del cuadro anterior resalta que 44% de los asuntos de organización y fomento que entonces se atendían estaban concentrados básicamente en tres organizaciones que son la CNC, CCC y CCI.

Por otro lado, al considerar dichos asuntos por Representación Agraria, la situación es la siguiente:

Tipo	Representación	Entidad	Asuntos	%
Regional	Golfo		347	23.7

		Veracruz	291	
		Tabasco	56	
Regional	Noroeste		245	16.8
		Sonora	239	
		Baja California	6	
		Baja California Sur	0	
Regional	Centro		183	12.5
		Hidalgo	62	
		Querétaro	121	
Regional	Occidente		140	9.6
		Jalisco	95	
		Aguascalientes	2	
		Colima	43	
Regional	Centro Norte		119	8.1
		San Luis Potosí	43	
		Guanajuato	67	
		Zacatecas	9	
Regional	Noreste		103	7.0
		Tamaulipas	63	
		Coahuila	32	
		Nuevo León	8	
Regional	Pacífico Centro		88	6.0
		Michoacán	71	
		Estado de México	17	
Regional	Pacífico		78	5.3
		Sinaloa	72	

		Nayarit	6	
Regional	Norte	Chihuahua	66	4.5
		Durango	40	
			26	
Regional	Centro Sur	Puebla	52	3.6
		Distrito Federal	41	
		Tlaxcala	0	
			11	
Regional	Sur	Morelos	11	0.8
		Guerrero	5	
			6	
Especial	Oaxaca	Oaxaca	11	0.8
Regional	Peninsular	Yucatán	6	0.4
		Campeche	1	
		Quintana Roo	5	
			0	
	Total		1,462	100.0

Como se ve, la mayoría de los asuntos en trámite estaban concentrados fundamentalmente en tres representaciones agrarias, que sumaban 53% de los casos: Golfo, Noroeste, Centro. Nuevamente resalta el hecho de que casi la cuarta parte del total de los casos se concentran en la Región del Golfo.

El resto de las representaciones (las que aparecen en el cuadro después de la del Centro), incluyendo los asuntos correspondientes a las dos Especiales, suman 47% del total de asuntos de organización y fomento atendidos.

Igualmente destaca que, en la mayoría de los casos (62.4%), la carga principal de asuntos en trámite, rubro sustancial de los Acuerdos Agrarios descritos, correspondía a las sedes de las representaciones agrarias de los estados de Veracruz, Sonora, Jalisco, Tamaulipas, Michoacán, Sinaloa, Chihuahua y Puebla.

Los antecedentes hasta aquí narrados, nos ayuda a comprender la justificación de la inclusión por parte del gobierno federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos como una solución en un principio a las incesantes demandas de tierras, pendientes de satisfacer en el momento de las reformas constitucionales de 1992 y la posterior expedición de la Ley Agraria e inclusive derivado de la suscripción de los denominados acuerdos agrarios un gran número de grupos campesinos dio por concluidas sus peticiones de tierras a cambio de los apoyos a proyectos productivos, de cuyos montos como veremos un porcentaje era destinado a la adquisición de tierras, en las que se implementarían los proyectos productivos que se hubieran determinados viables.

Por consiguiente el avance de los resultados obtenidos en cada una de las fases de evolución de las demandas de satisfacción de necesidades agrarias a los grupos de campesinos a través de la afectación de la propiedad privada cuyos límites excederían la pequeña propiedad, pasaron de una negociación de un finiquito o conclusión de esa demanda en virtud de las reformas legales que cancelaron esa vía a una etapa de solicitud de apoyo económico para la compra de tierras a terceros en las que se implementaría un proyecto productivo, ya sin la constitución previa de un ejido, pero si bajo una figura asociativa permitida por la ley.

CAPÍTULO II**Políticas públicas de financiamiento al campo
a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria
durante el período 2003-2006**

*No desesperes, ni siquiera por el hecho de que no desesperas.
Cuando todo parece terminado, surgen nuevas fuerzas.
Esto significa que vives.*

Franz Kafka

Partiendo de la base de que la evolución en la aplicación de políticas en el campo, va ligada a la transformación en la tenencia de la tierra, podemos mencionar, en primer lugar la etapa de la redistribución de la tierra, la llamada etapa de reforma agraria del reparto, al que aludimos en el capítulo precedente, fue producto derivado del movimiento armado de 1910 que inició en 1915 y concluyó en 1992, lo que permitió constituir la llamada propiedad social en nuestro país de los ejidos y las comunidades que comprenden el 52 por ciento de la superficie total del territorio nacional. En números gruesos 103.5 millones de hectáreas.

Después de ello, a partir de 1992, surge una nueva etapa con la reforma al Artículo 27 constitucional, que tiene como objetivo, la consolidación de la tenencia de la tierra. Es decir, un proceso de ordenamiento y regularización. El proceso de reparto de la tierra que había distribuido ésta y había constituido ejidos y comunidades, pasaba una nueva etapa en la que se le daba precisión geográfica y jurídica a cada uno de los sujetos agrarios del país, y ésta todavía se ocupa en estas fechas en un programa específico, concreto que es el del PROCEDE, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares y otras actividades relacionadas con distintas formas de tenencia de la tierra como son los terrenos nacionales y colonias agrícolas y ganaderas. Y finalmente, claramente identificamos una tercera etapa también planteada a nivel constitucional como es el desarrollo rural integral, en la fracción vigésima del 27 constitucional que se establece como una siguiente etapa ya después de esta consolidación del reparto de la tierra para poder permitir este desarrollo de manera integral en el que se conjunten diferentes esfuerzos de las organizaciones e instituciones que trabajan en el tema, así como los proyectos existentes para el beneficio del campo mexicano.

Habrá que señalar invariablemente que en el tema agrario el Artículo 27 Constitucional, nos marca la pauta a seguir como ya afirmo con anterioridad establece precisamente este proceso de consolidación, regularización y finalmente desarrollo rural integral. Y para efectos de lo anterior, el Programa Sectorial Agrario 2001-2006 estableció las grandes estrategias, las grandes acciones a cumplir en esa administración.

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar que en la administración 2001-2006 a partir de la movilización de las organizaciones campesinas se generó un acuerdo político nacional, denominado Acuerdo Nacional para el Campo suscrito en 2003 con las más importantes organizaciones agrarias, campesinas del país, en el cual se establecieron reconocimientos puntuales de defectos, de aspectos que había necesidad de avanzar, de corregir, y acciones para darle cumplimiento. A partir de este marco, de este sustento legal, se definieron dos actividades preponderantes en la administración del Presidente Vicente Fox Quesada:

La primera es la atención a la conflictividad agraria.

La necesidad imperiosa de que el sector agrario en su conjunto pudiera abocarse a atender los grandes problemas de orden agrario que existen en el país y que venían precisamente de un proceso histórico, con mucho tiempo de anticipación, y que venían acuñándose de manera cada vez más señalada en diversos lugares del país y que era indispensable atender. En esta conflictividad fundamentalmente se centra al tema de los conflictos por derechos agrarios colectivos, es decir, aquellos que involucran a los núcleos agrarios, sin menospreciar desde luego a los de orden individual, los cuales tienen una vía más clara para su resolución, sino que habría que resolver estas situaciones que afectaban el conjunto de quienes integran los núcleos agrarios.

Cuatro vías fundamentales se establecieron para atender esta conflictividad agraria estas son la conciliación, la mediación, el juicio agrario y el arbitraje.

En primer término la conciliación, es decir, buscar la forma en resolver los conflictos allegando a las partes para que puedan llegar a un acuerdo. Esto es exitoso principalmente cuando se trata de derechos agrarios individuales.

La segunda gran actividad es la mediación.

Que ya tiene una participación importante en el caso de derechos agrarios colectivos, la mediación es la que realiza precisamente el sector agrario entre las dos partes y en el que aporta elementos adicionales para encontrar soluciones. De esta parte, es donde nace el Programa de Atención a Focos Rojos y Amarillos que se ha identificado de una manera coloquial, sólo para hacer una identificación vía el concepto de un semáforo que permite dar la connotación de aquellos conflictos más álgidos que ha generado enfrentamientos, fricciones, vaya, incluso hechos de sangre, y de otros que pueden estar en una situación que permitan llegar a este grado de conflictividad como serían los focos amarillos y en el que hay un avance importante en la administración.

La tercera gran vía es la del juicio agrario, es decir, el ir a resolver las controversias a través de los tribunales agrarios en el que se dirimen a través de la aportación de pruebas o elementos y se produce una sentencia en la que resulta vencedora una de las partes.

Y por último, una cuarta opción que poco se ha explorado, pero que de cualquier manera me parece importante señalarlo porque es una de las expectativas a futuro para darle impulso, que es el arbitraje en materia agraria, aquella vía alternativa para resolver controversias, en la cual un tercero, un

árbitro, que en este caso se plantea como Procuraduría Agraria su participación, y en el cual se allegan elementos no formales, o por lo menos no necesariamente formales -no digo contrario a derecho, pero que no son necesariamente bajo el formato limitado, rígido del juicio agrario y que permite pues involucrar algunos otros aspectos de orden social para poder resolver los conflictos.

La segunda gran acción, después de la atención a la conflictividad agraria, pero también vinculada íntimamente a la misma es el de la regularización de la tierra.

La regularización de tenencia de la tierra, es decir, no sólo el avanzar sino incluso realizar las acciones necesarias para la conclusión del PROCEDE en la Administración del Presidente Vicente Fox. Esto resulta fundamental para poder llegar a aquella etapa de desarrollo rural integral para que cada quien sepa con precisión qué le corresponde, hasta dónde llega el derecho propio, dónde nace el del vecino. Esto se logra a través de la certeza jurídica y geográfica de orden técnico que se da a través del PROCEDE con la delimitación precisa de los derechos colectivos e individuales de los núcleos agrarios y la expedición de los documentos que así lo acreditan, es decir, el carácter de sujeto agrario y la titularidad sobre su tierra. Esas son las acciones destacadas por parte de la Administración Pública del Presidente Vicente Fox.

En este orden de ideas a fin de consolidar el objetivo constitucional del desarrollo rural integral, se han implementado en el campo diversos programas, por lo que refiriéndonos únicamente al Programa materia del presente estudio, es pertinente mencionar, como ya lo mencionamos en el capítulo precedente, que el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA), en su origen, es el resultado de un acuerdo interinstitucional cuyo objetivo era el cumplimiento de los Acuerdos Agrarios en Materia de Organización y

Funcionamiento, que fueron suscritos por la Secretaría de la Reforma Agraria con las organizaciones campesinas entre 1996 y 2000.

En el año 2003, se transformó el Programa a fin de convertirlo en un instrumento de apoyo a grupos no poseionarios de tierras social o privada. Sin embargo, con la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, las Reglas de Operación se modificaron al establecer un 75% del presupuesto a los grupos firmantes y el 25 % restante a los no firmantes y grupos independientes.

II.I Fundamentación legal de las estrategias de apoyo al Campo a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria.

No se pueden explicar las estrategias y programas de apoyo al campo, sin referirnos primero a los fundamentos constitucionales y legales que rigen en materia de planeación económica del desarrollo nacional cuyas directrices se plantean en términos de lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo de conformidad a lo previsto en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a dicho plan se sujetarán de manera obligatoria los programas de la administración pública federal. Por ello, exponemos brevemente los fundamentos legales para las estrategias de apoyo al campo.

La Ley de Planeación dispone en sus artículos 22 y 23 lo siguiente:

“Artículo 22.- El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Artículo 23.- Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.”

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración 2000-2006 consideró lo siguiente: "...se elaborarán una serie de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que cubrirán de manera detallada en el plan de acción del Ejecutivo Federal, los siguientes temas de prioridad nacional:

- Educación

- Energía

- Comercio interior y exterior

- Desarrollo en las regiones Sur-Sureste, Centro país, Centro-Occidente, Noreste, Noroeste, así como los programas Puebla-Panamá, Frontera Norte y Frontera Sur.

- Desarrollo urbano

- Financiamiento para el desarrollo

- Infraestructura
- Ciencia y tecnología
- Medio ambiente y recursos naturales
- Modernización del gobierno
- Producción y abasto de alimentos
- Desarrollo empresarial
- Turismo
- Prevención y atención de desastres naturales
- Procuración e impartición de justicia
- Salud
- Soberanía
- Seguridad nacional
- Seguridad pública
- Seguridad social
- Comunicaciones
- Trabajo y empleo

- Vivienda
- Federalismo
- Combate a la corrupción
- Desarrollo social
- Cultura
- Deporte
- Protección civil
- Población
- Cultura política y participación ciudadana
- Así como programas para sectores específicos de la población (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, entre otros.”⁷

Más adelante el Programa Sectorial Agrario 2001-2006 señala dentro de sus estrategias lo siguiente:

“Estrategia IV.a. Atender los acuerdos agrarios en materia de organización y fomento”.

La atención a los Acuerdos Agrarios de organización y fomento, será parte de una política que pretende cumplir los compromisos previamente establecidos en esta materia por el Gobierno Federal.

⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 2001. p. 35.

Los grupos que cuenten con folios vigentes y que presenten proyectos productivos viables, sustentables y con rentabilidad para los beneficiarios y sus familias, serán apoyados mediante esquemas de financiamiento directo, con el fin de detonar un esquema de producción-rentabilidad que les permita incorporarse, con opciones de proyección exitosa, al desarrollo nacional.” (DOF 4 febrero 2002)

Asimismo dentro de sus líneas de acción lo siguiente:

“ **Línea de acción IV.a.1. Concluir los acuerdos agrarios en materia de organización y fomento.**

Con el fin de cumplir los Acuerdos Agrarios, signados con organizaciones y grupos agrarios, se apoyará a estos últimos para la integración de empresas sociales, a través del financiamiento de proyectos productivos.

