



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE LA MUJER  
EN EL SECTOR AGRARIO (PROMUSAG)  
DURENTE EL PERIODO 2005-2006”**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

**ULISES HERNÁNDEZ FUENTES**

DIRECTORA DE TESIS:

**DRA. MARÍA ANTONIETA BARRÓN PÉREZ**



CIUDAD UNIVERSITARIA

OCTUBRE DE 2009.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## DEDICATORIAS

---

A mi Padre:

Sr. G. Getulio Hernández O., por tus consejos, siempre acertados y por ser eje rector de una familia solida y unida, a la cual pertenezco.

A mi Madre:

Sra. Blanca Fuentes S. Gracias por todo tu amor y apoyo incondicional que me has brindado. Gracias por la responsabilidad que tuviste al darme tu tiempo y presentarme una soleada mañana a la escuela primaria hace muchos años..., éste trabajo también es tuyo.

A mis hermanos:

Jazmín, Omar, Alondra, Esmeralda y Oliver, por crecer juntos, en la forma en que lo hemos hecho y por que siempre han sido un ejemplo a seguir como hermanos y ahora como profesionistas.

A mi Esposa:

C.P. Juana Barrera Sánchez. Gracias por todo tu apoyo y por estar siempre a mi lado a lo largo de la carrera.

A mis Hijas, Arantza y Karime Beyreth. Espero que la presentación de este trabajo justifique los momentos de soledad que alguna vez les regale durante la carrera. Asimismo, que lo tomen como ejemplo para que el día de mañana ustedes formen su propia historia.

## AGRADECIMIENTOS

---

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, por recibirme en tu seno, y enseñarme a construir mi propio futuro.

A la **Facultad de Economía**, por formarme en tus aulas como profesionista.

A todos mis Profesores de la Facultad de Economía, que con su gran experiencia y dedicación me nutrieron de conocimientos.

A mi **Directora de Tesis**, La Dra. **María Antonieta Barrón Pérez**, por aceptar ser mi asesora. Gracias por todo su tiempo, por su orientación brindada, pero sobre todo, por la paciencia que tuvo conmigo en la elaboración de este trabajo... estas palabras son insuficientes para agradecer todo el apoyo que me ha brindado.

A mis Sinodales:

**Mtra. Alejandra Patiño Cabrera, Lic. Rubén Valbuena Álvarez, Lic. Alejandro Guerrero Flores**, y al **Lic. José Antonio Romero Sánchez**. Profesores de la facultad de Economía, por su valioso tiempo que me dieron y disposición que tuvieron para leer éste trabajo.

## ÍNDICE

### “ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE LA MUJER EN EL SECTOR AGRARIO (PROMUSAG) DURANTE EL PERIODO 2005-2006”

TERMINOLOGÍA	3
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. ENTORNO ECONÓMICO Y SOCIAL EN QUE SE DESARROLLÓ EL PROMUSAG	9
1.1 Las Políticas Públicas en programas sociales	9
1.2 Antecedentes históricos de la Reforma Agraria	15
1.3 Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)	18
1.4 Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	31
1.5 Entorno estatal y nacional en el que se desarrolló el PROMUSAG	32
CAPÍTULO II. OPERATIVIDAD DEL PROMUSAG	37
2.1 Problemática abordada	37
2.2 Complementariedad y duplicidad del programa con otros programas sociales	45
2.3 Factores que afectan la operación	57
CAPÍTULO III REGLAS DE OPERACIÓN	59
3.1 Focalización	59
3.2 Nivel de cobertura del programa por rama productiva	68
3.3 Cobertura alcanzada por municipio, núcleo de población y presencia e influencia de las organizaciones campesinas	70
3.4 Proyectos solicitados y apoyados por giro	78
3.5 Beneficiarias solicitantes y apoyadas	82
3.6 Cumplimiento de metas físicas y financieras	85
3.7 Análisis costo-beneficio del programa	89
3.8 Principales problemas operativos en la instrumentación del programa	94

## ÍNDICE

### “ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE LA MUJER EN EL SECTOR AGRARIO (PROMUSAG) DURANTE EL PERIODO 2005-2006”

CAPÍTULO IV	EVALUACIÓN DE OPERACIÓN	98
4.1	Comportamiento del grupo	98
4.2	Organización interna	102
4.3	Aportaciones del grupo y apoyo del programa	106
4.4	Otros apoyos al grupo y a las beneficiarias	108
CAPÍTULO V	IMPACTO DE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA	110
5.1	Resultados de los beneficios económicos y sociales de la aplicación de los recursos asignados	110
5.2	Beneficios económicos y sociales que resultan de los apoyos adicionales	112
5.3	Impacto en la equidad, la igualdad y la no discriminación de las jóvenes e indígenas	113
5.4	Resultados de la focalización, cobertura y operación del programa	116
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	122
	BIBLIOGRAFÍA	126

## TERMINOLOGÍA

ANC	Acuerdo Nacional para el Campo
CEDA	Comité Estatal para el Desarrollo Agrario
CCF	Código Civil Federal
CEC	Centros Estratégicos Comunitarios
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
FAPPA	Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios
FONAES	El Fondo Nacional de Apoyos para las Empresas de Solidaridad
FIFONAFE	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
PA	Procuraduría Agraria
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades del medio rural

## TERMINOLOGÍA

PROFEDER	Programa del Fondo Especial de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y el Desarrollo del Capital Humano.
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
POPMI	Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas
PROSAP	Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras.
RAN	Registro Agrario Nacional
RENAMUR	Red Nacional de Mujeres Rurales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SECON	Secretaría de la Contraloría
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SA	Secretaría de Salud
TCMA	Tasa de Crecimiento Media Anual



## INTRODUCCIÓN

En México las mujeres indígenas se encuentran determinadas por las circunstancias sociales en las que se han desarrollado de acuerdo a su lengua, su cultura, la historia de su comunidad y también por su condición de pobreza que han creado estereotipos sociales que se difunden y que se justifican en una lógica de discriminación, a pesar de que son ellas el pilar fundamental para el desarrollo de las comunidades de los pueblos. Su trabajo dentro y fuera de la esfera familiar es el elemento principal para la sobrevivencia y la continuidad de las culturas y sociedades indígenas, pero esa participación carece de reconocimiento social como una aportación del desarrollo, debido a que las condiciones de atraso y marginación en las que se encuentran la mayoría de las comunidades rurales, dan muestra de que en nuestra sociedad todavía existen diversas formas de opresión específica en sus diversas formas. Para cambiar esa imagen de la mujer rural, es necesario modificar la ideología masculinista que impone, involucrándola a la actividad productiva. De tal manera que pueda colaborar eficientemente en el desarrollo de la comunidad; toda vez que en las zonas indígenas, una de las limitantes de la mujer es que la participación de la población masculina es superior y las oportunidades también.

Tomando en cuenta que entre las mujeres, la actividad predominante es la agricultura, y que más de la mitad se dedica a las manufacturas, seguidas del comercio y otras actividades que tienen poca posibilidad de desarrollarse para trascender a mercados regionales más amplios. El potencial de la industria de los textiles, el cuero, el vestido y la alfarería son también campos en los que se pueden adoptar medidas de fomento para adquirir insumos de alta calidad y para que su producción llegue a los mercados nacionales; lo cual es la base para mejorar su condición de trabajo, y que además, las involucra en proyectos colectivos de trabajo en sus localidades, lo que significa injerir en otro ámbito donde desempeñarse. Esto es importante, ya que asumen la responsabilidad de organizar la producción, proveer las materias primas, los insumos, asegurar el mantenimiento de los instrumentos de trabajo, participar como trabajadoras, comercializar sus productos y administrar los

recursos. Todo esto sin dejar de realizar sus labores domésticas y las de la parcela familiar y las comunitarias.

Es por eso que para coadyuvar al fortalecimiento de la economía familiar y a la generación de empleo rural, se requiere de apoyos productivos para el autoempleo que permita a las mujeres, mejorar la situación económica de sus familias en su comunidad, a través del microfinanciamiento. Este mecanismo, ha resultado ser un instrumento eficaz para combatir el desempleo en el que se encuentran; ya que si existen alternativas, es posible abrir oportunidades al micro negocio con personas que están en la búsqueda de un mejor nivel de vida, aprovechando su propia capacidad para desarrollarse, y qué mejor oportunidad para las mujeres que se desarrollan en una zona rural.

Ahora bien, tomando en consideración esta problemática, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, creó un programa de apoyo denominado: Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG). Este programa está dirigido específicamente a todas las mujeres que habitan en núcleos agrarios del medio rural, debidamente reconocidas por los mismos, con el fin de propiciar el fomento de actividades productivas en dicho segmento poblacional y con ello fortalecer las acciones de combate a la pobreza en el ámbito rural. La finalidad de este programa, es que las mujeres logren desenvolverse productivamente en las actividades laborales de su comunidad, mediante el autoempleo.

En este sentido, el propósito de este trabajo de investigación, es llevar a cabo la evaluación de dicho programa y analizar cómo ha operado el PROMUSAG con los proyectos apoyados en el 2005 y el 2006. Se trata de analizar las características de los 2,132 proyectos apoyados en 2005, y el perfil de los 3,267 aprobados en 2006, incluyendo los rezagados de 2005, bajo la óptica de las reglas de operación.

Cabe hacer notar que se tomó como periodo de estudio un rango de dos años: 2005 y 2006, debido a que la evaluación de 2006 partió del registro de proyectos aprobados en 2005 para el ejercicio de 2006, pero los cuales no se podían evaluar pues estaban en proceso de asignación de los recursos. Por otra parte, al cierre de 2006 sólo se tenían registros de proyectos aprobados y se encontraba en proceso la asignación de los recursos.

Bajo esas circunstancias, se llevó a cabo un ajuste, evaluando el impacto de quienes ejercieron los recursos en 2005 y quienes se enteraron de que habían sido beneficiarias en 2006. Para este caso, sólo se evaluó el procedimiento asociado a lo que marcan las reglas de operación.

La evaluación se llevó a cabo bajo dos ópticas:

- un análisis institucional del programa, a partir de la información generada por la SRA en relación al programa, particularmente las bases de datos con los registros de operación del PROMUSAG, es decir un análisis de información documental,
- la segunda, a partir de una muestra representativa de la población beneficiada. Adicionalmente, como estrategia para identificar actores se levantaron entrevistas a participantes de los Comités Estatales para el Desarrollo Agrario (CEDA).

La presente Tesis, consta de cinco capítulos y se estructura de la siguiente manera: El primer capítulo aborda de manera muy general, el papel de las políticas públicas, en donde los asuntos de la Agenda de Gobierno han logrado ocupar un lugar en la formación que permite tener una visión del Estado en acción, a través de las diferentes acciones en los programas sociales destinados a la población rural; específicamente en proyectos productivos, en donde la participación de mujeres en la actividad productiva es el objetivo. Asimismo, se hace una revisión de los acontecimientos históricos más relevantes del origen y el proceso evolutivo de la reforma agraria en México que son de sumamente importantes; toda vez que forman parte del contexto en el que nace y se desarrolla el programa social denominado PROMUSAG, tomando en consideración el comportamiento de la fuerza de trabajo y las condiciones de marginalidad por entidad, así como su entorno económico.

El segundo capítulo presenta el análisis de la operación del programa en relación al cumplimiento de las reglas de operación, a partir del análisis del comportamiento de la inversión y tipo de proyectos apoyados, asociada al cumplimiento de las Reglas de Operación.

En el tercer capítulo se hace una revisión de la operación del programa, destacando dos aspectos: focalización y cobertura, así como un análisis macro del comportamiento de la inversión y el cumplimiento de las metas físicas y financieras, con la restricción de que el programa siempre opera con retraso y arrastra ejercicio del año anterior. En este apartado se hace un análisis muy limitado del costo-beneficio debido a que los registros del programa impiden diferenciar el monto de gastos de operación del programa, pues aunque se tiene definidos los gastos en oficinas centrales, el reducido presupuesto con que se cuenta, impide separar el gasto de operación.

El capítulo cuatro presenta la evaluación de la operación del programa, en donde el comportamiento del proyecto asociado a factores internos, como la organización del grupo de mujeres, deriva en aspectos de operación.

Finalmente, en el capítulo cinco, se mide el impacto económico entre las beneficiarias encuestadas desde diferentes perspectivas, uno concreto que está asociado a que reciban recursos monetarios, y otro que es de percepción, lo que afirman como opinión las beneficiarias si se vieron favorecidas con el apoyo. La evaluación del programa concluye con un análisis de impacto del programa a diferentes niveles.

Cabe destacar que en el desarrollo del análisis, se encontraron una serie de limitaciones que no tienen referente específico como lo son, los registros de los proyectos que tienen muchas ausencias, de ello se comenta más ampliamente en las conclusiones y recomendaciones.

## **CAPÍTULO I. ENTORNO ECONÓMICO Y SOCIAL EN QUE SE DESARROLLÓ EL PROMUSAG.**

Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución a través de Políticas Públicas muy bien implementadas; ya que el desarrollo de un país va a depender sólo si tiene la capacidad estratégica y administrativa para implementar políticas que ayuden al desarrollo de la plena convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado.

### **1.1. Las Políticas Públicas en programas sociales**

El estudio de las Políticas Públicas permite tener una visión del Estado en acción a través de las diferentes posiciones con respecto de una determinada cuestión, la cual, se refiere a los asuntos que han logrado ocupar un lugar en la formación de la Agenda de Gobierno.

Ahora bien, una agenda de gobierno es un conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente como objetos sobre los que han decidido actuar. Entre los requisitos de una cuestión para ingresar a la agenda de gobierno se encuentran:<sup>1</sup>

- Que sea objeto de atención amplia o al menos adquirido un amplio conocimiento del público
- Que buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción
- Que la acción sea de competencia de un organismo público.

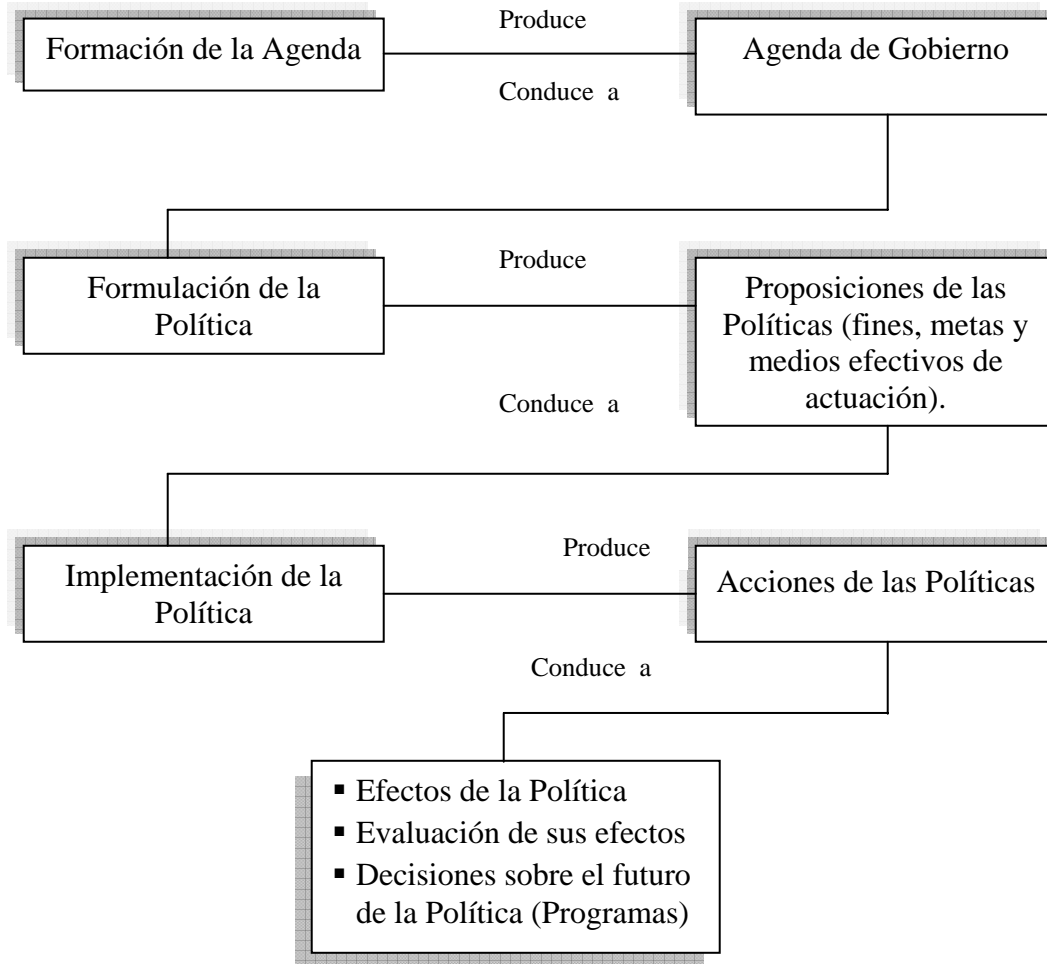
Una *agenda pública* está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedores de atención

---

<sup>1</sup> Huenchuan Navarro, Sandra, (2004). “Marco Legal y de Políticas a favor de las personas mayores en América Latina,” *CEPAL-Serie Población y desarrollo*, número 51, Santiago de Chile: Naciones Unidas, p. 27-28.

pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente.<sup>2</sup>

**Figura 1**  
**Ciclo de Políticas**

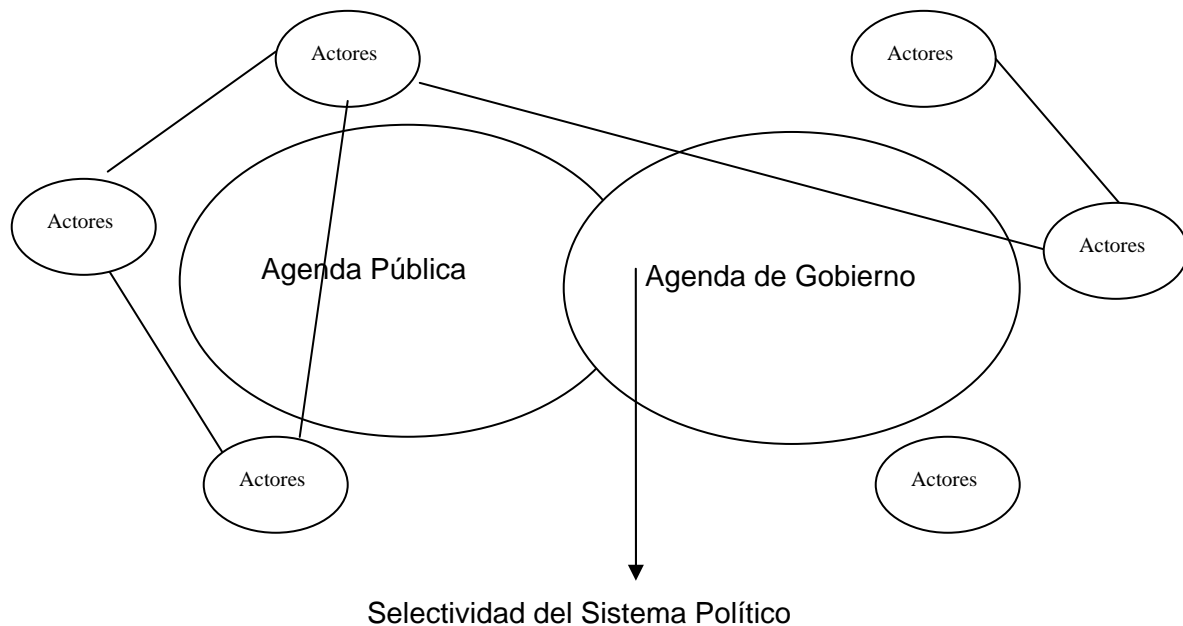


Fuente: Huenchuan Navarro, Sandra: 2004, p. 31.

<sup>2</sup> Oszlack, O y O'donnell, G. (1990), "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación" en *Redes*, Revista de Estudios Sociales de la Ciencia, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, p. 102-103.

La siguiente figura muestra la selectividad del sistema político.

**Figura 2**



Fuente: Huenchuan Navarro, Sandra: 2004, p. 31.

La figura anterior nos indica que una Agenda Pública es por lo general más abstracta y amplia en extensión y dominio que la agenda de gobierno; y por ende, tiende a ser más específica, concreta y acotada, definiendo los problemas específicos. Así la naturaleza y dinamismo de ambas agendas es diversa y a veces abiertamente conflictiva.

Para tomar una decisión sobre políticas públicas es necesario examinar todas las soluciones posibles antes de establecer la decisión final ya que en la vida social es difícil determinar cual es la mejor solución para un problema, debido a que hay que considerar diversos factores como: actores que interfieren en el problema y contexto que rodea la situación.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibíd.*

Es por eso imprescindible construir un entorno con un ambiente social y político que genere los más amplios márgenes de credibilidad y confianza en las Instituciones del Estado. En donde se focalicen adecuadamente las necesidades de la población más vulnerable a través de programas sociales.

### ***Focalización de programas sociales***

La focalización de las políticas públicas es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social sea asignado a los grupos de la población más vulnerable; es decir, la focalización no es la política social, sino un instrumento básico para lograr que determinados programas destinados a grupos específico, lleguen de manera efectiva a los grupos elegidos como objetivo.<sup>4</sup>

Por otro lado, la focalización se puede lograr a través de la aplicación de un instrumento específico de selección de beneficiarios, o a través del propio diseño del programa. En este último caso, “el programa se diseña de tal forma que la entrada al mismo sea “atractivo” sólo para los beneficiarios, ya sea por su modalidad específica de funcionamiento -como gratuidad o alternativas de copago, localización, accesibilidad física, horario, etc.- o por el tipo de beneficio que se distribuye (diseño autofocalizante).”<sup>5</sup>

Los mecanismos de focalización que se apoyan en la demanda requieren de un instrumento que permita discriminar la situación de pobreza o riesgo social de una persona, de un hogar o de una unidad productiva que demanda los beneficios de un programa o servicio. El mecanismo supone que los integrantes del grupo destinatario se acercarán al servicio o programa y demandarán sus beneficios. Sólo los recibirán las unidades que califican de pobre o en riesgo social, el resto no es atendido o es atendido mediando un copago. Esta forma de focalización privilegia una relación individual del beneficiario con el programa o servicio. Cuando la focalización se apoya en la oferta, se beneficia a un servicio (establecimiento) que entrega o ejecuta las actividades del programa. La focalización se realiza identificando los

---

<sup>4</sup> Raczynski, Dagmar, (1995). “Focalización de Programas Sociales. Lecciones de la experiencia Chilena”, en *Políticas Económicas y Sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN-UNICEF, septiembre, Santiago de Chile, p. 217-219.

<sup>5</sup> *Ibíd.*



servicios/establecimientos más vulnerables o más necesitados, y que atienden preferentemente a la población más pobre. El supuesto es que ciertas características de dichos establecimientos -localización, modalidad de funcionamiento, prestigio o status social, calidad de la prestación- los hacen poco atractivos para la población no pobre.

La focalización por área geográfica requiere identificar territorios relativamente homogéneos en los cuales haya una fuerte incidencia de pobreza. Para ello debe reunirse información que permita identificar las áreas geográficas más postergadas o pobres y, en lo posible, contar con antecedentes que permitan diagnosticar los condicionantes de la pobreza y priorizar programas acordes con este diagnóstico.

Tres son los tópicos principales en este ámbito: mecanismos e instrumentos para seleccionar los beneficiarios, costos administrativos y psicosociales de la focalización e identificación de errores de la misma. Por lo que se distinguen tres mecanismos principales de focalización según si priorizan la demanda:<sup>6</sup>

- Potenciales beneficiarios directos, sean éstos hogares, personas o unidades productivas;
- La oferta, características de las entidades que ofrecen prestaciones o servicios o subsidios;
- Áreas geográficas, todos los hogares de determinada área que califica de pobre tienen derecho a recibir el servicio o subsidio.

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*

### ***Focalización en programas públicos***

Diversos trabajos han planteado que una focalización estricta de los programas públicos en los sectores más pobres no es viable desde un punto de vista político. Esto se debe a que por lo general, tales sectores casi no tienen voz ni poder de negociación, por lo que requieren del apoyo de los sectores medios para asegurar la sustentabilidad en el tiempo de los programas que los benefician. En este sentido, Bamberger, afirma lo siguiente:

“Para que los programas orientados al alivio de la pobreza sean sostenibles, es necesario que cuenten con apoyo de gran parte de la población. Pero los programas destinados a ofrecer beneficios a los pobres exclusivamente pocas veces cuentan con apoyo suficiente para garantizar que se dispondrá de los recursos necesarios para su operación ininterrumpida. Aunque se disponga del respaldo necesario para iniciar un programa, con el tiempo éste se verá socavado, de modo que será difícil sostener los programas focalizados”.<sup>7</sup>

Otros autores argumentan que, en términos de gobernabilidad y estabilidad democrática, una política social demasiado focalizada puede tener resultados sociopolíticos no deseados, en particular si se trata de políticas anteriormente más amplias, porque afectan negativamente a los sectores medios, dotados de más recursos políticos que los pobres para movilizarse en contra de los gobiernos.

Si las políticas públicas no responden al menos parcialmente a los intereses de dichos sectores, pueden poner en jaque a nuestras frágiles democracias.

### ***Focalización en programas concretos***

Con la finalidad de brindar apoyo a la población más vulnerable de las áreas rurales y marginadas del país, el gobierno federal creó un mecanismo de diversos programas que se encuentran focalizados en las comunidades rurales de la República Mexicana, en donde la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) a través

---

<sup>7</sup> Bamberger, M. (1993), “La función del gasto público en la focalización de los servicios económicos y sociales para los pobres”, Instituto de Desarrollo Económico, División de Recursos Económicos, Banco Mundial, abril, Washington, D.C., p. 42-43.

del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag) implementa un programa social con la finalidad de dar solución a la discriminación de género en el medio rural, así como insertar a la actividad productiva a las mujeres de ese medio, con el firme propósito de que en sus comunidades se pueda superar la pobreza en que viven.

## **1.2 Antecedentes históricos de la Reforma Agraria**

El proceso de la reforma se inició con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, emitida por Carranza en Veracruz, la cual ordenó la restitución de tierras arrebatadas a raíz de la legislación de julio de 1856 y estipuló la dotación para aquellos pueblos que carecieran de ella. Asimismo, se creó la Comisión Nacional Agraria (CNA) por cada Estado o territorio de la federación, y de los comités particulares ejecutivos que en cada entidad federativa se considerasen necesarios. Los postulados de la Ley reformista de 1915, se incorporaron más tarde en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, que consagra como principio fundamental el dominio original del Estado sobre las tierras y aguas de la Nación y la facultad del mismo para regular la distribución y aprovechamiento de tales recursos. Además, reconoció la propiedad comunal y la restitución de tierras a las comunidades que hubiesen sido despojadas.<sup>8</sup>

La expropiación con fines de restitución y dotación, respetaría únicamente las propiedades legalmente establecidas que no excedieran de 50 hectáreas de tierras de primera calidad. De esta forma, se responsabilizó a los estados y territorios de la República para fijar la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida y a fraccionar los excedentes que serían adquiridos por el Estado mediante el pago con bonos que constituirían la deuda agraria, dejando así establecidas las bases legales para una profunda Reforma Agraria.<sup>9</sup>

En los años que van de 1920 a 1934 se consideró al ejido como una forma transitoria que deberían culminar en la formación y consolidación de una pequeña propiedad.

---

<sup>8</sup> Botey, Carlota; Escárcega, Everardo y García de León, Antonio (1988). *Historia de la cuestión Agraria Mexicana*, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Siglo XXI, p. 232, 239.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

Además, se inició la formación de diversas instituciones con las que se pretendió hacer de la reforma agraria un proceso integral y proveer a los nuevos propietarios con la infraestructura necesaria, por lo que se creó la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.<sup>10</sup>

A pesar de las reparticiones de las tierras comprendidas en este periodo, no pusieron fin al latifundio como unidad central del sistema de producción agrícola. Para el año de 1934, se efectuaron diversas reformas jurídicas, tales como:

- La modificación del Art. 27 constitucional. Para señalar las afectaciones de tierra, se realizaron respetando la pequeña propiedad agrícola en explotación;
- Se creó el Departamento Agrario, en sustitución de la Comisión Nacional Agraria, y
- Se instituyeron las Comisiones Agrarias Mixtas en cada entidad federativa, en las cuales tendrían participación las organizaciones campesinas.

