

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 8 años de trabajo"

Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de la política pública y primeros resultados

Liliam Flores O. Rodríguez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 86

Marzo de 2010

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Dunia Ludlow Deloya
Vinculación y Gestión

Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez
Gilberto Fuentes Durán
José de Jesús González Rodríguez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Iván H. Pliego Moreno
Gabriela Ponce Sernicharo
Octavio Ruiz Chávez
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno
Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Luz García San Vicente
Roberto Ocampo Hurtado
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

Resumen

En este ensayo se describe la diferencia entre el sector agropecuario tecnificado y el sector agropecuario de pequeños propietarios pobres; destacando sus diferencias se describe el presupuesto otorgado a diversos programas federales de apoyo al sector rural social y se realiza un estudio de caso del programa federal Joven Emprendedor Rural que tiene como objetivo mejorar la productividad del sector social. El análisis toma en cuenta una de las teorías de administración pública básicas, para revisar el diseño, la ejecución y la evaluación del programa. En aras de verificar el proceso completo se realizaron algunas visitas de campo, entrevistas a un grupo de beneficiarios y se revisaron los reportes oficiales. Se concluye que el factor que marcó la diferencia entre el mayor y menor éxito de algunos proyectos fue el seguimiento responsable del proceso por parte de los promotores a cargo. El apoyo constante resulta el factor determinante del éxito y se sugiere que este tendría que ser permanente y específico en el sector rural social.

Introducción

El acceso a un empleo de calidad o a un proyecto productivo que permita a individuos, familias, o grupos sociales, generar un ingreso suficiente para salir de la pobreza, constituye uno de los principales retos para lograr un desarrollo social realmente sustentable. La relación entre pobreza y sector rural ha sido una constante en el país desde hace décadas, de ahí que sea necesario indagar acerca de la eficiencia de los programas dirigidos a promover proyectos productivos en las zonas rurales y, específicamente, los relacionados con la propiedad de la tierra.

En este ensayo se discuten, en primer lugar algunos indicadores sobre la pobreza rural y el campo, al tiempo que se destaca la creciente brecha que existe entre el sector agrícola moderno y la agricultura tradicional. De igual forma, se aportan elementos que muestran como en el sector social existe una baja tecnificación y formación de capacidades y la pulverización de espacios

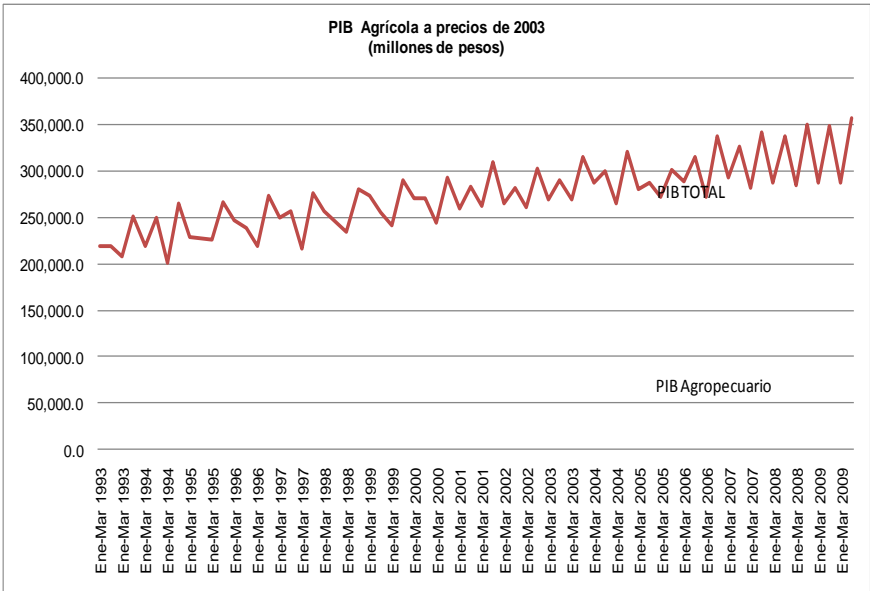
productivos. Se hace referencia al presupuesto federal destinado a estos fines, asignado a un gran número de programas, distribuidos entre distintos ejecutores del gobierno federal.

Con los antecedentes anteriores se procedió a realizar un estudio de caso del programa Joven Emprendedor Rural desde una perspectiva de administración pública. Se revisó información documental del programa, las evaluaciones disponibles y algunas entrevistas realizadas en el marco de esta investigación a jóvenes que fueron apoyados al inicio del programa. De igual modo se realizaron visitas de campo para verificar lo descrito por los operadores del programa.

I. Pobreza rural y problemática productiva en ejidos y comunidades

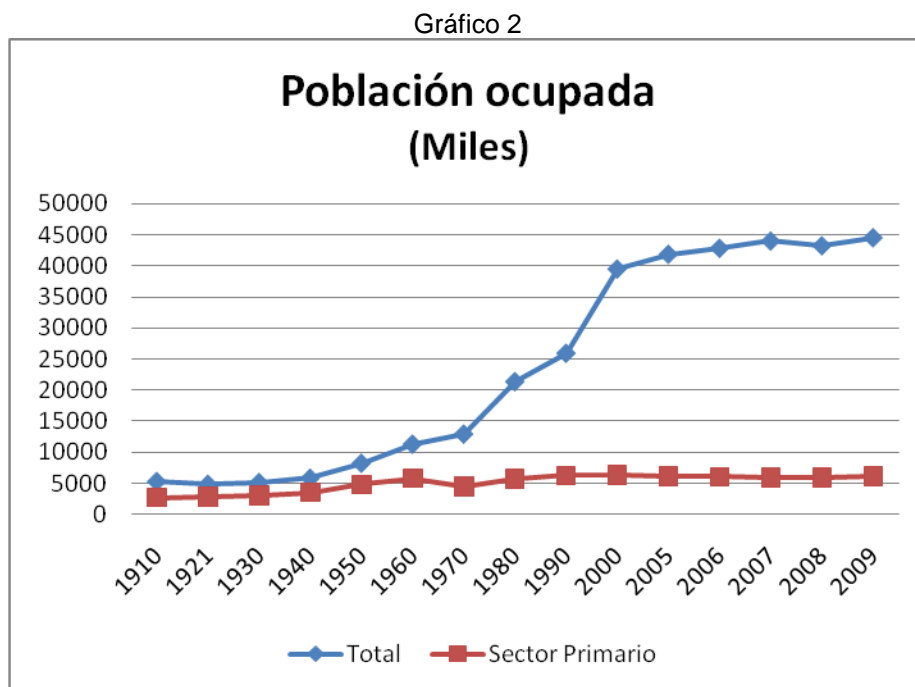
El impacto económico de la actividad agropecuaria ha venido creciendo en los últimos años como resultado del aumento en la productividad del sector moderno de la agricultura; sin embargo esto no ha significado un aumento de la población ocupada en el sector primario, la cual se mantiene estable desde hace décadas. El aumento de la productividad puede apreciarse en el crecimiento real del PIB agropecuario, que entre 1993 y 2009 se incrementó 60 % (Gráfica 1).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas del Banco de México (consulta: 4 de marzo de 2009).

En relación con la población ocupada en el sector primario, al cuarto trimestre de 2009 ésta se estimaba en seis millones, de las cuales tres cuartas partes se encontraban en el estrato de bajos ingresos (Grafica 2).¹

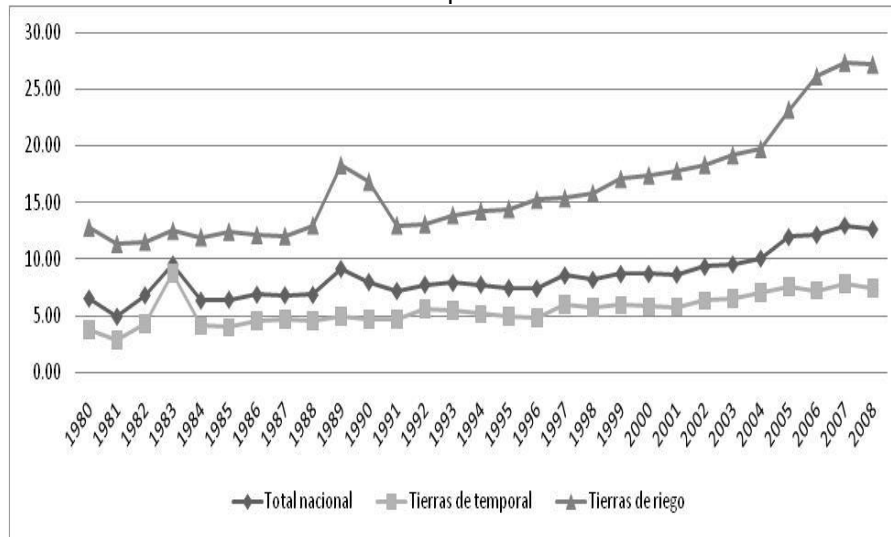


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Estadísticas históricas 2009.

De acuerdo con las estadísticas históricas del INEGI, los mayores aumentos de productividad se lograron, naturalmente, en aquellas tierras que cuentan con infraestructura de riego. Esto es muy evidente en la siguiente gráfica, donde puede apreciarse un rendimiento cuatro veces mayor en promedio que en las tierras de temporal (Grafica 3).

¹ INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, www.ineg.gob.mx (consulta: marzo de 2009).