Con este financiamiento se busca impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios no poseionarios que no han sido beneficiados por algún otro programa federal.

En la presente Administración, se espera concluir el financiamiento de los 672 folios pendientes de los Acuerdos Agrarios de organización y fomento. La responsable del cumplimiento de esta meta es la Subsecretaría de Política Sectorial.”

Respecto a esta estrategia y línea de acción resulta pertinente mencionar que a finales del año 2002, se dieron por concluidos los Acuerdos Agrarios en materia de organización y funcionamiento.

Tomando en cuenta lo anterior, se dispuso de otras estrategias y líneas de acción para continuar con la generación de proyectos productivos, de tal forma que se determinó lo siguiente:

Estrategia IV.b. Apoyar la generación de actividades productivas en el medio rural. Uno de los retos del nuevo Gobierno es superar los graves índices de pobreza y marginación del medio rural y avanzar en el desarrollo con la integración de empresas sociales, a través del financiamiento de proyectos productivos. Para el efecto, se iniciará un programa tendiente a generar proyectos susceptibles de ser apoyados. A través y mediante una labor de coordinación interinstitucional, se buscará la inclusión de los mismos en los programas de financiamiento de otras dependencias del Gobierno Federal.

Línea de acción IV.b.1. Promover entre los campesinos los apoyos que el Gobierno Federal canaliza al medio rural.

Con el fin de promover de manera concertada y accesible al usuario, los apoyos destinados al desarrollo social, humano y económico de los núcleos agrarios, se trabajará intersecretarialmente para establecer una ventanilla única en el Sector, donde los sujetos agrarios puedan informarse y tramitar los apoyos que en materia de proyectos productivos el Gobierno Federal haya programado en las diferentes Secretarías de Estado.

Los proyectos no tan sólo se orientarán a la producción agrícola y ganadera, sino también a la forestal, turística y ecoturística, cinegética, maquiladora y otras que, dados los recursos naturales y humanos que poseen los núcleos rurales, puedan satisfacer sus necesidades de desarrollo.

Línea de acción IV.b.2. Fomentar el apoyo de la iniciativa privada en el desarrollo de los proyectos productivos orientados a los núcleos agrarios.

Se fomentarán mecanismos donde los proyectos productivos agrarios puedan fondearse con inversiones del sector privado, apoyados en la organización de los sujetos agrarios y en la explotación sustentable de los recursos de que disponen, ampliando las posibilidades más allá de las exclusivamente agrícolas o ganaderas.

Línea de acción IV.b.3. Apoyar la organización de sujetos agrarios para la generación de proyectos productivos.

Los programas que tradicionalmente se han instrumentado, consideran a los destinatarios como receptores pasivos de un subsidio; sin embargo, el sentido social y humano del actual gobierno, tiene como principio apoyar la organización como un medio para la formación de agentes activos, capaces de salir de su marginación y convertirse en sujetos agrarios promotores del desarrollo rural.

Para tal efecto, con el apoyo intersectorial, se promoverá la formación de sociedades rurales, en las que las familias campesinas, puedan sumar esfuerzos para mejorar su poder adquisitivo, sus actividades de comercialización e industrialización básica de sus productos, e incluso la formación de cajas solidarias que les permitan el ahorro y la capitalización. Este programa debe buscar el acompañamiento de los proyectos, desde su planeación hasta su maduración productiva.”

Finalmente, el propio Programa Sectorial estableció los Programas y estrategias que permitirían concretar los objetivos derivados del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales se dividen en dos grandes clasificaciones, Programas Institucionales y Programas Intersectoriales, lo cual facilita una rápida

identificación de las actividades que realiza el Sector Agrario y de aquellas en las que participa como parte del Ejecutivo Federal.

Dentro de los Programas Institucionales de continuidad se encuentran el Fondo para el Apoyo a los Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias (FAPPA).

El Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos constituye un instrumento para el cumplimiento del objetivo de integración productiva comprendido en el Programa Sectorial Agrario 2001-2006, que integra las acciones de la Secretaría de la Reforma Agraria orientadas al combate a la pobreza, a la atención de grupos o sectores de la población sin posibilidad de acceso a la tierra y sobre los que es conveniente destacar como un programa de continuidad, es decir que inició en el sexenio anterior y demostró resultados en la aplicación de subsidios al campo.

II.II Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) del periodo comprendido de 2003 a 2006.

II.II.I Ejercicio Fiscal 2003

Con el fin de regular el ejercicio del gasto público el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2003, se previó que los programas que deberían sujetarse a reglas de operación serían aquellos señalados en el Anexo 13 ese Decreto, dentro de los cuales se encontraba el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Para tal efecto, los programas sujetos a reglas de operación, deberían observar lo siguiente:

”I. Las dependencias o, tratándose de entidades, las coordinadoras sectoriales respectivas, serán responsables de emitir las reglas de operación

...

Las dependencias al elaborar las reglas o modificaciones deberán observar los criterios generales emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, así como aquellos que emita la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. A dichos criterios se adicionará la obligación de presentar indicadores de resultados desagregados por género, y la de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres a los beneficios de los programas

II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria deberán emitir, respectivamente, la autorización y el dictamen a que se refiere la fracción anterior, a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a que sean presentados los proyectos de reglas de operación o de modificaciones a las mismas

III. Las dependencias publicarán en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación o, en su caso, las modificaciones a las mismas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que obtengan la autorización y el dictamen que señalaba la fracción I del artículo 54 del Decreto en mención...”⁸.

De acuerdo a las disposiciones transcritas se desprende la importancia que las Reglas de Operación de los Programas tienen para su funcionamiento,

⁸Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003: DOF 30-XII-02 y 22-04-03).

por lo que los recursos de los programas que inician su operación en el ejercicio fiscal correspondiente, no podrán ejercerse hasta que sean publicadas sus respectivas reglas de operación.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2003, fue contemplado el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, por lo que esta dependencia se encontraba obligada a elaborar las Reglas respectivas.

En el Diario Oficial de la Federación del 17 de junio de 2003, se publicó el Acuerdo para el Desarrollo Agrario con el objeto de establecer las Reglas de Operación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos, el cual prevé como objetivos promover la integración productiva de los sujetos agrarios y “grupos” de campesinos que pueden contar con acción agraria negativa, que no sean poseionarios, ni usufructuarios de tierra social o privada, que habiten en “núcleos agrarios”, mediante el apoyo de proyectos productivos que propicien la generación de empleos.

Para entender este objetivo, las referidas reglas definen a los “grupos”, como los habitantes en propiedad social agrupados para la integración de un proyecto productivo, quienes podrán contar con acción agraria negativa, no poseionarios, ni usufructuarios de tierra social o privada.⁹ Asimismo, en cuanto a la definición de núcleos agrarios, para efectos de estas Reglas se define como “el término genérico que designa a los grupos humanos que detentan tierras, ya sean agrícolas, forestales o ganaderas, y para los asentamientos humanos de manera colectiva; es decir, a los ejidos y comunidades. Es el ejido o comunidad constituido legalmente mediante: 1) Resolución agraria

⁹ Acuerdo para el Desarrollo Agrario con el objeto de establecer las Reglas de Operación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos: DOF 17-junio-2203).

administrativa; 2) Resolución jurisdiccional, o 3) Acuerdo de voluntades, de conformidad, con lo establecido en los artículos 90 y 91 de la Ley Agraria.

Por otra parte, en cuanto al proyecto productivo se definió como el documento que contenga las estimaciones financieras y técnicas requeridas para la generación de bienes o servicios que se traduzcan en un beneficio directo a favor de quienes lo desarrollan.

La cobertura del Programa es de carácter nacional, con la finalidad de atender el mayor número de proyectos, presentados por los grupos constituidos en una figura asociativa.

Los proyectos productivos debían ser aprobados por el Comité Estatal para el desarrollo constituido en cada uno de los Estados, sin embargo, además de ser aprobados, debían de ser seleccionados por las organizaciones campesinas firmantes del Acuerdo Nacional del Campo de acuerdo a sus prioridades, para posteriormente ser presentados al referido Comité. Esta definición, es de suma importancia puesto que corresponde al menos al 75% de los proyectos productivos a los que haya capacidad presupuestal para atender, lo que podía ser mayor si la proporción de los proyectos productivos publicados sea superior al porcentaje señalado.

Por otra parte, del total de proyectos productivos pertenecientes a grupos que no sean representados por organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo, el Comité determinará aquellos casos que serán aprobados hasta completar el restante 25%.

Una vez autorizados los proyectos productivos por el Comité, éste remitía a la Representación Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria, la

Constancia de aprobación, para que le fuera entregada al grupo solicitante, en un plazo no mayor a 10 días hábiles posteriores a la sesión del Comité.

Conforme a las Reglas de Operación del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, vigentes en 2003 (Regla 7: DOF 27 junio 2003)., se estableció que a partir de la notificación de la “Constancia de aprobación” el grupo solicitante, debería cumplir los requisitos que se citan a continuación en un plazo no mayor a 10 días hábiles, a fin de complementar el expediente del Proyecto Productivo.

- a) Registro Federal de contribuyentes de la figura asociativa, o constancia de trámite.
- b) En su caso el contrato de asistencia técnica.
- c) Apertura de cuenta de cheques en cualquier institución bancaria, misma que deberá registrarse a nombre de la figura asociativa del grupo, firmando mancomunadamente el Presidente o Secretario y Tesorero.
- d) Acreditar haber iniciado el curso de capacitación, o suscribir carta compromiso de asistencia al mismo.
- e) Carta compromiso del grupo solicitante, en la que quedarán establecidos los derechos y obligaciones de las partes de acuerdo a las Reglas y al Manual de Operación del Programa.

Una vez que la Representación Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria verificara la integración del expediente, contaba con cinco días hábiles para emitir oficio a efecto de que se llevara a cabo la liberación de los recursos al proyecto productivo y, en su caso a la entrega del apoyo a la organización y constitución de la figura asociativa y la mitad del pago de la asistencia técnica.

Otorgados los recursos, se informaba a la organización campesina respectiva y/o al representante del grupo solicitante, para que iniciara la aplicación de los mismos.

Es importante mencionar que no obstante, el procedimiento antes referido, las propias reglas de operación del año 2003, imponían como obligación que para el caso de los proyectos productivos que el Comité determinara, se atenderían preferentemente a aquellos que se encontraran ubicados en los lugares determinados en la Estrategia Nacional de Atención a Microregiones como Centros Estratégicos Comunitarios (Localidades CEC) que la Secretaría de Desarrollo Social estableciera. La ubicación de las localidades CEC de cada entidad federativa estaría a disposición del público en la Representación Estatal de la Secretaría de Reforma Agraria correspondiente.

Por otro lado, debe resaltarse que para el ejercicio fiscal 2003, los recursos que la Cámara de Diputados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación autorizó a la Secretaría de la Reforma Agraria para el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) fueron \$181'800,000.00 (CIENTO OCHENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.), los cuales en términos del "Anexo A" se aplicarían de la siguiente forma:

- a) Proyectos Productivos se destinarían al menos \$154'000,00.00, debiéndose apoyar un mínimo de 308; los grupos solicitantes deberían integrarse con al menos 5 personas, otorgándose hasta \$30,000.00 por beneficiario, sin exceder los \$500.000.00 por proyecto productivo.
- b) Capacitación, el Comité Estatal para el desarrollo constituido en cada uno de los Estados concertará con instituciones

técnicas o educativas, o bien, con los capacitadores de las organizaciones campesinas, según lo establecido en el Manual de Operación 2003 para que se impartan cursos a los grupos beneficiados, en el núcleo agrarios y/o donde se establezca el proyecto productivo, contando para ello hasta con un monto de \$4'620,000.00 equivalente al 3% de la aportación del Programa a los diferentes tipos de apoyo.

- c) Asistencia Técnica, para la elaboración e inicio de la operación del proyecto productivo, se destinarán hasta \$12'320,000.00, correspondiente al 8% de la aportación del Programa.
- d) Organización y constitución de figuras asociativas, se destinarán hasta \$6'160,000.00, correspondiente al 4% de la aportación del Programa.
- e) Gastos de operación, para contratación de personal y gastos de partida al menos \$1'973,000.00, equivalente al 1.08% aproximadamente, del total del presupuesto asignado al Programa.
- f) Gastos de evaluación al Programa, hasta \$2'727,000.00, correspondiente al 1.5% del total del presupuesto asignado al Programa.

Finalmente, debe indicarse que las Reglas de Operación del ejercicio fiscal 2003 contemplaron el aspecto relativo a la evaluación tanto interna como externa, en lo que aquí interesa, únicamente nos referiremos a la segunda, la cual se haría sobre impactos de los proyectos productivos

aprobados por el Comité del Programa, de acuerdo a los términos de referencia que aprobara el propio Comité.

Dicha evaluación de los beneficios económicos y sociales de los proyectos financiados por el Programa, se realizaría por alguna institución académica, de investigación o algún organismo especializado de carácter nacional o internacional con reconocimiento en el ámbito del Programa.

II.II.II Ejercicio Fiscal 2004

En cuanto al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2004, se previó que los programas que deberían sujetarse a reglas de operación serían aquellos señalados en el Anexo 15 de ese Decreto, y además se hizo el señalamiento también de aquellos que al sujetarse a reglas de operación, contribuyan el Acuerdo Nacional para el Campo y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

No debe pasar desapercibido, mencionar también que el Decreto antes citado fue impugnado por el Presidente de la República ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación alegando un derecho de veto al mismo, toda vez que la Cámara de Diputados había modificado sustancialmente la asignación del gasto público que el propio Ejecutivo había presentado a su consideración.