A partir de ese año, se inició un cambio radical de la estructura de la tenencia de la tierra. El ejido fue concebido como el eje principal para emprender una transformación de fondo. También se efectuó el mayor reparto agrario hasta entonces, afectando las haciendas de las zonas de agricultura más prósperas del país. Durante los años que van de 1930 a 1966 la producción agrícola de México creció más rápidamente que su población, contribuyendo significativamente al desarrollo general del país. El crecimiento sostenido de la agricultura se basó tanto en el reparto agrario cardenista como en la fuerte inversión pública destinada a este sector. A partir de 1966, el proceso de urbanización que experimentó el país, modificó los hábitos de consumo alimenticio y, con ello, la demanda de algunos productos agrícolas.<sup>11</sup>

En la década de 1970 se presentó una gran confluencia de distintas fuerzas campesinas en demanda de tierra: avecindados e hijos de ejidatarios buscaron la ampliación de los ejidos o nuevas dotaciones; jornaleros y trabajadores rurales

---

<sup>10</sup> [http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion\\_general/historia/revolucion\\_05reparto.asp](http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion_general/historia/revolucion_05reparto.asp), fecha de consulta: 22 de septiembre de 2008.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

migrantes demandaban la afectación de latifundios simulados, y las comunidades indígenas persistían en rescatar tierras que poseyeron ancestralmente. De tal forma, que al final de esta década, la situación del campo era crítica, dado que el medio rural presentaba serios atrasos frente al urbano, tanto económicamente, como en la dotación de servicios con que contaba, los ingresos de la población y en todos los indicadores del bienestar social, familiar y personal.

A partir de la década de los ochenta, la profundización de la crisis económica general del país agravó la incapacidad del Estado para destinar recursos públicos a este sector, el cual había sido enteramente de la inversión pública.<sup>12</sup> Pero en la siguiente década, como parte del paquete de reformas aplicadas por parte del gobierno mexicano, en 1992, se modificó el artículo 27 constitucional y la Ley Agraria, otorgando con ello la posibilidad legal de que las parcelas ejidales pudieran ser en adelante, objeto de transacciones de compraventa, contratos de renta y aparcería y asociación con inversionistas privados, abriéndose con ello, la posibilidad para los ejidatarios en lo individual de pasar al dominio pleno, adquiriendo sus parcelas el estatus de propiedad privada. Todo esto, bajo el supuesto de que era necesario liberar barreras a la tenencia de la tierra para el libre flujo del capital, buscando establecer las condiciones óptimas en la estructura agraria para la integración comercial a través del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá.<sup>13</sup>

No obstante, esas modificaciones vinieron acompañadas de una política agraria y agrícola que segregó a los campesinos minifundistas, campesinos atrasados, de subsistencia cuyo único apoyo fueron los programas sociales de la SEDESOL. Entre estos quedaron la mayoría de la población asentada en los ejidos y comunidades agrarias. Baste recordar que los ejidos y comunidades agrarias se caracterizan por el predominio del minifundio.

---

<sup>12</sup> [http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion\\_general/historia/revolucion\\_05reparto.asp](http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion_general/historia/revolucion_05reparto.asp), fecha de consulta: 22 de septiembre de 2008.

<sup>13</sup> El 1 de noviembre de 1991, el Presidente Salinas envió un proyecto de reformas del Art. 27 de la Constitución, misma fue efectuada el 6 de enero de 1992.

Esta reforma estuvo seguida por la promulgación de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La Ley Agraria determinó la creación de la Procuraduría Agraria, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios, y la transformación del Registro Agrario Nacional, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria; y a través de la Ley Orgánica se crearon los Tribunales Agrarios, como órganos federales con plena jurisdicción y anatomía, para dictar sus fallos en materia agraria en todo el territorio nacional.<sup>14</sup>

### **1.3 Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)**

Para preservar el Estado de derecho y mejorar las condiciones de vida de los hombres y mujeres del campo, con el consecuente cuidado en la preservación del medio ambiente y recursos naturales, se crea la SRA para proporcionar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a los campesinos.

Así, la SRA es definida como el organismo encargado de llevar a cabo el derecho agrario y fue creada por publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1974. Esta Secretaría, es una Secretaría de Estado, dependiente del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones y facultades que expresamente le ordene el Artículo 27 de la CPEUM, la ley agraria, la ley orgánica de la administración pública federal y otras leyes, así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

---

<sup>14</sup> [http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion\\_general/historia/revolucion\\_05reparto.asp](http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion_general/historia/revolucion_05reparto.asp), fecha de consulta: 23 de septiembre de 2008.

<b>M arco Legal</b>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas
Tratados Internacionales
Leyes
Códigos
Reglamentos
Decretos
Acuerdos
Circulares y oficios
Otras Disposiciones
Documentos Normativos Administrativos de la SRA: -Manuales -Procesos

La Secretaría de Reforma Agraria (SRA) es una de las 12 Secretarías de Estado que conforman la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS)<sup>15</sup> establecida por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y, por lo tanto, una de las operadoras del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) definido en el Anexo 3 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2006.<sup>16</sup>

No obstante, el 30 de marzo de 1998 la SRA adecúa su estructura, funciones y atribuciones al marco jurídico actual, orientándose al ordenamiento de la propiedad rural, en las siguientes vertientes:<sup>17</sup>

- La conclusión del atraso agrario;
- La culminación de las tareas jurídicas y administrativas derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria;

<sup>15</sup> La LDRS señala explícitamente a 9 Secretarías (SAGARPA, SHCP, SECON, SEMARNAT, SCT, SSA, SEDESOL, SRA y SEP) cuyos titulares integrarán la CIDRS. Sin embargo, deja abierta la posibilidad de incluir a más dependencias y entidades del poder ejecutivo que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate. El presupuesto del PEC 2006 se repartió entre las 9 Secretarías mencionadas, además de SECTUR, SER y STPS, así como los Tribunales Agrarios, el IMSS y el Ramo 33.

<sup>16</sup> Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, (2006). *Glosa del VI Informe de Gobierno*, octubre, p. 4-5.

<sup>17</sup> [http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion\\_general/historia/revolucion\\_05reparto.asp](http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion_general/historia/revolucion_05reparto.asp), fecha de consulta: 29 de septiembre de 2008.

- La regularización de los predios que grupos campesinos tienen en posesión precaria;
- El deslinde y medición de terrenos baldíos, así como la declaratoria y en su caso enajenación de terrenos nacionales;
- Sustanciar y tramitar la expropiación de tierras ejidales y comunales, y
- Conocer la acumulación de tierras ejidales por encima de los límites que señala la ley y ordenar a su poseedor enajenar los excedentes.

Como autoridad, la SRA debe dar seguimiento y atender los juicios y amparos que surjan en materia agraria hasta su culminación; mantener una comunicación constante con los dirigentes de las organizaciones campesinas locales, regionales y nacionales, a fin de regularizar las demandas, y realizar las labores de coordinación de las entidades del Sector Agrario.<sup>18</sup>

<b>Servicios que ofrece la Secretaría</b>
Expropiación de Terrenos Ejidales o Comunales
Enajenación y Titulación de Terrenos Nacionales
Regularización de Lotes de Colonias Agrícolas y Ganaderas
Audiencia Campesina Atención a campesinos que requieren información sobre alguna solicitud presentada a la Secretaría.
Expedición de Copias Certificadas
Inconformidades

Tan sólo en el Artículo 27 constitucional y la Ley Agraria, la SRA tiene la encomienda de impulsar el ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural, elaborando políticas públicas que aseguren el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral, mediante la capacitación permanente y la organización de los sujetos agrarios como entes fundamentales del primer eslabón del proceso productivo nacional.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> [http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion\\_general/historia/revolucion\\_05reparto.asp](http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion_general/historia/revolucion_05reparto.asp), fecha de consulta: 30 de septiembre de 2008.

<sup>19</sup> Secretaría de la Reforma Agraria, Informe de ejecución 2003-2004 del Programa Nacional de Población 2001-2006, p. 81



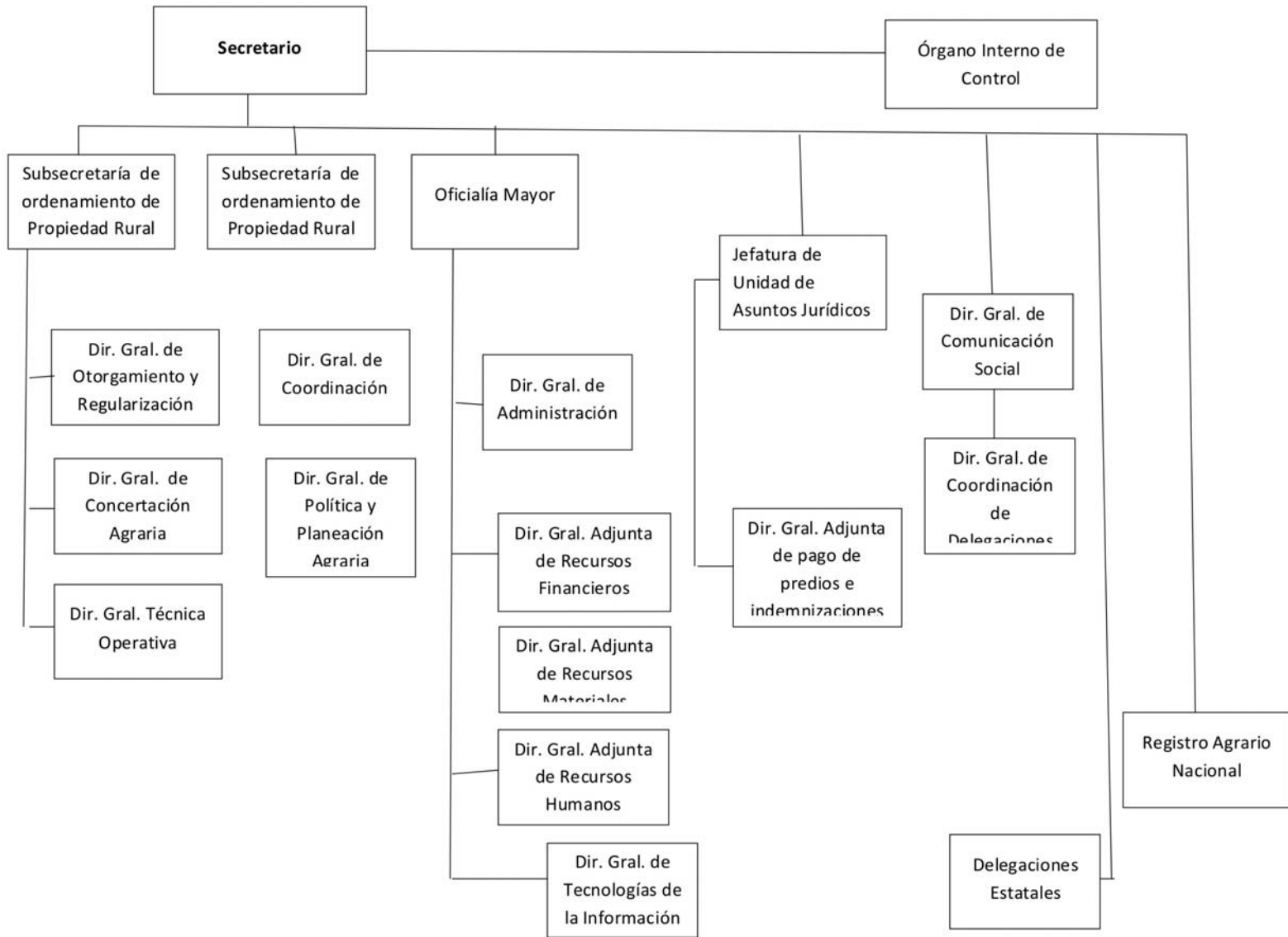
<b>Retos</b>	<b>Prioridades</b>
1. Fortalecer el estado de derecho en el medio rural.	1.Integración de una plataforma de información agraria.
2. Consolidar el desarrollo sustentable del medio rural.	2. Propiciar el desarrollo de capacidades autogestivas.
3. Reducir la brecha de desigualdad entre los núcleos agrarios.	3.Facilitar la formación de capital humano en los núcleos agrarios.
4. Propiciar el crecimiento del ingreso de la población rural.	4.Consolidar agroempresas rurales rentables y sustentables.

Fuente: DOF del 7 octubre de 2008, p. 58.

La estructura orgánica de la SRA, está conformada por catorce unidades administrativas centrales, doce representaciones regionales y dos especiales, así como un órgano desconcentrado: el Registro Agrario Nacional (RAN). Adicionalmente, la Secretaría es la coordinadora sectorial de la Procuraduría Agraria (PA) y del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).

<b>Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)</b>
Consolida al Sector Agrario en un instrumento fundamental del proceso de modernización del medio rural en un marco de justicia y equidad, que permita garantizar la seguridad jurídica a las diversas formas de la propiedad, la promoción de la organización y la capacitación a los sujetos agrarios, como medios para alcanzar el desarrollo rural integral.
Es la cabeza del Sector Agrario, el cual está conformado por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Registro Agrario Nacional,</li> <li>• La Procuraduría Agraria, y</li> <li>• El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).</li> </ul>

ORGANIGRAMA DE LA SRA.



## **Registro Agrario Nacional (RAN)**

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal. Actualmente resguarda, acopia, archiva y analiza el cúmulo documental del Sector Agrario, para tener un mayor conocimiento de los problemas, identificar las diferentes acciones y evaluar la gestión agraria. Para esto cuenta con el archivo general agrario. Entre sus atribuciones figuran las siguientes:<sup>20</sup>

<b>Principales Atribuciones</b>
Garantizar el carácter público de la información que tiene en su poder y proporcionarla a quien lo solicite.
Contribuir en la impartición de justicia mediante la expedición de constancias sobre las inscripciones que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en los juicios correspondientes
Prestar asistencia técnica a los ejidos y comunidades que quieran llevar a cabo la delimitación de sus tierras, así como para el fraccionamiento y enajenación de superficies que rebasen los límites establecidos para la pequeña propiedad
Llevar el registro y control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal.

### *Archivo General Agrario*

Es el encargado de la custodia, clasificación y catalogación de los documentos en materia agraria, y de proporcionar los servicios para la consulta pública, así como fomentar los estudios e investigaciones, y divulgar y publicar los resultados de dichas tareas.

- Está integrado por grupos documentales, que contienen múltiples aspectos de la historia agraria de México. Sus documentos más antiguos son de la época colonial y los más modernos de hace algunos años, aunque la mayoría son del siglo XX.
- Algunos de éstos se refieren a acciones agrarias de carácter dotatorio, restitutorio o expropiatorio de la tierra, pero todos vinculados con los cambios de la tenencia de la tierra.
- Están las historias de las mujeres agraristas y de las campesinas que al frente, al lado y con los hombres y sus hijos lucharon por modificar la estructura agraria del país.

<sup>20</sup> [http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion\\_general/historia/revolucion\\_05reparto.asp](http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion_general/historia/revolucion_05reparto.asp), fecha de consulta: 12 de septiembre de 2008.

## ***Procuraduría Agraria (PA)***

Las atribuciones fundamentales de la Procuraduría Agraria, se ordenan en seis categorías:<sup>21</sup>

- Defiende los intereses legítimos de sus asistidos, entendidos como los derechos que tienen los campesinos sobre su tierra; además la Procuraduría es la vigilante de la legalidad en el campo.
- Como representante legal de los campesinos ante autoridades agrarias, vigila la observancia de los principios de los procedimientos de la justicia agraria, entre ellos los de oralidad, igualdad real de las partes, inmediatez y suplencia en las deficiencias de la demanda.
- Como promotor de la regularización de la propiedad rural, busca otorgar seguridad jurídica, es decir, certeza en los derechos sobre la propiedad, que se perfeccionan con instrumentos documentales que hacen prueba plena.
- Como asesor jurídico de los campesinos, promueve la organización agraria básica y su participación en procesos económicos relacionados con la aplicación de la Ley Agraria.
- Como conciliador de intereses de los sujetos agrarios, interviene por solicitud de las partes en casos de controversias relacionadas con el régimen jurídico agrario.

En materia de política agraria, estudia y propone medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, entre las que destaca, la promoción del perfeccionamiento del marco jurídico agrario, derivado de la práctica observada y ponderada en campo.

En el Programa Sectorial Agrario 2001-2006 elaborado por la SRA, se estableció como reto del sector: “implementar un Programa con base en la coordinación de acciones interinstitucionales, dirigido a los siguientes aspectos:

---

<sup>21</sup> [http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion\\_general/historia/revolucion\\_05reparto.asp](http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion_general/historia/revolucion_05reparto.asp), fecha de consulta: 12 de septiembre de 2008.

### Compromisos del Programa

Incentivar la asociación para la compactación de tierras en aproximadamente 3 mil núcleos agrarios, a través del desarrollo de actividades productivas agrícolas y no agrícolas en beneficio de casi 80 mil ejidatarios y comuneros;

Promover el relevo generacional progresivo, a través de mecanismos de aseguramiento económico o de sucesión legal;

Promover la integración de proyectos productivos no agrícolas en áreas de baja rentabilidad agropecuaria, disminuyendo así la presión social sobre la tierra en 10 regiones prioritarias que abarcan 11 Entidades Federativas.

Atender mediante programas interinstitucionales la diversa demanda de apoyos en 21 regiones prioritarias del País, en donde se encuentran los grupos vulnerables y marginados,

Impulsar la constitución de fondos comunes que sean administrados por FIFONAFE

Cabe destacar, que para que se cumplieran los mandatos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la política agraria fue la siguiente:

- Vincular la administración y el control territorial para propiciar un equilibrio entre población, territorio y medio ambiente;
- Sustentar y privilegiar el cumplimiento de los principios de: equidad distributiva y de productividad y competitividad, respetando los recursos naturales que permiten preservar el beneficio de generaciones futuras;
- Reconocer la diversidad, en función de su respeto a los usos y costumbres de la población indígena, a los nuevos liderazgos que emerjan en el campo y a las características típicas de cada región;
- Alentar nuevas modalidades de relación entre los sujetos agrarios y la tierra, ampliando las estrategias que generen empleo y aumenten los ingresos familiares;
- Se basó en la sustentación de la formación del capital humano en el campo, mediante servicios de asesoría, conciliación, arbitraje y representación judicial objetiva y transparente, dentro de los términos gratuitos que la ley previene;

- Ser flexible, diferenciada y focalizada, con la finalidad de brindar una adecuada atención en los reclamos de cada región y de cada segmento de los habitantes del campo; y,
- Buscar descentralizar sus servicios para acercarlos al lugar de los hechos, mejorando su oportunidad y objetividad.

No obstante lo anterior, los ejes Rectores plasmados en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 son los siguientes:

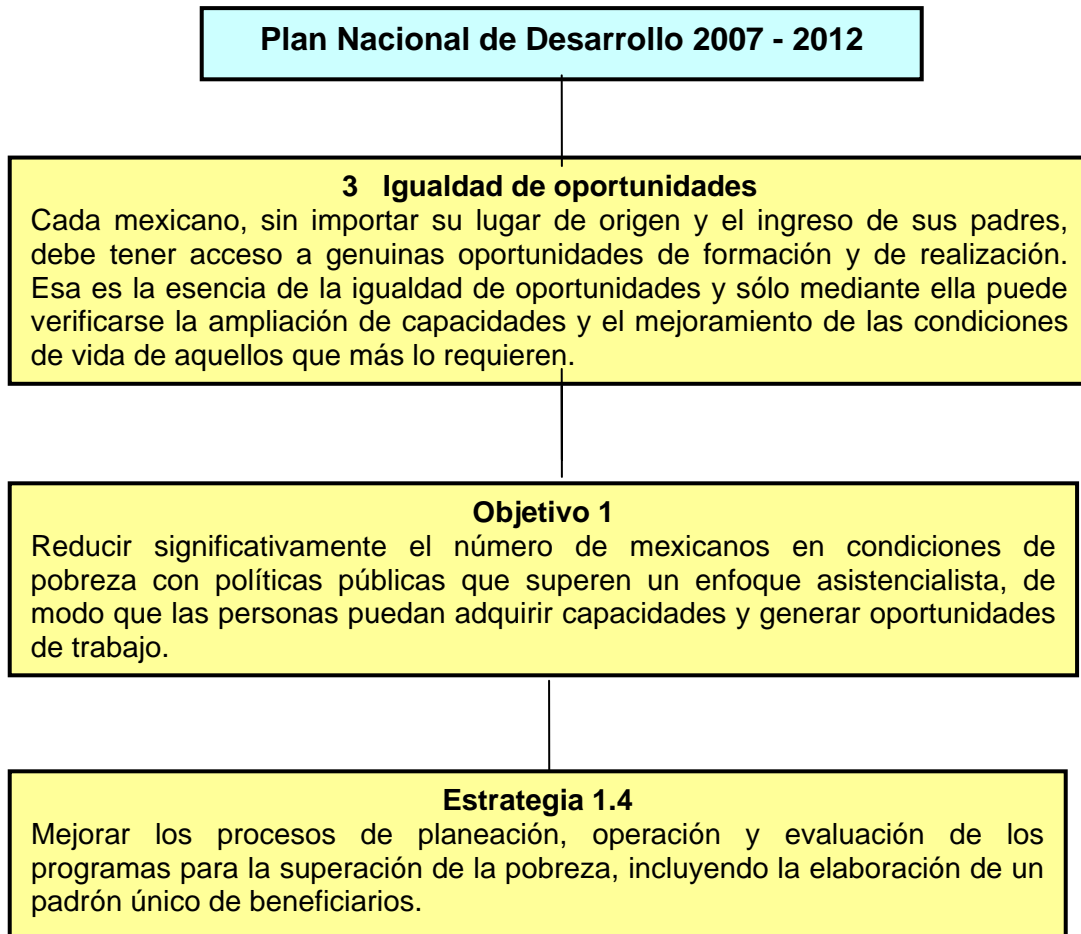
- Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas.
- Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.
- Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.
- Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Generar una política social con, de y para los pobres.
- Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.
- Proteger a las familias en condición de pobreza.
- Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.
- Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.
- Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural.
- Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida.
- Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.
- Asegurar eficiencia.

De lo anterior se desglosan los principales ejes del PND:

<b>Ejes rectores del PND 2007-2012</b>	
1.	Estado de Derecho y seguridad.
2.	Economía competitiva y generadora de empleos.
3.	Igualdad de oportunidades.
4.	Sustentabilidad ambiental.
5.	Democracia efectiva y política exterior responsable.

El cuadro anterior muestra los ejes rectores del PND, de los cuales únicamente el tercero compete al sector agrario, ya que como se menciona en dicho documento “La finalidad de la política social de esta Administración es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidad; por lo que es importante que se lleve a cabo una política social integral que articule los programas y acciones de gobierno desde sus diferentes ámbitos de acción, que promueva la coordinación y la participación de los otros órdenes de gobierno y de la sociedad.

Figura 3



Fuente: elaboración propia con información del PND 2007-2012.

Ahora bien, volviendo con la nueva política agraria, se tienen como principios básicos, los siguientes:

- Reconocimiento de la diversidad, en función del respeto a los usos y costumbres de la población indígena y a las características de cada región.
- Procuración de una justicia real y expedita, mediante servicios de asesoría, conciliación, arbitraje o representación judicial.
- Descentralización de sus servicios para acercarlos al lugar de los hechos y mejorar su oportunidad y objetividad.



- Fomento a nuevas modalidades de relación entre los sujetos agrarios y la tierra, ampliando las estrategias que generen empleo y aumenten los ingresos familiares.

Dado lo anterior, se han definido cuatro componentes sobre los cuales giran gran parte de las acciones de los distintos programas agrarios:

<b>Acciones de los distintos programas agrarios</b>	
Ordenamiento y regularización de la propiedad rural	Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al estado de derecho en México.
Procuración de Justicia.	Disminuyendo la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.
Capacitación y organización agraria, con orientación fundamental a la regularización en la tenencia de la tierra	Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra, se traduzcan en un mejor nivel de vida.
Integración productiva, con enfoque prioritario en tierras comunales	Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios, con enfoque prioritario en tierras comunales, para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales.

## ***Programas que coordina la SRA<sup>22</sup>***

Conforme a la clasificación administrativa establecida, el Ramo 15 correspondiente a esta Secretaría, para el año 2005 tuvo un presupuesto aprobado de 4,445.3 millones de pesos para atender los siguientes programas del PEC, directamente o a través de las instancias que coordina la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional:<sup>23</sup>

- Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)
- Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)
- Fondos de Tierras
- Joven Emprendedor Rural (PROJOVEM)
- HEREDA, FORMAR,
- Fondo de Ordenamiento de la Propiedad Rural
- PROCEDE, Conflicto Agrarios,
- Fomento y Organización Agraria
- Modernización Catastro Rural y
- Digitalización Archivo General Agrario

Sobre el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA), se indica que debieron haber iniciado en mayo y en febrero respectivamente, sin embargo, debido a las elecciones presidenciales, se pospusieron. Los montos programados a ejercer durante el segundo semestre de 2006 son los siguientes:

- Para el FAPPA se estimó un monto de 254.5 millones de pesos, que cubrió 509 proyectos con 8,653 beneficiarios.

---

<sup>22</sup> De ellos, se abordan los temas de “Capacitación y organización agraria”, la “Procuración e impartición de justicia agraria” y la “Procuración de justicia agraria”. [Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2006. *Glosa del VI Informe de Gobierno*, octubre, p. 4-5]

<sup>23</sup> En el VI Informe de Gobierno, el tema agrario es tratado en tres espacios diferentes: en los capítulos de “Desarrollo humano y social”, “Seguridad, orden y respeto”, y “El gobierno del cambio”. Al interior de ellos, se abordan los temas de “Capacitación y organización agraria”, la “Procuración e impartición de justicia agraria” y la “Procuración de justicia agraria”. También particulariza la participación de sus órganos coordinados en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), de la que derivan los proyectos sustantivos mencionados.

- En el caso del PROMUSAG, éste ejerció una monto de 306 millones de pesos, que sirvió para apoyar a 1,700 proyectos con 15,300 beneficiarios.

Cabe destacar, que en el Anexo 3 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, correspondiente al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, fueron aprobados 302.7 millones de pesos para el FAPPA y 500 millones de pesos para el PROMUSAG. Por lo que se apoyó a 713 proyectos en beneficio de aproximadamente 8 550 mujeres campesinas.<sup>24</sup>

#### **1.4 Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)<sup>25</sup>**

Este programa brinda apoyo a los habitantes de ejidos y comunidades que no son poseionarios, titulares o usufructuarios de tierra social o privada. Sus beneficiarios se conforman por grupos de al menos cinco personas, hombres y mujeres establecidos en zonas rurales con menor índice de desarrollo.

El programa está dirigido a las mujeres que habitan en núcleos agrarios en el medio rural con menos de quince mil habitantes, preferentemente en Centros Estratégicos Comunitarios (localidades CEC), tales como:

- Ejidatarias, comuneras, posesionarias y avecindadas,
- Con pobreza patrimonial y ubicadas dentro de los grupos desprotegidos social y económicamente organizadas en grupos de entre tres y doce integrantes, adscritas o no a agrupaciones civiles no gubernamentales,
- Que tengan interés en concursar para acceder a los apoyos del Programa de la Mujer en el Sector Agrario PROMUSAG.

---

<sup>24</sup> Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, (2006). *Glosa del VI Informe de Gobierno*, octubre, p. 11-12.

<sup>25</sup> <http://www.sra.gob.mx/web2007/programas/convocatorias/ppt/promusag.asp>, fecha de consulta 4 de agosto de 2008, 20:55 hrs.

### **Población Objetivo<sup>26</sup>**

Mujeres habitantes de “Núcleos Agrarios” en el medio rural, tales como ejidatarias, comuneras y posesionarias.