Gráfico 3
Rendimiento anual en tierras de riego y temporal
Toneladas por hectárea



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Históricas del INEGI (2009)

Para Hubert C. Grammond el boom agropecuario de los últimos años se debe al fortalecimiento de las cadenas productivas y la agricultura por contrato, a la par de una reducción en el número de pequeños productores; todo ello promoviendo un aumento de la competitividad, especialmente en los sectores de hortalizas, frutas y flores.² Ahora bien, el sector -a pesar de tener un crecimiento constante- presenta altos niveles de segmentación entre productores; claramente el sector se ha dividido entre agroindustrias y pequeños productores no tecnificados. Esto se hace evidente si tomamos en cuenta los datos del número de hogares dedicados al campo y los de pobreza alimentaria del sector rural.³ Se estima que los hogares dedicados a dicha actividad pasaron de 3.8 millones en 1992 a 2.4 millones en 2004.⁴ La pobreza, por su parte, en 2008 afectaba a 12.2 millones de personas, es decir, a 31.8 % de la población rural.⁵ En el siguiente

² Hubert C. Grammond, "México, Boom Agrícola y persistencia de la pobreza rural en México", en José Graziano da Silva, Sergio Gómez y Rodrigo Castañeda, *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural, Estudio de 8 casos*, FAO, 2009, pp. 225-227.

³ Coneval considera como rural las localidades menores a 15 mil habitantes.

⁴ Grammond, Hubert C., *Op.cit.*, p. 237.

⁵ Datos de pobreza de Coneval. www.coneval.gob.mx (Acceso, marzo de 2010.)

cuadro se reportan algunos datos específicos sobre el grupo de productores agrícolas pobres según H. Grammond.

Cuadro 1

Indicadores sobre la situación de los productores más pobres

- Los productores más pobres han migrado en búsqueda de mejores salarios, mientras que los no tan pobres han sido desplazados por la competencia y la falta de acceso a crédito.
- En 1992, 45% de los hogares agropecuarios se encontraban debajo de la línea de pobreza alimentaria y 25% bajo la línea de pobreza patrimonial. En 2004 eran 42% y 26% respectivamente.
- La mayoría son productores minifundistas pobres con escasa vinculación al mercado y que requieren otras fuentes de ingreso.
- El aumento en la tasa de ocupación asalariada para los productores más pobres no compensó la caída en los salarios reales ni generó un aporte de ingresos suficientes para salir de la pobreza.

Datos sobre dispersión

- 32.5% de las localidades rurales, con un total de 4.9 millones de habitantes, se encuentran lejos de vías transitables todo el año.
- 44.3% de las localidades rurales –con una población de 13 millones- están alejadas de las ciudades y localidades intermedias.
- En 2004 solo 31% de los hogares rurales eran campesinos, cuando en 1992 era 65%.

Los ingresos de las unidades económicas campesinas se integran de la siguiente forma:

- 27% venta de productos agropecuarios.
- 5% autoconsumo.
- 24% salario monetario.
- 7% salario en especie.
- 10% de diferentes actividades empresariales.
- 13% subsidios gubernamentales.
- 7% de remesas.

Fuente: Grammond, H., Op. Cit.

Este panorama de pobreza y baja productividad entre los productores no tecnificados se agudiza por un fenómeno de envejecimiento en la titularidad de la tierra y una creciente fragmentación de las unidades productivas. La edad promedio de los ejidatarios (hombres y mujeres) en los 31 mil 514 núcleos agrarios en 2008, era de 57.9 años, mientras que para las mujeres era de 59.6.⁶ Aunado a ello sólo 10% de la superficie parcelada es de riego y sólo en el 59% de los núcleos agrarios hay permanencia de los jóvenes. En suma, señala Grammond: “Más que nunca tenemos hoy un campo polarizado y desarticulado

⁶ Procuraduría Agraria con datos del Registro Agrario Nacional, www.pa.gob.mx

con una mayoría de productores ineficientes, pobres y escasamente vinculados al mercado y una minoría de empresas eficientes, integradas a las cadenas productivas.”⁷

II. Políticas públicas, pobreza y uso de la tierra

Este panorama de agudización de la pobreza en las zonas rurales, que ha estado acompañado por elementos estructurales que desincentivan la producción agropecuaria del pequeño productor, puede matizarse mediante políticas públicas. Como se verá a continuación, el impulso a las actividades agropecuarias tiene la particularidad de constituirse en elemento dinamizador de las economías locales. Por otra parte, la superación de la pobreza está vinculada a la formación de capital humano y al acceso al capital, lo que evidencia la gran importancia de la inversión.

Para abatir la pobreza de manera sustentable, se requiere impulsar políticas que mejoren el ingreso de las personas. Miguel Székely considera que la superación de la pobreza depende de cuatro factores: los activos generadores de ingreso (capital humano y activos para el trabajo capital y tierra); la distribución de las oportunidades para poder usar esos activos; los precios de mercado; y los ingresos y transferencias independientes a la posesión de esos activos.⁸ En este punto cabe señalar que al tiempo que el autor reconoce la importancia de la capacitación, señala que la dificultad de acceder a crédito por parte de quienes padecen pobreza les impide invertir en su propia capacitación.

Sin embargo, la limitante no sólo se circunscribe a la dificultad de acceder al crédito, pues también existen frecuentes fallas de información sobre alternativas productivas. A ello se suma un entorno institucional con servicios deficientes, falta de inversión en infraestructura apropiada y fallas en el desarrollo de capital humano, social y natural que requieren los hogares pobres rurales para aumentar su productividad.

⁷ Grammond, *op.cit.*, pp. 235-254.

⁸ Miguel Székely, “Hay que Correr más rápido que el Tigre”, en *Perspectivas sobre la pobreza y la desigualdad en México*, El Trimestre Económico, Número 72, octubre – diciembre de 2005, p. 228.

En cambio, un ejemplo de éxito es la economía rural asiática que entre 1970 y 1995 logró aumentar un 93% la producción de cereales con apenas un aumento de 4% en el uso de la tierra. Incluso en algunos de los países de la región el ingreso por habitante se triplicó en ese mismo periodo (China, Indonesia e India). Mark W. Rosegrant señala que este crecimiento se sustentó en la diversificación de la producción agrícola y la comercialización, así como en el uso de nuevas tecnologías. De esta manera la revolución tecnológica permitió avanzar de una economía de subsistencia a una agricultura orientada a la obtención de beneficios, tránsito reforzado por el crecimiento económico, la liberalización comercial y la urbanización. La transformación tecnológica, el mejoramiento de la infraestructura rural y la diversificación de los patrones de apoyo alimentario dieron sustento a un mercado diversificado, impulsando la especialización a nivel de granja o de unidad productiva.⁹ A lo anterior se suma una vinculación con los centros de consumo, la inversión pública y la investigación, así como políticas de liberalización comercial, y una confluencia de políticas comerciales y macroeconómicas acertadas. Además, de acuerdo a Rosegrant los países que han protagonizado un ataque más efectivo a la pobreza han logrado un rápido crecimiento agrícola y un más amplio crecimiento económico que hace uso eficiente del trabajo, al tiempo de invertir en el capital humano de los pobres.¹⁰

De la revisión de los elementos teóricos aportados por los expertos ya citados se desprende que una política pública de apoyo a los proyectos productivos en el sector rural debe considerar:

- Un análisis que vaya más allá de un análisis de oferta y demanda, e incluya las distintas variables que elevan la incertidumbre sobre la probabilidad de éxito de un proyecto.
- La posibilidad de innovar mediante el uso de tecnologías que permitan disminuir la varianza de la producción frente a fenómenos climáticos. Desbraj señala, por ejemplo, que en el caso de India el uso de mejores

⁹ Rosegrant, Mark W. y Peter B.R. Hazell. *Transforming the rural Asian economy: the unfinished revolution*, Oxford University Press, 2000, p. 101.

¹⁰ Rosegrant Mark ...*Op.Cit.*... p. 100.

semillas tuvo un mayor impacto que el aumento en la intensidad del capital.¹¹

- Considerar las particularidades que se presentan en las explotaciones familiares en términos de diversificación del riesgo. En este contexto, para Félix Vélez, investigador especializado en el campo, valdría la pena canalizar los apoyos gubernamentales con mecanismos de capital de riesgo, que permitan que no se descapitalice el productor en tiempos de crisis.¹²
- Valorar los esquemas tradicionales de apoyo comunitario existentes para aprovechar el conocimiento local de la capacidad de éxito de un grupo de personas en específico.
- Considerar la estructura institucional de acompañamiento. La experiencia asiática y los análisis elaborados por la OCDE destacan la importancia de las acciones de formación y extensionismo. Un tema importante que no se menciona a menudo, y que difícilmente está considerado en el diseño y en la selección de beneficiarios, es su perfil en cuanto a capacidad, personalidad y liderazgo.¹³ Parte del éxito de los proyectos de grupo observado tanto en el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos del Sector Agrario (FAPPA) como en el Programa Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural (FTJER), parece depender de la personalidad de los individuos, de su exposición anterior a mercados distintos al suyo, y de la disponibilidad para abrir puertas en mercados distintos al tradicional.¹⁴

III.- El presupuesto federal para los proyectos productivos

En sus informes trimestrales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) identifica los recursos que distintos programas orientan a la población en pobreza,

¹¹ Ray, Debraj, *Economía del Desarrollo*, Antoni Bosch Editor, 1998, p. 339.

¹² Entrevista al maestro Félix Vélez Fernández Varela, febrero del 2010

¹³ Hogan M. Janice, Catherine Solheim et al, "The Working Poor: From the Economic Margins to Asset Building", *Family Relations*, Vol. 53, No.2, Special Issue on Low-Income and Working-Poor Families, National Council of Family Relations (Mar., 2004), pp. 229-236.

¹⁴ Nota: Al final del ensayo se encuentra una lista de abreviaturas y acrónimos.

entre ellos diversos programas de apoyo a la producción. Tales programas tienen poblaciones objetivo similares, pero consideran distintos criterios de asignación, de aportaciones de recursos y, en general, establecen reglas complicadas que no son de fácil comprensión y cumplimiento. Aún cuando, con el propósito de ampliar la cobertura, se establecen mínimos de apoyo por persona, por lo general éstos son insuficientes para garantizar un rendimiento adecuado por individuo o proyecto que permita que el proyecto sea sustentable.