Por otra parte, cabe señalar que este Presupuesto de Egresos al igual que el anterior previó iguales requisitos que debían contener las Reglas de Operación a que debían sujetarse los Programas.

Dentro de los Programas contemplados en el Anexo 15 del decreto en cuestión, a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria se encontraban: el

Programa de la Mujer en el Sector Agrario PROMUSAG) y el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA).

Como mencionamos en el inciso anterior, el ejercicio del gasto público respecto del presupuesto asignado a determinados Programas se encuentra sujeto a la aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, que en el caso del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos ocurrió el 19 de abril de 2004.

Dichas Reglas recibieron la denominación oficial de Acuerdo para el Desarrollo Agrario con el objeto de modificar las Reglas de Operación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos, publicadas el 17 de junio de 2003, el cual preveía en este sentido como objetivo general promover la integración productiva de los sujetos agrarios y “grupos” de campesinos que pueden contar con acción agraria negativa, que no sean posesionarios, ni usufructuarios de tierra social o privada, que habiten en “núcleos agrarios”, mediante el apoyo de proyectos productivos que propicien la generación de empleos.

Para entender este objetivo, las referidas reglas modifican algunas definiciones contenidas en las anteriores, como es la de “grupos”, como los habitantes en propiedad social agrupados en una figura asociativa, constituidos legalmente ante la instancia correspondiente para la integración de un proyecto productivo siendo no posesionarios ni usufructuarios de tierra social o privada.¹⁰

La cobertura del Programa no se modifica y esta sigue teniendo el carácter nacional, con la finalidad de atender el mayor número de proyectos, presentados por los grupos constituidos en una figura asociativa.

¹⁰ Acuerdo para el Desarrollo Agrario con el objeto de modificar las Reglas de Operación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos, publicadas el 17 de junio de 2003: DOF 19 de abril de 2004

Una cuestión que cambia radicalmente la mecánica de operación del Programa es el relativo a la publicación de una convocatoria para la presentación de proyectos productivos, con la condicionante de un número determinado de proyectos por entidad federativa sujetos a la disponibilidad presupuestal. De esta manera, posteriormente se dictaminaría sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y de sustentabilidad ambiental de los proyectos productivos que le fueron turnados por la Representación. Asimismo, se define de manera expresa la naturaleza de los apoyos económicos otorgados para los proyectos productivos señalándose en su Regla 5.3 que los recursos destinados al Programa, son subsidios federales en los términos de los artículos 52,53, 54 y 55 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, sujetos a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad que en éstos se establecen.

Asimismo, se establece la posibilidad de que los grupos beneficiados con recursos del Programa pudieran promover la participación y aportación complementaria por parte de los gobiernos estatales, municipales o de cualquier otra instancia, a fin de que los proyectos productivos puedan verse incrementados.

Los proyectos productivos debían ser aprobados por el Comité Estatal para el Desarrollo Agrario (CEDA) constituido en cada uno de los Estados, en estas reglas modificadas se suprime la mención expresa de que además de ser aprobados, debían de ser seleccionados por las organizaciones campesinas firmantes del Acuerdo Nacional del Campo de acuerdo a sus prioridades, para posteriormente ser presentados al referido Comité. De igual forma se modifica el porcentaje para dar atención a la solicitudes de grupos representados por organizaciones campesinas signantes de dicho Acuerdo del 75% al 50% de los

proyectos productivos a los que haya capacidad presupuestal para atender, lo que podía ser mayor si la proporción de los proyectos productivos publicados sea superior al porcentaje señalado.

Por otra parte, del total de proyectos productivos pertenecientes a grupos que no sean representados por organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo, el Comité determinará aquellos casos que serán aprobados hasta completar el restante 50%, lo que significa un incremento del 25% al 50% con respecto del ejercicio anterior.

Un aspecto que fue modificado sustancialmente se refiere a la creación de una instancia normativa denominada Comité, integrada por el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), como Presidente, un Secretario Técnico representado por la Dirección General de Coordinación y 3 vocales representados por un representante de la Oficialía Mayor de la SRA, un representante del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) y un representante también de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SRA, misma que tendría entre sus funciones principales la de revisar y aprobar la mecánica interna de operación del programa, autorizar el apoyo a los proyectos productivos e instruir la expedición de la constancia de autorización, conocer y aprobar los términos de referencia para la contratación de la evaluación externa.

De esta manera el Comité por conducto de la Dirección General de Coordinación, emitirá la constancia de autorización en un plazo que no excederá de los 120 días naturales contados a partir del cierre de la convocatoria y turnaría la misma a la Representación Agraria en el Estado para que ésta le fuera entregada al grupo solicitante en un plazo no mayor a 10 días hábiles, a fin de complementar el expediente del proyectos productivo.

Conforme a las Reglas de Operación del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, vigentes en 2004 (Regla 7: DOF 19 de abril de 2004)., se estableció que a partir de la notificación de la “Constancia de aprobación” el grupo solicitante, debería cumplir los requisitos que se citan a continuación en un plazo no mayor a 10 días hábiles, a fin de complementar el expediente del Proyecto Productivo.

- a) Copia simple del Registro Federal de contribuyentes de la figura asociativa, o constancia de trámite, mostrando el original para su cotejo.
- b) Copia simple del Contrato de Apertura de una cuenta de cheques en cualquier institución bancaria, misma que deberá registrarse a nombre de la figura asociativa del grupo, firmando mancomunadamente el Presidente o Secretario y Tesorero.
- c) Acreditar haber iniciado el curso de capacitación, mediante constancia expedida por la instancia que imparta el mismo o bien suscribir carta compromiso de asistencia al mismo, mediante el formato respectivo.

Una vez que la Representación Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria verificara la integración del expediente, contaba con cinco días hábiles para emitir oficio a la Dirección General de Coordinación, a efecto de que se lleve a cabo la liberación de los recursos al proyecto productivo y, en su caso a la entrega del apoyo correspondiente a la Elaboración del proyecto y constitución de la figura asociativa. Todos los recursos antes mencionados, serían entregados directamente al grupo.

Posteriormente, cada grupo beneficiado deberá firmar de conformidad a la Representación Agraria en el Estado en un plazo no mayor a diez días hábiles la notificación de entrega de los recursos emitida por ésta, la cual fungirá como recibo de los beneficios del Programa. En caso de no hacerlo, se

le notificaría a las instancias correspondientes para requerir el reintegro de los recursos a la Tesorería de la Federación, de conformidad con la normatividad aplicable.

Una vez otorgados los recursos se informaría a la organización campesina correspondiente y/o al representante del grupo solicitante, para que se inicie la aplicación de los mismos.

Es importante mencionar que no obstante, el procedimiento antes referido, las propias reglas de operación del año 2004, de igual forma imponían como obligación que para el caso de los proyectos productivos que el Comité determinara, se atenderían preferentemente a aquellos que se encontraran ubicados en los lugares determinados en la Estrategia Nacional de Atención a Microregiones como Centros Estratégicos Comunitarios (Localidades CEC) que la Secretaría de Desarrollo Social estableciera. La ubicación de las localidades CEC de cada entidad federativa estaría a disposición del público en la Representación Estatal de la Secretaría de Reforma Agraria correspondiente.

Por otro lado, debe resaltarse que para el ejercicio fiscal 2004, los recursos que la Cámara de Diputados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación autorizó a la Secretaría de la Reforma Agraria para el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) en términos del "Anexo A" se aplicarían de la siguiente forma:

- a) Proyectos Productivos: se destinarían al menos el 84% (ochenta y cuatro por ciento) del presupuesto total asignado al programa, a los proyectos presentados para su apoyo en el ejercicio 2004, los grupos solicitantes deberían integrarse con al menos 5 personas, otorgándose hasta \$30,000.00 (treinta mil pesos) por beneficiario, sin

exceder los \$500.000.00 (quinientos mil pesos) por proyecto productivo.

- b) Capacitación, el Comité del Programa concertaría con instituciones técnicas o educativas, para la realización de cursos de capacitación a los grupos beneficiados, contando para ello hasta con un 3% del presupuesto total del Programa.
- c) Asistencia Técnica, elaboración del proyecto y constitución de figuras asociativas, se destinarán para estos conceptos hasta un 8.5% del presupuesto total del programa, correspondiendo esa cifra a un monto de hasta \$50,000.00 (cincuenta mil pesos) por proyecto productivo.
- d) Gastos de Operación, para contratación de personal y gastos de partida al menos el equivalente al 1.7% del presupuesto total del programa.
- e) Gastos de Evaluación al Programa, hasta el 1.3% del total del presupuesto asignado al Programa.
- f) Supervisión, de los proyectos productivos financiados en el ejercicio 2003 y 2004, se destinaría hasta el 1.5 % del presupuesto total del programa.

Finalmente, debe indicarse que las Reglas de Operación del ejercicio fiscal 2004 contemplaron el aspecto relativo a la evaluación tanto interna como externa, en lo que aquí interesa, únicamente nos referiremos a la segunda, la cual se haría sobre los beneficios económicos y sociales de proyectos financiados por el programa.

Dicha evaluación, se realizaría por alguna institución académica o de investigación o algún organismo especializado, de carácter nacional o internacional, que cuente con reconocimiento y experiencia en el ámbito del Programa.

II.II.III Ejercicio Fiscal 2005

Ahora bien, respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005, con el objeto de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos, los programas que deberán sujetarse a reglas de operación son aquellos señalados en el Anexo 14 del mismo Decreto. Sin embargo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá seleccionar durante el ejercicio fiscal otros programas que por razones de su impacto social, deberían sujetarse a reglas de operación. El Ejecutivo Federal, en su caso, deberá considerar la opinión de las entidades federativas en el diseño de las reglas de operación para lograr una mejor planeación y ejecución de los programas correspondientes.

Por otra parte, cabe señalar que este Presupuesto de Egresos al igual que el anterior previó iguales requisitos que debían contener las Reglas de Operación a que debían sujetarse los Programas de apoyo con subsidios .

Dentro de los Programas contemplados en el Anexo 14 del decreto en cuestión, a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria se encontraban: el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA).

Como mencionamos en el inciso anterior, el ejercicio del gasto público respecto del presupuesto asignado a determinados Programas se encuentra sujeto a la aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, que

en el caso del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos, sin embargo, en base al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, durante el presente año presupuestal, las Reglas de Operación que regirán los Programas FAPPA y PROMUSAG, eran que se encontraban vigentes, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de abril de 2004, por lo que en obvio de repeticiones, no mencionaremos los aspectos relativos a estas, puesto que fueron materia del inciso anterior.

Es pertinente mencionar, que no obstante que para el ejercicio fiscal 2005, no se expidieron nuevas Reglas de Operación y que las que regían se mantuvieron para 2005, con base en ellas se expidió en julio de 2005, el Acuerdo por el que se da a conocer la Convocatoria del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA 2005), en el que se impusieron como requisitos los siguientes:

- Formato de solicitud de incorporación al Programa (FP1), debidamente requisitado.
- Presentar en original el Proyecto Productivo que cumpla con los elementos establecidos FP2, anexando currículum y carta del profesional responsable de la elaboración del proyecto productivo, conteniendo sus datos generales en los que sostenga la viabilidad técnica, financiera, comercial y de sustentabilidad ambiental del Proyecto, acompañando copia simple de la documentación que acredita su capacidad técnico-profesional.
- Constancia de la constitución de la figura asociativa, con el nombre y firma de los integrantes del grupo. Clave Única del Registro de Población (CURP), en caso de contar con ella, e

identificación oficial de cada uno de ellos (credencial de elector o pasaporte). En caso de no contar con la CURP, la Representación Agraria en el Estado, les solicitaría la documentación necesaria para su trámite.

- En su caso, nombre de la organización campesina a la que pertenezca el grupo y el encargado de representarlos, en el formato de solicitud.
- Constancia de residencia o de vecindad en el núcleo agrario, otorgada por la autoridad agraria o municipal competente.
- En su caso, carta de aceptación de la representación del grupo por la organización a la que pertenezca, así como de su corresponsabilidad, en la correcta aplicación de los recursos y en la elaboración del informe correspondiente, en el formato de la solicitud.
- Aportar al menos el 5% de los recursos requeridos por el Proyecto Productivo en efectivo o en especie, misma aportación que deberá estar considerada en las estimaciones del mismo.¹¹

Para el ejercicio 2005, se asignaron \$112,000,000.00 para las organizaciones no firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo y Grupos Independientes, distribuidos de la siguiente manera:

¹¹ Acuerdo por el que se da a conocer la Convocatoria del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA 2005).

No.	Estado	Monto mínimo de inversión por entidad	Monto máximo para recepción de solicitudes de Organización No Firmantes y Grupos Independientes
1	Aguascalientes	2,000,000.00	2,500,000.00
2	Baja California	2,000,000.00	2,500,000.00
3	Baja California Sur	2,000,000.00	2,500,000.00
4	Campeche	2,500,000.00	4,000,000.00
5	Chiapas	6,000,000.00	9,000,000.00
6	Chihuahua	3,500,000.00	4,600,000.00
7	Coahuila	3,500,000.00	4,600,000.00
8	Colima	2,000,000.00	3,200,000.00
9	Distrito Federal	3,500,000.00	4,500,000.00
10	Durango	3,500,000.00	4,500,000.00
11	Guanajuato	3,500,000.00	4,500,000.00

12	Guerrero	5,500,000.00	9,500,000.00
13	Hidalgo	3,500,000.00	5,000,000.00
14	Jalisco	4,000,000.00	4,500,000.00
15	México	4,500,000.00	6,500,000.00
16	Michoacán	5,000,000.00	8,000,000.00
17	Morelos	2,500,000.00	4,000,000.00
18	Nayarit	2,000,000.00	3,000,000.00
19	Nuevo León	3,000,000.00	4,000,000.00
20	Oaxaca	7,500,000.00	10,500,000.00
21	Puebla	5,500,000.00	7,500,000.00
22	Querétaro	2,500,000.00	3,000,000.00
23	Quintana Roo	2,000,000.00	2,500,000.00
24	San Luis Potosí	3,500,000.00	4,000,000.00
25	Sinaloa	3,500,000.00	6,500,000.00
26	Sonora	2,500,000.00	4,000,000.00
27	Tabasco	3,500,000.00	5,900,000.00

28	Tamaulipas	3,000,000.00	4,400,000.00
29	Tlaxcala	2,500,000.00	3,500,000.00
30	Veracruz	6,500,000.00	9,500,000.00
31	Yucatán	3,000,000.00	4,000,000.00
32	Zacatecas	2,500,000.00	4,000,000.00

Fuente: Acuerdo por el que se da a conocer la Convocatoria del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA 2005).