Los proyectos productivos pueden ser, por ejemplo, de índole ganadera, textil, ecoturismo, tiendas rurales, producción de alimentos o servicios varios. Todos los grupos pueden inscribir sus proyectos y se apoyan sólo los mejores que se seleccionan a través de un proceso.

Los recursos disponibles son distribuidos equitativamente y la SRA da acompañamiento y asesoría técnica a los grupos para que sus proyectos triunfen.

Con este programa se busca fomentar la participación productiva y laboral de las mujeres campesinas por medio de proyectos productivos viables que satisfagan las necesidades básicas de los núcleos agrarios apoyados.

#### **1.5 Entorno estatal y nacional en el que se desarrolló el PROMUSAG.**

A finales de 1994 y a principio de 1995 se produjo en nuestro país una severa crisis económica que provocó que el PIB se contrajera a una tasa de -6.2%, contracción histórica que hasta ese momento, no se había visto en el país. Por lo que es hasta 1997, cuando el PIB se recuperó ligeramente al de 1994; sin embargo, después del 2000 y atraído por los síntomas de contracción económica norteamericana, cayó de forma alarmante de 6.6% que creció entre 1999 y 2000 a -0.1% en 2001, recuperándose en 2002 con un crecimiento de una tasa de 0.7%, en 2003 al 1.3% respecto al año anterior, y según registros de INEGI, entre 2003 y 2004 logró crecer a una tasa de 4.2%. En este período, si bien el PIB logró crecer en promedio a una tasa media anual de 3.7%, el sector agropecuario creció a una tasa del 2.3% y su participación en el PIB total cayó de 6.6% en 1990 a 5.8% en 2004, siendo uno de los sectores más golpeados de la economía, tal contracción económica se expresó en la

---

<sup>26</sup> Ver Reglas de operación e información básica para los participantes en <http://www.sra.gob.mx/web2007/programas/convocatorias/ppt/promusag.asp>, fecha de consulta 4 de agosto de 2008, 20:55 hrs.

migración de los habitantes más jóvenes hacia las regiones más desarrolladas del país y el extranjero, en el aumento de las presiones económicas de la familia por encontrar un empleo remunerado e incorporar a más miembros del hogar en actividades remuneradas; este fenómeno coincide con un incremento de la participación femenina en actividades productivas.

A continuación, en el cuadro 1 se ilustran las cifras que registran a nivel nacional, la participación del grupo de mujeres de 25 a 54 años en la actividad económica, proporción que aumentó entre 2000 y 2004 en casi cuatro puntos porcentuales, lo que indica la búsqueda de alternativas productivas de las mujeres.

<b>Cuadro 1</b>					
<b>Tasa de participación femenina</b>					
<b>Año</b>	<b>Global</b>	<b>15 a 24</b>	<b>25 a 54</b>	<b>55 a 64</b>	<b>65 y más</b>
2000	36.4	36.1	45.6	28.6	14.5
2001	35.3	34.3	45.3	27.6	13.0
2002	35.9	33.3	46.5	29.2	14.3
2003	35.3	31.9	46.4	30.1	13.9
2004	37.5	32.7	49.5	32.0	14.4

Fuente: [www.inegi.gob.mx/simbad](http://www.inegi.gob.mx/simbad)

Lo que refleja un empuje de las mujeres por participar en las actividades productivas, por razones diferentes según su origen, rurales o urbanas, pero vale la pena señalar que el incremento en el grupo de mujeres de edades centrales de 25 a 54 años fue muy acelerado, ya que creció un 5% en 10 años de 1991 a 2000; y en cuatro años, entre 2000 y 2004 su participación creció 4%. Cabe señalar que entre 1990 y 2000, la Población Económicamente Activa (PEA) masculina pasó de 18.4 a 23.4 millones, en tanto que la PEA femenina pasó de 5.64 a 10.75 millones de personas, es decir, que el aumento en términos absolutos fue mayor entre las mujeres que entre los hombres.

En este marco, encontramos que en 1997 se llevó a cabo la cancelación del reparto agrario, acorde con la política establecida por el nuevo modelo de crecimiento que requería la liberación del ejido, pero la cancelación del reparto agrario no resolvía la existencia del minifundio. En tanto que la contracción del gasto social dirigido al campo y el aumento de la inconformidad con la entrada en vigor de la Ley Agraria, estimuló el surgimiento de diversos grupos opuestos a esta medida. En cuanto a la

búsqueda de soluciones a las demandas crecientes, de organizaciones campesinas, se dio como resultado, la instalación de mesas de negociaciones para llegar a un acuerdo que sentara las bases de solución a los diversos problemas que aquejan al campo mexicano. Tan sólo en las mesas de negociaciones se produjo una gran participación de organizaciones, productores, funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil; 12 mil participantes con 2,040 ponencias; el resultado fue la firma del Acuerdo Nacional para el Campo<sup>27</sup> (ANC) celebrado el 28 de abril de 2003.

En el ANC se reconoce la propuesta de las organizaciones campesinas y de productores, por alcanzar un verdadero cambio estructural, conforme a lo establecido en nuestra Carta Magna por la vigencia plena del *Estado de Derecho*, lo que significó dar cumplimiento a la normativa vigente. Por otro lado, en el ANC se manifiesta que en concordancia con lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se debe determinar como base fundamental de este Acuerdo la soberanía y seguridad alimentarias.<sup>28</sup>

En este sentido, se establecen una serie de políticas de Estado para que se logre la soberanía, la *seguridad alimentaria y el desarrollo de la sociedad rural*. En este marco se determina que el Estado Mexicano, tiene el mandato constitucional para promover, concertar e instrumentar una Política de Fomento Productivo y Desarrollo Económico y una Política Social para el Desarrollo Rural Sustentable, las cuales serán operadas institucionalmente de manera concurrente y diseñadas con instrumentos puntuales de política pública que privilegien el respeto a las personas y la aptitud de la tierra; el fomento productivo a lo largo de las cadenas agroalimentarias; el desarrollo rural; y el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, todo esto dentro de un contexto global, un sentido nacionalista y un enfoque regional. También plantea reformas estructurales con propuestas de inmediato, corto, mediano y largo plazos que permitirán materializar un enfoque de país y región, para fortalecer un modelo incluyente de desarrollo económico, social y ambiental, así como los instrumentos de política pública que se diseñen y concerten

---

<sup>27</sup> <http://www.sagarpa.gob.mx/cgcs/acuerdo/>, fecha de consulta: 4 de septiembre de 2008, 20:40 hrs.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

dentro del ANC cumplir con el objetivo de impulsar dentro del marco del federalismo y bajo una concepción institucional normativa, programática y presupuestaria multianual y con criterios de participación, corresponsabilidad y equilibrio en el uso de los recursos públicos para zonas urbanas y rurales, que permitan atender la diversidad regional y poblacional del país. Por otra parte, en el ANC se produjo una coordinación interinstitucional con acciones específicas. Después de la SAGARPA, la mayoría de las acciones deben ser ejecutadas por la Secretaría de Economía (SE), la de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la SEDESOL y la de Medio Ambiente. A la SRA le corresponden únicamente 19 de 35 acciones, de las cuales, una de ellas corresponde a la ejecución del Programa de la Mujer en el Sector Agrario PROMUSAG, comprometiendo apoyos productivos a las mujeres que vivan en los núcleos agrarios.

Ahora bien, en el reconocimiento de los rezagos en el campo mexicano y el papel de la mujer, considerando a los hogares con unidades de producción con limitada o nula posesión de tierras, se asientan en el numeral 128 del ANC, que señala lo siguiente.

“Apoyar a través de la Alianza, FONAES, el Programa Opciones Productivas, Fondo de Apoyos a Proyectos Productivos del Sector Agrario, FAPPA, y el Programa de Apoyo a la Mujer del Sector Agrario PROMUSAG, todo tipo de proyectos productivos rurales sustentables, no necesariamente agropecuarios, especialmente los presentados por mujeres, indígenas, jóvenes y adultos mayores, con la finalidad de abrir nuevas oportunidades de ingreso, empleo y autoempleo”.<sup>29</sup>

De esta manera, es como el PROMUSAG se confirma como un programa de apoyo a las mujeres rurales, que en sus objetivos plantea promover la integración económico-productiva de las mujeres del sector agrario, mediante el apoyo a “proyectos productivos” social, técnica, financiera, y comercialmente viables, que permitan el aprovechamiento racional de los recursos y condiciones naturales existentes en los “núcleos agrarios” atendiendo los requerimientos de organización y capacitación

---

<sup>29</sup> Secretaría de la Reforma Agraria, (2003). Acuerdo Nacional para el campo por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad alimentaria, 28 de abril de 2003, Palacio Nacional, p. 27.

integral, fomentando la generación de la ocupación productiva y una mejora en la calidad de vida de sus familias y de sus comunidades”<sup>30</sup>. Por otra parte, se propuso también, la opción voluntaria de generar una cultura de reinversión y ahorro a través del fomento de la creación de fondos de garantía o cualquier otro instrumento financiero, que permita a las beneficiarias, su capitalización y la ampliación de sus microempresas.”<sup>31</sup> El programa atiende a mujeres con características de sujetos agrarios que viven en los núcleos agrarios y localidades de menos de 15,000 habitantes: ejidatarias, comuneras, posesionarias y avecindadas.

Los siguientes capítulos tratarán con más detalle en qué consiste este programa, cuáles son las reglas de operación y sus resultados.

---

<sup>30</sup> Tomado de las Reglas de Operación del PROMUSAG 2004 en [http://www.sra.gob.mx/web2007/comunicacion\\_social/casosexito.asp?v=1](http://www.sra.gob.mx/web2007/comunicacion_social/casosexito.asp?v=1), fecha de consulta: 12 de agosto de 2008, 14:12 hrs.

<sup>31</sup> Tomado de los Términos de referencia. Evaluación externa 2006 de PROMUSAG



## **CAPÍTULO II. OPERATIVIDAD DEL PROMUSAG.**

Analizar la operación e impacto del PROMUSAG, implica conocer no sólo el entorno en que surge el programa, sino las condiciones en que se desenvuelven las mujeres de áreas rurales, particularmente las que se asientan en los núcleos agrarios.

El Programa Sectorial Agrario se planteó con el afán de promover la regularización, certificación y titulación de los derechos sobre la tierra. Sin embargo, este proceso fue limitado en tanto que el reparto de tierras quedaba cancelado, fenómeno que quedó inmerso en un esquema de pobreza de la mayoría de la población con derechos agrarios. De esta forma, el acceder a programas sociales definidos para población que vive en núcleos agrarios, resulta de gran importancia en el combate a la pobreza.

### **2.1 Problemática abordada**

El PROMUSAG enfrenta la persistencia del minifundio en los ejidos y comunidades agrarias, así como el envejecimiento de la población rural debido a la migración de sus miembros jóvenes y la permanencia de niveles elevados de exclusión, marginación y pobreza.

Se reconoce que es entre las mujeres rurales donde se encuentran pronunciados estos componentes, lo que hace latente el proceso de exclusión del desarrollo, donde la utilización de sus propios recursos se encuentran mermados y cada vez más insuficientes para reproducir sus medios y condiciones de vida, pese a los cambios y avances en los componentes sociales y económicos que se registraron en los últimos años en el sector agrícola.

No obstante, a principios de siglo pasado, cerca del 90% de la población mexicana vivía en el campo, la cual, pasó del 25.4% en el 2000 y del 23.5% en 2005, pero aún cuando en términos relativos disminuyó, ésta representó 24.2 millones de personas; lo que equivale a que la reducción haya sido de 494 mil personas en cinco años.

**Cuadro 2**  
**Población por sexo y tamaño de localidad**

<b>Tamaño</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
1 a 49	1.5	1.6	1.4
50 a 99	1.1	1.2	1.1
100 a 499	8.2	8.4	8.1
500 a 999	6.3	6.3	6.2
1000 a 1999	6.3	6.4	6.3
2000 a 2,499	1.9	1.9	1.9
2,500 a 4,999	5.6	5.6	5.6
5,000 a 9,999	5.1	5.1	5.1
10,000 a 14,999	3.0	3.0	3.0
Subtotal	39.0	39.5	38.7
Nacional	100.0	100.0	100.0
Absolutos	97,483.50	47,592.3	49,891.2

Fuente: INEGI. Censo de Población. 2000

El cuadro anterior, muestra que de esta población, las mujeres representan el 50.4%, esto significa que hay 194 mil mujeres más que hombres en áreas rurales. Si ampliamos el concepto de ruralidad como lo señalan las reglas de operación del PROMUSAG, encontramos que una proporción muy alta de la población en México vive en áreas rurales, algo así como 38 millones de personas.

Según el censo de población de 2000, el 16.8% de los hogares de áreas rurales está dirigido por mujeres. Si el tamaño medio de las familias en áreas rurales es de 4.7 personas por hogar, significa que aproximadamente 4 millones de personas de áreas estrictamente rurales dependen de las mujeres,<sup>32</sup> tal como puede observarse en el cuadro anterior.

Si bien la participación femenina ocupada es mayor en áreas urbanas que en rurales, 36% en localidades de 100,000 habitantes y más. En las áreas rurales, éstas ascienden al 20.5% en donde 1,392.842 son mujeres que viven y trabajan en diferentes actividades económicas asentadas en áreas rurales, incluyendo a la agricultura. Sin embargo, es necesario destacar que las dificultades económicas en

---

<sup>32</sup> Se trata de localidades con menos de 2,500 habitantes, que por definición son rurales, aún cuando localidades de hasta 15 mil habitantes tiene perfil rural.

el sector agropecuario determinan el permanente deterioro de los niveles de empleo e ingreso. Esta situación se refleja en la estructura de empleo y los niveles de remuneración de la población femenina ocupada, asentada en el área rural.

<b>Cuadro 3</b>		
<b>Población femenina ocupada en el sector agropecuario. 2000</b>		
<b>Posición en el trabajo</b>	<b>Agropecuario</b>	<b>Promedio Nacional</b>
Total	100.0	100.0
Empleadas y obreras	12.0	72.0
Jornaleras y peones	36.2	2.2
Patronas	0.8	1.8
Trabaja por su cuenta	27.0	19.3
Familiares sin pago	23.9	4.7

Fuente: INEGI. Censo General de Población. 2000

De acuerdo a los datos que proporciona el censo de población, en el año 2000 había 491,399 mujeres ocupadas; si comparamos el comportamiento de las mujeres ocupadas por posición en el trabajo en el sector agropecuario, respecto al promedio nacional, observamos que si bien la proporción de jornaleras es significativa, aquellas que trabajan por su cuenta sumadas a las que trabajan sin retribución, representan el 50%.

Sólo las mujeres familiares sin pago, representan casi una cuarta parte del total de mujeres ocupadas en el sector agropecuario, en tanto que el promedio nacional apenas se acerca al 5%, o sea que una proporción muy alta de mujeres ocupadas en la agricultura no reciben remuneración o dependen de lo errático del mercado y su propio esfuerzo. Si tomamos en cuenta los niveles de ingreso de la población femenina ocupada en el sector agropecuario, la precariedad se evidencia.

Datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) muestran que uno de los indicadores que determinan el grado de marginalidad de la población es el nivel de ingreso (hasta dos salarios mínimos), se incluye entre esta población la de condiciones de alta y muy alta marginalidad. Con este criterio, en promedio el 56% de la población ocupada femenina es pobre, en el caso del sector agropecuario, ésta proporción ascendió para el año 2000 a casi el 90% de las mujeres.<sup>33</sup> Ver cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**Población femenina ocupada por niveles de ingreso total y en la agricultura. 2000**

Ingreso en Salarios Mínimos	Total	Agricultura
Hasta el 50%	6.4	19.1
Más del 50% hasta menos de uno	12.6	28.5
De 1 hasta 2	37.1	41.6
Más de 2 hasta menos de 3	17.4	6.4
De 3 hasta 5	15.3	2.5
Más de 5 hasta 10	8.5	1.2
Más de 10 S.M.	2.8	0.7
Total	100	100
Hasta 2 S.M.	56.1	89.2

Fuente: INEGI. Censo de Población. 2000

Cabe destacar que la precariedad en las condiciones de empleo e ingresos, explica el aumento de las migraciones rurales. Un factor es la migración de los miembros jóvenes de la familia, que fomenta el envejecimiento de la población y reduce los ingresos familiares para una fracción de aquellas que tienen migrantes<sup>34</sup>.

Según el CONAPO, el flujo migratorio neto de municipios rurales hacia los urbanos para el periodo comprendido entre 1995-2000 ascendió a 407 mil personas. La misma fuente señala que la migración neta anual en 2000 a los Estados Unidos asciende a poco más de 300 mil personas, de las cuales el 42.6% corresponden al

<sup>33</sup> <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores.htm>, fecha de consulta: 23 de julio de 2008.

<sup>34</sup> En un estudio sobre impactos de la migración en México se observó que cerca del 30% de las familias con migrantes no reciben remesas. Ver. *Revista Aportes*. “Impacto de la migración entre las familias colimenses con migrantes.” núm. especial 2003, Universidad de Colima. Lo mismo se reporta entre una muestra de 230 familias en Tlaxiaco, Oaxaca, donde una proporción similar de familias, 32% no recibieron remesas, Borrador.

sector rural, lo anterior provoca desequilibrios estructurales en las unidades productivas y en el propio sector.<sup>35</sup>

Ahora bien, de los 15 primeros estados con población que emigra a los Estados Unidos, solamente están incluidos los más atrasados, después de Zacatecas y Michoacán, que son las principales entidades expulsoras con un 8% y 6.7% de emigrantes hombres y 1.9% y 1.8% de emigrantes mujeres, respectivamente, se encuentran entre un rango de 2.2% a 4.8% de emigración masculina. Los estados considerados como los más atrasados son: Guerrero, Oaxaca, Hidalgo y Puebla.<sup>36</sup>

Los estados de Veracruz y Chiapas ocupan un lugar muy bajo. Particularmente Chiapas, quien ocupa el antepenúltimo lugar, debido a que estas entidades son consideradas como áreas de migraciones emergentes en el ámbito internacional.

<b>Cuadro 5</b>						
<b>Población por grupos de edad y sexo. Total Nacional por sexo</b>						
Grupos de edad	Hombres		Mujeres		TCMA 2000 / 1990	
	1990	2000	1990	2000	Hombres	Mujeres
0 a 14	39.4	32.0	37.3	29.4	0.14	0.07
15 a 19	11.9	9.9	11.9	9.6	0.32	0.28
20 a 39	29.0	30.2	30.5	32.0	1.82	1.98
40 a 49	7.9	10.5	8.0	10.9	3.46	3.77
50 a 64	7.1	9.4	7.4	9.7	3.39	3.53
65 y más	4.6	8.1	5.0	8.4	5.49	5.34
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1.55</b>	<b>1.67</b>
Absolutos	39,893,969	50,249,955	41,355,676	53,013,433		

Fuente: INEGI. Censo de Población 1990 y 2000

\* TCMA. Tasa de crecimiento media anual

Los datos que proporciona el cuadro anterior, evidencia varios fenómenos. En primer lugar la contracción de la población entre 0 y 14 años obedece a la reducción de la tasa de natalidad, pero las modificaciones en los demás grupos de edad obedecen a otros factores. El grupo de hombres de 20 a 39 años crece, pero en una proporción menor que en el grupo de mujeres del mismo rango de edad; finalmente se puede

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*

observar que los grupos de 40 años y más crecen aceleradamente respecto al resto de los grupos analizados. Pero el que los hombres crezcan menos que las mujeres entre los 20 y 39 años, significa que es posible explicarlo por la migración masculina que crece más, así como la proporción de viejos obedece al aumento en la esperanza de vida.

Las expectativas de las mujeres de los núcleos agrarios en este entorno de pobreza, no pueden ser diferentes a lo observado a nivel nacional, pues la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, la migración de los más jóvenes a los Estados Unidos, aunque no se tiene evidencia, es difícil afirmar que no se dan; ya que en estas condiciones, la presencia de programas sociales como PROMUSAG que impulsa proyectos productivos para las mujeres de los núcleos agrarios, es una alternativa significativa para esta población femenina de estas localidades.

Cabe mencionar, que en las Reglas de Operación del PROMUSAG se establece que la Unidad responsable en la atención del Programa es la Coordinación, instancia gubernamental que cumple su cometido con el apoyo de las Representaciones de cada Entidad Federativa en lo que se refiere a la recepción, validación, registro y seguimiento de los proyectos productivos. En el marco de los convenios suscritos de coordinación y cooperación interinstitucional con los gobiernos federal, estatales, municipales y otras instituciones de carácter privado, se desarrollan actividades orientadas a potenciar el trabajo y ejecutar acciones conjuntas en materia de capacitación, comercialización, inversiones y otras que favorezcan a proyectos productivos emprendidos por mujeres de los núcleos agrarios.<sup>37</sup>

Por otra parte, es importante destacar que la coordinación interinstitucional más importante se manifiesta en el Comité Técnico del programa, establecida como una instancia normativa. Este Comité está integrado por el presidente, que es el Titular de la SRA o su representante, la persona que éste designe; con voz y voto de calidad, el Secretario(a) Técnico(a), que es el representante de la Unidad responsable de la atención del “Programa, también con voz y voto, así como los

---

<sup>37</sup> Tomado de las Reglas de Operación del PROMUSAG. 2004 en [http://www.sra.gob.mx/web2007/comunicacion\\_social/casosexito.asp?v=1](http://www.sra.gob.mx/web2007/comunicacion_social/casosexito.asp?v=1), fecha de consulta: 13 de agosto de 2008, 7:23 hrs.

vocales integrados por un(a) representante de la Oficialía Mayor de la SRA, del Registro Agrario Nacional (RAN), del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), de la Procuraduría Agraria (PA) y de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SRA, los cuales tendrán derecho a voz y voto. Asimismo, se encuentran los invitados en representación de la Secretaría de la Función Pública y/o del Órgano Interno de Control en la SRA, con derecho a voz, pero sin voto.

Los acuerdos del Comité se llevan a cabo siempre que exista el quórum legal, esto es, la mitad más uno y por mayoría relativa de los presentes con derecho a voto, considerando siempre que el presidente se encuentre entre los presentes, quién en caso de empate, tendrá voto de calidad.

A continuación se enuncian las funciones normativas del Comité:

- Procurar una distribución equitativa entre las diversas organizaciones sociales y campesinas que existen en el país, y que promueven y apoyan a los grupos en su gestión, siendo incluyente con aquellos grupos auto gestores del apoyo a sus Proyectos Productivos.
- Aprobar la convocatoria en los términos establecidos en el numeral 4.1. Inciso a), de las reglas de operación; y reconsiderar los plazos establecidos en la misma en caso de verse afectada la operación del programa,<sup>38</sup>
- Proporcionar a la Coordinación, las Representaciones y los CEDA, las bases internas de operación del Programa, los que serán aprobados en sesión del “Comité” y remitidos a cada Estado dentro de los cinco días hábiles siguientes de su aprobación.
- Requerir a las “Representaciones” o al CEDA, la información necesaria para la toma de decisiones.
- Autorizar el apoyo a los Proyectos Productivos previamente dictaminados en sentido positivo y conforme a la disposición presupuestal y las normas contenidas en estas Reglas de Operación e instruir la expedición de las Constancias de Autorización a través de su Secretario(a) Técnico(a).

---

<sup>38</sup> DOF del 19 de abril de 2004, segunda sección, p. 79.

- Conocer y aprobar los términos de referencia para la contratación de la evaluación externa.
- Determinar y, en su caso, adecuar la asignación de los recursos del Programa.
- Conformar los grupos de trabajo o comisiones de apoyo que considere convenientes.
- Analizar y evaluar los avances físicos y financieros del Programa, recomendando acciones preventivas y correctivas.
- Resolver sobre la interpretación de las Reglas de Operación contenidas en este Acuerdo para efectos administrativos y en lo no previsto en las mismas se aplicará supletoriamente lo dispuesto por el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La importancia de este Comité radica en el manejo y la aplicabilidad en forma estricta de la normativa vigente, como elemento esencial para el desarrollo y éxito del Programa, así como garantizar la correcta coordinación interinstitucional.

El CEDA como instancia de apoyo, guarda una estrecha relación con la Coordinación y las Representaciones. El desempeño de sus funciones se enmarca en las Reglas de Operación del Programa y está integrado por un Presidente (a), un Secretario, Vocales e invitados. Entablan relaciones y coordinan con las representaciones estatales de la Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria, Secretaria de Desarrollo Social, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, RAN, FIFONAFE y otras instituciones públicas y privadas.<sup>39</sup>

Por otra parte, es importante mencionar que no quedan claros los mecanismos de participación, particularmente de las instancias estatales que son las directamente involucradas en la operación, pero será en el campo donde se podrá corroborar la

---

<sup>39</sup> [http://www.e-local.gob.mx/work/resources/ProgramasFederales/REGLAS/D.REFORMA.AGRARIA/manual\\_proyectos\\_productivos\\_.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/ProgramasFederales/REGLAS/D.REFORMA.AGRARIA/manual_proyectos_productivos_.pdf)



participación de los agentes señalados; es decir, hay ausencias para que las diferentes instancias operen. Esto se debe, en primer lugar porque se carece de un sistema nacional de información que permita a las diferentes secretarías y a los gobiernos estatales, contar con información de grupos y organizaciones apoyadas o no; también está ausente la información para la determinación del universo de atención al que se enfrentan los diferentes programas y, sobre todo, en el caso de PROMUSAG, tener un registro sobre el universo por edad y sexo de la población asentada en los núcleos agrarios, que desafortunadamente ni el INEGI lo tiene en la actualidad.

## **2.2 Complementariedad y duplicidad del programa con otros programas sociales**

Por el universo que cubren los distintos programas sociales dirigidos a las mujeres en general y a las mujeres rurales en particular, no es posible contar con información por instituciones que promueven este tipo de Programas por región, perfil de beneficiarias, etc., y difícilmente se puede realizar un proceso de compatibilidad de su temática, contenidos, alcance, cobertura, fuentes de financiamiento, ubicación, y otro tipo de información necesaria para dar respuesta puntual a la consulta respecto a complementariedad y duplicidad del PROMUSAG con otros programas. Sin embargo, en este apartado se hace una revisión de los programas sociales más importantes existentes en apoyo a las mujeres de diferente perfil, que ayudan a determinar el grado de complementariedad, más que de duplicidad.

En principio es necesario mencionar que, en teoría, todas las mujeres de las áreas urbanas y rurales pueden acceder a los programas sociales dirigidos a este género, empero, lo que hace la diferencia entre éstos es que en algunos hay obligatoriedad de recuperación de los niveles de financiamiento y de otro tipo de apoyo, en otros no. Este hecho hace a los programas competitivos, pero, no implican duplicidad.

Un caso que en apariencia podría sugerir una duplicidad con el PROMUSAG, sería el Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas, (POPMI), perteneciente a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

El POPMI<sup>40</sup> es también un programa focalizado para mujeres indígenas, cuyo objetivo es contribuir a mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas, fortaleciendo su participación como impulsoras de su propio desarrollo, mediante la ejecución de Proyectos de Organización Productiva, con perspectiva de género, además de equidad, sustentabilidad, multiculturalidad y derechos. Para 2005, la cobertura de este programa abarcaba a 21 Estados: Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. La población objetivo está compuesta por mujeres indígenas que habitan en localidades consideradas de muy alta y alta marginación y cuya población hablante de lengua indígena de 5 años o más, representaba el 29% o más de la población total. En tanto que las localidades que pueden ser seleccionadas oscilan entre 50 y 10,000 habitantes.

Un aspecto coincidente entre el PROMUSAG y el POPMI, es el apoyo que ofrece para la creación de proyectos productivos, los cuales, generan alternativas de ocupación e ingreso que impacten favorablemente en sus condiciones de vida y posición social, así como indirectamente en el desarrollo económico y social de las localidades y comunidades a las que pertenecen.

Los montos de apoyo para la realización de proyectos serán hasta de \$8,000.00 (Ocho Mil pesos 00/100 M.N.), por integrante de grupo y con un máximo de \$100,000.00 (Cien Mil Pesos 00/100 M.N.) por proyecto, ochenta mil pesos menos que el PROMUSAG.