La Auditoría Superior de la Federación realizó una encuesta a beneficiarios del Procampo en 27 municipios de la Estrategia 100 x 100¹⁵. Entre los resultados de la auditoría destaca la falta de coordinación entre instituciones, además de la ausencia de reinscripción de algunos productores. Los auditores hacen señalamientos que permiten darse una idea de las fallas de los programas de apoyo productivo en el campo, fallas que pueden resumirse en que los apoyos son usados por los productores en gasto corriente de supervivencia y no en inversión productiva; en la ausencia de servicios y pequeñas propiedades que impiden economías de escala.¹⁶

De acuerdo con el análisis de la distribución de los recursos del Programa Especial Concurrente (PEC) elaborado por el Maestro Berlanga del Centro de Estudios del Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDERSSA), existe una fuerte inequidad en la distribución de los apoyos productivos, pues los municipios que reciben mayores recursos no necesariamente son los más pobres, por lo que a menudo se privilegia la productividad y no necesariamente ésta es posible en las pequeñas propiedades de los productores pobres. Estos resultados coinciden con el Informe de Evaluación de la Política Social del Coneval que llega a una conclusión similar al señalar que “existe una gran dispersión de recursos, lo cual significa una

¹⁵ Nota: La Estrategia 100x100, tiene el objetivo de impulsar, mediante la coordinación institucional de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, el desarrollo integral de los 125 municipios con mayores rezagos sociales del país, reduciendo así las brechas de desigualdad regionales. (www.presidencia.gob.mx)

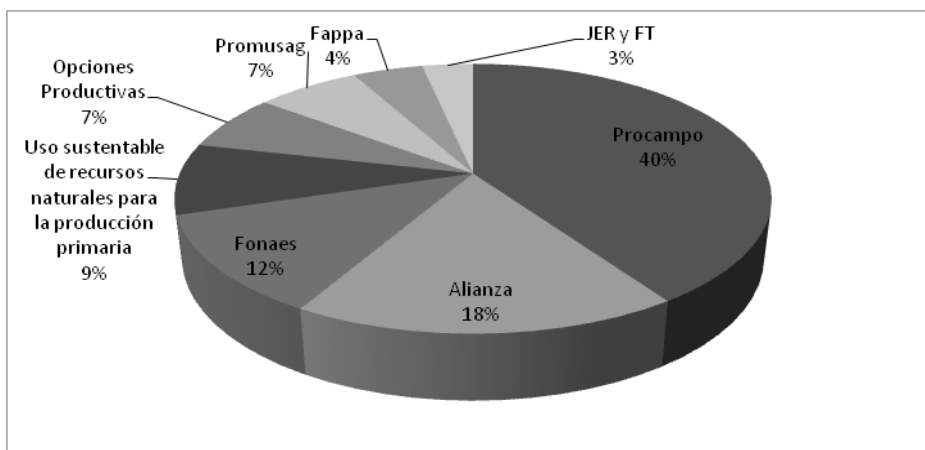
¹⁶ Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultados de la Fiscalización de la Auditoría Superior de la Cuenta Pública, 2008*, Tomo IV, Volumen I, pp. 237-247.

atomización del gasto que puede traducirse en una falta de efectividad y eficiencia.”¹⁷

En 2009, los informes de la SHCP identificaron un total de 188 mil 394 millones de pesos como gasto para la superación de la pobreza, de los cuales sólo 11% correspondió a apoyos a la producción y, de ese monto, FTJER sólo utilizó 3% de los recursos. Los programas Procampo y Alianza para el Campo, aportaron 58% de dichos recursos. La Sedesol por su parte, sólo asignó 7% del total de recursos para programas que apoyen los esfuerzos productivos de la población en pobreza a través, principalmente, del Programa de Opciones Productivas (véase gráfica 4).¹⁸

Gráfica 4

Gasto en programas productivos para la superación de la pobreza 2009



Fuente: SHCP, " Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública", Tercer Trimestre de 2009 www.shcp.gob.mx (consulta el 16 de febrero de 2010)

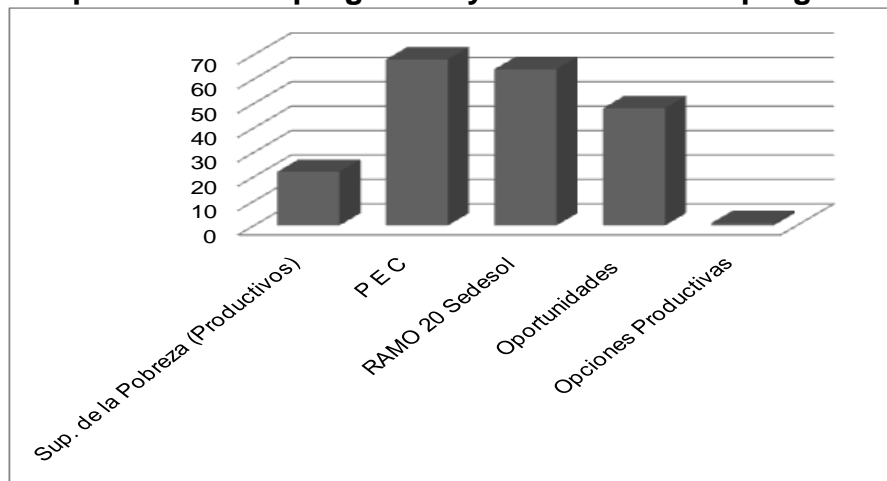
Los programas de apoyo a la producción clasificados en las vertientes financiera y de competitividad del PEC ejercerán en 2010 alrededor de 71 mil millones de pesos (entre éstos no se incluye el programa Opciones Productivas), respecto a casi 69 mil millones en 2009. El valor total de recursos de diversos programas para apoyar proyectos productivos, es apenas equivalente a 46 % de

¹⁷ Héctor Robles Berlanga, *Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural*, Documento de Trabajo, CEDRSSA/DESANR/INV/009/09, Número 7, abril del 2009, pp. 11-14.

¹⁸ SHCP, " Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública", tercer trimestre de 2009, www.shcp.gob.mx p.57 (consulta, 16 de febrero de 2010).

los recursos de Oportunidades, el programa con mayores recursos de Sedesol, pero sólo uno de los programas.¹⁹ En la gráfica 5 puede apreciarse la relevancia otorgada por el gobierno a dichos programas si se le compara con otros de apoyo al bienestar directo

Gráfica 5
Recursos asignados en 2009 para programas productivos y sociales.
Comparativo entre programas y clasificación de programas.



Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y los Informes Trimestrales de la SHCP.

IV.- El programa Joven Emprendedor Rural: antecedentes

En esta sección se describen los antecedentes legales de apoyo a la producción en el campo, de tanta relevancia en la historia de nuestro país, y se realiza un análisis de un programa de apoyo a la producción dirigido a los jóvenes en zonas rurales con relativa menor pobreza que otras. Después se evalúa su diseño y su resultados.

La Ley Agraria, en su artículo 4°, establece que el Ejecutivo Federal debe buscar el desarrollo “integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.” Asimismo, en su artículo 5°,

¹⁹ Sedesol, Programa Oportunidades, www.oportunidades.gob.mx, (consulta, 16 de febrero de 2010).

señala que se promoverá el mejoramiento de las condiciones de producción participando en obras de infraestructura e inversiones para aprovechar el potencial productivo; y en el 6° señala que se buscará establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.²⁰

En términos de la planeación del desarrollo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, determina que corresponde al Estado instrumentar las medidas necesarias para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece en su Eje 3 "Igualdad de Oportunidades" que cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización. El Plan Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012, en su objetivo Sectorial II, señala que es necesario facilitar los mecanismos para la creación de agroempresas y el mejoramiento del ingreso a los emprendedores y población que habita el territorio social (núcleos agrarios y localidades rurales vinculadas).

El origen del programa

Ante tal declaración de principios legales y programáticos, el Dr. Arturo Warman Gryj ofrece, partiendo de su larga experiencia en temas agrarios, un diagnóstico del vínculo entre el deber ser y la realidad. Warman estimaba que de 4 millones

²⁰ Presidencia de la República, Ley Agraria, *Diario Oficial de la Federación*, 17/04/2008.

de explotaciones agropecuarias en el país solamente un millón eran viables, de estas últimas, 700 mil requerían de apoyos considerables para alcanzar escalas comerciales, y las otras 300 mil deberían ser sujetas de esquemas de atención social ante la imposibilidad de consolidarse como empresas.

Con la reforma de 1992, ejidos y comunidades se convirtieron en propietarios de la tierra, antes propiedad de la Nación, confiriendo autoridad, autonomía e independencia a la asamblea ejidal. En este orden de ideas Warman señala que:

...no se han creado mecanismos que brinden seguridad e ingreso a unos campesinos de avanzada edad que se aferran a su propiedad para enfrentar la vejez. El traspaso de las tierras de una generación a la siguiente, condición para acelerar los cambios técnicos y consolidar la organización de los productores, así como para atraer al campo a una proporción de jóvenes emprendedores, no ha contado con el apoyo público que la habría hecho posible. México ha carecido de un sistema de seguridad social que asegure a los campesinos una jubilación digna. Los jóvenes han seguido abandonando el campo; y las remesas de dinero de los jóvenes a las personas que han permanecido en el campo se han convertido en un factor muy importante de los ingresos rurales. En cifras absolutas, en las últimas dos décadas la población rural y la población ocupada en actividades primarias se han prácticamente estancado, y su número probablemente descenderá en los próximos decenios.²¹

Ante el diagnóstico de Warman diez años después de la reforma constitucional más relevante para el campo desde la Revolución, se han llevado a cabo múltiples programas de apoyo a la producción en el campo especialmente dirigidos a aumentar la productividad de los pequeños propietarios.