A partir de este ejercicio se estableció que el monto máximo de solicitudes a recibir en cada entidad federativa para el bloque de organizaciones no firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo sería del 50%, equivalente también al monto máximo para las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo a nivel nacional (50%).

II.II.IV Ejercicio Fiscal 2006

Ahora bien, respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006, se previó que los programas que deberían sujetarse a reglas de operación serían aquellos señalados en el Anexo 16 de ese Decreto.

Dentro de los Programas contemplados en el Anexo 16 del decreto en cuestión, a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria se encontraba el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA).

Como mencionamos en el inciso anterior, el ejercicio del gasto público respecto del presupuesto asignado a determinados Programas se encuentra

sujeto a la aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, que en el caso del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos; sin embargo, en base al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, durante el presente año presupuestal, las Reglas de Operación que regirán los Programas FAPPA y PROMUSAG, eran las que se encontraban vigentes, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de abril de 2004. Por tal motivo no se mencionaran los aspectos relativos a estas reglas, puesto que fueron materia de análisis del inciso que se refiere al ejercicio fiscal 2004.

Es pertinente mencionar, que no obstante que para el ejercicio fiscal 2005, no se expidieron nuevas Reglas de Operación y que las que regían se mantuvieron para 2005 y 2006, con base en ellas se expidió en agosto de 2006, el Acuerdo por el que se da a conocer la Convocatoria del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA 2006), en el que se impusieron como requisitos los siguientes:

- Formato de solicitud de incorporación al Programa (FP1), debidamente requisitado, el cual podrán obtenerlo en las oficinas de cualquier Representación Agraria de la Secretaría de la Reforma Agraria. Los solicitantes de apoyo que cumplieron positivamente con el proceso inmediato anterior, podían ratificar su solicitud en 2006 presentándola nuevamente.
- Presentar en original el Proyecto Productivo que cumpla con los elementos establecidos FP2/2004, anexando currículo y carta del profesional responsable de la elaboración del proyecto productivo, conteniendo sus datos generales en los que sostenga la viabilidad técnica, financiera, comercial y de

sustentabilidad ambiental del Proyecto, acompañando copia simple de la documentación que acredita su capacidad técnico-profesional, (el grupo debía conservar una copia del proyecto, para el caso en que se requiera solventar observaciones durante el proceso de dictaminación del mismo).

- Constancia de la constitución de la figura asociativa, con el nombre y firma de los integrantes del grupo. Clave Única del Registro de Población (CURP), en caso de contar con ella, e identificación oficial de cada uno de ellos (credencial de elector o pasaporte). En caso de no contar con la CURP, presentar la documentación necesaria para su trámite.
- En su caso, nombre de la organización campesina a la que pertenezca el grupo y el encargado de representarlos, en el formato de solicitud.
- Constancia de residencia o de vecindad en el núcleo agrario, otorgada por la autoridad agraria o municipal competente.
- En su caso, carta de aceptación de la representación del grupo por la organización a la que pertenezca, así como de su corresponsabilidad, en la correcta aplicación de los recursos y en la elaboración del informe correspondiente, en el formato de la solicitud.
- Aportar al menos el 5% de los recursos requeridos por el Proyecto Productivo en efectivo o en especie, misma

aportación que deberá estar considerada en las estimaciones del mismo.¹²

Para el ejercicio 2006, se asignaron para las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo, un monto máximo equivalente de \$2.000,000.00 por entidad federativa, mientras que para las organizaciones no firmantes, se estableció un monto hasta de \$1,000,000, conforme al presupuesto disponible para la admisión de demanda por Estado, de acuerdo a la tabla de montos máximos por entidad federativa para organizaciones no firmantes y grupos independientes, distribuidos de la siguiente manera:

No.	Estado	Monto mínimo de inversión por entidad	Monto máximo para recepción de solicitudes de Organización No Firmantes y Grupos Independientes
1	Aguascalientes	1,000,000.00	1,500,000.00
2	Baja California	500,000.00	1,000,000.00
3	Baja California Sur	500,000.00	1,000,000.00
4	Campeche	1,000,000.00	2,,500,000.00
5	Chiapas	7,800,000.00	7,000,000.00

¹² Acuerdo por el que se da a conocer la Convocatoria del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA 2006).

6	Chihuahua	1,000,000.00	2,500,000.00
7	Coahuila	1,000,000.00	2,000,000.00
8	Colima	1,000,000.00	1,500,000.00
9	Distrito Federal	1,000,000.00	2,000,000.00
10	Durango	1,500,000.00	2,500,000.00
11	Guanajuato	1,900,000.00	4,000,000.00
12	Guerrero	4,700,000.00	6,000,000.00
13	Hidalgo	3,600,000.00	5,000,000.00
14	Jalisco	1,900,000.00	2,000,000.00
15	México	3,300,000.00	2,000,000.00
16	Michoacán	3,100,000.00	3,000,000.00
17	Morelos	1,500,000.00	2,500,000.00
18	Nayarit	1,000,000.00	1,500,000.00
19	Nuevo León	760,000.00	1,500,000.00
20	Oaxaca	8,700,000.00	8,000,000.00
21	Puebla	5,200,000.00	3,000,000.00

22	Querétaro	1,100,000.00	1,500,000.00
23	Quintana Roo	700,000.00	1,000,000.00
24	San Luis Potosí	3,500,000.00	2,500,000.00
25	Sinaloa	1,500,000.00	2,500,000.00
26	Sonora	1,000,000.00	2,000,000.00
27	Tabasco	1,500,000.00	2,500,000.00
28	Tamaulipas	1,600,000.00	2,000,000.00
29	Tlaxcala	500,000.00	1,000,000.00
30	Veracruz	5,500,000.00	4,000,000.00
31	Yucatán	2,500,000.00	1,500,000.00
32	Zacatecas	1,200,000.00	1,500,000.00

Fuente: Acuerdo por el que se da a conocer la Convocatoria del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA 2006).

En este ejercicio de igual forma que el anterior, se estableció que el monto máximo de solicitudes a recibir en cada entidad federativa para el bloque de organizaciones no firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo fuera de 50%, equivalente también al monto máximo para las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo a nivel nacional (50%).

Las Reglas de Operación del Programa Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) representa el mecanismo de instrumentación de las políticas de apoyo al campo a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria y sirven para el eficiente ejercicio del gasto público destinado en el Presupuestos de Egresos de la Federación de los diferentes ejercicio fiscales que en el presente capítulo hemos analizado el período comprendido de 2003 a 2006.

Elegimos este período, porque a partir del 2003 se plasmó de manera expresa en las respectivas reglas de operación el carácter de subsidios de los recursos destinados al apoyo de los proyectos productivos y en consecuencia de no existir la obligación de devolver por parte de los beneficiarios, lo que de ninguna manera los exentaba de la implementación debida de los recursos para el proyecto productivo correspondiente.

En el presente desarrollamos el marco de referencia del Programa de Apoyo a Proyecto Productivos dentro del esquema legal en que se desarrolló en la administración pasada, así como su evolución dentro de la normatividad, lo que nos permite observar el avance de los objetivos del programa, así como de su población objetivo, ya que en su inicio iba dirigido a grupos carentes de tierras y los apoyos eran otorgados fundamentalmente para la compra de tierras, además los grupos de campesinos favorecidos por los apoyos eran aquellos que señalaban las organizaciones campesinas signantes de los Acuerdos Agrarios. Más adelante, como consecuencia del finiquito de estos Acuerdos, los objetivos fueron cambiando, sin embargo como hemos descrito en el presente capítulo, la dinámica derivada de la suscripción en 2003 del Acuerdo Nacional para el Campo, propició que las Reglas de Operación del Programa contuvieran como obligación derivada de este Acuerdo, el apoyo dirigido a los grupos de campesinos pertenecientes a las organizaciones campesinas que suscribieron el Acuerdo de referencia.

Finalmente, podemos observar a partir de 2004, las Reglas de Operación del Programa se modificaron, ampliando la base de la población beneficiada a partir de la publicación de una convocatoria en el Diario Oficial de la Federación que señala los requisitos que deben cumplir los grupos de campesinos que soliciten apoyo para proyectos productivos.

El Programa de Apoyo a Proyectos Productivos se ha consolidado y se ha convertido en uno de los más importantes del sector agrario, además de que se ha convertido en fuente de financiamiento para aquellas zonas en las que persisten conflictos agrarios, coadyuvando a la solución de los mismos.

En conclusión el Programa, se ha convertido en un programa clave para el campo y uno de los más importantes para las instituciones que integran el Sector Agrario (Secretaría de la Reforma Agraria, Registro Agrario Nacional, Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y Procuraduría Agraria) debido a su cobertura a nivel nacional y al número total de beneficiados.

CAPÍTULO III

**III. Evaluación de Resultados de Aplicación
del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos
durante el período 2003-2006.**

“Hay pobreza que son bastante fáciles de identificar”

Amartya Sen

III.I Análisis Institucional

La base de un análisis institucional del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos, consideramos debemos partir de la operación del mismo, la cual tiene su sustento en los instrumentos normativos que la rigen y posteriormente, los resultados que ofrecen dichos instrumentos.

Por ello para realizar el análisis institucional del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA), en primer lugar nos referimos a la normatividad vigente para los ejercicios 2003 y 2004, toda vez que como mencionamos en el capítulo precedente para los ejercicios 2005 y 2006 no se emitieron reglas de operación, por lo que siguieron vigentes las relativas al ejercicio 2004; ambas se refieren fundamentalmente al proceso de gestión del recurso que le atañe.

Comparativo de Reglas de Operación FAPPA 2003 y 2004

Concepto	Reglas FAPPA 2003	Reglas FAPPA 2004	Observación o comentario
Objetivo	Promover la integración productiva de los sujetos agrarios y grupos de campesinos que pueden contar con acción agraria negativa, que no sean poseesionarios, ni usufructuarios de tierra social o privada, que habiten en "núcleos agrarios", mediante el apoyo de "Proyectos Productivos" que propicien la generación de empleos.	Se suprime la mención de que los grupos solicitantes puedan contar con acción agraria negativa.	Dado que antes de 2003 se buscaba dar por finiquitados los Acuerdos Agrarios suscritos entre 1996 y 1997 entre la SRA y las organizaciones campesinas, compromisos la mayoría de los cuales se encontraban vinculados al fin del reparto agrario, en el 2003 se conserva todavía esta mención.
Institución encargada	SRA	Sin cambio	
Población objetivo	Avecindados y pobladores habitantes de "núcleos agrarios" que pueden contar con acción agraria negativa, que no tengan, ni usufructúen tierra social o privada y que se agrupen con la finalidad	Avecindados y pobladores habitantes de "núcleos agrarios" incluyendo aquellos que estén ubicados en las zonas en las que se puedan resolver conflictos agrarios en el medio rural,	<i>Se adiciona el hecho de se incluyan núcleos agrarios ubicados en zonas en zonas en que se puedan resolver conflictos agrarios en el medio rural debidamente avalados por la autoridad correspondiente y que hayan sido documentados antes</i>

	establecer un “proyecto productivo”	debidamente avalados por la autoridad correspondiente, y que hayan sido documentados antes del año 2000, y los que se ubiquen en microrregiones, que no sean poseionarios, titulares o usufructuarios de tierra social o privada y que se constituyan en un grupo, con la finalidad de establecer un proyecto productivo.	<i>del año 2000 y de igual forma los que se ubiquen en microrregiones que no sean poseionarios, titulares o usufructuarios de tierra social o privada y que se constituyan en un grupo, con la finalidad de establecer un proyecto productivo.</i>
Funciones dependencias (SRA)	<p>Instancia Normativa. Comité</p> <p>I. Proporcionar al Centro de Desarrollo Agrario (CEDA), el Manual de Operación para el presente ejercicio fiscal, el cual deberá contener los lineamientos operativos del “Programa”. Este será aprobado en la primera sesión ordinaria del “Comité” y será remitido a cada estado al siguiente día hábil de su aprobación. Asimismo, estará disponible en la página electrónica de la “Secretaría”: www.sra.gob.mx, y será publicado en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Proporcionar a las “Representaciones” (Agrarias de la SRA en el estado) y al “CEDA” los formatos oficiales y papelería que deberán utilizar para integrar los expedientes de los “Grupos” solicitantes, que deberán utilizar para integrar los expedientes,</p>	<p>Instancia Normativa. Comité</p> <p>Revisar, aprobar y proporcionar a la “Coordinación” (Dirección General de Coordinación de la SRA), al “CEDA” y a las “Representaciones”, la Mecánica de Operación del “Programa”, dentro de los siguientes cinco días hábiles posteriores a su aprobación, mismas que contendrán los criterios operativos aplicables al ejercicio fiscal correspondiente. Aprobar la convocatoria y su vigencia para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, que dé inicio a la recepción de proyectos en las “Representaciones”, pudiendo reconsiderar los plazos y vigencia de la misma en caso de verse afectada la operación del “Programa”.</p>	<p>La fracción I permanece igual, sólo con la adición de la intervención de la Dirección General de Coordinación de la SRA. Se agrega como parte del procedimiento la expedición de una convocatoria en el que inicio la recepción de proyectos, estableciendo plazos y vigencia de la convocatoria (fracción II). Fracción III sin cambio. Fracción IV sin cambio.</p> <p>Se otorgan atribuciones para aprobar los contenidos de la capacitación de los beneficiarios, para evaluar los avances físico-financieros del Programa; los términos de referencia de la contratación de la evaluación externa, así como la conformación de los grupos de trabajo o comisiones de apoyo que se consideren convenientes.</p>