---

<sup>40</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Manual de Organización para Mujeres Indígenas (POPMI)*, 2003-2006, p. 2-4.

Para este programa podrán beneficiarse las mujeres indígenas que:

- Habiten en una localidad que cuente entre 50 y 10,000 habitantes, con un grado de marginación muy alto o alto, cuya población hablante de lengua indígena de 5 años o más, represente el 29% o más del total. Dentro del universo de atención se priorizará a los grupos que habiten fuera de las cabeceras municipales y en comunidades con baja densidad demográfica.
- Conformen un grupo compuesto por al menos diez integrantes, interesadas en desarrollar un Proyecto de Organización Productiva. Cuando las características del proyecto y la organización así lo requieran, el número de integrantes podrá ser menor, previa autorización de la Unidad Administrativa Responsable del Programa.
- Que como grupo cuenten con poca experiencia organizativa y una escasa práctica económica-comercial colectiva.
- Sólo se podrá atender a población indígena que sea beneficiaria de otros programas gubernamentales, en los casos en que los objetivos de tales programas sean complementarios a los Proyectos de Organización Productiva para Mujeres Indígenas que se vayan a impulsar, siempre y cuando ello facilite la operación de los proyectos del Programa.
- Realizar en conjunto con la instancia ejecutora la planeación, diseño de un proyecto productivo y presentarlo ante dicha instancia para su análisis, valoración y gestión.

Este Programa apoyó en 2005 a 1,835 proyectos con cerca de 100 millones de pesos y benefició a 23,935 mujeres indígenas, apenas el 2% de las mujeres indígenas que viven en localidades de alta y muy alta marginalidad. No obstante, el POPMI no puede competir con el PROMUSAG, aunque estas mujeres provinieran de núcleos agrarios, ya que se trata de un Programa complementario.

Otro programa de esa naturaleza es el de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras, (PROSAP), dependiente de la SAGARPA, que surge en 2003, teniendo como antecedente el Programa del Fondo Especial de Apoyo a la

Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y el Desarrollo del Capital Humano (PROFEDER) de la Alianza para el Campo, correspondiente a los ejercicios 2001 y 2002.<sup>41</sup>

La aplicación del PROSAP, establece los siguientes criterios respecto a la población objetivo:

- Las organizaciones sociales agropecuarias y pesqueras, preferentemente con representatividad nacional o regional, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que promuevan acciones de desarrollo rural entre sus agremiados, preponderantemente en las zonas de mayor marginación.
- Las organizaciones económicas legalmente constituidas, que promuevan proyectos productivos viables y rentables entre sus integrantes, formulados preferentemente en el marco del PROFEDER y del PROSAP.
- Los Consejos Nacionales y Regionales de Productores que impulsen acciones para el fortalecimiento y operación de los sistemas productivos nacionales y regionales, conforme a lo establecido en el artículo 43 de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo.

---

<sup>41</sup> <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrollorural/programas/prodesca.htm>, fecha de consulta: 21 septiembre de 2008, 6:58 hrs.

La cobertura del programa de atención a su población objetivo llegó a las 32 entidades federativas del país, con prioridad en las regiones con mayor marginalidad.

Los criterios y requisitos de elegibilidad son los siguientes:

- Son atendidas las solicitudes de las organizaciones sociales agropecuarias, pesqueras y económicas, considerando su representatividad nacional o regional, así como el impacto económico y social de sus propuestas en las que se priorice a grupos de mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad, a fin de propiciar condiciones para su desarrollo humano, económico y social e inducir su participación activa, equitativa e integral, a través de proyectos de inversión productiva, asistencia técnica, capacitación y organización.

Se otorgan dos tipos de apoyos:

- La Formulación de estudios de factibilidad técnica, económica y financiera, y de proyectos ejecutivos para el desarrollo rural.
  - \$150,000.00/proyecto
  - \$100,000.00/estudio
- Fomento a la inversión para la adquisición de bienes de capital. Para desarrollar preferentemente proyectos de infraestructura de comercialización o proyectos integrales que consideren desde la producción primaria, acopio, acondicionamiento, transformación y comercialización; buscando en ambos casos la complementariedad y las sinergias con otros programas de los tres órdenes de gobierno. El monto máximo de apoyo será de \$500,000.00.
- De los sistemas-producto, en función del número de las cadenas productivas y de los consejos nacionales y regionales de productores y su alcance geográfico, así como el nivel en que promueven su integración, se podrá asignar hasta un máximo de \$2'000,000.00 (dos millones de pesos 00/100 M.N.).

En 2003, el PROSAP apoyó a 51 organizaciones con una inversión de 108.5 millones de pesos, apoyando a 695,900 beneficiarios, de los cuales 207,500 fueron mujeres, lo que representó cerca del 30% de los beneficiarios.<sup>42</sup>

En general, los programas de desarrollo rural de la SAGARPA como el Programa de Desarrollo de capacidades del medio rural (PRODESCA), el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), aunque no tienen un perfil de género pueden suponerse inciden sobre la mujer rural.

Por su parte El Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA) dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, es un programa complementario de PROMUSAG, en tanto acceden hombres como mujeres.

El objetivo de este programa es promover la integración productiva de los sujetos agrarios y “Grupos” de campesinos que no sean poseionarios, ni titulares o usufructuarios de tierra social o privada, que habiten en “núcleos agrarios”, mediante el apoyo a proyectos productivos que propicien la generación de empleos.

Tiene una cobertura nacional, atendiendo preferentemente los proyectos que se ubiquen en zonas donde se puedan resolver conflictos agrarios, en el medio rural y aquellos que se encuentran ubicados en los lugares determinados en la estrategia de atención a micro regiones, como CEC.

Su población objetivo está referida a los avecindados y pobladores de núcleos agrarios, incluyendo aquellos que se ubiquen en zonas donde se puedan resolver conflictos agrarios, en el medio rural, avalados por la autoridad correspondiente.

Los apoyos establecidos son los siguientes:

- Proyectos Productivos: \$30,000.00 por beneficiario y hasta \$500,000 por proyecto.
- *Capacitación.* Hasta 3% del presupuesto total del programa.

---

<sup>42</sup> Tomado de Colegio de Posgraduados. “Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales agropecuarias y Pesqueras. Evaluación 2003. Informe, Pág.. 30 en PDF. Tomado de: [www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs2003/evaluaciones/ev\\_prosap\\_2003.pdf#search='PROSAPA](http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs2003/evaluaciones/ev_prosap_2003.pdf#search='PROSAPA), fecha de consulta 19 de agosto de 2004.

- *Asistencia Técnica y constitución de figuras asociativas.* Hasta el 8.5% del total del presupuesto del programa y, un máximo de \$50,000.00 por proyecto productivo.
- *Gastos de Operación.* Hasta el 1.7% del total del programa

Tan sólo en 2005, este programa apoyó 660 proyectos con una inversión de 267.6 millones de pesos para 10,139 beneficiarios, de los cuales casi 30% eran mujeres.

El Fondo Nacional de Apoyos para las Empresas de Solidaridad (FONAES),<sup>43</sup> es también un programa complementario. Su población objetivo es la población rural, campesinos e indígenas y grupos de áreas urbanas del Sector Social, que a través de un proyecto productivo demuestren su capacidad organizativa, productiva y empresarial; y que tengan escasez de recursos para implementar sus proyectos. Además de que FONAES apoya a grupos de hombres y mujeres. Tiene un programa especial para mujeres, denominado: Impulso Productivo de la Mujer, que es un apoyo que se otorga a grupos o empresas sociales integradas exclusivamente por mujeres para desarrollar proyectos productivos. A los grupos de mujeres se les apoya para incrementar su capital de trabajo y también se les puede canalizar un monto de hasta cinco mil pesos, para cubrir los gastos de constitución legal en una figura jurídica mercantil, la cual deberá formalizarse en un plazo no mayor a seis meses después de haber recibido el apoyo. A las empresas sociales de mujeres se les puede apoyar para incrementar su activo fijo.<sup>44</sup>

FONAES apoya con:

- *Capital de trabajo solidario.* Este significa dar apoyo para iniciar la formación de capital productivo de los grupos sociales.
- Los montos de apoyo varían según la actividad:
- Actividades pecuaria, forestal, pesquera y acuícola \$220,000.00
- Actividades agrícolas y extractivas \$500,000.00

---

<sup>43</sup> <http://www.fonaes.gob.mx/qf001.html>, fecha de consulta: 1º agosto de 2008, 8:33 hrs.

<sup>44</sup> *Ibíd.*

- Apoyo al Capital Social de Riesgo, dedicado a la formación de capital social relacionado con las ramas de producción primaria, incluyendo la agroindustria rural. Se apoya hasta con el 40% del valor del proyecto.
- Actividades pecuaria, forestal, pesquera y acuícola: \$600,000.00
- Actividades agrícola y extractiva \$1,000,000.00
- Impulso Productivo de la Mujer. Se otorga a grupos o empresas sociales integradas exclusivamente por mujeres. Apoya hasta con el 80% del proyecto.
- Empresa Social de Financiamiento \$300,000
- Empresa social de Financiamiento (fusión) \$ 600,000.00

Aún cuando no hay elementos para suponer el impacto de las recuperaciones de FONAES frente a otros programas, esta condición frente a programas sociales que no recuperan, se vuelven un obstáculo para el programa, pues beneficiarios de otros programas que no recuperan, se plantean el por qué tienen que recuperar en FONAES.

En general, todos los programas sociales son en principio complementarios de PROMUSAG. Tan sólo la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en la subsecretaría de Desarrollo Humano existen varios programas cuyo propósito es la conformación de proyectos productivos como son:

<b>Proyectos Productivos de SEDESOL</b>
Programa para el desarrollo local (Micro regiones);
Programa de Opciones Productivas,
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas,
Programa de Incentivos Estatales;
Programa 3x1 para Migrantes;
Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales y
Programa de Jóvenes por México.

Los programas anteriores tienden a niveles más ó menos amplios, apoyo a proyectos productivos y todos son programas focalizados, donde el perfil del posible



beneficiario no marca específicamente que sea para hombres o para mujeres, pero donde ellas participan en algunos casos en mayor proporción.

En el caso de Opciones productivas, tiene una vertiente específica para mujeres, Crédito Productivo para Mujeres. Esta modalidad tiene cobertura nacional, excepto el Distrito Federal. De acuerdo a las reglas de operación, la población objetivo son:<sup>45</sup>

<b>Población Objetivo</b>
Personas, unidades familiares, grupos sociales y organizaciones de productoras y productores en condiciones de pobreza que muestren iniciativa y capacidad productiva
Que estén interesados en integrarse o reforzar su participación en la dinámica productiva local y en un circuito de ahorro y crédito.
Tienen especial prioridad, las personas que hayan sido beneficiadas mediante el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES.

Los criterios de elegibilidad son:

- Ser un grupo social integrado por mujeres en condiciones de pobreza, según los criterios establecidos por la SEDESOL, que se propongan desarrollar un proyecto viable y sostenible.<sup>46</sup>
- En caso de haber recibido apoyo del Programa de Oportunidades Productivas, durante 2002 o en años anteriores, en cualquiera de sus modalidades, deberán estar en situación regular respecto a sus recuperaciones.
- Aportar como mínimo el 5% del costo total del proyecto, ya sea en dinero o en especie.
- Manifestar su interés para incorporarse en una entidad de ahorro y crédito popular o en algún instrumento autogestivo de financiamiento local conforme a las disposiciones de estas Reglas.

---

<sup>45</sup> Tomado de las reglas de operación.

<sup>46</sup> [http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/transparencia/transparencia\\_opciones\\_productivas.htm](http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/transparencia/transparencia_opciones_productivas.htm), fecha de consulta: 4 de agosto de 2008, 15:17 hrs.

Los requisitos establecidos son:

- Documentar los criterios de elegibilidad, en lo que proceda.
- Presentar solicitud y proyecto productivo simplificado.
- Manifestar que no se han recibido ni se solicitarán apoyos de otros programas federales para los mismos conceptos cuyo financiamiento se solicita a este Programa
- Presentar identificación oficial.
- Presentar acta de asamblea por la cual se acredita a un representante social, en su caso.
- Manifestar su conformidad, mediante carta compromiso, para recuperar los apoyos otorgados conforme a las disposiciones de estas Reglas.

El apoyo federal máximo por proyecto en esta modalidad será de hasta \$15,000.00 (Quince Mil pesos 00/100 M.N.), por persona o socia y de hasta \$150,000.00 (Ciento Cincuenta Mil pesos 00/100 M.N.), por proyecto.

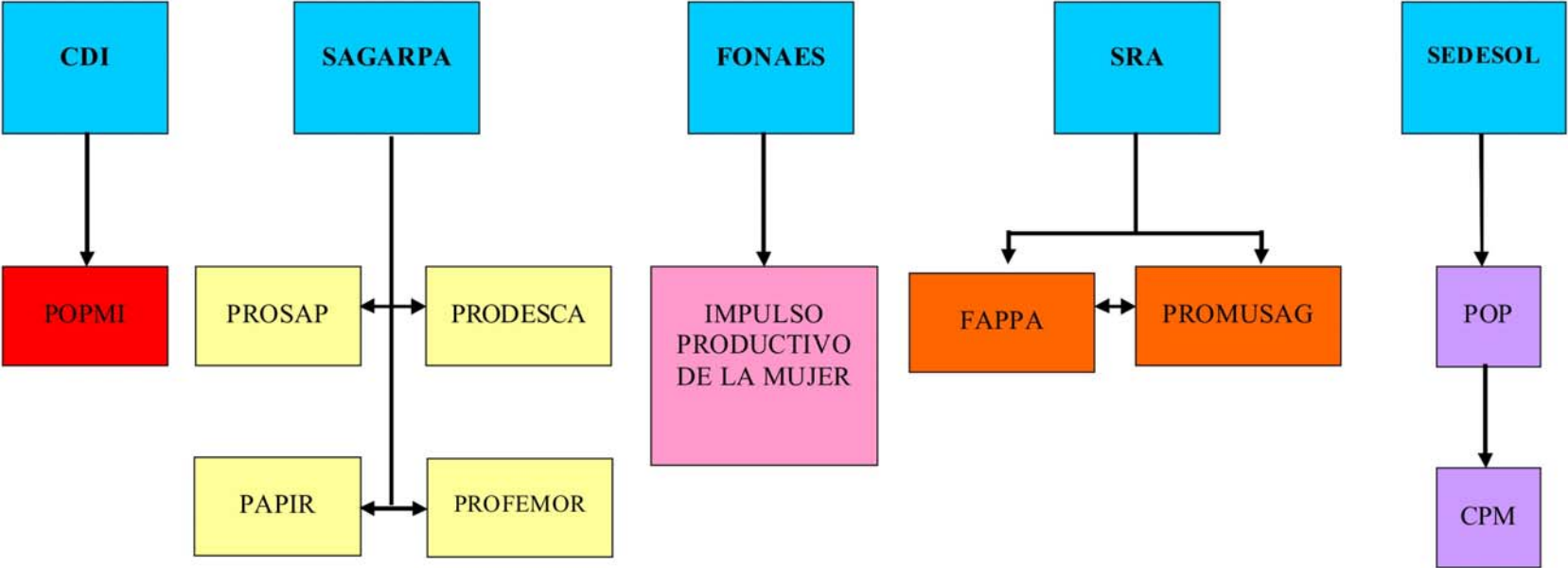
Se recomienda la aplicación del recurso en gastos de inversión fija o capital de trabajo, que serán recuperables en un plazo máximo de cuatro años, según la capacidad de pago de cada proyecto, a una tasa de interés anualizada de 3% mensual. En el 2005 se apoyó a 8,774 mujeres, proporción muy insignificante para el universo de mujeres pobres, con un monto de 362.3 millones de pesos, pero, que incluyó también al programa de Crédito Social, otra modalidad del programa de Opciones productivas.

Este programa apoya a mujeres que de preferencia viva en micro regiones, pero no es limitante para apoyar a mujeres en áreas urbanas.

Los montos y cobertura de los programas en los que se incluyen mujeres en 2005, sólo pueden considerarse complementarias al PROMUSAG.

Los diversos programas de apoyo complementarios del PROMUSAG, pueden apreciarse con más claridad a continuación:

**Figura 4**  
**Programas Sociales que ofrece el Gobierno Federal**



De la evaluación de las instituciones que ofrecen Programas orientados a favorecer a mujeres asentadas en el sector agrícola, pudo establecerse que varios de estos programas específicos para mujeres son financiados por instituciones públicas para emprender actividades en el sector agropecuario. Los montos son no reembolsables debido a que están orientados a mejorar las condiciones de vida de población en condiciones de pobreza, reducir los niveles de marginalidad e inequidad. Varios programas tienen la misión de cumplir los mismos propósitos, sin embargo, una de las condiciones es el retorno parcial del financiamiento obtenido, situación que determina la diferencia de los proyectos emprendidos por las beneficiarias. A lo anterior, se suma otro tipo de diferencias, entre las que se pueden citar la cobertura, el perfil de las beneficiarias y beneficiarios, el tipo de requisitos y condiciones, los montos del financiamiento, la periodicidad de los programas y proyectos, el número de beneficiarios atendidos, en impacto en poblaciones, en la actividad económica y social, entre algunas diferencias.

No obstante su parecido con Crédito Productivo para Mujeres del Programa de Opciones Productivas de SEDESOL, PROMUSAG tiene relevancia porque atiende población que no atiende SAGARPA, ni la Secretaría de Economía a través de FONAES, son grupos de mujeres totalmente descapitalizadas que viven en núcleos agrarios.

La coincidencia relativa entre los programas señalados, es que aunque no todos están orientados al sector agropecuario, en diferentes rubros, están dirigidos al mismo tipo de población, y buscan los mismos propósitos y metas. Sin embargo, es pertinente destacar que en la diversidad, en la forma de su tratamiento y en su supuesta similitud, se impone la diferencia.

### 2.3 Factores que afectan la operación

Un primer factor guarda relación con escasa representación de las mujeres del sector rural organizadas en el ámbito sectorial y nacional. De 2002 a la fecha, se conoce la participación de la Red Nacional de Mujeres Rurales (RENAMUR),<sup>47</sup> la cual se caracteriza por ser una institución eminentemente femenina, de presencia nacional, y orientada a velar por los intereses del sector, pero, que en la práctica su participación propositiva y área de influencia es mínima, lo mismo que sus actuaciones se establecen específicamente en algunos estados de la república con componente indígena.

Otro factor destacable tiene que ver con los niveles de escolaridad de las posibles beneficiarias. De acuerdo a la información difundida por el INEGI, se puede determinar que las mujeres que habitan en las áreas rurales del país son las que concentran el mayor número de analfabetas. Mientras el 8% de los hombres de 15 años y más son analfabetas, entre las mujeres esta proporción asciende a 11.1%, pero, en algunas áreas rurales, como en Chiapas o Guerrero, ésta llega a ser de hasta el 17%.<sup>48</sup>

El entorno económico y de ocupación es otro factor que afecta la operación de los programas agropecuarios y de otro tipo. El predominio de actividades por cuenta propia entre las mujeres y su participación como ayudante sin retribución, presiona sobre la demanda de apoyos al programa. De acuerdo con la información emitida por INEGI, la población ocupada femenina del sector agropecuario que trabaja por su cuenta o como ayudante sin retribución, representa el 51% de la población ocupada femenina en el sector agropecuario en México, además, el 90% de las mujeres que trabajan en el sector ganan hasta 2 salarios mínimos, es decir, se encuentra en condiciones de pobreza extrema.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> <http://www.renamur.org.mx/indexx.html>, fecha de consulta: 18 de agosto de 2008.

<sup>48</sup> Censo General de Población y Vivienda 2000 en <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?c=10211&s=est>, fecha de consulta: 2 de septiembre de 2008, 21:40 hrs.

<sup>49</sup> *Ibíd.*

Otro componente que se puede sumar a esta problemática, es la falta de coordinación entre las instituciones con programas focalizados. Todo lo anterior, se traduce en presiones al Programa, el cual tiene restricciones presupuestarias frente a un exceso de demanda por parte de los pobladores de las zonas rurales y en particular, de las mujeres de este sector.

Un factor que no se puede medir, es la creciente presión de las organizaciones agrarias en las entidades y sobre el CEDA.-

## **CAPÍTULO III. REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROMUSAG.**

La cobertura del PROMUSAG está definida por la convocatoria, a partir de los límites establecidos en ésta. Las Reglas de Operación establecen que la población beneficiaria debe vivir en núcleos agrarios, en localidades de menos de 15 mil habitantes y preferentemente en Microrregiones.<sup>50</sup> Los registros del Programa y los de INEGI no permiten saber si los núcleos agrarios son de menos de 15 mil habitantes, sin embargo, existen otros registros a partir de los cuales es posible indicar si hay una correcta focalización y estimar la cobertura.

### **3.1. Focalización**

Si se toma en cuenta que los proyectos apoyados se ubican en Microrregiones, entonces el 50% en el 2005 y el 44% en el 2006 están correctamente focalizados. Por lo tanto, se asocia el peso de los proyectos al perfil de la entidad desde la perspectiva de la marginalidad.

Es importante mencionar que en un principio se observa solamente una corrección en la focalización en algunas entidades de mayor atraso como en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, en donde se incrementó el apoyo a proyectos que se encuentran ubicados en Microrregiones. En el caso de Puebla y sobre todo Veracruz se redujo la proporción de proyectos apoyados provenientes de Microrregiones. Sólo los casos de Colima, Durango y Sonora, serían los casos extremos donde se redujeron los apoyos a proyectos ubicados en Microrregiones. Estos últimos son casos explicables, debido a que se trata de tres entidades cuyo índice de marginalidad es bajo, aún cuando se pueden identificar algunas Microrregiones con altos índices de marginalidad, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

---

<sup>50</sup> Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones). Este programa busca el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación del país, impulsando y consolidando a los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) como detonadores de desarrollo, que funcionarán como ejes articuladores para la atención de las prioridades de la población que habita en las localidades y fortalece otros espacios territoriales en condiciones de pobreza y marginación. Los recursos con los que cuenta este programa son destinados a la construcción o rehabilitación de obras de infraestructura.

**Cuadro 6**  
**Proyectos apoyados según si provienen o no**  
**de microrregiones. 2005 y 2006**

Entidad	Proyectos apoyados 2005	Por ciento de proyectos en microrregiones 2005	Proyectos apoyados 2006	Por ciento de proyectos en microrregiones 2006
Aguascalientes	24	45.8	25	40.0
Baja California	33	100.0	10	100.0
Baja California Sur	26	15.4	19	15.8
Campeche	61	55.7	92	60.9
<b>Chiapas</b>	<b>184</b>	<b>90.2</b>	<b>156</b>	<b>94.2</b>
Chihuahua	36	5.6	42	16.7
Coahuila	64	17.2	95	14.7
Colima	37	32.4	26	0.0
Distrito Federal	37	0.0	23	0.0
Durango	74	18.9	100	12.0
Guanajuato	63	14.3	136	14.0
<b>Guerrero</b>	<b>150</b>	<b>82.0</b>	<b>153</b>	<b>83.0</b>
<b>Hidalgo</b>	<b>84</b>	<b>64.3</b>	<b>136</b>	<b>50.0</b>
Jalisco	57	14.0	59	23.7
México	53	73.6	74	68.9
Michoacán	70	50.0	147	46.9
Morelos	73	24.7	135	19.3
Nayarit	46	2.2	36	5.6
Nuevo León	47	19.1	36	19.4
<b>Oaxaca</b>	<b>192</b>	<b>69.3</b>	<b>231</b>	<b>73.6</b>
<b>Puebla</b>	<b>92</b>	<b>76.1</b>	<b>104</b>	<b>73.1</b>
Querétaro	32	46.9	42	57.1
Quintana Roo	31	19.4	31	45.2
San Luís Potosí	39	46.2	80	37.5
Sinaloa	51	35.3	86	23.3
Sonora	41	7.3	126	4.8
Tabasco	46	39.1	105	38.1
Tamaulipas	74	14.9	87	10.3
Tlaxcala	26	23.1	64	21.9
<b>Veracruz</b>	<b>172</b>	<b>72.7</b>	<b>140</b>	<b>63.6</b>
Yucatán	54	79.6	38	73.7
Zacatecas	63	27.0	42	21.4
<b>Total</b>	<b>2132</b>	<b>50.0</b>	<b>2676</b>	<b>43.8</b>

Fuente: SRA. PROMUSAG. Base de datos 2005 y 2006

El *cuadro No. 6* muestra que a las entidades con mayor nivel de marginalidad, según el Consejo Nacional de Población son: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo, entre las 10 más importantes. En estas entidades, institución y organizaciones lograron que los proyectos se dirigieran principalmente a localidades



ubicadas en Microrregiones, sin embargo, esto no fue generalizado. Chiapas y Guerrero son las entidades donde el grado de focalización es alto, pero no en el resto de las entidades con alto grado de marginalidad el grado de focalización.

Este criterio debería retomarse para la asignación de recursos por entidad, sobre todo cuando el índice de marginación entre 2000 y 2005 en las entidades más atrasadas aumentó o se redujo de forma significativa.

**Cuadro 7**  
**Índice de marginalidad en las 10 entidades más**  
**atrasadas del país. 2000 y 2005**

<b>Entidad</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Guerrero	2.12	2.41
Chiapas	2.25	2.33
Oaxaca	2.08	2.13
Veracruz – Llave	1.28	1.08
Hidalgo	0.88	0.75
San Luis Potosí	0.72	0.66
Puebla	0.72	0.63
Campeche	0.70	0.56
Tabasco	0.66	0.46
Michoacán de Ocampo	0.45	0.46

Fuente: CONAPO. Índice de Marginalidad. 2000 y 2005

En el cuadro anterior, puede apreciarse que si bien Chiapas pasó a segundo lugar en el grado de marginación y su índice absoluto aumentó en cinco años pese a que ha sido la entidad que más gasto social ha recibido.

Las reglas de operación señalan que no sólo se dará preferencia a mujeres que viven en Microrregiones, de preferencia en CEC, sino además con pobreza patrimonial, pero fuera de ello, sólo hasta que la demanda de apoyo sea excedente se acota el perfil de las beneficiarias.

- Que incorporen en su “Grupo” productivo a personas con discapacidades
- Que los “Grupos” estén conformados mayoritariamente por mujeres indígenas

Pero como las presiones de demanda de recursos es muy amplia, ésta se va resolviendo paulatinamente y el peso de las beneficiarias indígenas no es un determinante.

La población beneficiada durante los años 2005 y 2006 se presenta en los cuadros 8 y 9 respectivamente. En el primero, puede observarse que en el 2005 sólo 18 entidades tuvieron población indígena beneficiaria, casi el 16% del total de beneficiarias. Esta condición no expresa una correcta focalización, pues no se sabe si hubo o no prioridad hacía estos grupos o bien fueron las únicas que presentaron solicitud de apoyo.

**Cuadro 8**  
**Beneficiarias Indígenas y no indígenas por entidad. 2005**

	<b>Beneficiarias Indígenas</b>	<b>Beneficiarias no Indígenas</b>	<b>Total</b>	<b>% de indígenas</b>
Oaxaca	633	1,141	1,774	35,7
Yucatán	518	0	518	100,0
Veracruz	342	1,235	1,577	21,7
Chiapas	292	1,533	1,825	16,0
Guerrero	194	1,038	1,232	15,7
Campeche	184	396	580	31,7
México	165	346	511	32,3
Quintana Roo	158	61	219	72,1
Hidalgo	118	648	766	15,4
Puebla	68	728	796	8,5
Tabasco	68	368	436	15,6
Michoacán	63	608	671	9,4
Durango	32	536	568	5,6
San Luís Potosí	24	311	335	7,2
Sonora	22	329	351	6,3
Nayarit	16	348	364	4,4
Tlaxcala	9	188	197	4,6
Sinaloa	8	452	460	1,7
Otras entidades	0	5,130	5,130	0,0
<b>Total</b>	<b>2914</b>	<b>15,396</b>	<b>18,310</b>	<b>15,9</b>

Fuente: SRA. Base de datos PROMUSAG

En el siguiente cuadro se observa que para 2006, existe una relativa contracción de los apoyos a población indígena.