²¹ Arturo Warman, "La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo", en *Reforma Agraria*, FAO, Número 2, 2003. (<http://www.fao.org/docrep/006/j0415T/j0415t09.htm>),

Como parte de la estrategia del Programa Sectorial Agrario 2001-2006 se retomó en 2001 una propuesta denominada Fondos para la Circulación de la Tierra del FIFONAFE realizada en 1997 y se empezó a socializar con otras entidades y con organismos internacionales con el fin de obtener recursos para su fondeo.²² Un estudio de la SRA con la Procuraduría Agraria, denominado Fondo de Desarrollo de Tierras, buscaba, entre otros objetivos reagrupar las tierras fraccionadas, promover la transferencia de la titularidad de la tierra, propiciar acuerdos de arrendamiento de más largo plazo, entre otros.

El 28 de abril de 2003 se firmó el Acuerdo Nacional para el Campo y por iniciativa de las organizaciones campesinas se incluyeron los siguientes compromisos:

264. Se concluirá el estudio de viabilidad integral en materia de circulación y compactación de tierras al interior de los núcleos agrarios, a partir de las condiciones jurídicas de la propiedad social para en base al diagnóstico relativo, promover las acciones para establecer un Fondo de Tierras que permita su circulación y compactación, promoviendo el desarrollo de un mercado social de la tierra mediante mecanismos de financiamiento accesibles a los campesinos, privilegiando el acceso a la tierra a jóvenes de los núcleos agrarios en posibilidades de explotarla productivamente y asegurando un retiro digno al sujeto de derecho de la tercera edad. Asimismo, se promoverá el desarrollo de un mercado social de la tierra mediante mecanismos de financiamiento accesibles a los campesinos.

265. Se fortalecerá el apoyo técnico que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal presta para el diseño y ejecución de proyectos productivos y para la adquisición de tierras a favor de los

²² Jesús Velasco Mata, Consultor en materia agraria, entrevista, marzo 2010.

sucesores de derechos agrarios, dentro de los propios núcleos agrarios.²³

El programa Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural (FTJER) surgió en el año 2004. Desde ese entonces ya se discutía la viabilidad de la permanencia de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), pues con la reforma a la Ley Agraria se dio por terminado el reparto de tierras en el agro. Si bien el objeto de trabajo de la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional no estaba en discusión, sí lo estaba la permanencia del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) y la propia cabeza de sector, es decir la Secretaría. Esta era por excelencia la ventanilla de atención a las organizaciones campesinas y en ella se venían otorgando diversos apoyos productivos a través de los programas Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos del Sector Agrario (FAPPA) y el Programa para la Mujer del Sector Agraria (Promusag). En esa coyuntura el gran proceso de certificación de tierras vía el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) estaba por concluir al haberse agotado el proceso en relación con todos aquellos ejidos y comunidades que aceptaron participar voluntariamente.

En el contexto internacional, el Banco Mundial imprimía un fuerte énfasis al tema de las políticas relacionadas con la propiedad de la tierra, al considerar que políticas inapropiadas de acceso a ésta podían constituir una importante restricción al desarrollo social y económico, desincentivando la inversión privada, limitando las oportunidades por razones de género o etnicidad, y fomentando conflictos sociales.²⁴

Klaus Deninger, experto en fondos de tierras del Banco Mundial, postula que la certeza jurídica en la tenencia de la tierra mejora la situación de los pobres,

²³ Acuerdo Nacional por el Campo. Por el Desarrollo de la Sociedad Rural, y la Soberanía y la Sustentabilidad Alimentarias, 2003, p.44, http://fox.presidencia.gob.mx/docs/acuerdo_para_el_campo-280403.pdf (consulta 4 de abril de 2010).

²⁴ Banco Mundial, Land Reform and Administration, www.worldbank.org (consulta 4 de abril de 2010)

permite mayores inversiones al poderse usar la tierra como garantía, y apoyar el trabajo del sector público en la asignación y distribución óptima del factor tierra.²⁵

Lo cierto es que el reparto de la tierra en sí mismo no es suficiente, cuando éste no está acompañado por acceso a fuentes de financiamiento, a insumos, así como a una estructura que permita el acceso al mercado. Tony Burns considera que con el reparto agrario, en el caso mexicano los pobres quedaron en peores condiciones que antes.²⁶

En el Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2004 no se hace alusión ni al Programa Joven Emprendedor ni al de Fondo de Tierras; sin embargo, en el Decreto de Presupuesto de Egresos los legisladores incluyeron un artículo que precisa el objeto del segundo:

ARTÍCULO 64-BIS A. A fin de promover e impulsar el desarrollo de un mercado social de la tierra, se crea un nuevo programa a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, denominado Fondo de Tierras con el que se otorgará financiamiento accesible a los campesinos, para que éstos utilicen productivamente la tierra. Se trata de renovar al titular de la parcela, por lo que se otorgará preferencia a jóvenes emprendedores del núcleo agrario, respetando la tradición del “derecho de tanto”, que prevalece en los mismos. Asimismo, se asignan 300 millones de pesos para su ejecución.²⁷

Así pues, en el Decreto de Presupuesto se asignaron 300 millones de pesos para la ejecución del programa Fondo de Tierras, y 100 para el programa Joven Emprendedor Rural. Sin embargo, la SHCP sólo autorizó 70 y 200 millones respectivamente para ese año.

²⁵ Klaus Deninger, Land Policies for Growth and Poverty Reduction, 2003. www.worldbank.org (consulta 4 de abril de 2010).

²⁶ Tony Burns, Land Administration Reform, Indicators of success and future challenges, Agriculture and Rural Development Discussion Papers 37, p. 107. <http://siteresources.worldbank.org/EXTARD/Resources/ARDDiscussionPaper37.pdf> (consulta 4 de abril de 2010).

²⁷ Presidencia de la República, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, p.80 <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/PEF1.pdf> (consulta 24 de febrero de 2010).

Dado que fueron ampliaciones decretadas por la Cámara de Diputados, ambos programas nacieron sin diseño, ni reglas de operación previos, reglas que debían ser entregadas con posterioridad a la publicación del Decreto. Diversas interpretaciones derivaron del mandato de la Cámara. Así, hubo quienes consideraron que se trataba del tránsito hacia el dominio pleno de la tierra para abrir las puertas a los inversionistas privados; mientras que otros consideraron que se abría la posibilidad de incorporar más tierras a la superficie social vía subsidios, pues muchas tierras se encontraban y se encuentran subutilizadas por falta de capital humano, de acceso a capital o a infraestructura.

El envejecimiento de quienes detentan la titularidad de las tierras se planteó como una problemática a ser atendida; sin embargo, era evidente desde entonces que el recambio generacional en beneficio de los jóvenes era un proceso natural y que sería muy costoso o inviable impulsarlo significativamente con el presupuesto disponible y lograr arraigar a los jóvenes mediante acciones productivas vinculadas a la tierra.

El tema de la compactación de la propiedad al que refiere la Ley Agraria se resolvió al considerar que en virtud del uso de las nuevas tecnologías no se requería que las parcelas estuvieran juntas, de suerte que teniendo una proximidad geográfica, si se lograba replicar un tipo de actividad productiva no intensiva en tierra, se podría generar un volumen suficiente de producción que les otorgara poder de mercado a los jóvenes. Ello considerando que uno de los principales problemas para aprovechar grandes espacios es el acceso al agua y la infraestructura de riego.

Es decir, si bien se reconocía que el principal problema del arraigo estaba vinculado con la productividad, había en el PEF el mandato de propiciar la circulación de la titularidad de la tierra. Este proceso está restringido en lo que respecta a suelo social a lo que la propia legislación agraria y los usos y costumbres de las comunidades permiten.

Funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria decidieron integrar los dos programas en un solo programa piloto, con dos componentes: de inicio el del Joven Emprendedor a cargo de la Dirección General de Política y Planeación

Agraria (DGPPA), para capacitar a los jóvenes, y, en una segunda etapa, el Fondo de Tierras, que apoya para la compra o renta de tierras y, asimismo un proyecto productivo, originalmente con la participación exclusiva del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, proceso que se describirá con mayor detalle en el siguiente apartado.

Considerando que el presupuesto había sido autorizado y debía ejercerse antes de que terminara el año, se implementó a marchas forzadas -a mediados de 2004- el programa. La premura, según los funcionarios entrevistados, involucraba integrar y formar un equipo promotor, y concertar a nivel local los núcleos agrarios que serían atendidos, así como apresurar el análisis de las alternativas productivas y la elección de una institución responsable de la capacitación. El inicio del programa con el proyecto escuela otorgó un tiempo para que los responsables del segundo y más costoso componente del programa, el Fondo de Tierras, pudieran consolidar distintos aspectos para su instrumentación.

En paralelo, con el apoyo del Banco Mundial, se realizaron diagnósticos y propuestas en materia de la sustentabilidad ambiental de los proyectos y se consideraron entonces acciones mitigadoras de impacto para las distintas actividades que se apoyarían según la comunidad o las comunidades de atención y sus condiciones medioambientales.

El componente Joven Emprendedor del programa se ha fortalecido con base en su propia experiencia y en términos de los componentes originales. Desde su inicio, ha experimentado intentos de ampliar sus componentes: se intentó incluir una pensión para adultos mayores, se incluyó una primera etapa “para la formación de capacidades empresariales” y, finalmente, regresó a su esquema original. El componente Fondo de Tierras, mantuvo el esquema que combina subsidios con crédito, pero este último transitó de una forma de crédito directo otorgado por el Fefonafe, a un otorgamiento de garantías por parte del programa para acceder a un crédito de la Financiera Rural. En relación con su diseño, se generaron diversos informes y documentos soporte desde el inicio, y en años recientes se observa un esfuerzo por ajustarlo a la metodología propuesta por el Coneval en cuanto al uso de matrices de marco lógico y

esquemas de evaluación. A seis años de su arranque los recursos para el programa apenas se incrementaron un 20%.