	<p>mismos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación. Esta documentación será remitida dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha de publicación de las Reglas en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>III. Requerir a las "Representaciones" o al "CEDA", la información necesaria para al toma de decisiones.</p> <p>IV. Autorizar la expedición de las "Constancias de Aprobación" de los "Proyectos Productivos" a las "Representaciones" a través de su Secretario Técnico.</p> <p>V. Autorizar la expedición de los oficios de instrucción de pago a la Oficialía Mayor de la "Secretaría", de los recursos asignados a los "Proyectos Productivos" aprobados a través de su Secretario Técnico.</p> <p>VI. Resolver sobre la interpretación de las Reglas de Operación de este Acuerdo para efectos administrativos y en lo no previsto en las mismas se aplicará supletoriamente lo dispuesto por el Código Civil y el Código Federal de Procedimientos Civiles.</p>	<p>Requerir a las "Representaciones" o al "CEDA", la información necesaria para la toma de decisiones.</p> <p>Autorizar el apoyo a los "Proyectos Productivos" e instruir la expedición de las "Constancias de Autorización" de los "Grupos" a través de su Secretario Técnico.</p> <p>Conocer y aprobar los lineamientos de la capacitación a los beneficiarios.</p> <p>Analizar y evaluar los avances físico-financieros del "Programa", recomendando acciones correctivas.</p> <p>Conocer y aprobar los términos de referencia para la contratación de la evaluación externa.</p> <p>Determinar y, en su caso, adecuar la asignación de los recursos del "Programa".</p> <p>Conformar los grupos de trabajo o comisiones de apoyo que considere convenientes.</p> <p>Resolver sobre la interpretación de las Reglas de Operación de este Acuerdo para efectos administrativos y en lo no previsto en las mismas se aplicará supletoriamente lo dispuesto por el Código Civil</p>	
--	--	---	--

		Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles.	
Requisitos para participar	<p>I. Estar incluidos como parte de las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo.</p> <p>II. Estar constituidos en una figura asociativa.</p> <p>III. No haber sido beneficiados de algún otro proyecto atendido por cualquiera de los programas de apoyo a proyectos productivos de la SRA en un periodo de 5 años anteriores a la presentación de la solicitud.</p> <p>IV. Excepcionalmente se les podrá autorizar apoyos a los grupos que hayan sido apoyados durante los años 2000 a 2002, si se cuenta con suficiencia presupuestal y se trate de una etapa de desarrollo posterior al proyecto y que se haya demostrado una operación y rentabilidad adecuadas.</p> <p>V. Se dará preferencia a las solicitudes de proyectos ubicados en los lugares determinados en la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones como Centros Estratégicos Comunitarios (Localidades CEC) que la SEDESOL establezca.</p>	<p>I. Estar incluidos como parte de las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo.</p> <p>II. Estar constituidos en una figura asociativa.</p> <p>III. No haber sido beneficiados de algún otro proyecto atendido por cualquiera de los programas de otras dependencias, salvo en el caso de aquellos grupos en que los recursos sean complementarios al proyecto productivo presentado.</p> <p>IV. Se dará preferencia a las solicitudes de proyectos ubicados en los lugares determinados en la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones como Centros Estratégicos Comunitarios (Localidades CEC) que la SEDESOL establezca.</p> <p>V. Se apoyará a proyectos que al apoyarlos se estén resolviendo conflictos sociales en el medio rural, avalados y documentados antes del 2000.</p>	Se ligan los proyectos productivos a otros problemas que no se refieren a la falta de tierra, sino a resolver conflictos sociales en el medio rural.

Requisitos del proyecto	No se establecen con precisión.	<ol style="list-style-type: none"> I. Que integren al mayor número de beneficiarios de la región donde se planean establecerlo. II. Que propongan innovación en cuanto al uso de nuevas tecnologías y productos. III. Que se basen en producción sustentable, apoyando y protegiendo el medio ambiente. IV. Las condiciones de marginalidad en las que se vivan los integrantes de los grupos. V. Que fomenten el desarrollo de comunidades indígenas. VI. Que integren a personas de la tercera edad . 	Aunque no se establecen de manera expresa como requisitos de la lectura de las respectivas Reglas de Operación se desprende que operan como requisitos de los proyectos.
Obligaciones	<p>Utilizar una cuenta bancaria exclusiva para el manejo de los recursos aportados por el "Programa";</p> <p>Presentar información sobre la aplicación de los recursos dentro de los siguientes tres meses después de la entrega de los mismos, para efectos de seguimiento:</p> <p>Cumplir con el Programa de capacitación, diseñado de acuerdo a sus necesidades;</p> <p>Permitir las visitas de seguimiento de la correcta aplicación de los recursos, así como las de evaluación y auditoría que la autoridad determine y realice en forma directa o por conducto de un tercero por ella designado;</p>	<ol style="list-style-type: none"> I. Utilizar una cuenta bancaria exclusiva para el manejo de los recursos aportados por el "Programa"; II. Presentar información sobre la aplicación de los recursos dentro de los siguientes tres meses después de la entrega de los mismos, para efectos de seguimiento: III. Cumplir con el Programa de capacitación de la SRA, a través de la instancia que ésta designe, debiendo asistir al menos 75% de los integrantes del grupo beneficiado; IV. Permitir las visitas de seguimiento de la correcta aplicación de los recursos, así como las de evaluación y 	Se especifica de manera más detallada las obligaciones a cargo de los miembros del grupo solicitante.

		<p>auditoría que la autoridad determine y realice en forma directa o por conducto de un tercero por ella designado;</p> <p>V. Utilizar los recursos que se le hubieren otorgado como beneficiario del "Programa" exclusivamente para el desarrollo del "Proyecto Productivo" aprobado".</p> <p>VI. El grupo deberá permanecer al menos un año integrado por los beneficiarios originalmente plasmados en la solicitud; cuando esto no sea posible, deberán notificar a la Representación Agraria correspondiente la (s) persona (s) y causa (s) de la baja o alta, según sea el caso, para actualizar los padrones de beneficiarios; siendo los bienes y activos propiedad del Grupo, así como los montos que hayan recuperado.</p>	
Tipo de apoyo	Subsidio federal	Subsidio federal	En las reglas vigentes (Numeral 5.3.2 Recuperación) a partir de 2003, se especifica que al menos el 50% de los recursos del apoyo podrán ser recuperados voluntariamente por el propio grupo a efecto de constituirse en ahorros para su beneficio, conforme a la disposición de las ganancias y utilidades previstas en el "Proyecto productivo", que deberá contemplar el calendario y los montos de recuperación conforme a los resultados previstos en el

			mismo y que en su viabilidad así sea dictaminado.
Monto de apoyo	Hasta \$30,000 por persona, \$500,000 por proyecto. Los grupos podrán disponer de hasta el 10% del recurso aprobado para la adquisición de tierra para el establecimiento del proyecto productivo, lo cual deberá contemplarse en el mismo y, la tierra adquirida deberá quedarse quedar registrada a favor de la figura asociativa del grupo apoyado.	Sin cambio	
Normatividad aplicable para la operación de los recursos adicionales al proyecto	No la contempla	Se indica (numeral 11.1 Auditoría) que la SRA y las dependencias y entidades que otorguen recursos complementarios a los proyectos productivos, realizarán el seguimiento de sus aportaciones conforme a sus procedimientos normativos y a lo establecido en las reglas de operación de sus programas autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.	Se estima que debió precisarse que dependencias y con cargo a que programas se harían apoyos complementarios.
Coordinación Interinstitucional	Comité Técnico del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos	Sin cambio	
Instancia normativa	Comité Técnico del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos	Sin cambio	
Instancia ejecutora	Dirección General de Coordinación de la SRA y el Comité Estatal para el Desarrollo Agrario	Sin cambio	
Mecanismos de operación del CEDA (Comité Estatal para el Desarrollo Agrario)	No se contempla	Se encuentra en la Regla 7. Mecánica de Operación.	En las Reglas vigentes se complementa profusamente lo relativo a la Mecánica de Operación.
Mecanismos de difusión	Forma impresa y página web de la SRA	Sin cambio	
Seguimiento y control instancias	A cargo del órgano de control interno en la SRA	Sin cambio	

de control y vigilancia			
----------------------------	--	--	--

Fuente: Reglas de Operación del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) 2003- 2004 (las de 2004 se siguen aplicando hasta desde el ejercicio 2005 hasta el presente ejercicio de 2007).

Del análisis del cuadro anterior se desprende que:

- Las reglas de operación correspondientes al ejercicio 2003, no pueden considerarse como reglas de operación para los proyectos productivos, y en todo caso debieron denominarse solamente reglas para la liberación del recurso del FAPPA.
- Además del cambio de la normatividad del Fondo, los proyectos se han enfrentado en los últimos años a otras restricciones derivadas de las normas impuestas por otros programas, que son las restricciones legales que impone cada figura asociativa y algunas derivadas de los mismos usos y costumbres.
- El papel de los funcionarios locales es muy importante y debería ser más activo en cuanto a la evaluación integral de los proyectos, considerando los aspectos de organización, selección del proyecto, ubicación y mercado entre otros.

De acuerdo con la normatividad, el seguimiento que se realiza a los proyectos financiados, se restringe a constatar primordialmente la existencia de la inversión y a registrar el cambio en el número de socios. En nuestra opinión, **debiera privilegiarse el seguimiento técnico más que el seguimiento fiscalizador.**

Es del conocimiento general que la Secretaría de la Reforma Agraria no cuenta con el personal especializado necesario para dar asistencia técnica a los proyectos productivos, puesto que estos pueden ir desde actividades agrícolas y ganaderas hasta en algunos casos hasta la industrialización de los

productos derivados. Ejemplo: Instalación de un establecimiento que ofrezca servicio de computación e Internet.

Por otro parte, las organizaciones agrarias en función de los Acuerdos Agrarios firmados en 1997 y 1998 han cumplido un papel de gestoría de los apoyos y en muchos casos, el papel del líder agrario cobra relevancia en donde varios grupos productivos afiliados se asocian para hacer un proyecto de escala, abatiendo costo medios de operación, de tal manera que al reunirse varios grupos, como por ejemplo un invernadero en zonas como Veracruz o Oaxaca, el promedio de los costos de operación será menor, que de ser un proyecto menor, toda vez que el proyecto mayor incluso tendrá como objetivo incluso la exportación de los productos.

De esta manera, según evaluación practicada por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) al Programa de Apoyo a Proyectos Productivos en los ejercicios de 1999 a 2001, se observó que las organizaciones campesinas:

- Cumplen la función de difundir la oferta institucional, sus reglas y oportunidades de accesos entre las comunidades.
- Contaron con un alto grado de libertad para decidir los cambios en la constitución de los grupos.
- En el caso de proyectos de gran escala, tienen el control de la administración y operación de los programas. En algunos casos cuentan con estructuras técnicas administrativas importantes; en otras desafortunadamente no es así, lo cual retrasa la operación de los proyectos.

- La existencia de líderes jóvenes, con un mayor nivel educativo y un espíritu empresarial constante en los proyectos que buscan innovar y adecuarse a las nuevas condiciones de mercado.

Sin embargo, existían algunos aspectos que también inciden en la problemática de algunos y que merecen atención por parte de las propias organizaciones como:

- Los cambios en las dirigencias locales fueron mencionados como un factor limitativo para la consolidación de los proyectos y la gestión de los recursos adicionales, al tener cada dirigente intereses distintos en cuanto al grupo a apoyar.
- No todos los representantes agrarios estaban capacitados para orientar a los productores en materia de organización, administración, producción y comercialización, por lo que no siempre contaban con capacidad para orientar adecuadamente a los grupos.
- La información de los mecanismos para solicitar recursos adicionales, no fluye con frecuencia a los socios de los proyectos.

Al respecto, Robin Marsh en su estudio sobre la instituciones locales, que incluye a México como uno de sus estudios de caso, comenta que: “a pesar de sus imperfecciones, las organizaciones sociales a nivel local proveen de bienes y servicios esenciales a los pobres rurales y grupos vulnerables, particularmente en la ausencia de mercados, gobiernos y redes de seguridad social, que funcionen correctamente” (Marsh, 2000: 46). Su estudio concluye en la importancia de destinar recursos y tiempo para entender las capacidades

y fortalezas de las instituciones locales, y proveer un marco regulatorio a la acción de estas instituciones que las haga asumir mayores responsabilidades.

Bajo el marco teórico de Robin Marsh, las comunidades sin excepción tienen interés en mejorar sus condiciones de bienestar aumentando su acceso a tecnologías, mercados, servicios y oportunidades educativas. Esto requiere información y diálogo, y conocer los costos y beneficios para los distintos actores.