**Cuadro 9**  
**Beneficiarias Indígenas y no indígenas por entidad. 2006**

Entidad	Beneficiarias Indígenas	Beneficiarias no Indígenas	Total	% de indígenas
Oaxaca	792	1,309	2,101	37,7
Chiapas	513	1,086	1,599	32,1
Yucatán	345	0	345	100,0
Campeche	316	550	866	36,5
San Luís Potosí	240	460	700	34,3
México	171	493	664	25,8
Hidalgo	161	1,097	1,258	12,8
Veracruz	148	1,190	1,338	11,1
Sonora	112	863	975	11,5
Quintana Roo	105	84	189	55,6
Michoacán	97	1,265	1,362	7,1
Guerrero	93	1,202	1,295	7,2
Tabasco	65	959	1,024	6,3
Puebla	60	856	916	6,6
Chihuahua	56	303	359	15,6
Durango	42	778	820	5,1
Nayarit	27	278	305	8,9
Querétaro	9	293	302	3,0
Otras entidades	0	6,864	6,864	0,0
<b>Total</b>	<b>3,352</b>	<b>19,930</b>	<b>23,282</b>	<b>14,4</b>

Fuente: SRA. Base de datos PROMUSAG. 2006

Ahora bien, si entre los núcleos agrarios hay muchos que tienen población indígena, existe la posibilidad de que los registros de INEGI no identifiquen diferencias étnicas, sólo los registros censales nos permite conocer si hay población indígena y su peso por municipio y entidad. No obstante las limitaciones de identificación, las entidades que registran mayores apoyos a mujeres indígenas son aquellas que el censo de población señala que existen, aunque la proporción de mujeres indígenas apoyadas no sea proporcional a las mestizas.

Las reglas de operación también señalan que su peso no es determinante para afirmar que haya o no una correcta focalización, tal vez sería conveniente definir una cuota de mujeres indígenas a apoyar.

En cuanto a etnias se refiere, algunas se vieron más beneficiadas que otras, tal es el caso de las indígenas mayas que se registran como mayas peninsulares y son sin discusión, las más beneficiadas, lo cual se refleja con claridad en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 10</b>		
<b>Monto de Inversión por Etnia. 2005 y 2006</b>		
<b>Etnia</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Amuzgos de Oaxaca	606,321.10	0
Chatitos	538,000.00	0
Chinantecos	6,410,532.00	6,261,913.16
Chontales de Tabasco	959,913.00	1,007,442.91
Cuicateco	291,800.00	-
Coras	-	299,965.00
Huastecos de San Luis Potosí	-	4,269,644.22
Lacandones	-	180,000.00
Mames	-	180,000.00
Huicholes	154,000.00	-
Mayas de la Península de Yucatán	14,763,382.00	13,889,640.49
Mayos	436,698.00	1,099,189.44
Mazahuas	1,979,999.23	2,010,220.00
Mazatecos	980,000.00	1,833,014.55
Mexicaneros	180,000.00	-
Mixes	-	870,000.00
Mixtecos	1,769,072.15	1,877,485.26
Nahuas de Guerrero	548,000.00	720,967.40
Nahuas de la Huasteca Hidalguense	847,000.00	1,488,977.80
Nahuas de la Huasteca Veracruzana	2,890,422.97	594,526.00
Nahuas de Morelos	-	354,000.00
Otomíes del Estado de México	1,039,942.84	1,270,750.00
Otomíes del Valle del Mezquital	719,791.00	1,043,196.00
Otomies-Tepehuas	536,000.00	294,845.00
Popoloca		150,000.00
Purépechas	1,191,742.00	1,672,000.00
Tarahumaras		1,079,895.00
Tének	430,000.00	379,947.00
Tepehuanes del Norte	180,000.00	179,750.49
Tepehuanes del Sur	435,713.50	683,942.00
Tlapanecos	1,198,391.50	384,000.00
Tojolabales	310,250.00	-
Totonacas	3,650,263.35	1,913,277.00
Triques	900,000.00	-
Tzotzil	2,613,043.68	5,537,022.40
Tzotziles y Tzeltales	1,307,701.60	1,361,492.92
Yaquis		863,395.76
Zapotecos de la Sierra Norte de Oaxaca	276,620.00	342,000.00
Zapotecos de los Valles Centrales	80,000.00	1,232,000.00
Zapotecos del Istmo de Tehuantepec	548,500.00	770,769.77
Zoques de Chiapas	474,234.90	2,995,680.00
Mestizos	278,351,849.26	363,998,704.76
Total	327,599,184.08	423,089,654.33

Fuente: SRA. PROMUSAG. Base de datos 2005

Como pudo apreciarse en el cuadro anterior, de 29 etnias sujetas de apoyo en 2005, sólo 11 se vieron beneficiadas con montos de relativa significancia frente a las asignaciones promedio del resto de etnias. En 2006 el número de etnias participantes fue de 34, pero la tendencia no se modifica. Si bien en términos relativos bajó la proporción de recursos destinados a las mujeres indígenas, en términos absolutos aumentó en 10 millones de pesos.

Actualmente, no existen registros acerca de las condiciones de marginalidad de los núcleos agrarios por parte de El Consejo Nacional de Población, Incluso la SRA solamente registra si el núcleo agrario está o no en una Microrregión, en tanto la definición de Microrregión es una estrategia para abatir la marginalidad crónica de las localidades que se encuentran en estas condiciones.

Cuadro 11 Inversión por origen de la región. 2005			
Entidad	Microrregiones	No Microrregiones	% Microrregión
Aguascalientes	1,459,083	1,803,044	44.7
Baja California	3,782,749		100.0
Baja California Sur	494,816	2,670,419	15.6
Campeche	5,838,115	4,470,864	56.6
Chiapas	30,676,030	2,937,772	91.3
Chihuahua	720,000	6,245,956	10.3
Coahuila	1,439,174	7,434,146	16.2
Colima	1,478,000	3,479,123	29.8
Distrito Federal		10,955,168	0.0
Durango	3,528,770	9,786,985	26.5
Guanajuato	2,947,050	14,551,099	16.8
Guerrero	21,015,946	3,599,323	85.4
Hidalgo	10,560,208	5,761,672	64.7
Jalisco	1,079,348	6,448,548	14.3
México	6,255,316	2,402,689	72.2
Michoacán	6,152,480	6,166,532	49.9
Morelos	3,112,572	9,382,932	24.9
Nayarit	180,000	6,867,034	2.6
Nuevo León	1,600,000	5,578,763	22.3
Oaxaca	19,876,377	9,720,772	67.2
Puebla	10,701,860	3,928,973	73.1
Querétaro	2,411,366	2,052,881	54.0
Quintana Roo	765,090	3,774,270	16.9
San Luis Potosí	2,702,652	3,175,500	46.0
Sinaloa	2,887,464	5,636,623	33.9
Sonora	477,296	6,114,802	7.2
Tabasco	2,869,839	4,215,592	40.5
Tamaulipas	2,455,379	12,473,711	16.4
Tlaxcala	749,921	2,970,306	20.2
Veracruz	20,534,529	7,896,513	72.2
Yucatán	7,041,986	1,796,664	79.7
Zacatecas	2,686,972	6,926,641	27.9
Total general	178,480,387	181,225,316	49.6

Fuente: SRA. PROMUSAG. Base de datos 2005

El cuadro anterior muestra que en promedio y a nivel nacional, el 50% de la inversión se destina a Microrregiones, mientras que en las regiones más atrasadas se observa cierta consistencia con el lugar que ocupa la entidad según grado de marginación. A excepción de Baja California, que destinó el 100% de los recursos a Microrregiones.

En cuanto a las diez entidades que tienen mayor proporción de apoyos a Microrregiones son las que concentran el mayor número de indígenas que además registran altos grados de marginalidad.

**Cuadro 12**  
**Inversión por origen de la región 2006**

<b>Entidad</b>	<b>Microrregión</b>	<b>No Microrregión</b>	<b>% Microrregión</b>
Aguascalientes	1,110,261	2,044,130	35.2
Baja California	1,305,435		100.0
Baja California Sur	296,046	1,823,084	14.0
Campeche	9,383,692	5,824,407	61.7
Chiapas	25,408,716	1,594,938	94.1
Chihuahua	1,159,895	5,468,939	17.5
Coahuila	2,009,740	12,610,726	13.7
Colima		3,937,556	0.0
Distrito Federal		3,641,977	0.0
Durango	1,748,423	13,843,354	11.2
Guanajuato	3,218,565	18,175,746	15.0
Guerrero	19,559,621	3,862,646	83.5
Hidalgo	10,890,010	11,290,921	49.1
Jalisco	2,348,000	6,690,600	26.0
México	8,381,732	3,843,191	68.6
Michoacán	11,049,771	12,605,742	46.7
Morelos	4,349,890	17,139,810	20.2
Nayarit	299,715	5,661,056	5.0
Nuevo León	1,140,000	4,082,150	21.8
Oaxaca	28,503,920	10,000,370	74.0
Puebla	11,894,033	4,507,555	72.5
Querétaro	3,510,013	2,428,019	59.1
Quintana Roo	1,564,225	2,246,371	41.0
San Luis Potosí	4,912,348	8,669,383	36.2
Sinaloa	3,503,288	10,472,074	25.1
Sonora	890,000	16,850,655	5.0
Tabasco	5,800,522	9,373,067	38.2
Tamaulipas	1,597,097	13,027,431	10.9
Tlaxcala	1,603,425	7,756,411	17.1
Veracruz	14,212,753	8,688,693	62.1
Yucatán	4,719,843	1,683,306	73.7
Zacatecas	1,330,384	5,543,981	19.4
Total general	187,701,364	235,388,290	44.4

Fuente: SRA. PROMUSAG. Base de datos 2005

### 3.2 Nivel de cobertura del programa por rama productiva.

El propósito básico del PROMUSAG, es el de propiciar el fomento de actividades productivas entre las mujeres de los núcleos agrarios con niveles de pobreza patrimonial y con ello fortalecer las acciones de combate a la pobreza en el medio rural. Pobreza patrimonial significa que aquellos hogares en donde se recibieron menos de \$41.80 pesos diarios por persona en 2000,<sup>51</sup> condición que lleva a suponer que los proyectos deben tener un perfil realmente productivo, pero como el medio rural es precario, entonces la demanda se concentra en apoyos que no son estrictamente productivos. Un ejemplo de ello son los pecuarios que tienen más bien una función de ahorro.

**Cuadro 13**

Promusag 2005		
GIRO REAL	Proyectos	%
ACUICOLA	8	0.3
AGRICOLA	158	6.7
AGROINDUSTRIAL	22	0.9
APICOLA	11	0.5
ARTESANAL	43	1.8
AVICOLA	34	1.4
COMERCIALIZACION	371	15.8
CUNICOLA	12	0.5
EXTRACTIVAS	10	0.4
FORESTAL	3	0.1
MICROINDUSTRIA	179	7.6
PECUARIO	1374	58.6
SERVICIOS	121	5.2
Total general	2346	100

Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2005

En el cuadro anterior se puede observar, en primer lugar, que el 93.6% de los proyectos se concentran en cinco ramas de actividad económica: pecuarios (58.2%), comercialización (16.0%), microindustria (7.8%), agrícolas (6.5%) y servicios (5.1%). Por otro lado, la participación de las restantes siete ramas económicas en las que se encuentran los proyectos no alcanzan cada una el 2.0%, y que en conjunto no rebasan el 7.0%.

<sup>51</sup> Se refiere a familias cuyo ingreso personal es menor a un salario mínimo.



En el perfil de proyectos de 2005 sufrió algunos cambios en el 2006, como se observa en el siguiente cuadro.

**Cuadro 14**

<b>Número de proyectos apoyados por giro. PROMUSAG 2006</b>		
<b>Giro</b>	<b>proyectos</b>	<b>%</b>
ACUICOLA	11	0.4
AGRICOLA	173	6.5
AGROINDUSTRIAL	40	1.5
APICOLA	14	0.5
ARTESANAL	49	1.8
AVICOLA	39	1.5
COMERCIALIZACION	558	20.9
CUNICOLA	0	0.0
EXTRACTIVAS	2	0.1
FORESTAL	16	0.6
MICROINDUSTRIA	116	4.3
PECUARIO	1,418	53.0
SERVICIOS	192	7.2
Otros	48	1.8
<b>Total general</b>	<b>2,676</b>	<b>100.0</b>

Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2006

El análisis comparativo permite señalar que en el año 2005 los proyectos pertenecientes al sector pecuario representaban el 58.2%, mientras que en el 2006 bajaron relativamente poco, a 53.9%. Esta reducción es de poca importancia si se considera que en términos absolutos el número de proyectos pecuarios aumentó.

En conclusión se puede señalar que el proceso de reestructuración de los proyectos apoyados entre el 2005 y el 2006 pasan por una modificación en la orientación de los apoyos, ya que se produjeron cambios importantes en su composición, puesto que hubo una pérdida relativa de los proyectos agrícolas, pecuario y microindustriales y un aumento en los proyectos de servicios y comercio. La tendencia a aumentar los proyectos subsidiados puede afectar favorablemente el cumplimiento de metas en materia de mejoramiento de los niveles de bienestar de la población objetivo y en cierta medida podría tener algún impacto en los niveles de pobreza de este segmento de población ubicada en áreas rurales. Por el perfil de los proyectos, es

posible suponer que un porcentaje importante de ellos no son socialmente rentables pero juegan un papel de ahorro, como sucede con los proyectos pecuarios.

### **3.3 Cobertura alcanzada por municipio, núcleo de población y presencia e influencia de las organizaciones campesinas**

El Programa de apoyo orientado a las mujeres que habitan en núcleos agrarios del medio rural procurará privilegiar a las localidades identificadas en la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones.

De acuerdo a estimaciones de INEGI, la población femenina del país que cuenta con derechos agrarios alcanzaría a más de 660 mil personas las cuales estarían asentadas en comunidades, ejidos y localidades rurales de hasta 15,000 habitantes, que viven en forma precaria, en su mayoría desvinculadas de las políticas económicas y sociales, y marginadas a la vez de los avances tecnológicos que imprimen las sociedades modernas. Para lo cual se establecen mínimos de inversión en proyectos productivos aprobados. Este marco de referencia es la señal sobre la cual se realiza el análisis de la cobertura que alcanzaron los núcleos agrarios por municipio.

Como ya se mencionó, en México existen aproximadamente 31,586 núcleos agrarios, pero desafortunadamente en 2005 sólo se pudo apoyar 1,710 en 708 municipios. Hasta noviembre de 2006 se habían atendido 1,439 núcleos agrarios, y al cierre del ejercicio se habían beneficiado 2,550 núcleos agrarios en 801 municipios. En el 2005 existían entidades en las cuales el promedio de núcleos agrarios atendidos por Municipio rebasaban el promedio nacional. En el país, 18 municipios (56.3%) tenían más de 2.4 núcleos agrarios atendidos, es el caso de Baja California cuyos núcleos agrarios atendidos por Municipio fue de 10.5, Campeche 6, D. F. 5.8, Quintana Roo 6, Tabasco 5.5 y Tamaulipas con 4.6 núcleos agrarios atendidos por municipio, para mencionar a los más importantes.

Lo anterior, está representado en el siguiente cuadro con más detalle.

Cuadro 15

Municipios y núcleos agrarios atendidos en 2005 y 2006						
Entidad	Municipios atendidos		Núcleos agrarios atendidos		Núcleos agrarios atendidos por municipio	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Aguascalientes	4	9	18	16	4.5	1.78
Baja California	2	2	21	8	10.5	4.00
Baja California Sur	5	4	18	12	3.6	3.00
Campeche	8	11	48	68	6	6.18
Coahuila	15	19	61	60	4.1	3.16
Colima	9	8	11	17	1.2	2.13
Chiapas	59	59	161	121	2.7	2.05
Chihuahua	18	18	28	36	1.6	2.00
Distrito Federal	4	4	23	16	5.8	4.00
Durango	20	20	63	70	3.2	3.50
Guanajuato	25	33	56	98	2.2	2.97
Guerrero	40	46	109	112	2.7	2.43
Hidalgo	37	48	69	96	1.9	2.00
Jalisco	20	25	31	42	1.6	1.68
México	23	33	46	64	2	1.94
Michoacán	32	58	54	110	1.8	1.90
Morelos	26	29	57	87	2.2	3.00
Nayarit	14	13	42	31	3	2.38
Nuevo León	14	10	44	26	3.1	2.60
Oaxaca	71	90	148	156	2.1	1.73
Puebla	44	56	72	73	1.6	1.30
Querétaro	11	12	27	36	2.5	3.00
Quintana Roo	4	4	24	25	6	6.25
San Luís Potosí	15	27	36	58	2.4	2.15
Sinaloa	13	14	38	65	2.9	4.64
Sonora	17	25	40	88	2.4	3.52
Tabasco	8	15	44	95	5.5	6.33
Tamaulipas	13	17	60	53	4.6	3.12
Tlaxcala	17	26	25	42	1.5	1.62
Veracruz	71	61	147	97	2.1	1.59
Yucatán	30	27	42	32	1.4	1.19
Zacatecas	19	18	47	27	2.5	1.50
<b>Total general</b>	<b>708</b>	<b>841</b>	<b>1,710</b>	<b>1,937</b>	<b>2.4</b>	<b>2.30</b>

Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2005 y 2006

En el cuadro anterior, el algunas entidades los núcleos agrarios atendidos por municipio rebase a dos, resulta poco funcional porque hay entidades donde el número de núcleos es muy grande, lo que lleva a sugerir que la atención a estos debe dispersarse, a fin de beneficiar a más población objetivo. Tan sólo en los estados de: Veracruz, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca y Puebla, son entidades que concentran casi el 60% de los núcleos agrarios y que, con excepción de Chiapas y Durango, en donde la atención por municipio fue reducida en 2005.

Desafortunadamente entre 2005 y 2006 no se corrigieron los desequilibrios en la distribución de los apoyos por entidad. Sólo en Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo se reduce el número de núcleos agrarios atendidos, pero llama la atención que Veracruz, Chiapas y Oaxaca en donde el número de núcleos agrarios es importante, ya que han concentrado los apoyos en menos núcleos. No obstante, el fenómeno observado no es resultado de las decisiones del Comité que aprueba los proyectos, sino de la decisión de las organizaciones quienes son las que canalizan las solicitudes.

El desarrollo del Programa y su éxito tiene que ver con la participación activa y responsable de todas las mujeres involucradas, así como de las instituciones que operan el Programa y de las organizaciones en que se apoyan las mujeres.

Con la firma del ANC, las organizaciones firmantes consideraban que los programas de FAPPA y PROMUSAG contribuían a reducir los conflictos agrarios. Producto de negociaciones, las organizaciones firmantes aceptaron que el apoyo a los grupos de mujeres de los núcleos agrarios podía ser promovido, un 50% por organizaciones firmantes y otro 50% por organizaciones independientes no firmantes. Como el peso de las organizaciones es desequilibrado por entidad federativa, en el norte del país, el peso de las organizaciones es mayor que en las entidades del centro y sur del país, por tanto se acordó que el 50% sólo tiene representación nacional, y esto en general se cumple.

En este entorno es oportuno presentar los resultados sobre la presencia, el rol que desempeñan y la influencia de las Organizaciones Campesinas que firmaron el ANC, frente a las Organizaciones no firmantes e independientes.

La participación en el programa durante 2005 fue de 33 organizaciones firmantes y 1,120 no firmantes. En 2006 participaron 36 organizaciones firmantes y 1,153 organizaciones no firmantes e independientes. Resultado de la concentración de los apoyos, organizaciones firmantes e independientes redujeron su cobertura a nivel municipal.

**Cuadro 16**

Municipios apoyados según tipo de organización. PROMUSAG				
Tipo de organización	2005	%	2006	%
Firmantes	522	73.7	560	66.6
No firmantes	432	61.0	515	61.2
<b>Total municipios apoyados</b>	<b>708</b>		<b>841</b>	

Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2005 y 2006

Si bien a nivel municipal parece que firmantes y no firmantes tienen un peso equilibrado, por su número, sólo la CNC tiene presencia casi a nivel nacional junto a 11 organizaciones más que tienen un peso relativamente de importancia, tal como se muestra a continuación:

**Cuadro 17**

<b>Presencia por entidad de las organizaciones campesinas. 2005</b>	
<b>ORGANIZACION CAMPESINA</b>	<b>Entidades en que participa</b>
CCC	Chiapas, Coahuila, Durango, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, SLP, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas
CCI	Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nayarit, NL, Oaxaca, Querétaro, Q Roo, SLP, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán
CIOAC	Chiapas, Coahuila, D.F., Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas
CNC	Aguascalientes, BCS, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, NL, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Q Roo, SLP, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas
CONSUC	BC, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz
CNPA	Campeche, D.F., Durango, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Q Roo, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas
COUC Irys	Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, SLP, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán
FCM	Chiapas, Chihuahua, DF, Guerrero, Michoacán, Morelos y Yucatán
IDEM	Guerrero, Oaxaca,
UCD	Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas
UGOCM JL	Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sonora y Veracruz
UNTA	Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz
Total de organizaciones	1,280 organizaciones en 2005
Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2005	

Después de la CNC, se ubican la Central Campesina Independiente y la Central Campesina Cardenista quienes tienen mayor presencia en las entidades. Esta fuerza les permite ingresar un mayor número de proyectos. Sin embargo, existen 947 organizaciones independientes<sup>52</sup> que equilibran las demandas de las grandes organizaciones.

---

<sup>52</sup> Estas comprenden: Alianza Campesina Independiente, Alianza Campesina y Obrera, A.C., Alianza de Organizaciones Productivas del Norte de Oaxaca, A.C., Alianza Estatal Campesina, Alianza Mexicana Nacionalista, Alianza Nacional Campesina, Asociación de Mujeres Emprendedoras Sociales de Baja California Sur, Asociación Mexicana de Mujeres Organizadas en Red A.C., Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, Asociación Nacional del Sector Agropecuario y Campesino A.C., Asociación para el Mejoramiento de la Vida Rural de Coahuila, A.C., Asociación para el Mejoramiento de la Vida Rural de México, A.C., Asociación para el Desarrollo Integral de Comunidades y Colonias, Asociación Regional de Organizaciones de Mujeres Activas, Campesinos Agropecuarios Mexicanos de Productores Organizados, Central Campesina Cardenista Potosina, Central Campesina Independiente Asunción Márquez, Central de Organizaciones Campesinas y Populares, Central Independiente de Obreros, Agrícolas y Campesinos Democrática, Coalición de Trabajadores del Campo y la Ciudad, Codeci, Confederación Agrarista Mexicana, Confederación Nacional Campesina De Indígenas Y Productores Rurales, Confederación Nacional De Propietarios Rurales, Confederación Nacional Ganadera,. Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas De Tabasco, Consejo Indígena Chinanteco y Mazateco, A.C., Consejo De Productores Cañeros en Acción Rural A.C., Consejo Estatal Campesino De Oaxaca Emiliano Zapata, Consejo Indígena Permanente A.C., Consejo Nacional Agropecuario, Consejo Regional de la Sierra De Guerrero A.C., Consejo Supremo Hñá-Hñu, Consejo Supremo Maya, Convergencia de Organizaciones Democráticas, Coordinadora Estatal Campesina, Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras, Coordinadora Nacional Para El Desarrollo Rural, Coordinadora Nacional Plan de Ayala Movimiento Nacional, Copradies, Derechos Humanos de La Mujer Chinanteca, A.C., El Barzón-Unión, Enlace de Pueblos y Organizaciones Costeñas Autónomas A.C., Federación Estatal de Campesinos y Obreros A.C., Federación Estatal de Sociedades de Solidaridad Social Agustín Landeros Briones, Federación Nacional De Productores Agropecuarios, Forestales Y Pesquero A.C., Federación Nacional Tierra Fertil A.C., Fomento Campesino de la Cuenca y Sotavento A.C., Frente Campesino Independiente Emiliano Zapata, A.C., Frente Nacional Para La Defensa Del Campo Mexicano, Frente para la Defensa de La Mujer Campesina y Grupos Vulnerables, A.C., Frente Revolucionario de Campesinos y Trabajadores de México, Fundación Campesina Al Siglo XXI, Fundación Campesina De México (Cnc - Nabor Ojeda), Fundación Rigorberta Menchú Tum, Grupo Solidario Smayv A.C., Impulsora Campesina Por El Cambio A.C., Independiente, Independiente Celia Herrera, Instituto Para el Desarrollo de la Mixteca, Instituto para el Desarrollo de la Mixteca Oaxaqueña, Mosiv, Movimiento Agrario Indígena Zapatista, Movimiento Agrario Indígena Zapatista Región Tabasco A.C., Movimiento Independiente Comunitario Obrero Agropecuario, Nueva Alianza Campesina, A.C., Organismo de Productores Agropecuarios, Ganaderos y Acuícola Nacional A.C., Organización Campesina de la República Mexicana, Organización Nacional de Trabajadores Agrícolas, Organización Popular Indígena, Organización Social Campesina Independiente A.C., Productores Nacionales Avícolas y Ganaderos A.C., Red Campesina de Organizaciones Campesinas y Forestales, Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, A.C., Red Nacional de Mujeres Rurales, Red para el Desarrollo Rural Sustentable, Solidaridad Campesina Magisterial Verde A.C., Unidad Sureña Mexiquense, A.C., Unión Campesina Democrática - Margarito Fierros Tano, Unión Campesina Independiente de Derecho Del Indígena, A.C., Unión Campesina Indígena del Papaloapam, Unión de

La Confederación Nacional Campesina en el año 2005 tenía presencia en 29 entidades y en 2006 en 30 entidades, su peso territorial es significativo ya que operó en 160 municipios y 223 localidades, equivalente al 22.3% de los municipios y el 14.8% de las localidades del país. A esta organización se la considera como una de las más importantes del país. Por su parte, la Central Campesina Independiente cobra relevancia ya que tiene presencia en 23 entidades, sin embargo, su peso por municipio y localidad es menor, 63 municipios y 81 localidades, que significa una participación de 9.2% en municipios y 5.4% en localidades.

**Cuadro 18**

<b>Presencia de las organizaciones campesinas. 2006</b>						
<b>ORGANIZACION CAMPESINA</b>	<b>Número de entidades</b>	<b>no. de municipios en que participa</b>	<b>% del total</b>	<b>No. de localidades en que participa</b>	<b>% del total</b>	<b>proyectos apoyados</b>
Alianza Campesina Del Noroeste	6	16	1.9	20	1.0	20
Central Campesina Cardenista	17	38	4.5	52	2.6	63
Central Campesina Independiente	25	57	6.8	72	3.6	76
Central Independiente De Obreros, Agrícolas Y Campesinos A.C.	13	35	4.2	53	2.6	58
Coalición De Organizaciones Democráticas Urbanas Y Campesinas "Miguel Luna"	16	32	3.8	41	2.0	44
Confederación Nacional Campesina	30	134	15.9	184	9.2	216
Consejo Nacional De Sociedades Y Unidades De Campesinos Y Colonos	21	50	5.9	63	3.1	68
Coordinadora Nacional Del Plan De Ayala	14	39	4.6	50	2.5	54
Ignacio Irys	15	32	3.8	42	2.1	46
Unión Campesina Democrática	14	37	4.4	55	2.7	63
Unión General de Obreros Y Campesinos de México Jacinto López	20	56	6.7	78	3.9	94
Unión Nacional De Trabajadores Agrícolas	20	78	9.3	111	5.5	123
Otras organizaciones firmantes y no firmantes	77	426	50.7	560	27.9	650
Organizaciones Independientes	1,105	471	56.0	834	41.6	1,101
<b>Total</b>		<b>841 municipios en total</b>		<b>2,005 localidades en total</b>		

Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2006

Campesinos Oaxaqueños Productores de Café, A.C., Unión de Comunidades Campesinas de Michoacán, Unión de Sociedades de Producción Rural de Ri, Unión General de Obreros y Campesinos de los Estados de México Lázaro Cárdenas, Unión General de Obreros y Campesinos de México-Única, Unión General Obrera, Campesina y Popular "Coordinadora Nacional", Unión General Obrera, Campesina y Popular "Grupo Santa Cruz", Unión Nacional de Organizaciones Campesinas, Unión Nacional de Productores de Caña de Azúcar, Unión Nacional Integradora de Empresas Sociales y Económicas Solidarias A.C., Unión Nacional Integradora de Movimientos de Organizaciones Sociales y Solidarias A.C., Xi-Nich.