Premisas de diseño

Varias de las premisas utilizadas para diseñar el programa parten de la observación en campo de los problemas que se identificaron en los proyectos en activo durante la evaluación del programa Fondos de Apoyo a Proyectos Productivos del Sector Agrario (FOAPOA), ahora conocido por las siglas FAPPA y operado por la Secretaría de la Reforma Agraria.²⁸ A continuación se comentan cuatro ejemplos de ello:

- Existe una tendencia a apoyar proyectos de grupo con un número definido de participantes, o inducido como consecuencia del establecimiento en reglas de operación de techos de apoyo y máximos por persona. A ello debe sumarse la presencia o no de un fuerte liderazgo que mantenga la cohesión del grupo mientras se llega al punto de equilibrio de un proyecto. El tamaño óptimo de un grupo de trabajo depende del perfil del mismo, de su experiencia previa, del conocimiento y la confianza que exista entre sus participantes, por lo que se planteó para el Programa Fondo de Tierras primero la inscripción individual al programa y, con base en la experiencia de trabajo conjunto; que los jóvenes decidieran libremente con quiénes y cuántos estaban dispuestos a asociarse para la segunda etapa.
- La evaluación de un proyecto se realiza con base en la rentabilidad esperada para el proyecto en su totalidad y no toma en cuenta la dinámica al interior de los grupos.
- La falta de participación de los beneficiarios en la selección del proyecto limita el apropiamiento del proyecto por parte de estos.
- La ausencia de conocimientos previos en el manejo de una nueva actividad productiva también condiciona su fracaso.

²⁸ Liliam Flores, Evaluación de los Fondos de Apoyo a Proyectos Productivos del Sector Agrario, FOAPOA 2000, FAPPA 2001, Proyecto UTF / Mex 052, (documento interno) FAO, 2003. pp. 98-104.

Con respecto a la instrumentación del programa, además de las observaciones de otros programas, era necesario sumar otros aspectos que se vinculan con lo establecido por la Ley Agraria en términos de los procesos requeridos para materializar una compraventa de derechos parcelarios al interior de un núcleo agrario. Entre estos aspectos los siguientes se consideraron relevantes:

- La participación social o el respaldo comunitario. El programa se presenta al ejido o comunidad -incluyendo a sus autoridades-, ya que para legitimar el proceso de venta se requiere la previa aceptación del joven como vecindado. La aprobación comunitaria del programa genera un mayor apoyo hacia los jóvenes, quienes, a raíz de su implementación, en muchas ocasiones empezaron a tener voz en su comunidad.
- Se promueve la planeación participativa, pues permite identificar necesidades y potencial de desarrollo, historia productiva y otras alternativas distintas a las de los propios jóvenes.
- Es un programa de incorporación individual (*demand driven*). Los grupos previamente conformados (o formados con objeto de cumplir el trámite, como sucede en otros programas) se desincentivaron ante la necesidad de invertir tiempo y esfuerzo en la capacitación y al saber que el programa tiene un componente de crédito.
- Para su instrumentación inicial se confirió particular énfasis al hecho de contar con un esquema de promoción con experiencia en trabajo participativo y mística de servicio (*principled agents*).²⁹ De hecho, se recurrió a personas con amplia experiencia de trabajo de campo y mística de trabajo con grupos sociales, concedores de los esquemas de trabajo participativo.
- Se incorpora la modernización productiva en el diseño de los proyectos escuela, entendida ésta como mejoras en procesos o innovaciones tecnológicas.

²⁹ John D Jr. Dilulio, "Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART, Vol. 4, No. 3 (jul. 1994), p. 277

- Se propicia la capacitación de jóvenes en estos nuevos procesos o tecnologías, de preferencia en lugares donde la comunidad pueda observar el proceso, con el fin de difundir el conocimiento y el uso de dichos recursos tecnológicos.
- Se considera la asociación de jóvenes capacitados con otros, para detonar un proceso de modernización de la actividad productiva, buscando que se genere una oferta suficiente para acceder a mercados que demandan determinados volúmenes de producción y abasto regular.
- Se solicita al capacitador enseñar al productor desde la instalación de la infraestructura productiva y su operación, hasta opciones de transformación. La supervisión tiene que ser estricta para evitar que la inversión se derive a proyectos que no son viables a pequeña escala.
- El programa debía aprovechar el apoyo de instituciones académicas vinculadas a la investigación para introducir distintas innovaciones en procesos y en equipo. Así, la Universidad Narro aportó un modelo para la producción estabulada de ovinos; la Universidad de Aguascalientes innovaciones en plasticultura; técnicos de la Universidad de Xochimilco asesoraron en la producción de peces de ornato; la Universidad de Michoacán capacitó en la producción de pez blanco en la zona de Pátzcuaro; el resto de las innovaciones en su mayoría fueron introducidas por el Colegio de Postgraduados (Colpos) que fue en el origen la institución contratada para realizar el proceso de capacitación.
- La oferta de capacitación para cada localidad se definió con la integración de un catálogo de opciones productivas, resultado de la participación de distintos agentes institucionales de cada entidad federativa que conocían el tema. Sin embargo, el catálogo no era limitativo en la consideración de otras opciones identificadas por los propios jóvenes, mediante un proceso de planeación participativa en cada comunidad.
- Los núcleos agrarios a ser atendidos debían tener terminado el proceso de certificación vía PROCEDE, no presentar conflictos agrarios, y contar con la presencia de jóvenes, con disponibilidad de tierra, y con potencial

productivo. Para ello se recurrió a la experiencia y conocimiento de los delegados de la SRA.

- No se estableció una cuota de género en los proyectos escuela, sino que se promovió la inclusión en ellos en función del interés en participar. Así hubo grupos de puras mujeres, otro de mujeres y un hombre, y otros de hombres con una mujer en los proyectos escuela. No hubo ninguna queja respecto a problemas derivados de la estructura de género en los proyectos y se logró una amplia participación de las mujeres.

Esquema general de operación

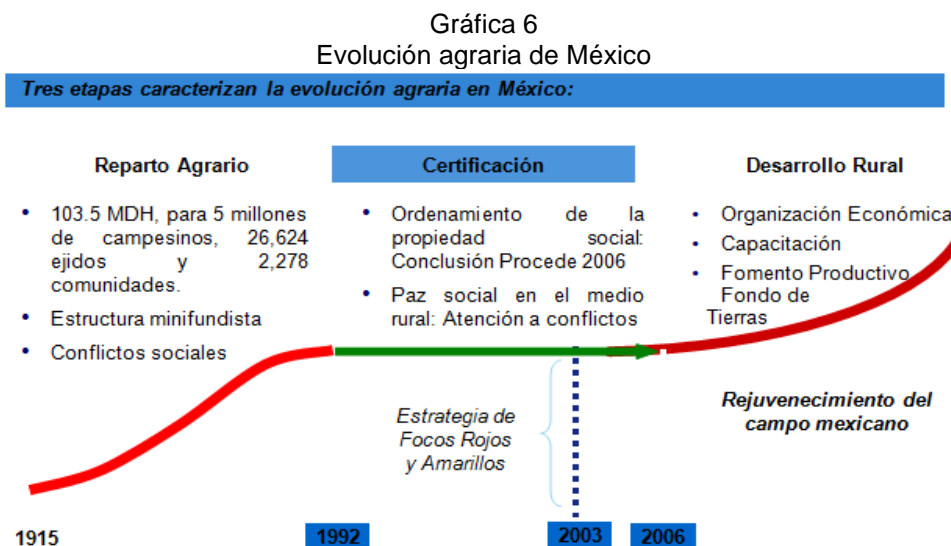
El Programa Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural se originó por la fusión de dos programas propuestos por el Congreso de la Unión. El diagnóstico original del programa resaltaba los aspectos de envejecimiento, migración de jóvenes y ausencia de crédito, como se aprecia en el cuadro 2. En suma, se identificaban al menos cuatro fallas estructurales importantes: la agudización del minifundio, el envejecimiento de los titulares de la tierra, la dificultad de acceder al crédito y la emigración.

Cuadro 2 Diagnóstico del Programa

- 83.5% de los núcleos agrarios tiene como principal actividad a la agricultura, lo cual evidencia la necesidad de desarrollo de esquemas productivos sustentables.
- Las personas mayores a 65 años equivalen a 24.6% del total de ejidatarios del país. En contraste, de la población total del país 5.53% son mayores de 65 años en el medio rural y 4.65% en el medio urbano.
- La mayor parte del sector agropecuario (60%) se concentra en suelos altamente fragmentados (minifundio de menos de 5 Ha), lo que dificulta los procesos de vinculación económica.
- Alta migración de jóvenes a zonas urbanas y al extranjero.
- Sólo 30.5% de los ejidatarios tiene acceso al crédito formal. De este porcentaje, el 83% se destina a cubrir gastos corrientes de la producción y solamente el 14% se destina a la inversión productiva (incluye transferencia tecnológica).

Fuente: DGPPA, Programa Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural, 2004-2006, presentación.

El programa se planteaba como una tercera etapa del reparto agrario, en la que se iniciara el impulso de la modernización del campo a la vez que su rejuvenecimiento. El grafico muestra la percepción del gobierno del momento de la evolución agraria del país.