Estos aspectos por la experiencia propia, podemos señalar que algunos subsisten, sin embargo para actualizarlos se requeriría de otros instrumentos de apoyo para realizar por ejemplo una investigación de campo, encuestas, entrevistas, etc., sin que esto sea la pretensión del presente trabajo. La metodología a utilizar es deductiva a partir de los instrumentos normativos, de los resultados ofrecidos y del conocimiento práctico de las instituciones del sector agrario mexicano.

Por otro lado, al referirnos a la características de los grupos productivos encontramos que conforme a la normatividad a que nos referimos se debían organizar en diversos esquemas asociativos; de esta manera, algunos trabajan el proyecto de origen en grupo; otros se fraccionan en diversas unidades productivas; hay grupos que se asocian con otros grupos para crear un proyecto de mayor escala, y existen aquellos donde se reparten el dinero en partes iguales entre el número de socios.

Como antes señalamos, un factor que influye de manera determinante en el desempeño de los proyectos, es la calidad del liderazgo que ejerce quien preside el proyecto productivo. Se trata de un liderazgo sostenido en el conocimiento de la actividad productiva o de los mercados, en su capital

político, educación o posición social y moral en la comunidad, inclusive en la capacidad empresarial entre otros aspectos.

El esquema de financiamiento establecido en las Reglas de Operación tanto en las del ejercicio 2003, como las vigentes desde el 2004¹³ genera fuertes incentivos para que el tamaño del grupo sea aquel que maximice la cantidad de apoyo financiero, no importando si es la escala de producción apropiada para la actividad económica o no, aumentando el riesgo a registrar socios que no eran demandantes de tierra o asociar a familiares para aumentar el monto del subsidio, aunque en los hechos varios de ellos no participen.

La totalidad de los proyectos deben tener asambleas para la toma de decisiones de manera mayoritaria, pero de acuerdo a una evaluación al Programa respecto de los ejercicios 2000 y 2001, se detectó una falta de información de los mismos respecto de la situación del proyecto, y en algunos casos temen contradecir lo que pudiera haber dicho el dirigente del proyecto.

A continuación se explicaran los principales esquemas asociativos que emplean los grupos solicitantes de apoyos productivos, no son todos los que existen pero si son los más utilizados: Sociedades de Solidaridad Social, Sociedades de Producción Rural y Sociedades Cooperativas.

Las sociedades de solidaridad social.

¹³ “Los proyectos productivos no podrán superar los 30,000 pesos por beneficiario, ni exceder \$500,000 por proyecto productivo”. Acuerdo que modifica las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos para el año 2003. Reglas 7.

Fue el esquema más utilizado durante los ejercicios 2000 y 2001, toda vez que representó el 53% del total de 719 proyectos productivos apoyados. Esta es la figura jurídica más sencilla para construirse en términos de trámites. Al revisar su estructura, encontramos entre otros los siguientes elementos, que se consideran importantes:

- Requiere contar siempre con un mínimo de 15 socios.
- El cargo de los miembros del comité tiene una duración de dos años, pudiendo ser reelectos si así lo establece la base constitutiva.
- No utilizarán trabajadores asalariados para los fines sociales de las mismas.
- La exclusión y separación de los socios es voluntaria.

Conforme al artículo 32 de la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, los recursos del Fondo de Solidaridad Social se aplicará a la creación de fuentes de trabajo o ampliación de las existentes; a capacitación para el trabajo; a la construcción de habitaciones para los socios; al pago de cuotas de retiro, jubilación, incapacidad y las demás previstas por los socios; a servicios médicos y educativos.

Sin embargo, se deduce que con el tiempo estas figuras podrían estar generando algunos incentivos negativos para la operación del fondo. La obligatoriedad en el número de socios a veces genera desencuentros entre los mismos, o se presta a la inclusión de parientes y familiares en la lista. Asimismo, en el caso de beneficiarios de los Fondos, no siempre se trata de grupos previamente constituidos, por lo que la regla impone una serie de limitaciones para grupos nuevos. Por lo tanto, sería conveniente revisar a futuro

las ventajas y desventajas de esta figura para los proyectos que se pretende impulsar.

En segundo lugar analizamos la constitución de **sociedades cooperativas**, como el esquema que ocupó en los ejercicios 2000 y 2001 (25% del total de proyectos productivos apoyados), el segundo orden de preferencia, el cual contiene los siguientes elementos:

- Se reconoce un voto por socio, independientemente de sus aportaciones;
- Serán de capital variable;
- Habrá igualdad esencial en derechos y obligaciones de sus socios e igualdad de condiciones para las mujeres;
- Tendrán duración indefinida, y
- Se integrarán con un mínimo de cinco socios.
- Las sociedades cooperativas podrán constituir los siguientes fondos sociales:
 - I.- De Reserva;
 - II.- De Previsión Social, y
 - III.- De Educación Cooperativa.

Finalmente y para concluir con este punto, relativo a los principales esquemas de figuras asociativas en que se ha integrado los proyectos

productivos, nos referimos a la **Sociedades de Producción Rural**, que en los ejercicios 2000 y 2001 constituyeron el 15 % de los proyectos productivos que recibieron apoyo y que contienen los siguientes elementos:

- Se podrán constituir los productores rurales en sociedades de producción rural. Dichas sociedades tendrán personalidad jurídica, debiendo constituirse con un mínimo de dos socios.
- La razón social se formará libremente y al emplearse irá seguida de las palabras "Sociedad de Producción Rural" o de su abreviatura "SPR" así como del régimen de responsabilidad que hubiere adoptado, ya sea ilimitada, limitada o suplementada.
- Las de responsabilidad ilimitada son aquellas en que cada uno de sus socios responde por sí, de todas las obligaciones sociales de manera solidaria; las de responsabilidad limitada son aquellas en que los socios responden de las obligaciones hasta por el monto de sus aportaciones al capital social, y las de responsabilidad suplementada son aquellas en las que sus socios, además del pago de su aportación al capital social, responden de todas las obligaciones sociales subsidiariamente, hasta por una cantidad determinada en el pacto social y que será su suplemento, el cual en ningún caso será menor de dos tantos de su mencionada aportación.
- La constitución y administración de la sociedad se sujetará en lo conducente a lo establecido en los artículos 108 y 109 de la ley agraria. El acta constitutiva se inscribirá en el Registro Público de Crédito Rural o en el Público de Comercio.

- Los derechos de los socios de la sociedad serán transmisibles con el consentimiento de la asamblea. Cuando la sociedad tenga obligaciones con alguna institución financiera se requerirá además la autorización de ésta.

Las Sociedades de Producción Rural constituirán su capital social mediante aportaciones de sus socios, conforme a las siguientes reglas:

I. En las sociedades de responsabilidad ilimitada no se requiere aportación inicial;

II. En las de responsabilidad limitada, la aportación inicial será la necesaria para formar un capital mínimo que deberá ser equivalente a setecientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal;

III. En las de responsabilidad suplementada, la aportación inicial será la necesaria para formar un capital mínimo, que deberá ser equivalente a trescientos cincuenta veces el salario mínimo diario general en el Distrito Federal.

La contabilidad de la sociedad será llevada por la persona propuesta por la junta de vigilancia y aprobada por la asamblea general.

III.II Análisis de resultados de los ejercicios 2003 a 2005 del Programa Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA).

Este Programa fue incluido dentro del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (2004, 2005, 2006).

Como ya hemos mencionado, en 2003 y derivado de la firma de la Conclusión del Cumplimiento de los Acuerdos Agrarios en materia de Organización y Fomento, se emiten nuevas Reglas de Operación cambiando el objetivo del programa quedando como sigue: “Promover la integración productiva de los sujetos agrarios y Grupos de campesinos que pueden contar con acción agraria negativa, que no sean posesionarios, ni usufructuarios de tierra social o privada, que habiten en por ejemplo en Núcleos Agrarios, mediante el apoyo de proyectos productivos que propicien la generación de empleos” (Tercer Eje Rector del Plan Agrario 2000-2006).

Con lo anterior, el Programa se ha logrado consolidar como uno de los pilares en el apoyo a habitantes de núcleos agrarios que por diversas causas no pueden tener acceso a la tierra y no cuentan con posibilidad de acceder a otros programas federales de apoyo a una actividad productiva.

III.II.I Ejercicio 2003

Durante este año, se aprobaron un total de **346** proyectos productivos, beneficiando a **7,123** sujetos agrarios, representando una inversión de más de **\$156** millones de pesos en **28** entidades federativas de **29** Organizaciones y Grupos Independientes.

A continuación presentamos un cuadro que refleja los proyectos productivos aprobados por cada entidad federativa.

Proyectos aprobados por el Comité Técnico del FAPPA 2003 por Estado

No.	Estado	Proy.	Monto	Benef	No.	Estado	Proy.	Monto	Benef
1	Campeche	5	\$1,983,387.20	70	15	Nuevo León	4	\$1,110,000.00	37
2	Coahuila	3	\$1,422,240.00	59	16	Oaxaca	9	\$4,128,496.00	144
3	Colima	1	\$500,000.00	17	17	Puebla	7	\$3,495,285.00	145
4	Chiapas	6	\$2,895,472.22	121	18	Quintana Roo	1	\$150,000.00	5
5	Chihuahua	7	\$3,500,000.00	161	19	Querétaro	2	\$800,000.00	41
6	Distrito Federal	3	\$286,800.22	21	20	S.L.P.	11	\$5,387,100.73	202
7	Durango	9	\$3,413,760.60	151	21	Sinaloa	7	\$3,474,966.86	123
8	Guanajuato	6	\$2,949,426.60	105	22	Sonora	54	\$24,311,781.02	1,342
9	Guerrero	3	\$1,267,801.69	43	23	Tabasco	25	\$10,691,945.83	407
10	Hidalgo	14	\$6,883,265.28	363	24	Tamaulipas	21	\$10,287,302.72	444
11	Jalisco	13	\$6,455,000.00	234	25	Tlaxcala	7	\$3,087,169.06	111
12	México	11	\$5,088,814.07	197	26	Veracruz	75	\$33,397,872.42	1,689
13	Michoacán	15	\$7,480,000.00	434	27	Yucatán	4	\$1,899,533.00	101
14	Morelos	8	\$3,892,275.60	136	28	Zacatecas	15	\$5,774,336.32	220
Total							346	\$156,014,032.44	7,123

Resumen de Proyectos por Firmantes y No Firmantes

	Proyectos	Monto	Beneficiarios
Total Firmantes	252	\$ 116,753,725.88	4,983
Total No Firmantes	94	\$ 39,260,306.56	2,140

Como hemos mencionado a lo largo de este trabajo, la gestión de las solicitudes de los grupos respecto de apoyo a proyectos productivos se hace a través de las diferentes organizaciones campesinas ya sea que éstas sean firmantes o no del Acuerdo Nacional para el Campo, por lo que se anexa un cuadro respecto de los proyectos productivos gestionados y aprobados por estas durante el ejercicio 2003.

Cuadro por Organizaciones Firmantes y No Firmantes Beneficiadas

	No	Organizació	Proyecto	Monto	Beneficiario
		n	s		s
Firmantes	1	ALCANO	3	\$1,500,000.00	125
	2	ANEC	1	\$ 500,000.00	33
	3	ANSAC	1	\$ 500,000.00	17
	4	CCC	62	\$27,914,482.92	1203
	5	CCI	16	\$ 7,374,567.70	273
	6	CIOAC	22	\$10,279,250.73	380
	7	CNC -HRL	28	\$12,404,035.00	519

c u e r d o	8	CNPA	14	\$ 4,989,242.02	201
	9	COD	1	\$ 450,000.00	15
	10	CODUC ML	18	\$ 8,562,646.54	302
	11	CODUC II	10	\$ 4,999,426.60	229
	12	CONSUC	14	\$ 6,987,801.69	315
	13	FCM - NO	1	\$ 480,000.00	16
	14	UCD	14	\$ 6,867,910.72	291
	15	UGOCM - JL	20	\$ 9,920,000.00	469
	16	UNTA	17	\$8,024,361.96	344
	17	UGOCP CN	2	\$1,000,000.00	48
18	UGOCP GSC	8	\$ 4,000,000.00	203	

No Firma nte s e Inde pendi entes	19	ALDEMO	12	\$ 6,000,000.00	383
	20	CCI (AM)	9	\$ 4,245,308.70	164
	21	COCYP	10	\$ 800,916.06	203
	22	DMCHCIP	4	\$ 1,793,000.00	60
	23	MAIZ	6	\$ 1,410,000.00	47
	24	MCPI	1	\$ 499,992.61	18
	25	OPIC	1	\$ 500,000.00	109
	26	Independientes	21	\$ 9,693,659.59	416
	27	USH	2	\$ 977,300.00	35
	28	UNORCA	18	\$ 8,344,929.60	499
	29	UNISUR	4	\$ 1,995,200.00	80
	30	UNC	6	\$ 3,000,000.00	126
TOTAL		346	156,014,032.44	7123	

Fuente: Libros blancos de la Secretaría de la Reforma Agraria período 2001-2006.

La problemática presentada en el inicio del nuevo Programa, representó una excesiva demanda de apoyo y un gran número de proyectos, que cumpliendo con los requisitos para ser financiados, por falta de recursos, no se realizó.

III.II.II Ejercicio 2004

En el año 2004, con los recursos recibidos, se logró apoyar 800 Proyectos Productivos por un monto de más de 336 millones de inversión directa cubriendo por primera vez 31 entidades federativas beneficiando a 13,686 integrantes de la población objetivo.

De esta manera, a continuación se presenta un cuadro respecto de los proyectos productivos aprobados durante 2004 por entidad federativa.