De las organizaciones firmantes del ANC que participaron durante el 2005, solamente obtuvieron el 46.4% de los proyectos y el resto fue a las organizaciones independientes. Por el contrario, en el 2006 la proporción se cambió, las organizaciones firmantes absorbieron el 58% de los proyectos aprobados y el resto fue a las organizaciones independientes.<sup>53</sup>

El que no se haya mantenido el equilibrio por entidad, municipios y/o localidades, obedece a la falta de respuesta de las organizaciones independientes y al aumento de la participación de las organizaciones firmantes, no obstante, sumando los proyectos presentados y apoyados el equilibrio que marcan las ROP se mantiene.

Cuadro 19  
Proyectos presentados y apoyados por año. Promusag

Tipo de organización	Presentados		Apoyados		Presentados		Apoyados	
	2005	%	2005	%	2006	%	2006	%
Firmantes	1,352	46.4	1,138	48.5	1,659	50.7	1,353	50.6
No firmantes	1,559	53.6	1,208	51.5	1610	49.3	1323	49.4
total	2,911	100	2,346	100	3,269	100	2,676	100

Fuente: SRA bases de datos Promusag 2005 y 2006

Como se puede observar en el cuadro anterior, la tendencia es a equilibrar proyectos propuestos y proyectos aprobados entre las organizaciones firmantes y no firmantes.

Cabe hacer notar que el rechazo de proyectos obedece a dos causas fundamentales, en primer lugar a que están mal presentados o no cumplen con los requisitos que establecen las ROP, en segundo lugar, y de mayor importancia, a la limitación de los recursos para apoyar a los grupos y organizaciones. Pero la experiencia que van adquiriendo las organizaciones explica la reducción de los rechazos. Tan sólo en el 2006 se rechazaron menos proyectos que en 2005, pese a que hubo un aumento de la demanda.

<sup>53</sup> Secretaría de la Reforma Agraria, (2003). Acuerdo Nacional para el campo por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentaria, 28 de abril de 2003, Palacio Nacional.

### **3.4 Proyectos solicitados y apoyados por giro**

El marco regulatorio de la política de subsidios para que las mujeres de los núcleos agrarios tengan acceso al financiamiento de proyectos productivos cuenta con resguardos y restricciones. Para que estos segmentos de población puedan participar en el Programa es requisito indispensable que habiten en núcleos agrarios del medio rural, que posean el perfil de la población objetivo, que cubran los requisitos que señalan las reglas de operación, que cumplan los criterios de distribución equitativa; amén del privilegio que deben tener los grupos agrarios que se encuentran asentados en localidades identificadas en la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones como Centros Estratégicos Comunitarios. Para ello es necesario tomar en cuenta todos estos elementos en la evaluación, ya que son parte de los componentes de la demanda, la cual por su naturaleza es siempre amplia y tiene que enfrentarse a una oferta de recursos escasos. Un paso importante en este sentido, fue la aprobación de la modificación a las ROP en abril de 2004, con la cual se lograron avances importantes en la instrumentación del Programa en la precisión de la población objetivo y, en particular, en la modificación al porcentaje de recursos autorizados para organizaciones firmantes del ANC (50.0%) y un porcentaje similar para las Organizaciones no firmantes.

Como se señalaba en el apartado 2.3, tanto en 2005 como en 2006 el apoyo a proyectos pecuarios fue dominante, aunque está en descenso.

**Cuadro 20**

<b>Número de proyectos PROMUSAG 2005</b>			
Giro	Aprobados	Rechazados	% de rechazados
ACUÍCOLA	8	4	33.3
AGRÍCOLA	158	59	27.2
AGROINDUSTRIAL	22	5	18.5
APÍCOLA	11	3	21.4
ARTESANAL	43	3	6.5
AVÍCOLA	34	16	32.0
COMERCIALIZACION	371	125	25.2
CUNÍCOLA	12	2	14.3
EXTRACTIVAS	10	0	0.0
FORESTAL	3	0	0.0
MICROINDUSTRIA	179	59	24.8
PECUARIO	1,374	473	25.6
SERVICIOS	121	30	19.9
<b>Total general</b>	<b>2,346</b>	<b>779</b>	<b>24.9</b>

Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2005

En el siguiente cuadro puede apreciarse que no hay elementos que expliquen por qué los proyectos avícolas cuyos requerimientos técnicos son mínimos, tienden a una proporción elevada de rechazo.

**Cuadro 21**

<b>Número de proyectos PROMUSAG 2006</b>			
Giro	Aprobados	Rechazados	% de rechazados
ACUICOLA	11	12	52.2
AGRICOLA	173	16	8.5
AGROINDUSTRIAL	40	6	13.0
APÍCOLA	14	1	6.7
ARTESANAL	49	3	5.8
AVICOLA	39	21	35.0
COMERCIALIZACION	558	35	5.9
CUNICOLA	0	0	0.0
EXTRACTIVAS	2	1	33.3
FORESTAL	16	1	5.9
MICROINDUSTRIA	116	3	2.5
PECUARIO	1418	426	23.1
SERVICIOS	192	12	5.9
otros	48	38	44.2
<b>Total general</b>	<b>2,676</b>	<b>575</b>	<b>17.7</b>

Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2006

Ahora bien, comparando los proyectos demandados, aprobados y rechazados entre 2005 y 2006, se observa un cambio en el comportamiento de rechazados, y esto le da un giro a la política del Programa. A pesar de que en los proyectos pecuarios la tasa de rechazo no se redujo significativamente, si fue el caso de los proyectos agrícolas, de comercialización y de servicios; pero además, el aumento de los proyectos pecuarios apoyados es menos que proporcional al incremento de los proyectos de comercialización y servicios. Esto significa que, aún cuando las presiones por proyectos de ahorro no productivos persistió entre 2005 y 2006 los apoyos que tienen el perfil de ser generadores de empleos e ingresos aumentó significativamente.

En el cuadro 22 y 23, se enlistan los proyectos apoyados durante el 2005 y 2006.

**Cuadro 22**  
**Apoyo promedio por tipo de proyecto. 2005**

<b>Tipo de proyecto</b>	<b>Num. de Proyectos</b>	<b>Monto</b>	<b>Inversión promedio</b>
Tiendas	164	21,959,170.63	133,897.38
Panaderías	39	5,615,787.44	143,994.55
Preparación de Alimentos	38	5,330,961.39	140,288.46
Ropa y Calzado	49	5,670,702.96	115,728.63
Pollo y Gallinas	26	3,774,407.41	145,169.52
Otras aves	15	2,294,427.51	152,961.83
Porcicola	229	35,602,897.67	155,471.17
Bovinos	662	104,215,211.76	157,424.79
Tortillería y Molinos	52	7,903,530.94	151,990.98
Comercialización	110	16,235,620.93	147,596.55
Cabras y Borregos	448	72,280,876.34	161,341.24
Apicola	11	1,585,570.05	144,142.73
Acuícola	7	1,176,395.00	168,056.43
Otros pecuarios	21	2,972,621.32	141,553.40
Artesanías	67	10,866,022.31	162,179.44
Servicios	79	11,379,596.29	144,045.52
Invernaderos	130	21,399,650.51	164,612.70
Granos Básicos	56	7,727,765.99	137,995.82
Maq. Agrícola y Eq. de transporte	2	360,000.00	180,000.00
Confección	73	10,694,302.38	146,497.29
Frutícola	23	3,722,887.63	161,864.68
Mat. de Construcción	1	180,000.00	180,000.00
Otros	44	6,757,296.80	153,574.93
<b>Total general</b>	<b>2346</b>	<b>359,705,703.26</b>	<b>153,327.24</b>

Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2005

**Cuadro 23**

<b>Apoyo promedio por tipo de proyecto PROMUSAG 2006</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Número de proyectos</b>	<b>Monto</b>	<b>Inversión promedio</b>
Tiendas	169	23,526,413.72	139,209.55
Panaderías	36	5,629,343.49	156,370.65
Preparación de Alimentos	54	7,172,632.52	132,826.53
Ropa y calzado	71	10,796,522.11	152,063.69
Pollos y Gallinas	46	7,512,068.19	163,305.83
Otras aves	21	3,234,038.00	154,001.81
Porcícola	159	25,107,913.00	157,911.40
Bovinos	704	116,644,248.88	165,687.85
Tortillería y molinos	66	10,113,842.38	153,240.04
Comercialización	157	22,639,144.38	144,198.37
Cabras y borregos	480	78,631,328.66	163,815.27
Apicultura	15	2,427,704.55	161,846.97
Pesca y acuicultura	13	2,189,641.47	168,433.96
Otros pecuarios	43	7,259,575.50	168,827.34
Artesanías	53	8,437,088.22	159,190.34
Servicios	125	18,969,127.20	151,753.02
Invernaderos	95	15,244,372.18	160,467.08
Agroindustria	124	19,061,944.59	153,725.36
Maq. Agrícola y Eq. De transporte	7	1,130,600.00	161,514.29
Confección	81	12,698,916.47	156,776.75
Fructícolas	33	5,074,695.00	153,778.64
Materiales de construcción	5	897,950.00	179,590.00
Otros	119	18,690,543.82	157,063.39
<b>Total</b>	<b>2,676</b>	<b>423,089,654.33</b>	<b>139,209.55</b>

Fuente: SRA bases de datos 2006

De los cuadros anteriores, puede observarse que continúa predominando el apoyo a proyectos pecuarios, en 2006 el 44% de los proyectos eran de bovinos y ovinos.

### 3.5 Beneficiarias solicitantes y apoyadas.

Durante el proceso de implantación del Programa, la tendencia hacia el incremento del número de beneficiarias es casi una constante, lo cual se refleja en el comportamiento del número de mujeres apoyadas con subsidios para emprender proyectos productivos.

**Cuadro 24**

**Beneficiarias solicitantes y apoyadas. PROMUSAG 2005**

ENTIDAD	Apoyadas	No apoyadas	Tasa de aceptación
Aguascalientes	151	38	79.9
Baja California	167	7	96.0
Baja California Sur	164	3	98.2
Campeche	580	109	84.2
Chiapas	2,120	195	91.6
Chihuahua	399	203	66.3
Coahuila	453	61	88.1
Colima	231	49	82.5
Distrito Federal	535	104	83.7
Durango	690	218	76.0
Guanajuato	1,036	218	82.6
Guerrero	1,450	268	84.4
Hidalgo	916	318	74.2
Jalisco	364	217	62.7
México	511	453	53.0
Michoacán	685	210	76.5
Morelos	646	0	100.0
Nayarit	364	105	77.6
Nuevo León	383	70	84.5
Oaxaca	1,792	1,691	51.4
Puebla	808	290	73.6
Querétaro	227	187	54.8
Quintana Roo	229	21	91.6
San Luis Potosí	335	302	52.6
Sinaloa	460	12	97.5
Sonora	351	227	60.7
Tabasco	442	97	82.0
Tamaulipas	838	63	93.0
Tlaxcala	207	226	47.8
Veracruz	1,577	491	76.3
Yucatán	518	33	94.0
Zacatecas	520	159	76.6
<b>Total general</b>	<b>20,149</b>	<b>6,645</b>	<b>75.2</b>

Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2005

En el cuadro anterior puede apreciarse que en el año 2006, el número de beneficiarias llegó a 23,445, cifra superior a la registrada en 2005 que fue de 18,310. Esto implica un incremento de 5,135 beneficiarias en un año.

La tasa de aceptación de proyectos es muy desigual, la única entidad que tiene una tasa reducida de rechazo es Chiapas, seguramente por una decisión de política de no aumentar tensiones.

Respecto a la distribución del número de beneficiarias por entidad es muy desigual tanto en 2005 como en 2006, aunque en 2006 se observa una mejora en la asignación de las beneficiarias en algunas entidades con altos niveles de marginalidad. En 2006, 23,445 mujeres presentaron solicitudes de subsidio para emprender una actividad productiva y fueron aceptadas el 99.3%, una proporción mayor a la aceptada en 2005.

Cuadro 25

Beneficiarias Apoyadas. PROMUSAG 2006	
ENTIDAD	Beneficiarias
Aguascalientes	147
Baja California	62
Baja California Sur	104
Campeche	866
Coahuila	735
Colima	193
Chiapas	1,599
Chihuahua	359
Distrito Federal	179
Durango	820
Guanajuato	1,211
Guerrero	1,295
Hidalgo	1,258
Jalisco	437
México	664
Michoacán	1,362
Morelos	1,142
Nayarit	305
Nuevo León	265
Oaxaca	2,101
Puebla	916
Querétaro	302
Quintana Roo	189
San Luis Potosí	700
Sinaloa	709
Sonora	975
Tabasco	1,024
Tamaulipas	785
Tlaxcala	531
Veracruz	1,338
Yucatán	345
Zacatecas	364
<b>Total general</b>	<b>23,282</b>

Fuente: SRA base de datos Promusag 2006

Existen dos entidades, Oaxaca y Veracruz, que presentaron juntas solicitud de apoyo para 3,439 mujeres, esto es, 14.7% del total. En tanto que Tlaxcala ha sido una de las entidades más castigadas, seguramente sea porque se trata de una entidad pequeña con apenas 8,456 mujeres sujetos de derecho con parcela, que representa apenas el 1.4% del total de mujeres de derecho con parcela en el país. Pero de las entidades en donde se observa un desequilibrio es en Chiapas, dado que se



apoyaron a 1,599 mujeres y hay 29,680 mujeres sujetos de derecho con parcela, en tanto que en Veracruz se apoyaron 1,338 mujeres con 65,865 mujeres sujetos de derecho con parcela. Es decir, proporcionalmente en Chiapas se apoyaron 5.4% de las mujeres y en Veracruz al 2.03%. El estado de México es el que más mujeres sujetos de derecho con parcela tiene, 85,802 y sólo apoyaron a 664. Lo anterior indica una participación desequilibrada de las organizaciones por entidad. Pero a final de cuentas, estos resultados comparados con los de 2005 denotan incrementos importantes en cuanto número de beneficiarias.

Por otra parte, en 16 entidades, entre las que se encuentran Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, DF, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México y Michoacán, fueron aceptadas la mayor proporción de mujeres que entregaron solicitudes para emprender proyectos productivos, juntas representan al 50.0% de las entidades, cuyo número de beneficiarias representan cerca del 40.0% del total nacional de beneficiarias. Este hecho es importante destacar porque en 2005 las mismas 16 entidades donde las beneficiarias presentaron solicitudes fueron rechazadas en un alto porcentaje; lo que representa un 40.2% de no apoyadas. En el 2006, además de haberse incrementado el número de beneficiarias, se logró reducir sustancialmente el número de los no apoyados, lo que en gran medida favorece a los núcleos agrarios marginales que se encuentran en esas entidades.

Además de Oaxaca y Veracruz, en Puebla, Sonora y Tabasco se contrajeron los apoyos, aunque la proporción de apoyadas es similar, es decir, el apoyo a mujeres sujetos de derechos con parcela es desproporcional. Por ejemplo, en Puebla apoyan a 916 mujeres y cuenta con 46,751 mujeres sujetos de derechos, en Sonora apoyan 975 mujeres y hay 8,128 sujetos de derechos, en tanto que en Tabasco apoyaron a 1,024 mujeres y tienen 30,415 mujeres sujetos de derechos.

### **3.6 Cumplimiento de metas físicas y financieras.**

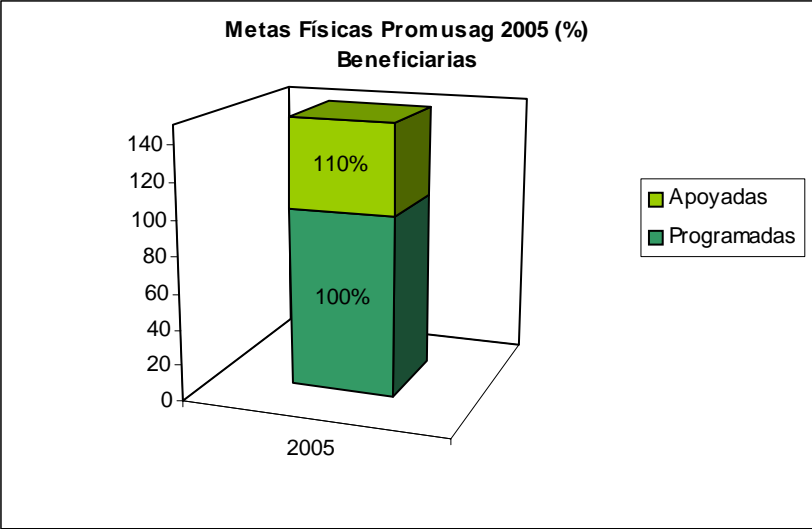
Para evaluar el cumplimiento de metas físicas y financieras debe establecerse un plan de acción en condiciones óptimas de un Plan Operativo Anual y un monto programado por año.

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el presupuesto programado para PROMUSAG en 2005 fue de 495 millones de pesos, que representó el 10.2% del presupuesto total para la Secretaría de la Reforma Agraria; para 2006 este aumentó a 500 millones de pesos, incremento que apenas representó el 1.01%.

Pero el Programa no se vio tan afectado en este período a pesar de la disminución en el presupuesto para la SRA que pasó de 4,856.15 millones de pesos en 2005 a 4,445.34 millones de pesos en 2006, es decir se redujo -8.46% en un sólo año afectando a casi todas las actividades de la SRA, sin embargo, el PROMUSAG y la Procuraduría Agraria tuvieron aumentos en su presupuesto.

El Programa planteó metas financieras pero no metas físicas, debido a que el número de beneficiarias depende del tamaño de los grupos que postulen y de la aprobación de sus proyectos, de ahí que lo planeado sea igual a lo aprobado, sin embargo, hay desajustes en el proceso de convocatoria.

**Gráfico 1**

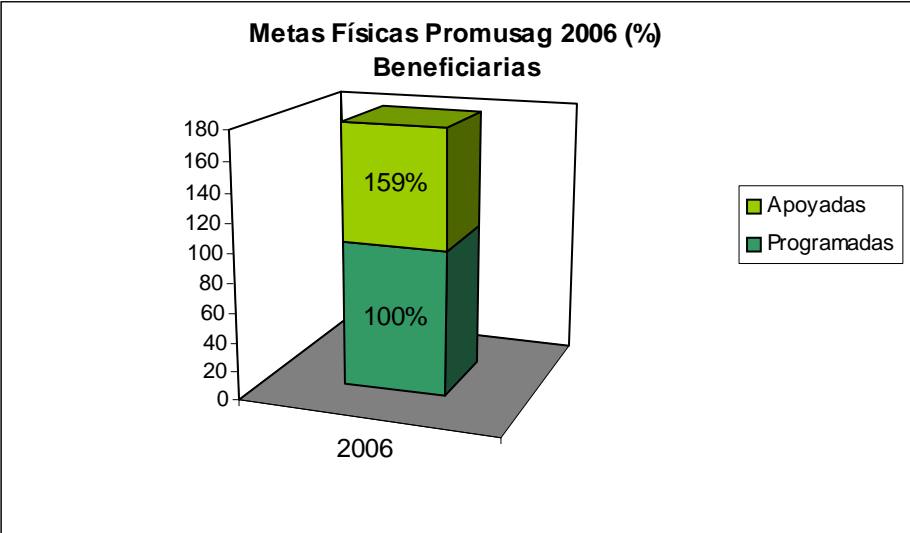


Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2005

En relación a las mujeres rezagadas, el Programa cumplió en 110% las metas físicas desde la perspectiva de beneficiarias, ocasionando que en términos físicos y financieros, en 2005 se produjo un rezago, ya que únicamente a 20,149 de ellas se les aprobaron sus proyectos, pero sólo el 91% recibieron recursos y quedaron rezagadas el 9% de ellas para el año 2006.

Mientras que en el 2006 se cumplieron las metas de población aprobada y se superaron en 159%. En este sentido, a 23,282 mujeres beneficiarias se les aprobaron los proyectos pero, por razones de demanda<sup>54</sup> sólo estaban aprobados y en trámite el ejercicio, esta cifra incluye las rezagadas de 2005.

**Gráfico 2**

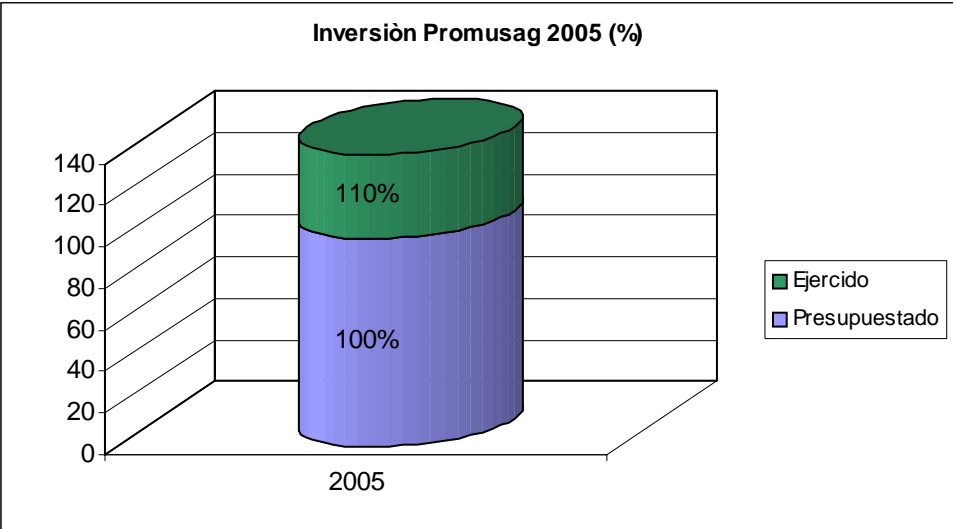


Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2006

<sup>54</sup> Las organizaciones continuaron presionando hasta los últimos días de diciembre para que les aprobaran proyectos.

Respecto a los recursos presupuestales de 2005, quedó pendiente el apoyo al 9% de las beneficiarias, que significó 32.1 millones de pesos que corrieron a cargo del presupuesto de 2006, no obstante se cumplieron las metas financieras en 110% de lo planeado para el ejercicio 2005.

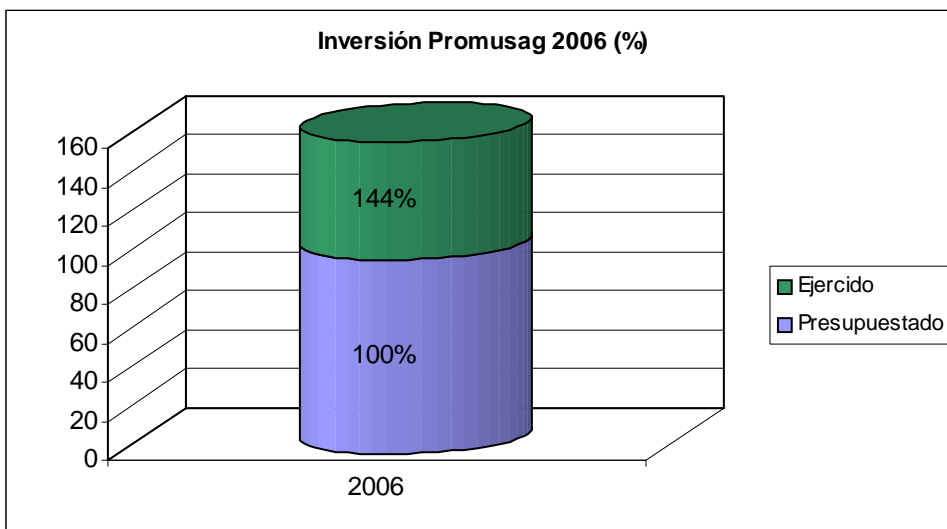
Gráfico 3



Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2005

En cuanto al cumplimiento de las metas financieras para 2006, puede analizarse desde diferentes ópticas. Lo ejercido excede en 144% a lo presupuestado, pero aquí hay un ajuste. Tradicionalmente, desde la creación del Programa quedan proyectos rezagados de un año a otro. Es el caso del presupuesto aprobado que, aun cuando es superior a lo planeado, sólo se pudo ejercer el 91% incluyendo al rezago de 2005 y quedó 9% de los recursos de 2006 sin asignar por falta de tiempo, pero ya comprometidos y tendrán que ejercerse en 2007.

Gráfico 4



Fuente: SRA base de datos PROMUSAG 2006

Los desajustes en el ejercicio están asociados a dos factores, uno ya señalado, a los tiempos de entrega de los proyectos por parte de las organizaciones, y otro que es el más importante, a los tiempos de aprobación del presupuesto por parte de las autoridades correspondientes. Quedando pendiente por resolver en las *cámaras* los techos presupuestales para no mantener en la incertidumbre a la Secretaría de la Reforma Agraria sobre el ejercicio del presupuesto anual.

### 3.7 Análisis costo-beneficio del programa.

El análisis del costo beneficio lo relacionaremos fundamentalmente en términos de lo que cuesta hacer llegar los recursos a las beneficiarias, la razón se debe a que en el Programa existe el principio de orientar los recursos de manera prioritaria a la población objetivo y en menor medida a la gestión.

Las reglas de operación establecen que los gastos de operación no podrán exceder el 3%, desafortunadamente, los registros en el Presupuesto de Egresos de la Federación no señala los gasto de operación de la Secretaría, pero además, las delegaciones estatales de la SRA llevan a cabo diversas actividades que haría imposible separar los gastos de operación.

No obstante, a partir del registro de los gastos de operación de 2005 se hicieron algunos cálculos para poder estimar el costo-beneficio del programa entre la población beneficiaria.<sup>55</sup> De acuerdo con las formas de cálculo hechas para estimar el monto de los gastos de operación del Programa no se puede afirmar si una entidad tuvo mayores o menores gastos de operación, pero a partir de los proyectos apoyados y la distribución de la inversión por entidad podría hacerse una estimación aproximada del costo de operación. Según el PEF, la inversión se distribuyó de la siguiente manera entre 2005 y 2006.

**Cuadro 26**

Presupuesto de Egresos para la Secretaría de la Reforma Agraria				
Concepto	2005 Millones	%	2006 Millones	%
Total	4,856.2	100.0	4,445.3	100.0
Conflictos agrarios de atención inmediata	990.0	20.4	913.3	20.5
Digitalización Archivo general Agrario	34.6	0.7	25.4	0.6
Fomento y organización agraria	222.8	4.6	215.1	4.8
FAPPA	396.0	8.2	302.7	6.8
Fondo de tierras	325.9	6.7	250.0	5.6
Gastos Operativos de la SRA, Órgano y entidades coordinadas	764.7	15.7	704.4	15.8
Joven Emprendedor Rural	118.8	2.4	50.0	1.1
Modernización Catastro Rural	62.8	1.3	65.3	1.5
Obligaciones Jurídicas	-	0.0	-	0.0
PROCEDE	500.7	10.3	426.7	9.6
Procuraduría Agraria	524.9	10.8	609.8	13.7
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	495.0	10.2	500.0	11.2
Registro Agrario Nacional	420.1	8.7	382.6	8.6

Fuente: Presupuesto de Egresos de la federación. 2005 y 2006

<sup>55</sup>Para estimar el costo-beneficio, y el costo de operación del programa se realizaron las siguientes operaciones: Se tomó el gasto de operación total de PROMUSAG y este se distribuyó de acuerdo con el peso del número de proyectos aprobados del programa por entidad. En el caso de los gastos de operación del 2006, se partió del supuesto de que se aplicó el 3% del presupuesto total que marcan las ROP y se distribuyó en función de los proyectos aprobados por entidad, con la misma lógica que en 2005.

Aunque los gastos de operación de la Secretaría exceden el 10%, no es un parámetro sobre su comportamiento pues incluye otros gastos<sup>56</sup> que no son estrictamente de operación.

Según registros de la SRA, en 2005 se aprobaron \$9,958,411.05 para gastos de operación de PROMUSAG, pero se ejercieron \$9,394,265.12, si suponemos que estos se distribuyeron según el trámite de aprobación de proyectos, los gastos de operación estimados por entidad fueron los siguientes.

---

<sup>56</sup> Los otros renglones que están incluidos en los gastos de operación, órgano y entidades coordinadas, comprende capacitación, evaluación externa, diagnósticos aleatorios, etc.

**Cuadro 27**

Gastos de Operación estimados según proyectos apoyados por entidad		
ESTADO	Gastos de Operación	%
Aguascalientes	96,105.01	1.0
Baja California	132,144.39	1.4
Baja California Sur	104,113.77	1.1
Campeche	244,266.91	2.6
Chiapas	852,932.00	9.1
Chihuahua	176,192.53	1.9
Coahuila	256,280.04	2.7
Colima	148,161.90	1.6
Distrito Federal	264,288.79	2.8
Durango	360,393.80	3.8
Guanajuato	440,481.31	4.7
Guerrero	712,778.85	7.6
Hidalgo	408,446.31	4.3
Jalisco	228,249.41	2.4
México	212,231.91	2.3
Michoacán	288,315.04	3.1
Morelos	304,332.54	3.2
Nayarit	184,201.28	2.0
Nuevo León	188,205.65	2.0
Oaxaca	780,853.24	8.3
Puebla	372,406.93	4.0
Querétaro	128,140.02	1.4
Quintana Roo	132,144.39	1.4
San Luis Potosí	156,170.65	1.7
Sinaloa	204,223.15	2.2
Sonora	164,179.40	1.7
Tabasco	188,205.65	2.0
Tamaulipas	400,437.56	4.3
Tlaxcala	108,118.14	1.2
Veracruz	688,752.60	7.3
Yucatán	216,236.28	2.3
Zacatecas	252,275.66	2.7
Total general	9,394,265.12	100.0

Fuente: estimación propia en base al registro nacional de PROMUSAG

Ahora bien, si se parte del supuesto de que el trámite de aprobación de proyectos demanda un gasto, entonces los gastos de operación se distribuirían en esa proporción. Con esta lógica, las entidades que mayores gastos de operación absorben son las más beneficiadas, Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Distribuyendo los



gastos de operación según tres componentes, proyectos, beneficiarios e inversión, podemos encontrar el costo-beneficio por entidad.

**Cuadro 28**

<b>Costo-beneficio por inversión por entidad</b>	
<b>ESTADO</b>	<b>Pesos gastados por inversión</b>
Aguascalientes	0.030
Baja California	0.101
Baja California Sur	0.049
Campeche	0.016
Chiapas	0.032
Chihuahua	0.027
Coahuila	0.018
Colima	0.038
Distrito Federal	0.073
Durango	0.023
Guanajuato	0.021
Guerrero	0.030
Hidalgo	0.018
Jalisco	0.025
México	0.017
Michoacán	0.012
Morelos	0.014
Nayarit	0.031
Nuevo León	0.036
Oaxaca	0.020
Puebla	0.023
Querétaro	0.022
Quintana Roo	0.035
San Luis Potosí	0.011
Sinaloa	0.015
Sonora	0.009
Tabasco	0.012
Tamaulipas	0.027
Tlaxcala	0.012
Veracruz	0.030
Yucatán	0.034
Zacatecas	0.037
Total general	0.022

Fuente: Cálculos en base a registros de PROMUSAG. 2005

Como se puede ver en el cuadro anterior, el costo-beneficio por cada peso invertido es muy bajo, 2.2 centavos por cada pesos en promedio nacional, pero aun con los

estimados por entidad, el costo-beneficio es alto, en el sentido de que el gasto es muy reducido para la inversión realizada y la población beneficiaria.

Desafortunadamente no se cuenta con información desagregada para 2006, pero tomando en cuenta que el programa se apega a lo dispuesto en las reglas de operación de no excederse en el 3% del presupuesto total para gastos de operación, si el presupuesto ejercido en 2006 fue de \$423,089,654.30, se estima que los gastos de operación fueron de \$12,692,654.63 para el año señalado. En estas condiciones, el costo-beneficio para el 2006 fue de 3 centavos por peso invertido, 8 centésimas más que en 2005, pero si la tasa de inflación fue de 5% aproximadamente en 2006, los ocho céntimos no son significativos.

### **3.8 Principales problemas operativos en la instrumentación del programa.**

Los problemas que presenta la operación del Programa son diversos y cambian según la óptica del entrevistado.

En el caso de los funcionarios, la opinión varía mucho. Hay una coincidencia entre los funcionarios estatales, y está relacionado a que las organizaciones firmantes tienen un gran poder que direcciona los recursos y reduce la posibilidad de negociación de las organizaciones independientes en algunas entidades.

Otro problema que identifican los funcionarios es que no hay suficientes recursos para darle seguimiento a los proyectos, sobre todo para constatar que se ejercieron correctamente los recursos.

Adicionalmente, señalan que es una limitante que los proyectos se aprueben centralmente pues las negociaciones se producen en la SRA, entre los directivos del Programa y los representantes de las organizaciones, cuando es en la entidad donde se conoce la influencia y comportamiento de estas entre sus agremiados.

Dejan de lado a las representaciones estatales, los delegados estatales de la SRA sólo reciben el papeleo de los proyectos y la aprobación de estos está a cargo de un técnico independiente o de alguna organización campesina, sin ninguna ingerencia para calificar al técnico.

Algunos funcionarios y responsables de proyecto señalaron en entrevistas abiertas que algunas veces los funcionarios municipales o del gobierno estatal se benefician por encima de la población objetivo, además que el dinero se desvía de su propósito: o se queda el representante con el dinero o algunas beneficiarias no reciben el recurso, aunque esto no lo pueden probar.

La posibilidad de que se cumplan con los objetivos del Programa, que esté correctamente focalizada la población y que no se produzcan excesos en el manejo de los recursos por parte de los beneficiarios, está asociada a la posibilidad de que la SRA tenga elementos para dar seguimiento a los programas que opera, no sólo PROMUSAG.

Es necesario considerar varios aspectos que resaltan a la vista en su relación con las beneficiarias, es decir, la relación del programa con los grupos, más que con las organizaciones. Entre estos, podemos encontrar:

- El proceso de presentación del proyecto: los medios por los que se enteró. No necesariamente hay que pertenecer a una organización para tener acceso a la información del programa.
- Es importante contar con gente capacitada.
- Tiempo de presentación y aprobación del proyecto: debido a la tardanza en algunas ocasiones dan lugar a proyectos rezagados.
- Tiempo de espera para ver beneficios: apenas el 8% de las beneficiarias de 2006 le han entregado los recursos.

La conclusión más importante es que, en el nivel en que se analice la operación del Programa, desde la perspectiva de la operación, los funcionarios se apegan a lo que marcan las reglas de operación.

En principio habrá que señalar que, según los registros del Programa, casi toda la población beneficiaria proviene de núcleos agrarios, sólo en Colima, Michoacán y Distrito Federal no se registra si la población beneficiaria proviene o no de núcleos agrarios, afortunadamente es la minoría.

El manejo de los recursos es el adecuado. Por destino, a nivel nacional el 50% va a organizaciones firmantes y el otro 50% a organizaciones independientes, no más del 3% va a gastos de operación.

La restricción de que la población beneficiaria viva en núcleos agrarios se cumple; si vive en Microrregiones, lo cual es un requisito complementario, se cumple parcialmente, pero esto no es una contradicción pues este requisito se marca como preferentemente.

Las restricciones se observan en la operación del gasto social, no sólo por lo que señalan los funcionarios sino por la forma en cómo se distribuye el gasto entre organizaciones firmantes y no firmantes por entidad. La conclusión es que los recursos se asignan con criterios muy limitados, pues no hay una relación directa entre marginalidad, por ejemplo, y recursos asignados. Chiapas se ha visto permanentemente más beneficiado que Oaxaca o Veracruz, que cuentan con más población objetivo.

Hay una ausencia de reglamentación en cuanto a la distribución de los recursos por entidad, además, en la operación no se plantean mecanismos de seguimiento de los proyectos, resultado de la falta de recursos del Programa y de la Secretaría. Esto implica una cobertura limitada, resultado de la disponibilidad de recursos.

Seguramente por razones de demanda una proporción muy importante de los recursos se destina a la compra de ganado bovino, como proyecto productivo, y sumados ganado menor y mayor los proyectos pecuarios son dominantes, sin mediar el criterio de diagnóstico en relación a características de las beneficiarias, entorno geográfico, o infraestructura.

Las recomendaciones tienen dos propósitos: limitar las formas de operación y orientar la demanda de apoyo.

Ante el papel que juegan las diferentes organizaciones en relación a la asignación de recursos, la recomendación sería fijar criterios de asignación de recursos por entidad para reducir las negociaciones con organizaciones.

Una recomendación adicional es que los operadores sean las representaciones estatales y que se negocien ingresos adicionales para la operación del Programa y el seguimiento de los proyectos a fin de no dejar en libertad a las organizaciones firmantes e independientes en el ejercicio de los recursos.

Ante el predominio de un tipo de proyectos, o grupos de beneficiarias de tamaño diverso para proyectos que no tienen condiciones de absorber a todas las beneficiarias, el Comité Estatal de Desarrollo Agropecuario, CEDA, debe identificar la potencialidad económica de las regiones en cada entidad y establecer líneas de proyectos sin posibilidades de apoyo para que los demandantes orienten sus proyectos.

Los CEDA en cada entidad deberían definir posibles líneas de apoyo con viabilidad, por ejemplo, si en un núcleo agrario se propone poner o una tortillería o una tienda, los CEDA deberían tener un registro básico por núcleo agrario de los apoyos otorgados en el pasado para ver si no hay un exceso de demanda por el mismo tipo de proyecto.

Por último, es muy importante establecer criterios para el tamaño de los grupos. En este sentido, los proyectos de tiendas no deben contar con más de 3 beneficiarios, lo mismo para tortillerías, no más de 3, a fin de evitar que en grupos de beneficiarios grandes una de ellas se quede con el proyecto.

## CAPÍTULO IV. EVALUACIÓN DE OPERACIÓN DEL PROMUSAG.

Parte de la lógica en el comportamiento del proyecto se encuentra asociado a factores internos como la organización que deriva en aspectos de operación, que es el propósito de este apartado.

### 4.1. Comportamiento del grupo

Los grupos requeridos para el trámite del proyecto tienen que resolver dos cuestiones:

- La figura legal que van a adoptar, y
- El tamaño del grupo.

Las formas de organización para el trabajo son elementos centrales para definir su éxito. Seguramente por la falta de costumbre o de quehacer de organizador de las mujeres, el tipo de organización dominante es el grupo de trabajo. Ver cuadro siguiente:

**Cuadro 29**

Figura legal que constituyeron		
Figura	Frecuencia	%
Grupo de trabajo	425.0	63.7
Sociedad cooperativa	121	18.1
Sociedad de Producción Rural	30	4.5
Asociación Civil	5	0.7
No sabe	77	11.5
Total	658	98.7
No sabe/No contestó	9	1.3
<b>Total</b>	<b>667</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta a beneficiarios de PROMUSAG de 2005.  
Levantada en Noviembre de 2006

El grupo de trabajo tiene limitaciones, pues además de que no puede hacer otros trámites de apoyo, su permanencia es muy espuria si el grupo no trabaja de forma conjunta.

Por otra parte, las reglas de operación señalan que los requisitos son mínimos, entre los que destacan el de pertenecer a un núcleo agrario, tener condiciones de pobreza patrimonial, sin que sea indispensable ser o no poseedoras de algún predio.

Para aprobar el proyecto, se requiere que el grupo tenga por lo menos tres beneficiarias y máximo doce. El apoyo no puede exceder los \$180,000.00 de los cuales se descontarán \$5,400.00 para el pago de la elaboración del proyecto y \$12,600.00 de apoyo técnico.

Es de hacer notar, que para el 2005 -del total de encuestadas- el 100% informó vivir en núcleos agrarios, mientras que el 67% no posee un predio. Del total que posee un predio, el 84% tiene tierras ejidales y comunales y el 16% restante posee un predio privado, lo que significa que éstas últimas, no podrían ser población objetivo de FAPPA.

**Cuadro 30**

<b>Tamaño del predio</b>		
	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
0.1 a 4.0	97	46.19
4.1 a 10.0	65	30.95
10.1 y más	48	22.86
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Evaluación externa Promusag 2006

Aunque hay beneficiarias con predios pequeños, el 22% posee predios que van de 10 a 60 hectáreas. Además de pertenecer a un núcleo agrario, como organización demandante, el tamaño del grupo deberá ser entre 3 y 12 socias. De acuerdo a la muestra, hay un rango que no cumple con las reglas, tal como lo indica el siguiente cuadro:

**Cuadro 31**

<b>Con cuantos se inició el grupo</b>		
<b>Tamaño</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Hasta 2	3	0.4
De 4 a 12	621	93.1
De 15 a 30	14	2.1
No/c, No/S	29	4.3
<b>Total</b>	<b>667</b>	<b>100.0</b>
Fuente:		

Afortunadamente los grupos mal focalizados son los menos, pero aunque no sea significativo, no debería presentarse ningún caso. Hay grupos con 30 socias y ninguna de las beneficiarias entrevistadas sabía cuánto les habían dado.

**Cuadro 32**

<b>Con cuantas socias trabaja actualmente el grupo 2005</b>		
<b>Tamaño</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
1 a 3	25	3.75
4 a 12	602	90.25
mas de 13	6	0.90
<b>Total</b>	<b>633</b>	<b>94.90</b>
NC/NS	34	5.10
<b>Total</b>	<b>667</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Evaluación Externa PROMUSAG, 2006.

Pero si el grupo había iniciado con 3 socias y más, a la vuelta de un año, la proporción de las que trabajan en grupos menores a tres aumentó significativamente, lo que supone que hay deserción en los grupos.

<b>Cuadro 33</b>		
<b>Número de socias con que inició el proyecto</b>		
<b>Socias</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
1	1	0.5
4	1	0.5
5	3	1.6
6	11	5.7
7	9	4.7
8	15	7.8
9	54	28.1
10	43	22.4
11	12	6.3
12	36	18.8
16	1	0.5
17	1	0.5
18	1	0.5
30	1	0.5
Subtotal	189	98.4
Sin respuesta	3	1.6
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Evaluación externa Promusag. Responsable de grupo 2006



Lo anterior implica que desde la instalación del proyecto, si bien algunas de las socias han desertado, el saldo neto representa el retiro de una socia.

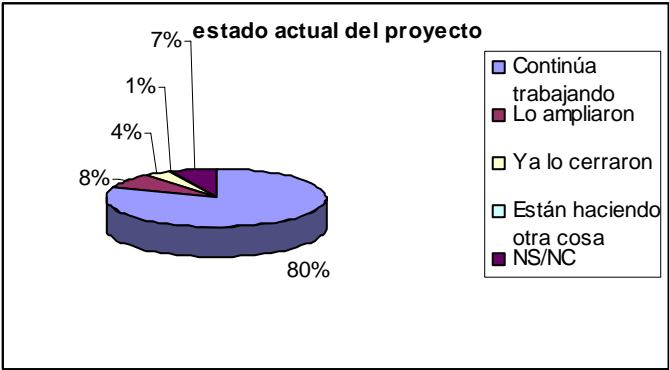
Ahora bien, a diferencia de otros programas, en PROMUSAG hay un predominio de proyectos donde las beneficiarias trabajan juntas (59%) la proporción de proyectos donde hay poca participación es muy reducida (con casi el 5% de los proyectos), según señalan las responsables de los proyectos.

<b>Cuadro 34</b>		
<b>Como se organizan para trabajar en el proyecto</b>		
	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Todas participan	113	58.85
Cada quien trabaja por su cuenta	63	32.81
Solo unos participan	9	4.69
Subtotal	185	96.35
Sin respuesta	7	3.65
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Evaluación externa Promusag. Responsable de grupo 2006

La baja respuesta de poca participación y el perfil de los proyectos apoyados en 2005, explica que el 81% de los proyectos siga trabajando y el 8% lo haya ampliado.

**Gráfico 5**



Respecto al índice de mortandad de los proyectos, puede decirse que es muy bajo, pues apenas es del 4%. Por lo tanto, el impacto significativo del programa es la sostenibilidad de los proyectos, es decir, que a la luz de más de 12 meses el proyecto continua trabajando.

Analizando la sostenibilidad de los proyectos desde la óptica de las beneficiarias, podemos afirmar que el impacto es casi total, el índice de sostenibilidad es de 0.93, es decir, por cada proyecto que se instrumenta, ha sobrevivido trabajando 0.93. Por giro productivo, todos muestran consistencia, no sólo los pecuarios, -particularmente los bovinos que requieren un período de más de un año- sino en general, todos muestran altos índices de sostenibilidad y los que no operan parece que son resultado de circunstancias diversas, pero no deliberadas.

<b>Cuadro 35</b>			
<b>Sostenibilidad según tipo de proyecto</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Si opera</b>	<b>No opera</b>	<b>Total</b>
Tiendas de abarrotes	23	2	25
Comercialización	42	2	44
Cabras y borregos	127	3	130
Apicultura	4		4
Pesca y acuicultura		3	3
Otros pecuarios	13		13
Artesanías	11		11
Servicios	9	4	13
Invernaderos	31	8	39
Granos básicos	4		4
Agroindustria	6	4	10
Panaderías	8		8
Confeción	15	1	16
Frutícolas	9		9
Tortillerías y molinos	4		4
Preparación de alimentos	8	1	9
Ropa y Calzado	8		8
Pollos y gallinas	5	4	9
Porcicultura	71		71
Bovinos	219	9	228
Otros	5	2	7
<b>Total</b>	<b>622</b>	<b>43</b>	<b>665</b>

Fuente: Evaluación Externa PROMUSAG, 2006.

Por su número los proyectos agroindustriales e invernaderos son los más afectados, y eso se debe en parte a las condiciones climáticas que no pueden controlar, el resto de los que dejaron de operar, se debió, en el caso de los pecuarios a la muerte del ganado, y en los otros, a la mala administración y desacuerdos entre las integrantes del grupo.

Lo anterior sugiere, la necesidad de llevar a cabo pláticas con los grupos sobre la importancia de la organización.

#### **4.2. Organización interna**

El objetivo de los apoyos, tiene como finalidad generar empleos e ingresos para la población objetivo, así que si genera empleos para otras personas, es un plus para los proyectos.

En el caso de los proyectos de PROMUSAG, apenas el 7% de los proyectos contrataron asalariadas, el resto de los grupos ni se lo plantearon, lo cual tiene que ver con el perfil del mismo. Tan sólo el 60% de los proyectos apoyados en 2005, fueron pecuarios que no son absorbedores de mano de obra. Lo contrario de los proyectos agroindustriales y comerciales y a veces la microindustria, que sí absorben mano de obra adicional. El siguiente cuadro, presenta los proyectos entrevistados según su giro comercial:<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> <http://www.sra.gob.mx/web2007/programas/promusag.asp> fecha de consulta: 25 febrero 2009.

**Cuadro 36**  
**Tamaño de grupo por tipo de proyecto. PROMUSAG 2005**

Giro	Grupos, según tamaño				Total
	1 a 4	5 a 9	10 a 14	15 y más	
Tiendas de abarrotes	1	17	6		24
Comercialización	7	32	1		40
Cabras y borregos		65	58	1	124
Apicultura			4		4
Otros pecuarios		13			13
Artesanías		4	7		11
Servicios		13			13
Invernaderos	6	15	14		35
Granos básicos		4			4
Agroindustria		8		1	9
Panaderías	2	5			7
Confección	1	6	9		16
Frutícolas	3	6			9
Otros		7			7
Preparación de alimentos		9			9
Ropa y Calzado		7	1		8
Pollos y gallinas	3	1		4	8
Porcicultura	3	35	32		70
Bovinos	13	138	67		218
Tortillerías y molinos		4			4
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>389</b>	<b>199</b>	<b>6</b>	<b>633</b>

Fuente: Evaluación Externa PROMUSAG, 2006.

**Cuadro 37**  
**Número de proyectos apoyados por giro.**  
**Promusag 2005**

Giro	Proyectos	%
Acuícola	7	0.33
Agrícola	140	6.57
Agroindustrial	20	0.94
Apícola	9	0.42
Artesanal	42	1.97
Avícola	32	1.50
Comercialización	342	16.04
Cunícola	11	0.52
Extractivas	7	0.33
Forestal	3	0.14
Microindustria	167	7.83
Pecuario	1242	58.26
servicios	110	5.16
<b>Total general</b>	<b>2132</b>	<b>100.00</b>

Cabe destacar, que de los proyectos entrevistados, pudo observarse que la moda se encuentra en los grupos de 5 a 9 beneficiarios; sin embargo, por las características de los proyectos, el tamaño del grupo no siempre es el óptimo para su operación, y en cambio presenta un riesgo de que el recurso se concentre en una o unas cuantas beneficiarias.

En apoyos para proyectos como tiendas de abarrotes, comercios, pequeños establecimientos, aceptar hasta 9 beneficiarias lleva a que el proyecto se concentre en unas cuantas manos; ya que una tienda no acomoda a muchas beneficiarias, lo mismo sucede con la venta en establecimiento de zapatos, que no da cabida a más de 2 o máximo 3 beneficiarias.

**Cuadro 38**  
**Ingresos del proyecto según organización del trabajo**  
**PROMUSAG 2005**

Ingreso semanal	¿Cómo trabajan el proyecto?			Total
	Todas participan	Cada quien trabaja por su cuenta	Solo unos participan	
50 a 100	3			3
101 a 500	33	11	1	45
501 a 1000	15	1	1	17
1001 a 1500	7		1	8
1501 a 2000	7	1	1	9
Más de 2000	4		1	5
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>87</b>

Fuente: Evaluación Externa PROMUSAG, 2006.

La sostenibilidad de los proyectos es muy alta, tal es el caso del 88% de los proyectos entrevistados que aún operan, quedando el 11% que ya no operan. En cuanto al tiempo de permanencia de los proyectos que cierran no excede un mes, debido a que el 27% de los proyectos desaparecieron en ese tiempo, y en menor medida en un período de 9 meses 18% del total de los que cerraron. Las causas de lo anterior son diversas, pero la mayoría son ajenas a la voluntad de las beneficiarias.

<b>Cuadro 39</b>	
<b>Causas por las que cerraron</b>	
<b>Causa</b>	<b>%</b>
Se gastó el dinero en otra cosa	10.5
Muerte del ganado	26.3
Mala administración	5.3
Les robaron	10.5
Desacuerdo/desorganización	26.3
Plaga	5.3
No era el proyecto que se planteo inicialmente	5.3
Mal clima	10.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Evaluación externa Promusag 2006

En relación al desvío deliberado de los recursos, puede decirse que es bajo, pues solamente representa 10% de proyectos que no tienen seguimiento, siendo sus principales causas estructurales, las de mayor peso: muerte del ganado, plagas, desacuerdos, mal clima, etc.

#### **4.3. Aportaciones del grupo y apoyo del programa.**

Las reglas de operación del PROMUSAG, permiten que las beneficiarias aporten en dinero o en especie para consolidar el proyecto. En general, las mujeres beneficiarias viven en condiciones de pobreza y en la encuesta hecha a una muestra de beneficiarias, se encontraron aportaciones de los grupos en especie y en dinero. Pero aunque la proporción de grupos de beneficiarias es reducida, las aportaciones también son significativas.

<b>Cuadro 40</b>		
<b>Rangos de aportación del Grupo</b>		
	<b>Beneficiarias</b>	<b>%</b>
1 a 1000	257	38.5
1001 a 5000	56	8.4
5001 a 10000	29	4.3
10001 a 20000	42	6.3
más de 20000	74	11.1
Subtotal	458	68.7
No aportaron	209	31.3
<b>Total</b>	<b>667</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta a beneficiarias PROMUSAG. 2006

Ahora bien, la mayoría de las que aportaron fueron en proporciones poco significativas, si se considera que los apoyos oscilan alrededor de los \$180,000.00 por grupo y no más de \$20,000.00 por socia.

Los apoyos en especie fueron los menos, tal como se muestra a continuación:

<b>Cuadro 41</b>		
<b>Aportaciones en especie</b>		
	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Renta de local	6	0.9
Terreno o lugar de trabajo	72	10.8
Herramienta	8	1.2
Mobiliario	3	0.4
Mano de obra	12	1.8
Producto	4	0.6
NS/NC	498	74.7
<b>Total</b>	<b>667</b>	<b>100</b>

Fuente: Evaluación externa Promusag 2006

Las aportaciones del lugar de trabajo son las más frecuentes, ello les permite involucrar a las beneficiarias, aunque es muy importante que se establezcan los términos de aportación del lugar de trabajo. Esto debe quedar establecido de forma legal que significa el ceder el lugar de trabajo, pues frecuentemente quien pone el terreno o el lugar de trabajo, se apropia del proyecto.

Cabe mencionar, que las beneficiarias recibieron montos que en general no rebasan lo establecido en las ROP, 38% de ellas, señalaron que recibieron los \$180,000.00. Lo anterior refleja dos cosas, los grupos solicitan el tope que establece las ROP y no

menos, pero también sugiere un problema de oferta, convocan a los grupos o les avisan que están dando ciento ochenta mil pesos.

<b>Cuadro 42</b>		
<b>Montos entregados a los grupo</b>		
<b>Monto.</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Hasta 100,000	41	6.1
110,000 a 150,000	111	16.6
156,000 a 179,000	153	22.9
180,000	253	37.9
182,000 y más	30	4.5
No sabe	79	11.8
<b>Total</b>	<b>667</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Evaluación Externa PROMUSAG, 2006.

Pero también hay grupos que les asignan una proporción menor a los topes que establece el programa, debido a que las organizaciones o grupos independientes, tratan de beneficiar al mayor número de mujeres, lo cual no queda claro debido a que no hay registros del por qué los grupos presentan propuestas de proyectos con montos reducidos y suponer que se debe a las características de los proyectos, sería un error, pues igual le proporcionan \$180,000.00 para compra de pollos, que para compra de vacas o talleres de artesanías.

Otros apoyos también están asociados a la operación del proyecto. En principio el 95% de las mujeres beneficiarias señalaron que compraron lo que estaba programado y que lo que compraron se encontraba en buenas condiciones. Pero a la pregunta de si recibieron asesoramiento para hacer las compras, el 68% dijo que sí y el 32% restante dijo que no.

#### **4.4. Otros apoyos al grupo y a las beneficiarias.**

Las reglas de operación señalan que los grupos pueden solicitar apoyos a otras instituciones para completar recursos. Como es el caso de programas sociales a los que puede acceder la población en condiciones de pobreza, ejemplo de ello es el de OPORTUNIDADES.

Asimismo, llama la atención que de las 667 beneficiarias entrevistadas, sólo 16 accedieron a otro programa, 8 de ellas tiene oportunidades, el de 1 recibió apoyo de



SAGARPA, 1 de FONAES y 3 de PROCAMPO. Aquí se diluye el conocimiento de la presencia de diversas ventanillas de apoyo a la población en condiciones de pobreza; por lo menos en el caso de la muestra a beneficiarias de PROMUSAG en los núcleos agrarios.

Por último, es importante destacar que ninguna de las beneficiarias ha solicitado apoyo de una entidad financiera externa, ni caja de ahorro, banco o agiotista para completar y/o ampliar el proyecto, toda vez que sólo acceden a los apoyos del programa, lo que indica, poca capacidad de gestión de las beneficiarias.

## CAPÍTULO V. IMPACTO DE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA

Medir el impacto del programa entre las beneficiarias, requiere definir que se entiende por éste; ya que si se le pregunta a las beneficiarias si se sintieron favorecidas por el Promusag, la respuesta invariablemente será “Sí”. No obstante, hay elementos contundentes para medir el impacto, uno de ellos, es estrictamente monetario, a través de ingresos del proyecto, otro, es la generación de empleos, uno más, es la posibilidad de recibir un bien. Esto significa no sólo la acumulación sino la disposición de ese bien para cualquier emergencia monetaria y por último el convencimiento de que sí les benefició.

### 5.1. Resultados de los beneficios económicos y sociales de la aplicación de los recursos asignados

Si nos referimos a cuántas de las beneficiarias recibe ingresos del proyecto, se tiene que sólo el 9% de 667 beneficiarias encuestadas, declaró que recibe ingresos del proyecto, es decir, el tamaño del impacto registrado en pesos fue de 9%, proporción muy reducida. Sin embargo, el impacto positivo percibido por las beneficiarias, fue en promedio del 31%.<sup>58</sup> Pero si le preguntamos como le benefició el proyecto, la percepción se amplía.

Cuadro 43		
Como se benefició con el apoyo		
Razones	Frecuencia*	%
Vende más	243	36.4
Tiene más mercancía	272	40.8
Amplió sus instalaciones	116	17.4
Compró o reparó su maquinaria	116	17.4
Mejóro su economía familiar	297	44.5
<b>Total</b>	<b>667</b>	

Fuente: Evaluación Externa PROMUSAG, 2006.

\* No se suman las frecuencias pues una beneficiaria pudo contestar varias opciones

---

<sup>58</sup> Si sumamos a las beneficiarias de señalaron como les benefició el proyecto y lo dividimos entre el número de opciones y este resultado lo dividimos entre el total de beneficiarias encuestadas, el porcentaje de beneficiarias que afirman que le benefició el proyecto es de 31.3%  $((243+272+116+116+297)/5)/667 * 100 = 31.3\%$

Lo anterior nos sugiere distintas medidas de impacto, mejorar su economía familiar o incrementar su stock de mercancías, por tanto la medida de impacto oscila entre el 44.5% y 17.4%.

<b>Cuadro 44</b>		
<b>¿Han obtenido ganancias del proyecto?</b>		
<b>Respuesta</b>	<b>Núm. proyectos</b>	<b>Porcentaje</b>
Si	80	41.7
No	93	48.4
Total	173	90.1
Sin respuesta	19	9.9
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Evaluación Externa PROMUSAG, 2006.

Las ganancias provienen en diferentes condiciones, en términos monetarios y debido a que aumentó su hato, por ejemplo. A la pregunta de si ha obtenido ganancias, el 41% de las responsables señaló que sí, y ese es un impacto, aunque puede ser que no reciban ingresos adicionales, pero sí ingresos del proyecto. Esta posibilidad se presenta para todo tipo de proyectos, pero a diferentes niveles.

<b>Cuadro 45</b>		
<b>Beneficiarias que recibieron algún ingreso</b>		
<b>Frecuencia</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Ingreso a la semana	89	43.4
Ingreso al mes	60	29.3
Ingreso al semestre	40	19.5
Ingreso al año	8	3.9
Ingreso en diferentes períodos	8	3.9
<b>Total</b>	<b>205</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Evaluación Externa PROMUSAG, 2006.

Por otra parte, recibir ingresos del proyecto, está asociado a la generación de empleo, toda vez que la proporción de los que reciben ingresos del proyecto en diferentes momentos fue del 31% de las beneficiarias. Esto indica que se trata de proyectos productivos generadores de empleo.

En tanto que el índice de generación de empleos varía por proyectos, éste índice indica respecto a cada socia que inició en el proyecto, cuántas de ellas permanecen aún trabajando.

Cuadro 46 Índice de Conservación de Empleos del Programa		
	Frecuencia	%
De 0.000 a 0.250	9	4.7
De 0.251 a 0.500	17	8.9
De 0.501 a 0.750	25	13.0
De 0.751 a 1.000	134	69.8
De 1.001 y más	4	2.1
No contestó	3	1.6
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Evaluación externa Promusag 2006

Como se puede observar en el cuadro anterior, casi el 70% de las beneficiadas tiene un índice de entre 0.75 y 1, lo que significa que por cada mujer participante, casi una permaneció ocupada.

Al analizar la generación de ingresos por giro del proyecto, se observa que en los proyectos pecuarios es donde las posibilidades de ingresos, son mayores. Respecto a que las tiendas de abarrotes registren proporciones bajas de ingresos mensuales, puede deberse a que frecuentemente las mujeres se comen la tienda; esto es, entre las socias se van fiando mercancías por la falta de recursos monetarios, y poco a poco, ésta se les va acabando. Además, a la pregunta de si reciben ingresos del proyecto, la respuesta suele ser *no*. Esto se debe a que fiaron, pero en realidad las verdaderas razones no se preguntaron o no las dijeron.

Cuadro 47 Beneficiarias que reciben ingresos mensuales por tipo de proyecto		
Proyecto	Frecuencia	%
Tiendas de abarrotes	5	8.3
Comercialización	2	3.3
Cabras y borregos	12	20.0
Otros pecuarios	2	3.3
Artesanías	4	6.7
Invernaderos	4	6.7
Confección	2	3.3
Frutícolas	1	1.7
Bovinos	11	18.3
Ropa y Calzado	6	10.0
Porcicultura	8	13.3
Otros	3	5.0
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Evaluación Externa PROMUSAG, 2006.

Con todo esto, resulta interesante analizar si la recepción de ingresos está asociado a que las beneficiarias trabajen en grupo o por su cuenta, en tanto que el resultado de esto es que la proporción de las mujeres que recibieron ingresos es mayor entre las que trabajan juntas (63%) que entre las que trabajan por su cuenta (37%).

## 5.2 Beneficios económicos y sociales que resultan de los apoyos adicionales.

Los apoyos adicionales a las beneficiarias están asociados a la capacitación y son significativos porque la mayoría los tomó.

Cuadro 48 Impacto de los apoyos			
	Administración En su actividad		Índice de impacto
En que las capacitaron	82	395	0.72
	Si	No	
Entendió la capacitación	469	15	0.97
	Si	No	
Le sirvió	471	17	0.97

Fuente: Evaluación Externa PROMUSAG, 2006

El cuadro anterior nos presenta un panorama para lo cual no hay reglas ni controles, pues sin calificar la calidad y tiempos de la capacitación, la percepción de las beneficiarias es de un alto impacto.

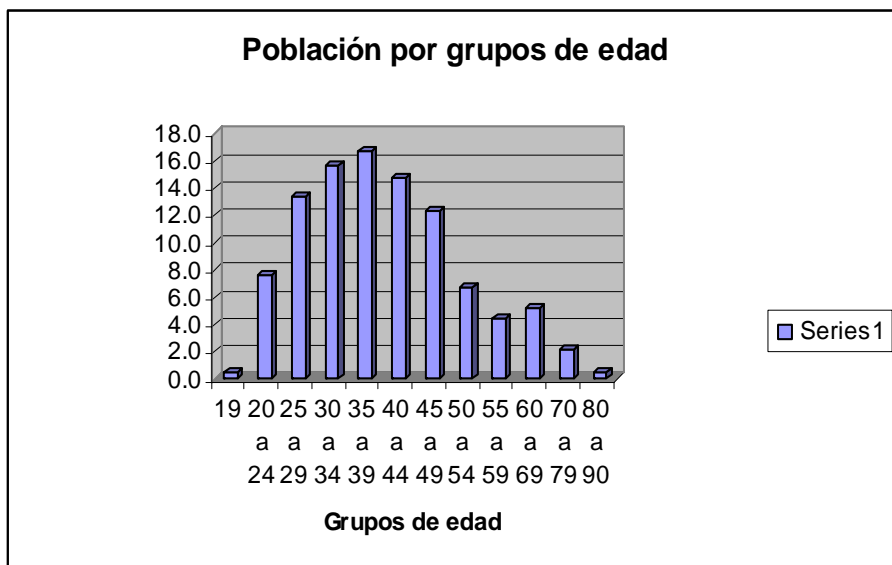
## 5.3 Impacto en la equidad, la igualdad y la no discriminación de las jóvenes e indígenas.

El impacto en la equidad, no se da, por la razón de que en apartados anteriores se señaló que la distribución de los recursos obedecen a las negociaciones de los grupos y no al peso de la población objetivo, baste revisar la distribución de los recursos por entidad para concluir que no hay una distribución equitativa.

En términos de productividad se pensaría que son las mujeres en edades centrales las que tendían mayores posibilidades de tener éxito en la puesta en marcha de los proyectos. Dado, que si población joven es aquella que tiene entre 20 y 39 años, entonces el índice de juventud es alto; ya que por cada persona beneficiada hay 0.52

mujeres jóvenes, tal como se mencionó en la distribución de la población beneficiaria del programa por grupos de edad.

**Gráfico 6**



En cuanto al índice de juventud, puede decirse que es equitativo, pues el 50% de ellas son jóvenes, mientras que el otro 50% no son jóvenes. Respecto a la población femenina indígena, no hay estadísticas para identificar cuántas pertenecen a núcleos agrarios, pero baste decir que de 3 millones de mujeres indígenas, 1 millón están entre los 20 y 39 años a nivel nacional, las mujeres indígenas representan el 5.8% del total de mujeres de 20 a 39 años. Por lo que si se considera que es equitativo que la población beneficiaria indígena mantenga la proporción que se observa a nivel nacional, entonces se podría afirmar que hay una distribución equitativa de los apoyos por etnia. Según la encuesta realizada a la población beneficiaria, por cada mujer que recibió apoyo, el 0.14 es indígena, lo cual muestra una proporción mayor que la presencia de indígenas a nivel nacional.

Otro rubro importante a comentar, es el nivel de escolaridad, el cual es relativamente alto para el promedio nacional, pese a que viven en zonas rurales. No sólo es más bajo el analfabetismo, sino también la proporción de mujeres que tienen secundaria terminada y más.

Ahora bien, de las beneficiarias entrevistadas en 2005, el 16.6% de ellas manifestó hablar alguna lengua indígena (111 mujeres en 12 entidades). No obstante, el que en cuatro entidades de la muestra se haya encontrado una beneficiaria indígena, podría parecer una mera casualidad y no una política de las organizaciones de incluir a indígenas.

<b>Entidad</b>	<b>Beneficiarias indígenas</b>
Veracruz	29
Oaxaca	25
Campeche	15
Yucatán	12
Chiapas	8
Michoacán	8
México	7
Sonora	3
Durango	1
Guerrero	1
Puebla	1
Tabasco	1
<b>Total</b>	<b>111</b>

Fuente: Encuesta a beneficiarias PROMUSAG 2006

Como pudo observarse en el cuadro anterior, cualquiera que sea el indicador que se tome, éste presenta un impacto positivo del programa entre la población beneficiaria, entre las que se encuentran:

- Las beneficiarias están correctamente focalizadas, pues todas viven en núcleos agrarios,
- Todas viven en condiciones de pobreza, en tanto los niveles de ingreso familiar son muy bajos.
- Hay una preferencia por mujeres jóvenes,
- Las mujeres indígenas beneficiadas representan el 14% del total de mujeres beneficiadas, lo que significa una proporción mayor de presencia de mujeres que la relación que se establece entre total de mujeres y mujeres indígenas

#### **5.4 Resultados de la focalización, cobertura y operación del programa**

Los registros de los proyectos, así como la información oficial, impiden identificar correctamente a la población objetivo y por ende, el medir la cobertura; dado que en función de las limitaciones estadísticas, la cobertura fue medida en función de los proyectos presentados y rechazados. Por lo tanto, los resultados en términos generales son:

- Los proyectos provenientes de microrregiones representaron el 50% del total en el 2005 y para el 2006, ésta proporción bajó al 43.8%. Lo anterior es resultado de las gestiones de grupos y organizaciones en la dispersión de los grupos.
- Las beneficiarias en 2005 representaron el 15.8% de mujeres indígenas, pero ésta proporción bajó al 14.4% en 2006, pese a que aumentó la población beneficiaria.
- La convocatoria del Promusag está muy acotada, pese a que están claras en las reglas de operación, es la inercia y conocimiento de las organizaciones y grupos de mujeres las que determinan la demanda de apoyos.
- Para la operación se cumplen puntualmente las reglas de operación, en tamaño del grupo, perteneciente a un núcleo agrario, aunque no hay mecanismos de seguimiento de los proyectos por parte del programa.
- En 2005 apoyó a 1.710 mujeres en 708 municipios y hasta noviembre de 2006, se habían atendido 1,439 núcleos agrarios; en tanto al cierre del ejercicio se habían beneficiado 2,550 núcleos agrarios en 801 municipios.
- En el 2005 participaron en el programa 33 organizaciones firmantes y 1,120 no firmantes. El año siguiente participaron 36 organizaciones firmantes y 1,153 organizaciones no firmantes e independientes
- En 2005 las organizaciones firmantes del ANC participaron con el 46.4% de los proyectos y el resto fue a las organizaciones independientes. Por el contrario, en el 2006 la proporción cambió, pues las organizaciones firmantes absorbieron el 58% de los proyectos aprobados y el resto fue a las



organizaciones independientes, pero en general, se mantuvo el equilibrio establecido en las ROP.

- El que no se haya mantenido el equilibrio por entidad, municipios y/o localidades, obedece a la falta de respuesta de las organizaciones independientes y al aumento de la participación de las organizaciones firmantes.

### ***Cumplimiento de las metas físicas y financieras***

- Los apoyos más solicitados en el Promusag fueron los de bovinos, 662 proyectos con 104 millones de pesos, sumados los apoyos de ovinos que representaron el 47% de los proyectos y el 49% de los recursos asignados al programa.
- El Programa cumplió en 110% las metas físicas de beneficiarias estimadas.
- Para 2006 lo ejercido excedió en 144% a lo presupuestado, pero eso se debió a un ajuste; ya que quedan proyectos rezagados y sólo se pudo ejercer el 91% incluyendo al rezago de 2005 y quedando el 9% de los recursos de 2006 sin asignar por falta de tiempo, pero ya comprometidos para ejercerse el año siguiente.

### ***Costo-Beneficio y Evaluación de la operación***

Según registros de la SRA, en 2005 se aprobaron \$9,958,411.05 para gastos de operación de PROMUSAG, pero se ejercieron \$9,394,265.12; de tal forma que en el supuesto de que éstos fueron distribuidos -según el trámite de aprobación de proyectos el costo-beneficio-.

Ahora bien, en promedio, el costo por asignar un peso de inversión entre las beneficiarias fue de \$0.022 en promedio nacional, aunque en algunas entidades este costo-beneficio fue más alto.

En la revisión de los procesos de convocatoria y hasta la aprobación de los proyectos, se observó lo siguiente.

- La convocatoria fue publicada en el diario oficial y dada a conocer en las delegaciones estatales, pero el conocimiento que tienen las beneficiarias hizo que el 65% de ellas se enterara, por el representante de la organización y amigos o conocidos.
- Entre el 90 y 95% de las beneficiarias conoce los trámites que se deben hacer para la presentación del proyecto.
- En la elaboración del proyecto, el 45% fue realizado por un asesor de la organización, mientras que el 40% respondió que un técnico.
- El 90% de las responsables del proyecto considera que la atención recibida por el programa fue buena y muy buena; sin embargo, hay una confusión pues las beneficiarias y su responsable, no tienen relación con las autoridades que tramitan el proyecto, sólo con sus líderes y los representantes de la SRA en la entidad, y seguramente son a ellos a quien se refieren.
- Es importante comentar que el 75% de las beneficiarias tardaron más de 6 meses y hasta 2 años para que les fuera aprobado el proyecto y les dieran los recursos. Esta es una estrategia de las organizaciones, pues el programa nunca se queda con los expedientes que rechaza y la asignación del recurso no excede a los seis meses.

***Impacto del programa entre las beneficiarias.***

- El perfil demográfico de las beneficiarias muestra que el 78.5% de las beneficiarias tienen entre 20 y 49 años, las jóvenes absorben el 52.1%, lo que marca equidad en los apoyos por edades, en tanto las ROP señalan la prioridad de apoyar mujeres. En el caso de las indígenas, éstas representan el 15% del total de beneficiarias.
- El 10% de las beneficiarias manifestaron ser solteras, 80% casadas o con pareja y el 10% no solteras sin pareja, proporción que podemos asimilar a la condición de jefe de familia.

- Los índices de escolaridad son altos, el analfabetismo está por debajo de la media nacional, 10% son analfabetas y 5 mujeres tienen estudios superiores terminados.
- El 28% de las beneficiarias tiene por lo menos un familiar directo como migrante internacional, de tal manera que el 49% de ellas recibe remesas, y el 51% no recibe.
- La estructura de ingresos es de precariedad, tan sólo el 89% de las beneficiarias tienen como ingreso familiar hasta un salario mínimo mensual.

Comparando población beneficiaria con población testigo, la población beneficiaria se encuentra en mayores niveles de precariedad, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 50 Estructura de ingreso familiar. Beneficiaria y población testigo		
Rangos en SMM*	Beneficiarias	Población testigo
De 0.00 a 0.50	55.6	4.3
De 0.51 a 1.00	33.9	11.9
De 1.01 a 1.50	6.4	21.5
De 1.51 a 2.00	1.8	13.1
2.01 a 3	1.2	49.2
3.01 y más	1.2	0.0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Evaluación Externa PROMUSAG, 2006

\* SMM: Salario Mínimo Mensual.

Lo anterior muestra la focalización del programa, en otorgar apoyo prioritario a las mujeres más pobres. De tal manera que la evaluación final del impacto arroja los siguientes datos:

- En promedio, el 31% de las beneficiarias tuvo un impacto positivo del proyecto, pero por tipo de impacto, encontramos que el 44% reconoció que mejoró la economía familiar.
- El 42% de las responsables de proyecto reconoce que tuvo ganancias del proyecto.
- En los apoyos adicionales al proyecto, 72% de ellas reconoce que recibió capacitación y 97% que sí le sirvió la misma.
- Desde la óptica de las beneficiarias, podemos afirmar que el impacto es casi total, el índice de sostenibilidad es de 0.93, es decir, por cada proyecto que se instrumenta, ha sobrevivido trabajando 0.93.
- Por giro productivo, todos muestran consistencia, no sólo los pecuarios, particularmente los bovinos que requieren un período de más de un año, sino

en general, todos muestran altos índices de sostenibilidad y los que no operan parecen ser resultado de circunstancias diversas, pero no deliberadas.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Considero que durante el desarrollo de este trabajo de análisis, la población objetivo determinada por el programa propuesto por la SRA, ofrece beneficios económicos y sociales que impactan en las comunidades rurales, en donde la participación de la mujer es reconocida y tomada en cuenta. Hay que recordar que actualmente la equidad para las mujeres indígenas, no solamente implica el reconocimiento de la diferencia y la desigualdad en el trato de género, así como la consideración de las diferencias que se generan por sus condiciones culturales y lingüísticas; lo que conlleva a que las implicaciones vayan más allá de la igualdad de oportunidades. Es por eso que se requiere establecer verdaderos canales de comunicación, reconocer y apoyar actividades que les permitan trascender a las visiones monoculturales y penetrar en las visiones y necesidades de la mujer rural. Hay que tomar en cuenta, que la mujer ha venido participando de manera más clara en los procesos productivos, abriendo espacios en la organización que las han llevado a impulsar proyectos que ayudan a mejorar el nivel de vida de sus familias y sus comunidades. Esto da muestra de la situación tan desigual en que se encuentran las mujeres indígenas; además de enfrentar la marginación por su condición de mujer; toda vez que enfrentan la pobreza y la exclusión cultural y lingüística en el contexto nacional. Todo ello hace que su participación social, económica y política, sea aún más difícil que la del resto de las mujeres del país.

Por otra parte, la mujer indígena también se ha convertido en la principal gestora que lleva los servicios básicos a las comunidades; ya que son ellas las que gestionan la escuela, la clínica, el agua, el camino y además participan en campañas de salud, de reforestación, de nutrición y todo aquello que tenga que ver con el bienestar social de sus comunidades.

Todo lo anterior, desde mi punto de vista, resalta la importancia de su participación como impulsoras de actividades productivas para su comunidad, ya que se les brinda la oportunidad de tener igualdad de género, mediante su participación con el programa diseñado por la SRA, en donde se les confiere obtener un beneficio social en su género.

Por otra parte, el Programa está dirigido a mujeres habitantes de “núcleos agrarios” en el medio rural tales como ejidatarias, comuneras y posesionarias en situación de pobreza patrimonial, en donde el proceso de selección anual de proyectos incorpora diversos criterios territoriales, sociodemográficos, de vulnerabilidad y desventajas sociales; así como de entorno conflictivo agrario en la zona, entre otros, con el fin de establecer prioridades y preferencias. Por lo cual, en el programa se desglosan criterios relevantes durante el proceso de dictaminación y selección de los proyectos seleccionados, tales como:

1. Procurar privilegiar a las localidades identificadas en la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones como Centros Estratégicos Comunitarios (Localidades CEC);
2. Los proyectos deben contemplar una visión de desarrollo local y sustentable;
3. Que incorporen en su grupo productivo a personas con discapacidad;
4. Que los grupos estén conformados mayoritariamente por mujeres indígenas;
5. Que pertenezcan a zonas que habiendo superado un proceso de conflicto, requieren fortalecer su tejido social y ampliar sus estructuras productivas, y
6. Las prioridades de las organizaciones.

Sin embargo, la metodología para seleccionar las localidades CEC, demuestra que éstos no cumplen necesariamente con las condiciones de marginación de las comunidades que atienden. En tanto que del resto de los criterios vale la pena su revisión y análisis estadístico a la luz de los proyectos seleccionados, tanto en su operación como en su consistencia selectiva.

Otro punto importante, es que la sociedad sexista ha obstaculizado el desarrollo integral de sus miembros; ya que de manera lamentable se desperdicia el efecto multiplicador de la mujer en su condición de centro del núcleo familiar y, por lo tanto, de motor de transformación social; toda vez que en muchas de las comunidades indígenas, los valores culturales y las costumbres confieren un papel marginal a las mujeres en la toma de decisiones y en el reparto de los bienes existentes, sin dejar fuera que otro fenómeno a tomar en cuenta es el comportamiento de la pobreza en México, el cual se concentra en áreas rurales. Tan sólo en el periodo de 2000 y 2005, se incrementó el índice de pobreza de la población mexicana, principalmente en las entidades más atrasadas del país, que tradicionalmente han sido sujetas de

apoyos. Ejemplo de ello es Chiapas, que aunque pasa al segundo lugar en marginalidad, aumenta la tasa de 2.2509 a 2.326, en tanto que Guerrero que aunque sube al primer lugar de marginalidad, su tasa pasa de 2.1178 a 2.44412.

El incremento de la marginalidad sin duda alguna le da importancia al programa, ya que el objetivo general fue promover la integración económico-productiva de las mujeres del sector agrario, fomentando la generación de empleos e ingresos. Se trata de un programa con características sociales que contribuyó al combate a la pobreza de población focalizada. Todo esto lleva a concluir que el programa sí generó beneficios a la población objetivo, ya que el índice general de impacto de percepción de las beneficiarias es de 0.930, lo cual significa que por cada beneficiada involucrada en los proyectos, el 0.930 considera que el proyecto le proporcionó un beneficio económico para su familia y su comunidad.

Respecto a la operación del programa, puede decirse que la convocatoria está muy acotada, pese a que están claras en las reglas de operación, es la inercia y conocimiento de las organizaciones y grupos de mujeres las que determinan la demanda de apoyos. Sin embargo, no hay mecanismos de seguimiento de los proyectos por parte del programa. Por ejemplo:

- En 2005 sólo se pudo apoyar 1.710 en 708 Municipios, y hasta noviembre de 2006 se habían atendido 1,439 núcleos agrarios, y al cierre del ejercicio se habían beneficiado 2,550 núcleos agrarios en 801 municipios. En ese año participaron en el programa 33 organizaciones firmantes y 1,120 no firmantes. En 2006 participaron 36 organizaciones firmantes y 1,153 organizaciones no firmantes e independientes.
- De las organizaciones firmantes del ANC solamente participaron con el 46.4% de los proyectos y el resto fue a las organizaciones independientes. Por el contrario, en el 2006 la proporción cambió, puesto que las organizaciones firmantes absorbieron el 58% de los proyectos aprobados y el resto fue a las organizaciones independientes, pero en general, se mantiene el equilibrio establecido en las reglas de operación. Cabe mencionar que el que no se haya mantenido el equilibrio por entidad, municipios y/o localidades, obedece



a la falta de respuesta de las organizaciones independientes y al aumento de la participación de las organizaciones firmantes.

***Recomendaciones:***

Partiendo de que existe un impacto positivo en la población beneficiaria ante el papel que juegan las diferentes organizaciones en relación a la asignación de recursos, se tiene como primera recomendación, fijar criterios de asignación de recursos por entidad para reducir las negociaciones con organizaciones, las cuales no siempre son justas. Otra recomendación es que los operadores sean las representaciones estatales de la SRA y el Comité de oficinas centrales sólo verifique la idoneidad del proyecto propuesto. Ello significa aumentar el personal del programa para no saturarlos en los tiempos de presentación de proyectos.

También se recomienda que se propongan criterios adicionales para la presentación de los proyectos, como:

- Se defina el tamaño del grupo dependiendo del tipo de proyecto, y no aceptar para tiendas, tortillerías, panaderías, más de tres socias.
- Que las delegaciones estatales soliciten un diagnóstico del núcleo agrario, pues en comunidades pequeñas tres tortillerías o cinco tiendas, no resultan competitivas.
- Que se revisen las condiciones en que se aprueban los proyectos, pues no puede ser que se consideren proyectos productivos a los proyectos pecuarios que se llevan casi el 50% de los recursos.
- Que se negocien ingresos adicionales para la operación del Programa y el seguimiento de los proyectos, a fin de no dejar en libertad a las organizaciones firmantes e independientes en el ejercicio de los recursos.

## BIBLIOGRAFÍA

Bamberger, M. (1993), "La función del gasto público en la focalización de los servicios económicos y sociales para los pobres", Instituto de Desarrollo económico, División de Recursos Económicos, Banco Mundial, abril, Washington, D.C.

Botey, Carlota; Escárcega, Everardo y García de León, Antonio (1988). Historia de la cuestión Agraria Mexicana, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Siglo XXI.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Manual de Organización para Mujeres Indígenas (POPMI).2033-2006.*

Diario Oficial de la Federación del 19-04-2004,

\_\_\_\_\_, 31-05-2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*

Huenchuan Navarro, Sandra, (2004). Marco Legal y de Políticas a favor de las personas mayores en América Latina, CEPAL-Serie Población y desarrollo, número 51, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, (2006). *Glosa del VI Informe de Gobierno*, octubre.

Grosh, M. (1992), "From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America", *The World Bank, Human Resource Division, Latin American and the Caribbean Technical Department*, Regional Studies Program, Report No. 21, September, Washington, D.C., USA

INEGI. *Censo General de Población y Vivienda 2000*

Oszlack, O y O'donnell, G. (1990), "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación", *Redes, Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.

*Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República.

Sánchez Gutiérrez Arturo, (1993). "El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas," en *Revista Perfiles Latinoamericanos* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), núm. 3, México.

Secretaría de la Reforma Agraria, *Informe de ejecución 2003-2004 del Programa Nacional de Población 2001-2006.*

Secretaría de la Reforma Agraria, (2003). *Acuerdo Nacional para el campo por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentaria*, 28 de abril de 2003, Palacio Nacional.

**Sitios electrónicos:**

<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores.htm>

<http://www.e-local.gob.mx/work/resources/ProgramasFederales/REGLAS/D.REFORMA.AGRARIA/m anual proyectos productivos .pdf>

<http://www.fonaes.gob.mx/qf001.html>

<http://www.inegi.gob.mx/simbad>

<http://www.renamur.org.mx/indexx.html>

[www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs2003/evaluaciones/ev\\_prosap\\_2003.pdf#search='PROSAPA](http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs2003/evaluaciones/ev_prosap_2003.pdf#search='PROSAPA)

<http://www.sra.gob.mx/web2007/programas/convocatorias/ppt/promusag.asp>

[http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion\\_general/historia/revolucion\\_05rep arto.asp](http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion_general/historia/revolucion_05rep arto.asp)

[http://www.sra.gob.mx/web2007/comunicacion\\_social/casosexito.asp?v=1](http://www.sra.gob.mx/web2007/comunicacion_social/casosexito.asp?v=1)

<http://www.sagarpa.gob.mx/cgcs/acuerdo/>

[http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/transparencia/transparencia\\_opciones\\_productivas.htm](http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/transparencia/transparencia_opciones_productivas.htm)