Fuente: DGPPA, Joven emprendedor rural, (presentación)

El programa quedó concebido en dos etapas, la primera relacionada con la formación de capacidades básicas para la producción, de conocimientos administrativos y el desarrollo en los jóvenes de una visión de sus habilidades productivas, al tiempo de introducir nuevos procesos productivos o tecnologías por medio de un proyecto productivo demostrativo denominado proyecto escuela (se buscaba que el tamaño del proyecto escuela fuera suficiente para garantizar un ingreso de cinco salarios mínimos para una familia, como ejemplo del tamaño objetivo que requeriría cualquier productor que se dedicara sólo a esta actividad). En esa etapa los jóvenes recibían una beca por su participación, pero debían asistir a los cursos de capacitación y aprobar los exámenes que acreditaban su aprovechamiento, como requisito para poder acceder al segundo componente. El Fondo de Tierras, como segundo componente, otorgaría un crédito para la compra o renta de tierras y un subsidio para el proyecto productivo. En la gráfica 7

se aprecia el procedimiento seguido por los jóvenes. En el anexo 1 se describen los aspectos más relevantes de sus reglas de operación.



Fuente: DGPPA, Joven Emprendedor Rural, (presentación).

Se pensaba que cada joven capacitado podría iniciar un proyecto por sí solo o agrupándose voluntariamente con otros jóvenes de la comunidad -como se indicó anteriormente- buscando que se desarrollaran otros proyectos similares para adquirir poder de mercado. Esta pretensión original se vio limitada por la insuficiencia de recursos para atender a la demanda total de los propios jóvenes emprendedores, y probablemente porque el trabajo de acompañamiento y promoción de la organización terminó con la implantación de los proyectos escuela.

Primeros resultados

Como se señaló con anterioridad, el programa debió implementarse de manera muy rápida, pues fue diseñado durante el ejercicio fiscal para el que ya se habían aprobado los recursos. Los siguientes resultados son tomados de los informes oficiales, de visitas de campo, entrevistas a los funcionarios involucrados y entrevistas a algunos de los jóvenes emprendedores.

Desafortunadamente este tipo de indicadores no se consideran hoy en la matriz de indicadores del programa, ya que sólo valoran aspectos vinculados al segundo componente. Algunos de los impactos observados fueron:

- Un respaldo comunitario importante para los jóvenes y una apertura a su participación en la comunidad.
- El desarrollo de actividades de apoyo mutuo como, por ejemplo, la alfabetización de sus compañeros (Michoacán y San Luis Potosí) y compartir la experiencia y el conocimiento que algunos ya tenían (cría de cerdos en Nayarit).
- El empoderamiento de género. En Acatlán, Guerrero, las mujeres han abandonado su rol tradicional de tejedoras para incursionar en actividades productivas que normalmente estaban reservadas para los hombres. Hoy se dedican a cultivar jitomate en invernadero y son proveedoras de recursos para su familia. Posteriormente ganaron el Premio Nacional de la Juventud por esa actividad.
- El trabajo y la organización les permitió a los jóvenes mejorar sus habilidades para comunicarse con los representantes de distintas instituciones.
- Se dio una alta permanencia en el proceso de capacitación de los proyectos escuela, junto con el interés de la comunidad por conocer la actividad de los jóvenes.
- Los Proyectos Escuela tienen efectos demostrativos y de imitación creativa en los habitantes de otras comunidades, que los visitaban para conocer nuevas formas de producción y cultivo.
- Las nuevas tecnologías tuvieron impactos desde el proyecto escuela. En el caso de Norias del Refugio, municipio de Guadalcazar, S.L.P., se desarrolló un invernadero de plántula que empezó a surtir a los agricultores de la región. En el de San Vicente Vanegas, en S.L.P., se aprovecharon tierras improductivas para cultivar alfalfa con riego subterráneo. En La

Carbonera, Matehuala, S.L.P., se capacitó en la producción de nopal para fruto y verdura en micro-túnel, utilizando un sistema de riego controlado.

- La presencia del programa incidió en forma positiva en jóvenes que migran temporalmente o que pensaban migrar.
- Se manifestó el interés de otros programas de gobierno por apoyar y captar a muchos de estos jóvenes. Lamentablemente no existe un registro que permita saber cuántos fueron efectivamente apoyados por estos otros programas tras terminar su capacitación. Sin embargo, las alianzas posteriores con Sagarpa y Financiera Rural muestran el mencionado interés.
- Se observó que la inversión en generar procesos de planeación participativa, inscripción individual y capacitación previa a los programas era valiosa; sin embargo, el modelo difícilmente podía reproducirse a gran escala desde el centro, en virtud del limitado tamaño de su presupuesto y de la necesidad de un acompañamiento de calidad. En años subsecuentes ello permitió evitar la selección de núcleos dispersos, como sucedió en un primer año en Oaxaca.
- La incorporación del componente medio ambiental permitió incluir medidas de mitigación en la capacitación de los productores.

El reporte final y las entrevistas muestran, de igual modo, los conflictos a los que se enfrenta un proyecto de esta naturaleza desde el inicio de su ejecución. A continuación se enlistan algunos de los problemas descritos por los actores involucrados en el programa.

- La valoración de la tierra en los núcleos agrarios indicaba que no sería factible apoyar al 100% de los capacitados en su compra de tierra, por lo que fue necesario establecer en un nivel alto la calificación aprobatoria de los cursos, como primer mecanismo de filtro. El programa tuvo que reducir el número de jóvenes que se proyectaba capacitar ante la imposibilidad de ofrecer los apoyos del segundo componente que privilegiaba la adquisición de tierras, cuyo valor requería que el apoyo para el proyecto productivo

fuera de mayor escala a los ofrecidos por otros programas, para que la actividad productiva hiciera viable el repago de la tierra.

- La apertura del programa en las 31 entidades resultó inviable, ya que el presupuesto se mantuvo en niveles similares cada año presupuestal.
- La presencia del programa presionó a la alza el valor de venta de las tierras. En algunos casos, los jóvenes compraron terreno en un ejido distinto a su lugar de residencia; es decir, fueron avecindados por las asambleas en otros ejidos, para garantizar la llegada de recursos a la comunidad.

En lo que al componente Fondo de Tierras se refiere, en el periodo 2005-2006 el Ficonafe otorgó apoyos por 542 millones de pesos, 40% de los cuales se destinaron a la adquisición de derechos parcelarios, 55% a la instalación de un proyecto productivo y el resto a asistencia técnica. 74% de los proyectos correspondió a la rama pecuaria, seguido por la agrícola, con 22% y el resto a proyectos como los acuícolas, ecoturísticos, agroforestales y agroindustriales, entre otros. Sólo 17% tuvieron rendimientos iguales o superiores a los proyectados, la mayoría obtuvo niveles de 80% en relación con lo proyectado en 2006. En lo que respecta al porcentaje de proyectos abortados, este se había elevado a 28% en 2008, presentando una tendencia preocupante.³⁰ Como parte de la investigación de campo se indagó acerca de las causas de este abandono. Los actores reportan lo siguiente como algunas de las causas del abandono:

- Falta de profesionalismo de los técnicos que desarrollan y califican los proyectos.
- En algunos casos no se consideró, en la estimación de rendimientos, la distinta productividad de la tierra.
- Recurrentemente se afirmó en las entrevistas que en donde se logró ampliar el volumen de producción se enfrentó un doble fenómeno: los

³⁰ Ficonafe, "Reporte del Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural 2004-2006", Secretaría de la Reforma Agraria, Gobierno Federal, 2008.

proveedores elevaron sus precios y los comercializadores lo disminuyeron, lo cual redujo el margen de utilidad de los proyectos.

- Saturación del mercado local. Cabe señalar que la concreción del esfuerzo requería vincular a los nuevos productores con otros mercados, sin embargo, este proceso no tuvo lugar, lo que permite identificar una ventana de potencial mejora para el programa.
- Eventos climatológicos como heladas, inundaciones, fuertes vientos, sequías entre otros.
- Uso de los recursos para otros fines.

A partir del informe es posible desprender lo siguiente. Llama la atención que dos de los estados en los que mayor número de proyectos dejaron de operar, fueran entidades que recibieron mucha atención de parte del gobierno local. Así, en Aguascalientes, con 17% de los proyectos que dejaron de operar, el gobierno del estado otorgó apoyos adicionales de capacitación y seguimiento a los proyectos. Es preciso señalar que en dicha entidad se observó una fuerte competencia del salario de la maquila frente a la opción de desarrollar un proyecto productivo para los jóvenes. Además, pese a la recomendación que se hiciera a los promotores, se apoyó un gran número de proyectos pecuarios de especies mayores. De acuerdo con las entrevistas que se realizaron en el marco de la redacción de este artículo, varios de los jóvenes cuyos proyectos han fracasado señalan que los proyectos no fueron instalados en la parcela adquirida, esto es, compraron una parcela para acceder a los beneficios del programa. Pudiendo haber accedido a alguna otra parcela por renta o préstamo familiar sin necesidad de endeudarse, tuvieron problemas con el aumento en el precio de los insumos y enfrentaron una caída en el precio de venta de su producto.

El otro caso que tuvo un creciente interés de la Secretaría de Agricultura local fue Guerrero, con 16% de los proyectos que suspendieron su operación. Resulta llamativo que uno de los estados con mejor desempeño en cuanto a porcentaje de proyectos en operación fue Oaxaca, en virtud de las dificultades originales que generó la dispersión de proyectos. En general el informe considera

que la calidad de los servicios técnicos es susceptible de mejora. La recuperación de la cartera en 2008 era de un 21% y presentaba condiciones muy dispares entre entidades.³¹

Con la colaboración del personal contratado por el Banco Mundial y la FAO para acompañar el programa, la DGPPA elaboró y levantó una línea base de 693 jóvenes que se inscribieron en el programa en 2006. Además se incluyeron algunas preguntas para valorar el trabajo de los promotores, con la expectativa de que en los años siguientes se pudiera revisar los cambios entre los jóvenes que no terminaran la capacitación, los que sí la terminaran y de éste último grupo los financiados y los no financiados.