Proyectos aprobados por el Comité Técnico del FAPPA 2004

No	Estado	Proy.	Monto	Benef.	No	Estado	Proy.	Monto	Benef.
1	Aguascalientes	1	\$124,940.70	5	17	Nayarit	8	\$3,053,146.00	109
2	Baja California	1	\$500,000.00	17	18	Nuevo León	6	\$2,242,448.00	76
3	Campeche	18	\$7,754,563.86	318	19	Oaxaca	46	\$21,427,132.78	838
4	Coahuila	6	\$2,370,488.25	81	20	Puebla	26	\$10,724,303.95	506
5	Colima	19	\$4,059,600.00	140	21	Querétaro	10	\$4,204,753.63	150
6	Chiapas	50	\$17,902,469.31	831	22	Quintan Roo	4	\$986,144.68	40
7	Chihuahua	7	\$3,420,000.00	119	23	San Luís Potosí	24	\$11,191,723.20	404
8	Distrito Federal	12	\$2,711,651.00	107	24	Sinaloa	24	\$11,733,309.73	425
9	Durango	23	\$7,244,392.09	276	25	Sonora	64	\$27,935,438.00	1324
10	Guanajuato	29	\$13,726,844.49	480	26	Tabasco	53	\$22,011,067.12	954
11	Guerrero	29	\$11,424,770.45	421	27	Tamaulipas	27	\$11,852,897.64	425
12	Hidalgo	38	\$17,895,840.56	688	28	Tlaxcala	21	\$7,406,624.32	284
13	Jalisco	22	\$10,824,990.00	372	29	Veracruz	99	\$46,248,387.02	2211
14	México	15	\$6,477,318.00	237	30	Yucatán	17	\$5,348,166.80	197
15	Michoacán	38	\$17,923,364.00	720	31	Zacatecas	31	\$10,602,749.00	406
16	Morelos	32	\$14,687,533.52	525		Total	800	\$336,017,058.10	13,686

Fuente: Libros blancos de la Secretaría de la Reforma Agraria período 2001-2006.

III.II.III Ejercicio 2005

Para el año 2005, la planificación de la convocatoria y operación del Programa, se hizo con base en el presupuesto de 396 millones de pesos originalmente autorizado, sin embargo, éste sufrió modificaciones, las cuales originaron conflictos en las diferentes representaciones al exigir los grupos

interesados en ser apoyados el ingreso de sus solicitudes, por lo cual se solicitó la autorización al Comité Técnico del Programa autorización para la recepción de un número mayor mediante la firma de minutas, las cuales no obligaban su apoyo.

Se financiaron 660 proyectos por un monto de 267.6 millones de pesos en beneficio de 10,139 sujetos agrarios.

De estos proyectos productivos, su distribución por entidad federativa en el año 2004, se representa en el siguiente cuadro:

Proyectos aprobados por el Comité Técnico del FAPPA 2005

No	Estado	Proy.	Monto	Benef.	No	Estado	Proy.	Monto	Benef.
1	Aguascalientes	2	\$510,000.00	17	17	Morelos	42	\$19,874,914.35	694
2	Baja California	5	\$2,449,540.00	86	18	Nayarit	10	\$3,593,776.00	123
3	Baja California S	4	\$1,800,000.00	68	19	Nuevo León	8	\$2,470,000.00	83
4	Campeche	18	\$6,690,782.66	256	20	Oaxaca	38	\$16,959,851.08	617
5	Coahuila	16	\$7,376,793.00	273	21	Puebla	35	\$11,614,172.14	480
6	Colima	14	\$4,565,854.94	156	22	Querétaro	12	\$2,976,090.46	109
7	Chiapas	41	\$17,598,385.38	774	23	Quintan Roo	6	\$2,203,400.00	75
8	Chihuahua	12	\$5,495,566.00	194	24	San Luís Potosí	20	\$9,182,586.00	324
9	Distrito Federal	15	\$4,102,039.23	151	25	Sinaloa	26	\$11,439,576.08	412
10	Durango	20	\$8,497,440.58	312	26	Sonora	44	\$17,717,917.64	669
11	Guanajuato	11	\$5,155,135.42	186	27	Tabasco	26	\$8,253,638.41	442
12	Guerrero	25	\$10,075,714.49	358	28	Tamaulipas	19	\$8,866,470.20	320
13	Hidalgo	28	\$11,373,893.00	401	29	Tlaxcala	15	\$6,002,619.87	217
14	Jalisco	19	\$6,616,195.40	247	30	Veracruz	49	\$22,486,411.10	853
15	México	10	\$4,435,000.00	167	31	Yucatán	19	\$7,883,233.94	282
16	Michoacán	32	\$12,432,438.56	549	32	Zacatecas	19	\$6,951,093.00	244
Total							660	\$267,650,528.93	10,139

Fuente: Libros blancos de la Secretaría de la Reforma Agraria período 2001-2006.

En el marco de la estrategia establecida por la Secretaría en apoyo a los damnificados por el Huracán "Stan", el Comité Técnico del Programa asignó 30 millones de pesos en apoyo a los estados de Chiapas, Guerrero Hidalgo,

Oaxaca, y Veracruz. De los 660 proyectos apoyados en 2005, 66 correspondieron a esta acción.

No.	Estado	Informado comité técnico	
		Proy.	Monto
1	Chiapas	22	10,200,911.76
2	Guerrero	2	647,319.40
3	Hidalgo	1	500,000.00
4	Oaxaca	26	11,842,502.98
5	Veracruz	15	6,898,198.30
TOTAL		66	30,088,932.44

Fuente: Libros blancos de la Secretaría de la Reforma Agraria período 2001-2006.

Finalmente podemos ofrecer un resumen institucional de los resultados del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) de 2000 a 2005, de la siguiente manera:

Financiamiento de 2,508 Proyectos Productivos en beneficio directo de 66,598 campesinos en 31 Entidades de la República, por un monto de 1.09 miles de millones.

AÑO	Entidades	Proyectos	Beneficiarios	Monto de los Proyectos
2000	21	111	16,873	\$54,293,455.88
2001	18	207	7,858	\$99,716,577.49
2002	24	384	10,919	\$184,997,287.66
2003	28	346	7,123	\$156,014,032.44
2004	31	800	13,686	\$336,017,058.10
2005		660	10,139	\$267,650,528.93
TOTAL	31	2,508	66,598	\$1,098,688,940.50

En la cobertura del Programa a nivel Nacional del periodo 2000-2003, se apoyaron 27 entidades federativas; a la fecha se cubre el total del territorio

nacional.

AÑO	Entidades	Proyectos	Monto de los proyectos
200	21	512	231,462,367.87
2001	18	207	99,716,577.49
2002	24	384	184996287
2003	28	648	156014032
2004	31	800	336017058
2005	32	660	267650529

Igualmente se alcanzaron logros en los siguientes aspectos:

Equidad de Género.- A partir de su transformación en el año 2003, se buscó beneficiar a las mujeres, buscando la equidad en la integración de los grupos, siendo ellas el 47.25% de los beneficiarios.

Periodo	Beneficiarios	Mujeres	%
2003-2005	30,948	14,623	47.25 %

Bienestar.- El programa, ha logrado abrir a la sociedad una nueva oportunidad de organización para el financiamiento del desarrollo regional o local, al incluir grupos no asesorados o representados por Organizaciones Campesinas. De esta manera, se abre la puerta a que los grupos campesinos puedan directamente agruparse, organizarse, constituirse como figura asociativa y recibir un apoyo que les permita poner a trabajar un proyecto productivo.

Administrativos.- A fin de mejorar la eficiencia operativa del área, se simplificaron los procedimientos:

- Los trámites de recepción, revisión, análisis y aprobación de los expedientes de los proyectos se llevarán a cabo en los Comités

Estatales de Desarrollo Agrario (CEDA), lo anterior con el objeto de simplificar el manejo de los expedientes, y a nivel central sólo se contará con los documentos que certificarán que los expedientes estaban completos y que cumplían con todos los requisitos solicitados.

- Tener un grupo técnico que sirva como apoyo a las representaciones agrarias para la conformación de expedientes, y la contratación de personal en las Representaciones Agrarias que llevarán a cabo dos funciones principales, la validación de los proyectos y la supervisión de los proyectos aprobados en los años 2001 y 2002.

Obtención de certificación ISO 9000:2001 del programa en el 2003.- A fin de optimizar recursos y eficientar procesos, se solicitó la certificación ISO 9000, logrando esta certificación en el año 2004.

Del análisis de las gráficas que citamos, se desprende lo siguiente:

1. Los resultados únicamente se refieren a la aplicación de recursos y al número de proyectos productivos apoyados en cada estado y en cada ejercicio fiscal.
2. No se incluyen datos sobre las características de cada uno de los proyectos productivos apoyados, debido a que únicamente se resaltan los resultados globales sobre aplicación de recursos y número de beneficiarios, de esta manera se destacan aspectos benéficos y no negativos del programa, lo que sería favorable para que en el futuro únicamente se apoyaran los proyectos que resulten viables y que además tengan continuidad.
3. No se contemplan referencia alguna sobre si los proyectos productivos son de reciente implementación en cada uno de los

ejercicios fiscales o si corresponden a una etapa de consolidación de alguno o algunos de ellos.

4. No se menciona el tipo de figura asociativa que hubieran preferido los solicitantes de los proyectos productivos.
5. De igual forma, no se menciona datos de recuperación de recursos por parte de los grupos solicitantes.

Por otra parte, tenemos que el referido Programa de Apoyo a Proyectos Productivos ha sido evaluado de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que refieren que los Programas sujetos a Reglas de Operación deben ser evaluados por organismos externos, para lo cual se contrata a entidades académicas con experiencia en la materia y especializadas para tal fin.

En cumplimiento a este precepto, el Programa ha sido evaluado por las siguientes instituciones:

2002 Organización de Alimento y Agricultura de las Naciones Unidas (FAO).

2003 Universidad Autónoma de Chapingo (ACH).

2004 Centro de Investigación y Docencia Económicas S.C. (CIDE).

2005, Universidad Autónoma Metropolitana plantel Xochimilco (UAM XOCHIMILCO).

Sin embargo, en la información institucional del Programa a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria no se incluyen datos sobre la evaluación del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) a partir del año 2003.

Adicionalmente los órganos fiscalizadores (Órgano Interno de Control, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación), en cumplimiento a sus funciones y atribuciones efectuaron auditorías al programa.

Finalmente del contenido del Primer Informe de Gobierno de la presente administración se desprende que con el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA) se propicia la creación de Proyectos Productivos para fomentar actividades que disminuyan la presión social sobre la tierra e incrementar la capacidad competitiva de los habitantes de núcleos agrarios. Con la finalidad de brindar oportunidades de manera equitativa a los solicitantes de proyectos productivos, en 2007 se implementó el Sistema Alternativo de Captura (SAC) como mecanismo para el mejoramiento de la operación del programa FAPPA; este sistema permite el registro vía Internet de solicitudes de apoyo, generando línea de captura y asignación de cita, indicando fecha y hora para la presentación física de documentos en la Representación Agraria correspondiente. Con los resultados obtenidos de la valoración institucional y de algunas instituciones y organismos como la FAO, podemos señalar que si bien cierto el número de beneficiarios y el presupuesto asignado al programa ha aumentado y por consiguiente el número de proyectos apoyados; también lo es que no se ha evaluado la permanencia y seguimiento de los proyectos, lo que como hemos referido redundaría en elevar el nivel de vida de los integrantes de los grupos campesinos que hubieren implementado un proyecto productivo que ha resultado viable, mientras tanto no se tendrán datos concretos sobre este aspecto.

A través del SAC del 11 al 17 de junio de 2007 para grupos independientes y organizaciones no firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo y del 18 al 22 de junio para las organizaciones firmantes del Acuerdo, se recibieron 4,626 solicitudes de apoyo de FAPPA y 12,201 de PROMUSAG; dadas las restricciones presupuestarias, se fortaleció la facultad del Comité Técnico de los Programas en la aplicación de los criterios de selección establecidos en las Reglas de Operación vigentes. El criterio de selección será en todo momento destinar, de manera justa y equitativa, los recursos a proyectos productivos que tengan mayor impacto social y que se traduzcan en polos de desarrollo para las comunidades y en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Por otra parte, la Procuraduría Agraria planea impulsar la promoción de programas de inversión en el campo, que apoyen la generación de empleos, mayores ingresos y mejoras al nivel de vida de la población rural.

De lo hasta aquí expuesto, se deduce la existencia de algunas fallas en el programa, por lo que a fin de eficientar el mismo, proponemos que se modifique la implementación de políticas públicas en el campo, atendiendo a la definición que sobre este concepto señala Fermín Alí Cruz Cervantes, al indicar que se entienden éstas como: "un conjunto de decisiones, acciones u omisiones asumido por el gobierno frente a problemas concretos".

La modificación de las políticas públicas hasta ahora implementadas, deberían ir encaminadas a garantizar un desarrollo sostenido de las áreas o comunidades en donde se localicen los grupos que recibieron apoyo para proyectos productivos.

Por lo tanto, las propuestas que hacemos son las siguientes:

- Modificar las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos, en que se incluya como un derecho de grupos que previamente fueron apoyados, de solicitar nuevos apoyos para la consolidación de sus proyectos, esto a través de una evaluación sobre la viabilidad del proyecto.
- Una difusión más amplia sobre la normatividad que regula a las diferentes figuras asociativas en las que se deba constituir los grupos solicitantes.
- Apoyo para la comercialización de los productos que se deriven de los diversos proyectos productivos, ello en el contexto actual de un mundo globalizado con impacto de la desgravación a partir de enero del presente año, de los productos agrícolas como el maíz y frijol, como efecto de la aplicación de algunas cláusulas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Mayor difusión de los resultados de la evaluación externa que permitan una valoración objetiva de la continuidad del Programa y que garantice el otorgamiento de recursos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Todos estos cambios obligarán a realizar las transformaciones necesarias, encaminadas a redefinir el papel de este programa en la vida de las comunidades y que se tomen decisiones acordes a la realidad de la sociedad y con una administración pública modernizada y fortalecida para llevar a cabo todas las acciones que se determinen, utilizando los medios y mecanismos que encuentre a su alcance para mantener la gobernabilidad y responder a la demanda ampliada de peticiones y necesidades de la sociedad, que cada día exige una mayor participación en la toma de decisiones.

Estas propuestas se deben traducir en cambios a la normatividad específica como las Reglas de Operación y en su caso en las modificaciones legales que resulten necesarias en la Ley Agraria, respecto al apoyo a la comercialización de productos incluidos en la liberación de gravámenes por efectos de la aplicación del TLC; inclusive creemos que se debe replantear modificaciones sustantivas a las funciones de las instituciones que inciden en el campo, en este caso específicamente en la Secretaría de la Reforma Agraria cuyo papel en el campo en el pasado ha sido fundamental para evitar un estallido social.

CONCLUSIONES

“Los únicos que conocen el fin de la guerra, son los muertos”

Platón

A partir del análisis y la sistematización de la literatura, legislación y disposiciones consultadas, se derivan las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- El establecimiento de políticas públicas en la administración pública es un imperativo para el eficaz funcionamiento de la misma, a través del cual se logra que las obligaciones emanadas de las disposiciones constitucionales de las que deriva el marco legislativo de la planeación del desarrollo nacional, cuyo eje rector lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo que marca las directrices para la elaboración de los respectivos Programas Sectoriales.

La Administración Pública Federal, para llevar a cabo las atribuciones que le competen se clasifica en sectores, que están constituidos por una dependencia o cabeza de sector y sus entidades coordinadas, que son organismos públicos desconcentrados o descentralizados.

Dentro de los Programas Sectoriales que se contemplaron en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se encuentra el Programa Sectorial Agrario a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria que contiene las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, especificando los objetivos, prioridades y políticas en materia agraria.

Dentro de las políticas se estableció la continuidad de Programas que derivaron del Plan Nacional de Desarrollo 1996-2000, entre ellos el denominado Programa de Apoyo a Proyectos Productivos de las

Organizaciones Agrarias, mismo que derivó de los compromisos suscritos por el gobierno federal con las organizaciones campesinas a través de la Secretaría de la Reforma Agraria en los Acuerdos Agrarios formados entre 1996 y 1998, que originalmente incluyeron entre otros rubros el denominado organización y fomento, destinado a aquellos grupos campesinos solicitantes de tierra con acción negativa o con una posesión precaria, demanda que presionaba a la Secretaría de la Reforma Agraria para destinar apoyos para la compra de tierras y a la regularización de las posesiones precarias. .

El cumplimiento de los Acuerdos Agrarios en materia de organización fomento trajo como consecuencia el replanteamiento de dicho programa que actualmente funciona con unas Reglas de Operación expedidas en 2003 y modificadas en 2004, para cambiar los objetivos fundamentales del programa.

SEGUNDA.- Con las reformas a las Reglas de Operación se replantearon los objetivos del Programa ampliándolos en cuanto a su cobertura y precisando una mecánica de operación diferente, sin embargo los resultados de evaluación de los proyectos productivos, respecto de su continuidad y permanencia de los mismos no son satisfactorios, por la falta de consolidación de algunos proyectos y falta de continuidad de otros, todo ello en el proceso de dictaminación de los proyectos que se presentan y de la evaluación.

Con motivo de los resultados obtenidos se realizó un análisis de las Reglas de Operación que han venido rigiendo al Programa desde el 2001 al 2006, que le sirven a la Secretaría de la Reforma Agraria como instrumentos de aplicación de las estrategias y líneas de acción previstas en el Programa Sectorial Agrario 2001-2006.

Como resultado de dicha evaluación se llegó a la conclusión de que:

- El seguimiento que se realiza a los proyectos financiados, se restringe a constatar primordialmente la existencia de la inversión y a registrar el cambio en el número de socios.
- Debe privilegiarse el seguimiento técnico más que el seguimiento fiscalizador.
- La Secretaría de la Reforma Agraria no cuenta con el recurso humano especializado necesario para dar asistencia técnica a los proyectos productivos, puesto que el número de empleados de base y confianza de la Secretaría de la Reforma Agraria y de los contratados mediante el pago de honorarios resulta insuficiente, además de que su perfil no se adecúa a los objetivos, ocasionado quizás al cambio continuo de titulares de la Subsecretaría de Política Sectorial de la Secretaría de la Reforma Agraria, entidad superior encargada del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos.
- No todos los representantes agrarios están capacitados para orientar a los productores en materia de organización, administración, producción y comercialización, por lo que no siempre contaban con capacidad para orientar adecuadamente a los grupos.
- La información de los mecanismos para solicitar recursos adicionales, no fluye con frecuencia a los socios de los proyectos.
- Los resultados únicamente se refieren a la aplicación de recursos y al número de proyectos productivos apoyados en cada estado y en cada ejercicio fiscal.
- No se incluyen datos sobre las características de cada uno de los proyectos productivos apoyados.

- No se contemplan referencia alguna si los proyectos productivos son de reciente implementación en cada uno de los ejercicios fiscales o si corresponde a una etapa de consolidación de alguno o algunos de ellos.
- No se menciona el tipo de figura asociativa que hubieran preferido los solicitantes de los proyectos productivos.
- De igual forma, no se menciona datos de recuperación de recursos por parte de los grupos solicitantes.

Ante la ausencia de tales previsiones, se concluye que se produce como consecuencia que los resultados que se emiten no sean claros respecto a la continuidad de los proyectos productivos que efectivamente eleven el nivel de vida de los beneficiarios del Programa, así como a la difusión de los apoyos otorgados para los proyectos productivos que se autoricen.

TERCERA.- Uno de los atributos básicos en el funcionamiento de un sistema de planeación eficaz del desarrollo legal es su capacidad de asegurar el cumplimiento rápido y eficaz de todas las políticas públicas que se dicten en un marco legal adecuado. Los sistemas de planeación que no tienen capacidad de ejecutar las políticas públicas adecuadas no logran revertir los bajos niveles de confianza pública en las instituciones del estado.

La regulación actual del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria aunque eficaz en la aplicación de recursos y en el número de beneficiarios del mismo, sus resultados no reflejan la continuidad de los proyectos productivos apoyados en años anteriores, por lo que no corresponde a las necesidades de una sociedad moderna. Por lo tanto la eventual modificación de las Reglas de Operación de dicho Programa en ese sentido podría ser beneficiosa para agilizar los procesos de apoyo al campo,

consolidando proyectos ya iniciados y elevando el nivel de vida de sus integrantes y en este caso propongo modificarlas, lo anterior para que su cumplimiento sea más eficiente, acorde a la definición que refiere Fermín Alí Cruz Cervantes sobre las políticas públicas¹⁴.

Por los motivos expuestos propongo se modifique las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria para:

- Que se incluya como un derecho de grupos que previamente fueron apoyados, de solicitar nuevos apoyos para la consolidación de sus proyectos, a través de una evaluación sobre la viabilidad del proyecto esto con la finalidad de no empezar de cero para el siguiente periodo.
- Una difusión más amplia sobre la normatividad que regula a las diferentes figuras asociativas en las que se deba constituir los grupos solicitantes.
 - Apoyo para la comercialización de los productos que se deriven de los diversos proyectos productivos.
 - Mayor difusión de los resultados de la evaluación externa que permitan una valoración objetiva de la continuidad del Programa y que garantice el otorgamiento de recursos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Todos estos cambios obligarán a realizar las transformaciones necesarias, encaminadas a redefinir el papel de este programa en la vida de las comunidades y que se tomen decisiones acordes a la realidad de la sociedad y con una administración pública modernizada y fortalecida para llevar a cabo todas las acciones que se determinen, utilizando los medios y

¹⁴. Conjunto de decisiones, acciones u omisiones asumido por el gobierno frente a problemas concretos.

mecanismos que encuentre a su alcance para mantener la gobernabilidad, así como la demanda ampliada de respuesta a las peticiones y necesidades de la sociedad, que cada día exige una mayor participación en la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.

*“Las masas humanas más peligrosas son aquellas
en cuyas venas ha sido inyectado
el veneno del miedo...
del miedo al cambio.”*

Octavio Paz

Acevedo López, María Guadalupe y Adrián Sotelo Valencia. *Reestructuración económica y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI, México, 2004.

Aguilar, Luis. *Estudio Introdutorio de la antología a su cargo. La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992.

Aguilar, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa. México, 2003.

Ballart, X. *Evaluación de programas y servicios públicos*. Madrid, España, 1992.

Bandera Greño et al. *Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque*. México, 2007.

Bartra, Roger. *Agrarian Structure and Political Power in Mexico*. Tr. Stephen K. Ault. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, Maryland, USA, 1993.

Boardman, A., *Cost-benefit analysis: Concepts and practices* New Jersey, Prentice Hall. 1996.

Chávez Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Ed. Porrúa. 15ª. Edición. México, 2002.

Cohen, Ernesto. *Gestión Social: como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Siglo XXI, CEPAL, 2005.

Cruz Cervantes, Fermín Alí. *Estado, gobierno y administración pública en la globalización*. UAM. México. 2005.

Davis, Benjamín. *Las Políticas de Ajuste de los Ejidatarios frente a la Reforma Neoliberal en México*. Revista de la CEPAL 72. Diciembre, 2000.

Delgadillo, Javier. *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias , 2004.

Ferrajoli, Luigi. *Derechos y Garantías. La Ley del más Débil*. Tr. Andrea Greppi. Editorial Trotta. 3a. Edición. Madrid, 2002.

González Hinojosa, Manuel. *Derecho Agrario. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano*. Ed. Jus. México, 1975.

Granados Roldán, Otto. *TLC y campo: ¿Qué hacer?* La Crónica. Jueves 15 de febrero de 2007. México, 2007.

Guerrero, Omar. *Introducción a la administración pública*. Harper and Row Latinoamericana. México, 1984.

Libros blancos de la Secretaría de la Reforma Agraria período 2001-2006. México, 2006.

López Tostado, Francisco. *Aumentan 14 por ciento las exportaciones agrícolas*. La Jornada, 10 de noviembre de 2005. México, 2005.

Majone, Giandomenico. *Los usos del análisis de políticas*. La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992.

Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución Constitucional Mexicana*. Ed. Porrúa. México, 2002.

Marsh, Robin. *Working with local institutions to support sustainable livelihoods Rural Institutions and participation service*. Sustainable Development Department. FAO. Roma. 2000.

Mendieta y Núñez, Lucio. *El problema agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*. Ed. Porrúa. 17ª. Edición. México, 1981.

Moreno Sánchez, Manuel et al. *Política Ejidal*. Ed. UNAM, México, 1960

Pérez Castañeda, Juan Carlos. *El Nuevo Sistema de Propiedad Agraria en México*. Ed. Palabra en Vuelo. México, 2002.

Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1962.

Schmidt, Samuel. *Los Grandes Problemas Nacionales. Versión Siglo XXI*. Ed. Nuevo Siglo, Aguilar. México, 2003.

Secretaría de Economía. *Exportaciones 1993-2002*. Informe. México, 2002.

Secretaría de la Reforma Agraria, 1998. *La Transformación Agraria: origen, evolución, retos, testimonios*. 2ª. Edición. México, 1998.

Secretaría de Reforma Agraria, *Informe de Trabajo 2000*. México, 2001.

Secretaría de la Reforma Agraria. *Informe Anual de Trabajo, 2001*. México, 2002.

Silva Herzog Flores Jesús. *Perspectivas Políticas y Económicas para el 2003*, Periódico Reforma. México 8 febrero 2003.

Steiss, Alan Walter. *Strategic managment for public and nonprofit organizations*. New York: M. Dekker, 2003.

Torroja Mateu, Nuria. *El Papel de los Títulos de Propiedad en México. Efectos en el mercado de tierras y acceso al crédito*. ITAM, México, 2001.

Warman, Arturo. *El Campo Mexicano en el Siglo XX. Fondo de Cultura Económica*. México, 2001.

Warman, Arturo. *Ensayos sobre el campesinado en México*. Editorial Nueva Imagen. 4ª edición. México, 1985.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 2007.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003. Diario Oficial de la Federación del 30-XII-02 y 22-04-03). México, 2003.

Ley de Planeación. Porrúa, México, 2007.

Marco Legal Agrario. Editado por la Procuraduría Agraria. México, 2003.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1995.

Programa Sectorial Agrario 2001-2006. Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 2001.

Acuerdo para el Desarrollo Agrario con el objeto de establecer las Reglas de Operación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos. Diario Oficial de la Federación de 27 junio 2003. México, 2003.

Acuerdo para el Desarrollo Agrario con el objeto de modificar las Reglas de Operación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos, publicadas el 17 de junio de 2003, Diario Oficial de la Federación del 19 de abril de 2004. México, 2004.

Acuerdo por el que se da a conocer la Convocatoria del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA 2005). Diario Oficial de la Federación 24 de junio de 2005. México, 2005.

Acuerdo por el que se da a conocer la Convocatoria del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA 2006). Diario Oficial de la Federación 2 de agosto de 2006. México, 2006.

PORTALES EN INTERNET:

Página electrónica del Congreso de la Unión: www.cddhcu.gob.mx

Página electrónica del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal: www.fifonafe.gob.mx

Página electrónica de las Procuraduría Agraria: www.pa.gob.mx

Página del Registro Agrario Nacional: www.ran.gob.mx

Página electrónica de la Secretaria de la Reforma Agraria: www.sra.gob.mx