Entre otros resultados, se encontró que más de la mitad de los jóvenes conocía las reglas de operación, que sus ocupaciones originales eran diversas, las más frecuentes jornalero, con 22%; y el hogar con 20%; que 26.5% vivía con sus padres; que 61% no tenían planes de migrar antes de la llegada del programa; que 81.6% quería permanecer en su comunidad; y que 56% estaba interesado en acceder a la tierra vía compra, mientras que 14% ya tenía tierra antes de entrar al programa, y 56% ya contaba con promesa de compra-venta de tierra una vez iniciado el programa.

Evaluaciones

Desde su origen el programa estuvo sujeto a diversas evaluaciones por parte del Banco Mundial, debido al interés de esta institución en los programas de mercado de tierras.

A continuación se presentan los resultados de las evaluaciones de campo realizadas en 2006 por personal de la FAO y del Banco Mundial, seguidos por los informes de recuperación de cartera y las evaluaciones externas promovidas por el Coneval.

³¹ FIFONAFE. Programa de Evaluación y Seguimiento de la Cartera Fondo de Tierras 2004 – 2006, Informe Final 2008, p.10

La evaluación socioeconómica elaborada en 2006 identifica distintos aspectos que coinciden con los conceptos aportados por Desbraj en cuanto a elementos relevantes presentes en los proyectos de desarrollo rural. En primer lugar, se destaca la importancia de las estrategias familiares de sobrevivencia, en virtud de las cuales los jóvenes tienen opciones de acceso a la tierra sin necesidad de recurrir a la compraventa de parcelas; asimismo, se identificó que las mujeres fueron más reticentes que los hombres a aceptar un crédito, destacando como razón para ello la opinión de sus familias.

En general, los beneficiarios consideran el paso por el Proyecto Escuela como una experiencia útil.³²

Según la opinión de las autoridades locales y JERs entrevistados, el PE ha constituido una excelente oportunidad para demostrar a la comunidad que existían jóvenes interesados en desarrollar en sus núcleos agrarias opciones de instalaciones rurales y en mostrar que podían existir nuevas formas de producir. Aunque ha sido difícil contar con la apreciación de un número mayor de ejidatarios, parecería que esta experiencia contribuyó a mejorar la imagen de estos jóvenes frente a la población y será probablemente un factor positivo para su “empoderamiento” futuro dentro de los núcleos agrarios.³³

La misma evaluación menciona que la selección de beneficiarios no se hizo con base en sus aptitudes empresariales, sino más bien tomando en consideración los simples deseos de participar. Así, el evaluador considera que en los casos en que se identificó a jóvenes con experiencia previa en la actividad se generaron mejores resultados.³⁴

En las entrevistas realizadas a jóvenes emprendedores apoyados en los primeros años del programa, se encontró que los más exitosos tienen fuentes adicionales de ingresos y experiencia en actividades agrícolas, lo que les permitió solventar adecuadamente los vaivenes del mercado.

³² Entrevistas realizadas en el marco de la elaboración de este documento con jóvenes de proyectos que siguen funcionando y otros que han cerrado, coinciden aún hoy con esta apreciación.

³³ Fabrice Edouard, “*Estudio social de las transacciones de tierras y participación de jóvenes rurales*”, (versión preliminar, 2), FAO-CP/BANCO MUNDIAL, 2006.

³⁴ Ibidem

Uno de los principales obstáculos identificados por los entrevistados fue la falta de acceso al agua en las parcelas adquiridas. Durante una de las visitas de campo a Aguascalientes, se constató que los jóvenes acordaron con sus familias ubicar el proyecto en otra parcela de la familia con mejores condiciones de producción que la adquirida con la garantía del proyecto, dichas ventajas se reportaron principalmente en términos de acceso al agua y mayor seguridad.

La evaluación encargada por el Banco Mundial se resume en el cuadro 3.

Cuadro 3

Características comunes de los participantes en la Fase II
<ul style="list-style-type: none">• Gozar de una situación familiar estable, con ingresos adicionales.• Contar con un familiar cercano (padre, abuelo o hermano) dispuesto a vender o rentar su parcela y/o a asociarse para llevar a cabo su proyecto.• Encontrar en el mercado de tierra local una parcela con riego y de pequeña dimensión.• Tener conocimiento y experiencias previas en el PP que se pretende desarrollar. <p>Se identificaron también algunas condiciones organizativas de los ejidos que favorecían más al programa:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Una asamblea funcional.2. La existencia de una reglamentación interna, o estatuto comunitario (autorregulación).3. La ausencia de conflictos graves dentro del núcleo y con las localidades vecinas.4. La presencia de mujeres en la asamblea.5. La existencia de terrenos de uso común, con vocación agrícola (que apoyara la instalación del Proyecto Escuela).

Fuente: Fabrice Edouard, "Estudio social de las transacciones de tierras y participación de jóvenes rurales", (Versión preliminar, 2), FAO-Banco Mundial, 2006

En cuanto a los proyectos de la segunda etapa, nuevamente se observaron problemas en relación con el papel desempeñado por los técnicos, al no considerar la opinión de los jóvenes en el diseño de los proyectos, no adecuarlos a sus condiciones individuales o a las de la tierra, así como tampoco otras opciones de comercialización. Los técnicos no consideraron diversificar el diseño de los proyectos para abordar los distintos componentes de la cadena productiva y recurrieron a la práctica de buscar obtener los techos máximos de apoyo del proyecto.

A la par de la evaluación socioeconómica, el Banco Mundial y FAO realizaron una evaluación sobre la rentabilidad económica y financiera de los proyectos. Algunos de sus resultados coinciden con la evaluación socioeconómica realizada por estas mismas instituciones, en términos de las opciones de acceso a la tierra de los jóvenes y a la exclusión de su opinión de parte de los técnicos en

el diseño de los proyectos para la segunda fase del programa, así como las deficiencias de cálculo en algunos de estos. De igual modo se reconoce el apropiamiento del proyecto y el compromiso por parte de los jóvenes que participaron en el estudio. A partir de estas observaciones, los evaluadores realizaron diversas recomendaciones financieras. Se propuso ampliar el monto del crédito para poder adquirir mejores tierras, ampliar el tiempo de la deuda, reforzar la asesoría financiera y acompañamiento a los proyectos productivos.

Al igual que la evaluación socioeconómica, Dino Francescutti identifica un alto desconocimiento de lo establecido por la Ley Agraria por parte los beneficiarios del programa. Así, sugiere la necesidad de mayores apoyos institucionales para el seguimiento, el control de proceso y la fiscalización de quejas.³⁵

A pesar de todas las deficiencias ya citadas, y gracias a los logros también identificados, el Programa fue reconocido por el Banco Mundial con el premio denominado Arado de Oro, por la mejor implementación en 2006.

En el contexto de sistematización de procesos de evaluación de los programas sociales impulsados por Coneval, el programa ha sido sujeto de una evaluación específica de desempeño en 2008 y otra de consistencia y resultados, cuyas conclusiones se consignan en el cuadro 4.

³⁵ Dino Francescutti, Evaluación Económica y Financiera de Proyectos, Junio 2006, MÉXICO, Programa de Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural, Borrador de Informe, p. 2, pp. 1-15

Cuadro 4

Resultados de las evaluaciones externas 2008

El informe de la evaluación específica de desempeño elaborada por la Universidad Autónoma Metropolitana, señala que:³⁶

- El programa está alineado con el eje de economía competitiva y generadora de empleos, se vincula al objetivo del programa sectorial de facilitar los mecanismos para la creación de agroempresas y el mejoramiento de los emprendedores y población que habita el territorio social.
- Su fin es contribuir al incremento del ingreso de los jóvenes rurales.
- Su propósito es impulsar el relevo generacional identificándose cuatro componentes: acceso a factores de producción, generación de capacidades de gestión grupal, desarrollo de acciones de mejora continua e impulso de habilidades técnico productivas y empresariales.
- El programa carece de una definición adecuada de población potencial de población objetivo.
- La evaluación del diseño señala como fortaleza que ofrece alternativas al problema del fenómeno de envejecimiento de los dueños de los derechos parcelarios.
- El documento señala la falta de indicadores de desempeño, y pretende calificar con base en la presencia de índices de marginación. Finalmente se consideró conveniente no calificar el desempeño pues los indicadores de la MIR son deficientes.

Fuente: Coneval, *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008, Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras*, p.5 y *Evaluación externa de consistencia y resultados*, SRA, julio 2008. www.coneval.gob.mx (consulta en enero de 2010).

En respuesta a las observaciones realizadas por los evaluadores, el programa incorporó en sus reglas de operación las consideraciones que permitieron su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial.

V. Comentarios conclusivos

La revisión del Programa Joven Emprendedor Rural, en particular su seguimiento y la evaluación en campo, permite identificar una serie de aspectos relevantes en la instrumentación de proyectos productivos para nuevos productores o emprendedores rurales, algunos de los cuales pudieron aprovechar las nuevas tecnologías para producir en tierras no viables con los métodos tradicionales de producción.

Si bien los proyectos financiados a través del componente Fondo de Tierras tienen una alta permanencia, cercana a 80% en su tercer año de trabajo, es preciso señalar que se trata de un programa con subsidios muy altos derivados

³⁶ Coneval, *Evaluación externa de consistencia y resultados*, SRA, julio 2008.

de su diseño original encaminado a promover el acceso a la tierra por vía de la compra, situación que puede ser subsanada con otros mecanismos de acceso, cesión, préstamo o renta. Ello permitiría disminuir el valor del subsidio necesario per cápita y ampliar el alcance del programa. No obstante, sus resultados evidencian la importancia del extensionismo y de la capacitación de calidad, así como de las ventajas de supervisar y acompañar en su trabajo a los nuevos emprendedores, sin obligar a la formación de grupos. Esta situación se busca atender y subsanar en las reglas vigentes mediante apoyos para tutorías por dos años.

De acuerdo a los evaluadores y los propios jóvenes entrevistados, muchos de los problemas de los proyectos tienen que ver con prácticas deficientes en el proceso de asistencia técnica. Aunque el programa avanza en procesos de certificación de los técnicos que participan, no existe evidencia de que ello contrarreste los añejos incentivos que existen en el campo mexicano para incurrir en comportamientos de agente principal, limitar la participación del beneficiario en el diseño de su propio proyecto y lucrar con las dificultades de los productores más pobres en cuanto a posibilidades de acceder a información suficiente sobre las distintas alternativas que ofrecen los múltiples programas del gobierno federal. Sin embargo, las experiencias exitosas del programa también reflejan el buen desempeño de los técnicos que sí realizan eficazmente su trabajo.

Al igual que la mayoría de los programas, la principal insuficiencia en el diseño de este, es no considerar un acompañamiento de los proyectos apoyados; de igual manera no se reproduce el proceso de difusión de la tecnología hacia otros productores, y el proceso de asociación para acceder a los mercados. Tales deficiencias derivan en el fracaso de muchos proyectos productivos agrícolas destinados a grupos en pobreza. Asimismo, el programa nunca se planteó el uso de capital de riesgo para evitar que los proyectos fracasen cuando se enfrentan a momentáneas faltas de capital.

En suma, el Programa Joven Emprendedor Rural es un modelo de intervención que requiere como premisa contar con estructuras de promoción y

capacitación que cumplan con las características de agentes promotores con principios, más que de agentes principales.

Aunque la Ley de Desarrollo Rural sustentable plantea la planeación participativa, de acuerdo al maestro Hubert Grammond ésta “no tiene posibilidad de ser aplicada mientras no exista una voluntad política de apoyo al campesinado”.³⁷ En el caso del programa que aquí se trata, fue factible constatar las ventajas de la participación de los jóvenes en la planeación, con los efectos de empoderamiento que generaron más allá del desempeño del proyecto productivo. Pero ello se logró gracias a la incorporación de un equipo de promoción experimentado en la materia.

Más allá del programa FTJER, el impulso al desarrollo de actividades productivas en el campo, así como el fortalecimiento del capital humano, de los activos y la transferencia tecnológica, puede constituir una importante contribución a dinamizar la economía local. Sin embargo, este tipo de apoyos no son de aplicación generalizable ni tampoco pueden destinarse al grupo de los más pobres entre los pobres por varios motivos:

- Los más pobres en las comunidades son aquellos sin derecho a la compra de tierra, aunque ello sería factible mediante apoyos para el arrendamiento a varios años, o en los casos en que las asambleas decidan otorgarles a algunos de ellos un reconocimiento como avecindados.
- La calidad de la tierra y la exposición a los caprichos de la naturaleza eleva el riesgo de incursionar en muchas actividades productivas.
- La falta de agua y la de infraestructura para riego exige invertir en tecnologías más costosas para compensar la carencia del líquido, y en muchos casos, la pobreza del suelo.
- Si bien existe una oferta institucional amplia, ésta se encuentra dispersa, y en muchos casos fuera del alcance de los productores pobres, sea por problemas de información, sea por los propios requisitos de los programas con mayores recursos que exigen participaciones uno a uno de los beneficiarios.

³⁷ Grammond, Hubert C., Op. Cit., p.259

Para Grammond es necesario ampliar la base productiva, fortaleciendo la “pequeña agricultura familiar mercantil, eficiente y capaz de abastecer los mercados locales”. Asimismo, señala que la multiplicidad de programas que tiene hoy México reviste una clara fragmentación de la intervención gubernamental por falta de voluntad política y como reflejo del interés en desarrollar a la gran empresa.³⁸

Por último, Grammond propone, entre otros aspectos, considerar a los campesinos como actores privilegiados para el desarrollo; impulsar políticas que fortalezcan el mercado local mediante la creación de canales de comercialización; la protección de mercados de básicos; mayor intervención del Estado para lograr una economía campesina eficiente; y mejoramiento del capital de los hogares no campesinos, a fin de que cuenten con un negocio propio.

En síntesis, el Programa Joven Emprendedor apunta hacia la factibilidad de impulsar el desarrollo productivo en zonas rurales, siempre y cuando exista un esquema de trabajo que considere los programas regionales de desarrollo, las particularidades de cada localidad, sus usos y costumbres, que cuente con instrumentos financieros más flexibles, y, sobre todo, un acompañamiento de calidad por parte de las instituciones, que logre un mayor éxito de los proyectos apoyados.

³⁸ Grammond, ... *Op.Cit.*, p. 259.

Abreviaturas y Acrónimos

- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- DGPPA, Dirección General de Política y Planeación Agraria, de la Secretaría de la Reforma Agraria
- FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- FAPPA, Fondo para el Apoyo a proyectos Productivos en Núcleos Agrarios.
- FIFONAFE: Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
- FTJER, Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural
- INEG, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- PE, Proyecto Escuela
- PEC, Programa Especial Concurrente
- PIB, Producto Interno Bruto.
- PROCAMPO, Programa de Apoyos Directos al Campo.
- PROCEDE, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.
- PROMUSAG, Programa de la Mujer en el Sector Agrario.
- SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social.
- SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SRA, Secretaría de la Reforma Agraria.
- OCDE: Organización para Cooperación y Desarrollo Económico

**Anexo 1. Reglas de operación del programa Joven Emprendedor Rural,
2005 y 2010.**

	Reglas 2005	Reglas 2010
Diagnóstico	<p>La participación de los jóvenes en el sector rural enfrenta problemas tanto para su incorporación a las actividades productivas como en la toma de decisiones de sus comunidades</p> <p>En los núcleos agrarios regularizados por PROCEDE, 50% de los ejidatarios o comuneros supera la edad de 50 años y 29% es mayor de 65, siendo la edad promedio de 54 años.</p>	=
Objetivo	<p>Fortalecer el arraigo de los JOVENES EMPRENDEDORES RURALES en los NUCLEOS AGRARIOS mediante el <u>impulso y desarrollo de un mercado social de la tierra</u>, favoreciendo con ello a los SUJETOS AGRARIOS mayores de 65 años.</p>	<p>Lograr que el JER cree su propia agroempresa rentable y sustentable en el núcleo agrario al que pertenece; a través de capacitación y adquisición o renta de derechos parcelarios, insumos y servicios de acompañamiento empresarial, con el fin de propiciar el arraigo, relevo generacional en la titularidad de la tenencia de la tierra social y mejora en su ingreso.</p>
Cobertura	<p>El Programa operará en las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán y Zacatecas, las cuales fueron seleccionadas considerando los siguientes criterios: 1) Alta concentración de SUJETOS AGRARIOS mayores de 60 años, 2) Presencia significativa de población joven entre 18 y 39 años en los NUCLEOS AGRARIOS, 3) Contar con un avance significativo en PROCEDE y 4) Que sus comunidades sean expulsoras de población migrante hacia el extranjero.</p> <p>Al interior de dichas entidades federativas el PROGRAMA atenderá a los NUCLEOS AGRARIOS que se señalan en el Anexo 1 de estas REGLAS, y que fueron seleccionados conforme a los siguientes criterios adicionales: 1) Grado de prioridad en el desarrollo estatal, 2) Preferente ubicación en las microrregiones determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social y 3) Baja conflictividad en la tenencia de la tierra.</p>	<p>El "Programa" podrá aplicar en los "Núcleos agrarios" de los municipios que cumplan con los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estén considerados como Zona de Atención Prioritaria (ZAP, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> del día 07 de diciembre de 2009, en el Decreto de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria); 2. Que los "Núcleos agrarios" se encuentren certificados, en términos del artículo 56 de la Ley Agraria; 3. Que los "Núcleos agrarios" no tengan conflicto agrario y, 4. Que los "Núcleos agrarios" tengan potencial productivo, cuenten con infraestructura y mercado local, para implementar un "Proyecto agroempresarial". <p>(En 2009 sólo se atendieron 6 entidades, algunas como Durango con 1 solo núcleo y otras como Guerrero y San Luis Potosí con varios. No se precisa porqué estas entidades.).</p>
Apoyos	Hasta \$300,000.00 para el Proyecto	

JER	Escuela. Beca de un salario mínimo general promedio. Monto máximo equivalente a 90 días de salario mínimo La CAPACITACION TECNICA será hasta de \$60,000.00 CAPACITACION ADMINISTRATIVA equivaldrá a un máximo de \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 M.N.)	= = = \$40,000
	Reglas 2005	Reglas 2010
FT	Los apoyos financieros para el PROYECTO PRODUCTIVO que incluyen la adquisición de los derechos parcelarios, se otorgarán mediante contrato y suscripción de pagarés utilizados por el FIFONAFE, por el JOVEN EMPRENDEDOR RURAL, con los siguientes montos máximos: a) Hasta \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) para la instalación y ejecución del PROYECTO PRODUCTIVO. b) Hasta \$250,000.00 (doscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) para la adquisición de derechos parcelarios. Proyecto en tierras arrendadas a) Hasta \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) para la instalación y ejecución del PROYECTO PRODUCTIVO. b) Hasta \$27,000.00 (veintisiete mil pesos 00/100 M.N.) en total para la renta de parcelas.	\$ 100,000 Adquisición de activos fijos \$ 125,000 Apoyo directo garantía al 60% \$ 150.000 garantía al 100% Apoyo directo Renta \$ 35,000 apoyo directo Tutoría hasta \$ 30.000 por dos ejercicios fiscales

Fuente: SRA, Reglas de Operación del Programa Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de febrero 2005 y, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2009.

- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórica.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**
Efrén Arellano Trejo

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo