



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**

**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN**

**DIAGNÓSTICO MULTIDIMENSIONAL DEL PROYECTO ESTRATÉGICO DE  
SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA-FAO) EN LA SIERRA NORTE DE  
PUEBLA**

**TESIS**

PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE  
**MAESTRA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN**

PRESENTA

**MARÍA NAZARETH SÁNCHEZ ROMERO**

DIRECTOR

**DR. JOSÉ LUIS SERGIO SOSA GONZÁLEZ**

ENERO 2017

## DEDICADOTORIA y AGRADECIMIENTOS

En primer lugar a ti mi **Dios**, porque en su totalidad este trabajo es un milagro; gracias por cada momento, porque tú siempre eres bueno y para siempre y siempre es tu misericordia. **Para ti todo.**

Esta tesis para mí no es sólo un trabajo de investigación para concluir un posgrado; significa la manera que tengo para expresar lo que tantas personas me han contado, es mi agradecimiento a tanta confianza y aprendizaje. Es por así decirlo, una terapia para todos los que somos PESA.

Gracias **Mamá**, por tanta paciencia, apoyo y sobre todo por aguantar los desvelos inherentes al PESA, gracias por ser tan fuerte y sostenerme, por no rendirte y por creer en este sueño que comenzaste tú y hoy se materializa. Gracias por tus oraciones, por tu valentía. TE AMO MAMÁ.  
**Para ti con grandes sonrisas... también para Oddie el gordito más fiel.**

Gracias **Profe Sosa**, gracias por confiar en este proyecto, por confiar en mí y por darle forma a mis años de vida dentro del PESA. Gracias por ser mi maestro y mi Director, por haberme escuchado tantas horas y estar dispuesto a luchar conmigo. **Para Usted.**

Gracias **Profa Libertad**, usted me enseñó el respeto y la congruencia, sus palabras me han ayudado a seguir adelante, con dulzura ha consolado tantas veces mi corazón; la quiero mucho.  
**Para Usted.**

Gracias **Profe Fabio**, su llegada a la Facultad fue para toda una generación de alumnos la esperanza de una renovación, su pasión por la investigación mueve a muchos, gracias por confiar en este proyecto. **Para Usted.**

Gracias **Profe Escobedo**, compartir sus conocimientos con sus alumnos es un don, gracias por ayudarme con este proyecto. **Para Usted.**

Gracias **Zadya y Mayra**; han estado conmigo desde que llegué a la oficina en SAGARPA con mi carita de asombro, me han enseñado el valor de la amistad; gracias por reírse de mis bromas, por llorar mis llantos, por escuchar mis historias; por enseñarme tanto, por ser y estar, las mega adoro. En sus frentes siempre hay sol, siempre hay risas aún en medio del dolor. **Para Ustedes mis niñas.**

Gracias al **equipo de evaluadores** de la IE- SAGARPA; son mis súper héroes, me tuvieron siempre mucha paciencia y me enseñaron a luchar como los valientes; gracias por su compromiso con la patria, de verdad gracias. Gracias en especial a ti **Lupita Selene**, siempre tenías tiempo para instruirme y darme consejos, gracias Maestra. **Para Ustedes colegas.**

Gracias **Houston**; en largas horas de desayunos, comidas, cenas y fascinantes viajes me has motivado a realizar este trabajo, compartiste conmigo los secretos del PESA, me enseñaste pacientemente tantas cosas, entre otras, que valorando mi tierra, valoro mi vida. Gracias por creer en mí y gracias por contribuir a mejorar este país desde tu trinchera. **Para ti.**

Gracias **Líder Nilo**; los viajes ilustran y los amigos también, fuiste muchas veces mi confidente y también mi PESA- guía, siempre pendiente de mí, gracias por luchar por México. **Para ti.**

Gracias **equipo BGM**: Gino, Efraín, Julio, Meli, Toñito, Toñito Zock, Brenda, Reyes, Gerardo, Pao-Pao; encontrarme con ustedes fue una bendición, aprendí demasiado, y extraño mucho regañarlos. “yo soy tu amigo fiel, yo soy tu amigo fiel”. Gracias **Gino** por tu amistad! **Para Ustedes mis niños.**

Gracias **equipo TATOKANIJ** por permitirme aprender tanto de ustedes, por su confianza y tanto apoyo para la realización de este trabajo; su labor ha dejado huella. **Para Ustedes.**

Gracias **Josafat**; me has compartido tantas cosas interesantes siempre y me animaste a seguir con este trabajo; conocí otra cara del PESA gracias a ti; abrazos que atraviesen las montañas. **Para ti.**

Gracias **Javi Delgado**; son años que nuestros intercambios epistolares me siguen inspirando, eres pieza fundamental en esta investigación y en el relato de mis días. **Para ti.**

Gracias **H7; Migue, Rú, Chío, Mau, Paquito, Javi**; son mis hermanitos mayores de los que tengo mucho que aprender, son mis ejemplos de hybris, son mi familia, me respetan y regañan a la vez y me quieren como soy aunque me conocen bien; los quiero infinitamente. **Para ustedes familia.**

Gracias a mi banda de la maestría, por darme siempre ánimos por continuar, por dos años increíbles en los que compartimos además de tareas, grandes historias de vida; los admiro y los quiero mucho **Boss Farias, Oso Raúl, IronJuan, Landeros, Osito Lezama y Fidelongo.** **Para ustedes amigos.**

Gracias **Papá**, por que indirectamente y sin pensarlo me acercaste al mundo rural. **Para ti.**

Es insuficiente decir gracias a todas las **familias PESA** que me recibieron en sus hogares, que compartieron conmigo tantas experiencias, que tuvieron la paciencia y la confianza de platicar por horas, que me cuidaron, me alimentaron el espíritu, que me cobijaron con tanto cariño, PARA TODOS USTEDES ES ESTE TRABAJO, SU VOZ ESTÁ AQUÍ MANIFESTADA, SUS PALABRAS SIEMPRE ME ACOMPAÑAN, ESTE TRABAJO ES EN HONOR A SU ESFUERZO; EL CAMPO MEXICANO SIGUE VIVO POR SU VALENTÍA, GRACIAS AMIGOS.

**Éste es un pasaje de mi vida el cual está formado por personas, experiencias, momentos, risas, tristezas, aventuras, aprendizajes, historias. Soy una persona privilegiada, he pisado tierras que jamás soñé, mi paladar ha gustado los sabores más tradicionales de diferentes culturas; pero por sobre todas las cosas y paisajes del mundo; me he sentado en mi tierra a escuchar la sabiduría de quienes con sus manos labran la tierra, con su corazón la hacen producir pacientemente y con sus ojos cansados me miran fijamente dándome fuerza.**



Para: [México]  
De: [Nazareth Sánchez]  
Puebla, Puebla. Enero 20'2017

**ESTA INVESTIGACIÓN FUE  
REALIZADA GRACIAS AL APOYO DEL  
CONSEJO DE CIENCIA Y  
TECNOLOGÍA DEL ESTADO  
DE PUEBLA.**

**[ENHORABUENA POR IMPULSAR LA INVESTIGACIÓN]**

# CONTENIDO

## Presentación

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. MARCO METODOLÓGICO</b> .....	<b>4</b>
Planteamiento del problema.....	4
1. 1 Viabilidad del proyecto.....	7
1. 2 Justificación.....	8
1.3 Delimitación del objeto de estudio.....	10
1.4 Objetivos.....	12
1.4.1 Objetivo general de la investigación.....	12
1.4.2 Objetivos particulares.....	12
1.5 Hipótesis.....	13
1.5.1 Hipótesis general.....	13
1.5.2 Hipótesis particulares.....	13
1.6 Variables e indicadores.....	13
1.7 Metodología.....	14
<b>CAPÍTULO II. ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA METODOLOGÍA PESA-FAO.</b> .....	<b>19</b>
2.1 Hambre y seguridad alimentaria en el mundo.....	21
2.2 Hambre y seguridad alimentaria en México.....	26
2.3 La importancia y trascendencia del PESA-FAO en México.....	32
2.4 Antecedentes, lineamientos y organización del PESA- FAO en México.....	34
2.5 Marco legal general del PESA-FAO.....	42
2.6 Arreglo institucional de PESA-FAO en México.....	43
2.7 Modelo de implementación de la estrategia PESA-FAO en México.....	46
2.7.1 La Estrategia de intervención.....	47
2.7.2 Grados de abordaje de la Estrategia de Intervención.....	49
2.7.3 El proceso educativo dentro de la metodología PESA-FAO.....	49
2. 8 El método PESA-FAO.....	51
2. 9 Las fortalezas del método PESA-FAO.....	55
2.10 La Agencia de Desarrollo Rural dentro del marco metodológico del PESA-FAO.....	55
2.10.1 Derechos, obligaciones y evaluación de las ADR.....	59
2.10.2 Descripción general de puestos dentro de la ADR.....	63

2.10.3 Selección y validación de las ADR.....	63
2.10.4 Refrendo de las ADR.....	65
2.10.5 Formulación del Programa de trabajo de la ADR .....	65
2.11 Antecedentes, lineamientos y organización del PESA-FAO en Puebla .....	66
<b>CAPÍTULO III. APORTACIONES TEÓRICAS PARA EL DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>70</b>
3.1 Enfoque de Políticas Públicas .....	70
3.1.1 Gestación.....	74
3.1.2 Diseño o formulación .....	75
3.1.3 Implementación o ejecución .....	76
3.1.4 Evaluación .....	77
3.2 Enfoque del Nuevo Institucionalismo .....	80
3.2.1 Costos de transacción en los contratos políticos .....	90
3.2.2 Teoría de la Agencia y sus implicaciones.....	91
<b>CAPÍTULO IV. EVALUACIÓN DEL PESA-FAO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>96</b>
4.1 Caracterización de las familias encuestadas .....	96
4.2 Caracterización de los proyectos productivos.....	99
4.3 Niveles de Promoción Humana y Social en las familias con proyectos productivos .....	102
4.4 Niveles de Desarrollo de Capacidades en las familias con proyectos productivos. ....	104
4.5 Participación de las familias en los ejes del Proceso Educativo del PESA-FAO .....	106
4.6 Registro sistemático de la producción y resultados cuantitativos de producción de los proyectos. ....	109
4.7 Impacto de los proyectos productivos en la alimentación de las familias PESA-FAO ....	111
4.8 Impacto de los proyectos productivos en la generación de ingresos de las familias PESA-FAO.....	113
4.9 El desarrollo de capacidades y los beneficios en la alimentación y la generación de ingresos en las familias PESA-FAO .....	115
4.10 Factores que ha favorecido el PESA-FAO en la vida diaria de las familias participantes .....	116
4.11 Impacto en la sostenibilidad de los sistemas productivos en las comunidades PESA-FAO .....	117
4.12 Impacto en el nivel de organización comunitaria a través de la metodología PESA-FAO .....	119

4.13 Niveles de preocupación entre los participantes ante los nuevos métodos propuestos por el PESA-FAO.....	120
<b>CAPÍTULO V. EVALUACIÓN DEL PESA-FAO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS EJECUTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>124</b>
5.1 Caracterización y experiencia de los actores entrevistados.....	124
5.2 Conocimiento del objetivo general del PESA-FAO .....	128
5.3 Principales problemas detectados en la implementación del PESA-FAO en comunidades participantes del estado de Puebla.....	129
5.4 Fortalezas y debilidades empíricas del PESA-FAO en el estado de Puebla .....	132
5.5 Capacitación técnico metodológica dentro de las ADR en el estado de Puebla .....	135
5.6 Contribución del PESA-FAO a los objetivos personales y profesionales del personal de las ADR .....	137
5.7 Alineación de intereses de los facilitadores con el Desarrollo de Capacidades.....	138
5.8 Participación de los facilitadores y ADR en la adaptación y mejoramiento del PESA-FAO .....	139
5.9 Comentarios finales por parte de los participantes acerca del PESA-FAO en el estado de Puebla .....	144
<b>CAPÍTULO VI. DIAGNÓSTICO MULTIDIMENSIONAL DEL PESA-FAO.....</b>	<b>148</b>
6.1 Dimensión política dentro del PESA-FAO .....	148
6. 2 Dimensión institucional .....	159
6. 3 Dimensión administrativa .....	168
6. 4 Dimensión humana.....	170
6.5 Interrelaciones entre dimensiones .....	174
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>179</b>
Recomendaciones generales.....	180
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>188</b>

# ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS, IMÁGENES, MAPAS Y TABLAS

## CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO

Cuadro 1.1	Encuadre geográfico del objeto de estudio	10
Cuadro 1.2	Muestra de investigación de campo	17
Cuadro 1.3	Sistematización de referencias de investigación	18

## CAPÍTULO II: ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA METODOLOGÍA PESA-FAO

Imagen 1.1	Feria de la Seguridad Alimentaria y Nutricional	19
Tabla 2.1	La subalimentación en el mundo, 1990-1992 a 2014-2016	22
Tabla 2.2	Medición de la pobreza en México en 2014	26
Tabla 2.3	Los diez estados más pobres de México en 2015	27
Mapa 2.1	Principales cultivos agrícolas y agroindustrias en México	28
Mapa 2.3	Superficie agrícola en México	28
Mapa 2.4	Producción ganadera en México	28
Imagen 2.2	Cafecultores poblanos aprendiendo con cafecultores poblanos	31
Gráfico 2.1	Árbol de Problemas del PESA-FAO para México	36
Gráfico 2.2	Árbol de Objetivos del PESA-FAO para México	37
Mapa 2.4	Entidades Federativas participantes en el PESA-FAO	40
Tabla 2.4	La evolución del PESA-FAO en México 2006-2014	40
Gráfico 2.3	Diagrama de las fases del PESA-FAO en México	41
Tabla 2.5	Población atendida a través del PESA-FAO en México en el año 2015	41
Cuadro 2.1	Marco Legal del PESA-FAO en México	42
Gráfico 2.4	Arreglo Institucional del PESA-FAO en México	43
Imagen 2.3	Áreas de intervención del PESA-FAO en Puebla por ADR BGM y TATOKANIJ	48
Cuadro 2.2	Grados de abordaje en la metodología PESA-FAO	49
Gráfico 2.5	Estrategia de Desarrollo para la Seguridad Alimentaria y Nutricional	51
Gráfico 2.6	Estructura Organizacional de la ADR	58
Cuadro 2.3	Estructura Organizacional y Tabulador de sueldos en la ADR	59
Cuadro 2.4	Descripción general de puestos en la ADR	63
Cuadro 2.5	Actores del PESA-FAO en Puebla	67
Mapa 2.5	Agencias de Desarrollo Rural en Puebla durante el ejercicio 2015	68

## CAPÍTULO III: APORTACIONES TEÓRICAS PARA EL DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cuadro 3.1	Definiciones de Política Pública	73
Gráfico 3.1	El ciclo de las Políticas Públicas	74
Gráfico 3.2	Ciclo de Evaluación de las Políticas Públicas	78
Cuadro 3.2	Tipos de Evaluación de una Política Pública	78
Cuadro 3.3	Economía Neoclásica y Nueva Economía Institucional	83
Gráfico 3.3	Secuencia Lógica del análisis político de los costos de transacción	89
Cuadro 3.4	Economía Política constitucional y APCT: diferencias básicas	89
Gráfico 3.4	Teoría de la Agencia	92

## **CAPÍTULO IV: EVALUACIÓN DEL PESA-FAO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Cuadro 4.1	Composición de la muestra de estudio	96
Tabla 4.1	Resultados del análisis estadístico-descriptivo de las 136 UPF participantes	97
Tabla 4.2	UPF-PESA-FAO que son beneficiarias del programa PROSPERA	98
Gráfico 4.1	Estatus global de los proyectos productivos de la muestra	99
Gráfico 4.2	Situación global de la operación de los proyectos productivos de la muestra	100
Gráfico 4.3	Estatus de operación de los proyectos productivos para la ADR BGM	101
Gráfico 4.4	Estatus de operación de los proyectos productivos para la ADR TATOKANIJ	101
Gráfico 4.5	Factor al cual se atribuye la problemática en la operación de los proyectos productivos para la ADR BGM	101
Gráfico 4.6	Factor al cual se atribuye la problemática en la operación de los proyectos productivos para la ADR TATOKANIJ	101
Gráfico 4.7	Resultado de la valoración en Promoción Humana y Social en familias de la muestra para ADR TATOKANIJ	103
Gráfico 4.8	Resultado de la valoración en Promoción Humana y Social en familias de la muestra para ADR BGM	103
Gráfico 4.9	Resultados de la valoración del Desarrollo de Capacidades en familias de la muestra para ADR BGM	104
Gráfico 4.10	Resultados de la valoración del Desarrollo de Capacidades en familias de la muestra para ADR TATOKANIJ	104
Gráfico 4.11	Comparación de niveles altos de Desarrollo de Capacidades y nivel de escolaridad de los participantes en la muestra	106
Gráfico 4.12	Comparación de niveles altos de Desarrollo de Capacidades y rango de edades de los participantes en la muestra	106
Gráfico 4.13	Participación de las familias muestra en al menos un eje del Proceso Educativo para ADR BGM	107
Gráfico 4.14	Participación de las familias muestra en al menos un eje del Proceso Educativo para ADR TATOKANIJ	107
Gráfico 4.15	Porcentaje de participación por eje del Proceso Educativo para la ADR BGM	107
Gráfico 4.16	Porcentaje de participación por eje del Proceso Educativo para la ADR TATOKANIJ	107
Gráfico 4.17	Beneficios de la participación en los Procesos Educativos por parte de las familias, ADR BGM	108
Gráfico 4.18	Beneficios de la participación en los Procesos Educativos por parte de las familias, ADR TATOKANIJ	108
Gráfico 4.19	Porcentaje de familias que realizan registro sistemático de la producción para la ADR BGM	109
Gráfico 4.20	Porcentaje de familias que realizan registro sistemático de la producción para la ADR TATOKANIJ	109
Tabla 4.3	Año en que se puede contabilizar la producción de los proyectos de la ADR BGM	110
Tabla 4.4	Resultados alcanzados en los proyectos de producción de la ADR BGM hasta marzo de 2016	110
Tabla 4.5	Año en que se puede contabilizar la producción de los proyectos de la ADR TATOKANIJ	110
Tabla 4.6	Resultados alcanzados en los proyectos de producción de la ADR TATOKANIJ hasta marzo de 2016	110

Gráfico 4.21	Porcentaje de proyectos que alcanzaron la meta de producción para la ADR TATOKANIJ hasta marzo de 2016	111
Gráfico 4.22	Beneficios en la alimentación cotidiana de la familia contra el número de años de participación en el programa PESA-FAO	112
Gráfico 4.23	Familias con alto nivel de Desarrollo de Capacidades y beneficios percibidos en su alimentación diaria	113
Gráfico 4.24	Familias con alto nivel de Promoción Humana y Social y beneficios percibidos en su alimentación diaria	113
Gráfico 4.25	Beneficios en el aumento de ingresos por la venta de productos contra el número de años en el programa PESA-FAO	114
Gráfico 4.26	Familias con alto nivel de Desarrollo de Capacidades y beneficios en sus ingresos por la venta de productos	114
Gráfico 4.27	Familias con alto nivel de Promoción Humana y Social y beneficios en sus ingresos por la venta de productos	114
Gráfico 4.28	Desarrollo de Capacidades en las familias de la muestra y beneficios en sus ingresos	115
Gráfico 4.29	Desarrollo de Capacidades en las familias de la muestra y beneficios en su alimentación diaria	115
Gráfico 4.30	Principales factores/beneficios obtenidos por las familias a través de su participación activa en el programa PESA-FAO	117
Gráfico 4.31	Percepción de impactos positivos en las condiciones medio ambientales de la comunidad PESA-FAO	118
Imagen 4.1	Deforestación inminente en Tlaltepango, Tlaola, Puebla	118
Gráfico 4.32	Percepción de impactos en la organización comunitaria mediante la metodología PESA-FAO	119
Gráfico 4.33	Niveles de preocupación ante los cambios propuestos por la metodología PESA-FAO	120
Gráfico 4.34	Comparación de niveles máximos de preocupación ante el cambio y rango de edades de los participantes del programa PESA-FAO	121
Gráfico 4.35	Comparación de niveles máximos de preocupación ante el cambio y escolaridad de los participantes del programa PESA-FAO	121

## **CAPÍTULO V: EVALUACIÓN DEL PESA-FAO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS EJECUTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Gráfico 5.1	Características de edades de los entrevistados	125
Gráfico 5.2	Características de escolaridad de los entrevistados	125
Gráfico 5.3	Experiencia laboral de los facilitadores para trabajar en el PESA-FAO	126
Gráfico 5.4	Motivación de los facilitadores para trabajar en el PESA-FAO	126
Gráfico 5.5	Conocimiento del objetivo general del PESA-FAO	128
Gráfico 5.6	Problemas que enfrenta el personal de las ADR en el marco del PESA-FAO	130
Gráfico 5.7	Las 3 principales fortalezas del PESA-FAO	132
Gráfico 5.8	Los logros alcanzados por el PESA-FAO	132
Gráfico 5.9	Las 3 principales debilidades del PESA-FAO	134
Gráfico 5.10	Limitaciones más frecuentes del PESA-FAO	134
Tabla 5.1	Porcentaje de cursos internos y externos por parte de los facilitadores y apoyo económico por parte de la ADR	136
Gráfico 5.11	Contribución del PESA-FAO a los objetivos profesionales del personal de la ADR	137
Gráfico 5.12	Contribución del PESA-FAO a los objetivos personales del personal de la ADR	137
Gráfico 5.13	Beneficios para el facilitador del desarrollo de capacidades en las familias participantes del PESA-FAO	138

Gráfico 5.14	Nivel en el cuál se consideran las sugerencias del personal de las ADR en el ajuste metodológico del PESA-FAO en Puebla	140
Gráfico 5.15	Equidad salarial y de distribución de cargas de trabajo al interior de la ADR	141
Gráfico 5.16	Contribución del PESA-FAO para resolver el problema de la inseguridad alimentaria en las familias participantes	142

## **CAPÍTULO VI: DIAGNÓSTICO MULTIDIMENSIONAL DEL PESA-FAO**

Gráfico 6.1	Arena Pública del PESA-FAO en el estado de Puebla	149
Cuadro 6.1	Intereses reales, relación agente-principal e información asimétrica entre actores del PESA-FAO en Puebla	161
Imagen 6.1	Constantino Galindo y Gabriela Galindo	172
Imagen 6.2	Familia Bazán	173
Imagen 6.3	Ejemplo de materiales de mala calidad para la construcción de proyectos productivos PESA-FAO en Puebla	175
Gráfico 6.2	Diagrama de Ishakawa con las causas que generan el problema de los bajos impactos del PESA-FAO en las familias participantes	178

## PRESENTACIÓN

*Las personas viven en miseria,  
el gobierno dice que trabaja,  
pero lo que hace es sólo una burla  
[Theivery Corporation]*

En este trabajo de investigación evaluamos al Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA-FAO) en cinco municipios de la Sierra Norte de Puebla en donde tiene presencia desde hace más de cinco años.

El diagnóstico realizado al programa se realiza en una doble aproximación: el programa en sí, y las metodologías de evaluación que se han aplicado al mismo; a través del desarrollo de una meta evaluación, hemos concluido nombrar a la investigación “Diagnóstico Multidimensional”, porque va más allá de las metodologías tradicionales de análisis aplicadas a este objeto de estudio y otros similares.

Para lo anterior, se abordan dichas dimensiones en cinco capítulos, integrados posteriormente en una comparación multidimensional en el sexto y último capítulo de esta tesis.

Entender el papel del PESA-FAO en la seguridad alimentaria y nutricional de miles de familias beneficiarias en el estado de Puebla es un imperativo para conocer los objetivos y metas a mediano y largo plazo del programa. En el Capítulo I Marco Metodológico se identifica plenamente el problema general que dio dirección a la investigación, la viabilidad e importancia del proyecto, así como los objetivos perseguidos y las hipótesis de partida la cuales fueron comprobadas a través de una metodología que tuvo como principal característica la observación directa en campo.

En el capítulo II Marco Teórico- Referencial se analizan los antecedentes e importancia de la seguridad alimentaria en el mundo, en México y por último en Puebla; se describen los procesos metodológicos del programa y los actores involucrados en el mismo, además de enunciar los procesos/productos esperados a corto, mediano y largo plazo en las Unidad de Producción Familiar participantes.

En el capítulo III se enuncian los principales fundamentos teóricos que son base para el diagnóstico de Políticas Públicas, como son las teorías heterodoxas de las Políticas Públicas y el Neo Institucionalismo, las cuales, permiten realizar un análisis más allá de

la Metodología del Marco Lógico, considerando la actuación de todos los actores dentro de la arena pública y sus complejas relaciones que afectarán de modo positivo o negativo la implementación del PESA-FAO en el estado de Puebla. Una consideración importante es que esta investigación va más allá de un análisis con base en la participación ciudadana y retoma elementos clave como son los conflictos de interés, los altos costos de transacción y la información asimétrica, lo cual resulta una innovación en la manera de realizar un diagnóstico integral de las políticas públicas; conceptos todos aportados por los cuerpos teóricos abordados en este Capítulo.

Se realizaron entrevistas a familias participantes del programa, en el Capítulo IV: Evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios de la política pública, reportamos los resultados de dichas entrevistas de las cuales se realizó la caracterización de las familias, los proyectos productivos que operan a través de la metodología del PESA-FAO, los niveles de promoción humana y social alcanzados y el desarrollo de capacidades, la participación de las familias en el proceso educativo y sus beneficios y en los casos que aplicara se compararon las metas productivas planeadas contra los resultados productivos en campo. Se presentan finalmente los resultados de la evaluación de impacto cualitativa referente a los beneficios que en términos de alimentación, generación de ingresos, cohesión social, uso sustentable de los recursos naturales y disposición al cambio que presentan las familias participantes después de varios años de participación activa en el PESA-FAO dentro de sus comunidades.

El análisis de nuevos resultados se encuentran en el Capítulo V: Evaluación del PESA-FAO desde la perspectiva de los ejecutores; mediante entrevistas en profundidad realizadas a facilitadores y Coordinadores de Campo de las ADR de la región de estudio, así como de otras regiones; quienes aportaron importantes datos sobre las dificultades en el proceso de implementación del programa y los alcances que desde su perspectiva se han obtenido.

En este sentido, la observación directa en campo fue fundamental para esta investigación, a pesar de la delimitación de la zona de estudio, la investigación fue complementada a través de experiencias en otras regiones PESA-FAO a lo largo y ancho del estado de Puebla y con entrevistas a profundidad a actores clave de las

oficinas centrales de la FAO en la Ciudad de México, lo cual, permitió contar con un panorama más amplio del problema de investigación y sus alcances.

La comparación entre los hallazgos encontrados en los capítulos IV y V se presenta en el último y sexto capítulo denominado Diagnóstico Multidimensional del PESA-FAO donde se evalúan y ponderan los factores políticos, institucionales, administrativos y humanos que explican los limitados impactos observados en la práctica, ayudando a explicar el porqué, después de incrementos constantes en los recursos económicos de este programa; al menos en la región de estudio, las familias beneficiarias no han alcanzado el fin último de esta política pública.

Finalmente se presentan las conclusiones de esta investigación más allá de la perspectiva de la Metodología del Marco Lógico que en su diseño institucional nunca identificó y mucho menos consideró el interés particular de los actores involucrados, suponiendo que los mismos, por decreto, habían asumido el interés colectivo como su principal propósito.

Se incluyen además quince recomendaciones generales para mejorar los impactos positivos del PESA- FAO en Puebla y en México; desde una perspectiva multidimensional.

Este trabajo de investigación se acompaña de 101 auxiliares descriptivos obtenidos del trabajo de campo y la consulta de fuentes secundarias como se muestra en el siguiente cuadro:

Capítulo	Gráficos	Imagen	Cuadros	Tablas	Mapas	Totales
1			3			3
2	6	3	5	5	5	24
3	4		4			8
4	35	1	1	6		43
5	16			1		17
6	2	3	1			6
<b>Totales</b>	63	7	13	12	5	101

El trabajo de campo se realizó entre los meses de junio de 2015 a julio de 2016, en 50 comunidades de manera indirecta y en 12 comunidades de manera puntual. De estas doce localidades se recabaron 136 cuestionarios estandarizados de familias participantes en el programa. Igualmente se realizaron 47 entrevistas cualitativas a

personal de Agencias de Desarrollo Rural de distintas regiones del estado de Puebla y seis entrevistas en profundidad a actores claves dentro de diferentes dependencias gubernamentales e internacionales con participación en el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria.

Por último, la *Thievery Corporation* es una banda electrónica americana fundada en 1996, que evocamos por ser reconocida por su música en contra de los gobiernos de derecha y las guerras en el mundo.

## INTRODUCCIÓN

La Política gubernamental denominada Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), se puede definir como *“una estrategia de apoyo técnico-metodológico para trabajar con las familias y grupos de personas que habitan las zonas rurales marginadas del país, a fin de contribuir a la mejora de sus sistemas productivos de ingreso y con ello fortalecer su seguridad alimentaria. Busca despertar la motivación de los actores de la comunidad rural, y apoyarles en el desarrollo de capacidades que los conviertan en los promotores de planes y proyectos susceptibles de generar cambios en sus sistemas de vida y transformar positivamente su realidad”* (FAO-UTN, 2014:15).

Dicha estrategia está impulsada en el estado de Puebla por la Secretaría de Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) del Gobierno Federal, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial (SDRSOT) del Gobierno del Estado y la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Este último organismo se encarga del diseño de la estrategia y de la metodología a emplear en el proyecto, así como del apoyo y capacitación a los diferentes actores participantes en su implementación y operación. Es ejecutada a través de Agencias de Desarrollo Rural, supervisada por una Instancia de Evaluación dependiente de la SAGARPA y cuenta con la participación de empresas proveedoras de insumos y servicios. Todos estos actores, de una u otra forma, participan e interaccionan en función de esta política generando procesos institucionales, humanos, políticos, técnicos y administrativos que explican los limitados resultados e impactos del mismo.

Diversos estudios han cuestionado los resultados e impactos obtenidos por el PESA-FAO. Se ha observado que no necesariamente mejora las capacidades productivas, el ingreso y la alimentación de los beneficiarios del programa (SAGARPA, 2009; Carcámo, 2011). En este sentido, esta investigación tuvo por objetivo analizar y conocer cuáles son los factores humanos, administrativos, institucionales y políticos que influyen en los resultados obtenidos a través de la implementación del PESA-FAO en dos microrregiones de la Sierra Norte del estado de Puebla, para determinar sus impactos más allá del enfoque del Marco Lógico.

A través de un seguimiento en campo por más de doce meses en cinco municipios atendidos por dos Agencias de Desarrollo Rural, en zonas de alta y muy alta marginación de la entidad poblana que han sido apoyadas por más de cinco años con acciones de este programa, se pudo apreciar que muchos de los proyectos productivos impulsados no se mantienen en condiciones óptimas de operación más allá del periodo en que reciben financiamiento público directo. De la misma forma, el incremento en la productividad de alimentos por parte de las familias y grupos beneficiarios apunta a ser mínimo, por lo que en muchos casos, no es posible justificar la inversión pública realizada en función de los beneficios obtenidos.

Las evaluaciones formales realizadas a este programa público han seguido en términos generales la Metodología del Marco Lógico, en la cual se revisa la congruencia o la lógica entre las acciones planeadas, las realizadas y los resultados obtenidos. Esta metodología fue desarrollada en la época de mayor difusión y penetración de las corrientes del pensamiento administrativos que en su conjunto hoy se conocen como “Administración Pública Ortodoxa”; debido a ello, esta metodología recoge todas las ventajas, pero también todas las limitaciones con que cuenta esa corriente de pensamiento administrativo.

Esta investigación buscó realizar un diagnóstico integral del funcionamiento del PESA-FAO más allá de la Metodología del Marco Lógico, que en el mejor de los casos, y cuando las agencias de evaluación externa no están buscando justificar la permanencia del programa, sólo se han limitado a medir recursos, acciones, resultados y en algunos casos impactos inmediatos. Sin embargo, en ningún caso señalan las causas subyacentes de los deficientes resultados obtenidos, con excepción de las causas formales administrativas. Destaca la relevancia teórico- metodológica de esta trabajo el cual supera las autoevaluaciones complacientes, introduciendo el análisis multivariado y enriquecido con los enfoques neoinstitucionalistas.

Como herramienta gráfica se incluye un diagrama de Calidad Total (Ishikawa); en donde se sintetizan los principales factores identificados como las causas que generan el problema de los bajos impactos del PESA-FAO en las familias participantes, enunciando con base en dichos factores una serie de recomendaciones indispensables para el rediseño de la metodología, implementación y evaluación del PESA- FAO; con

la finalidad de vislumbrar líneas de investigación para el análisis y diagnóstico multidimensional de este programa y de otras políticas públicas en el país en un momento crucial e histórico para los mexicanos que despertamos y nos cuestionamos el cómo hacer las cosas mejor; un momento de crisis en el mundo en donde la distribución del capital ha sido tan injusta que es necesario romper paradigmas sobre la pobreza y comenzar a actuar en consecuencia.

La aportación que pretende llevar a cabo esta investigación es dar voz a cientos de personas que participan de manera activa en el PESA-FAO, y quienes diariamente desde diversas trincheras buscan mejorar la situación de inseguridad alimentaria de miles de familias; y sobre todo, presentar alternativas de solución viables para las áreas de oportunidad detectadas; mismas que serán en su momento compartidas con los tomadores de decisiones de los organismos gubernamentales e internacionales relacionados con este programa.

Se busca también marcar un precedente en el análisis integral de políticas públicas dentro del sector rural en México, que *a posteriori* pueda servir como modelo para el diagnóstico de políticas afines.

## **CAPÍTULO I.**

### **MARCO METODOLÓGICO**

#### **Planteamiento del problema**

La política pública denominada Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), es una estrategia de apoyo técnico metodológico para trabajar con las familias y grupos de personas que habitan en zonas rurales marginadas del país, a fin de contribuir a la mejora de sus sistemas de producción e ingreso, y con ello fortalecer su seguridad alimentaria y nutrición.

Dicha estrategia está impulsada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) como instancia normativa, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial del Gobierno del estado de Puebla (SDRSOT) y la asistencia técnica en el país de la Food and Agriculture Organization (FAO), quien se encarga del diseño de la metodología a emplear en el proyecto, así como del apoyo y capacitación a los diferentes actores participantes en su implementación y operación. El PESA- FAO se implementa en campo a través de Agencias de Desarrollo Rural (ADR), supervisadas por una Instancia de Evaluación dependiente de la SAGARPA y cuenta con la participación de empresas privadas para la proveeduría de insumos y servicios.

En cuanto a los recursos económicos para su implementación, los mismos son parte de una partida del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), dentro del componente de Productividad Rural de la SAGARPA y ejecutados a través de la SDRSOT mediante un Fideicomiso creado para tal fin.

El PESA- FAO basa su actuar en la transformación de las comunidades por medio de las familias con base en una estrategia de desarrollo territorial; busca el desarrollo de capacidades, fortalecimiento de funciones y la promoción humana y social, el incremento de la producción y productividad en actividades agrícolas, pecuarias y acuícolas con el apoyo de procesos educativos en nutrición, finanzas, asociatividad y agricultura sostenible.

A partir de un primer acercamiento con el PESA-FAO en Puebla, en la región Sierra Norte, se ha podido observar que después de cinco años de presencia en la región, los

impactos en la seguridad alimentaria y nutricional de las familias, no necesariamente se han sostenido en el tiempo y se observa que a pesar de la inversión económica y de tiempo, aún no puede considerarse que el problema principal ha sido resuelto.

Es importante mencionar que desde la inclusión del PESA-FAO en el Presupuesto de Egresos de la Federación desde el año 2007, el mismo se ha incrementado de manera sustancial en un 500% pasando de 600 millones de pesos a más de 3300 millones de pesos en el año 2015, los cuales se asignan de manera diferenciada a cada entidad federativa, dependiendo de la cobertura que integra el universo de atención del programa. (SAGARPA, 2015)

A pesar de ello, los datos oficiales de pobreza alimentaria de 2010, 2012 y 2014 emitidos por la CONEVAL<sup>1</sup> muestran que no hay cambios significativos en dicho indicador, a pesar del recurso económico invertido en diversos programas surgidos para atender esta problemática, como el caso de PESA-FAO.

Respecto a las evaluaciones realizadas a nivel estatal o nacional del PESA-FAO, las pocas que se han publicado, muestran resultados que crecen de manera lenta en aspectos como 1) producción, 2) productividad y 3) generación de ingresos, con incrementos mínimos y no sostenibles; sin embargo, ninguna de ellas ha presentado resultados en materia de 4) seguridad alimentaria de las familias o 5) cambios de hábitos nutricionales, que es la esencia del programa.

Para el caso específico de esta investigación los datos de 1) producción y 2) productividad se presentan en el capítulo IV en las tablas 4.3 y 4.4, mediante las cuales se pueden observar los resultados cuantitativos en los proyectos que alcanzaron la madurez de tiempo en meses para conseguir las metas proyectadas. A nivel nacional la SAGARPA no ha hecho públicos datos estadísticos del PESA-FAO respecto a estos dos indicadores.

A pesar de ser el PESA-FAO una política pública para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional de las familias participantes; hasta el momento no se han realizado mediciones objetivas y cuantitativas de los indicadores 4) y 5) mencionados en el párrafo anterior. Por lo tanto, en esta investigación no se presentan datos emitidos por instituciones oficiales respecto a dichos avances en las familias participantes.

---

<sup>1</sup> Anexo estadístico por entidades - Medición de la Pobreza, 2010-2014; publicados por CONEVAL en 2014.

Es importante destacar que las evaluaciones que se han realizado al PESA-FAO son prácticamente evaluaciones centradas en aspectos administrativos, a pesar de que el fenómeno del ámbito público que busca atender dicha política pública en materia de seguridad alimentaria, es multidimensional, es decir, son diversos los aspectos que pueden afectar los resultados de una acción de gobierno de esta naturaleza por lo que se debieran incluir el análisis de aspectos institucionales, políticos, humanos, entre otros, para así conocer cuáles son los aspectos específicos que deben modificarse para obtener mejores resultados en el programa.

En la última evaluación de diseño del PESA-FAO realizada por el CONEVAL en el año 2015, se destaca el siguiente manifiesto oficial *“Determinar el logro de los objetivos del PESA es un elemento que no es posible conocer con la información disponible en este momento”*(CONEVAL, 2016: 10), sin embargo, en cada entidad federativa y desde el inicio del proyecto, han existido instancias de evaluación que son instruidas para aplicar instrumentos en campo y gabinete que permitan conocer el avance en varios indicadores de desempeño del PESA-FAO, por tanto, se puede llegar a pensar que es muy probable que las instituciones no quieran enfrentar la realidad de los resultados en las más de 400 000 familias beneficiarias en comunidades de alta y muy alta marginación a lo largo del territorio mexicano.

En cuanto a la Sierra Norte de Puebla, se destaca que es una de las regiones con mayores índices de marginación y desigualdad social a pesar de la vocación productivo- agroecológica y la riqueza en recursos naturales presentes (CONAPO, 2015); por lo tanto, para el PESA-FAO se ha convertido en una región prioritaria de atención a través de la presencia de 11 ADR en 25 municipios; sin embargo, en una primera aproximación se puede considerar que existen factores o elementos más allá de los administrativos que podrían estar obstaculizando los resultados que se pueden esperar de esta política pública en algunos municipios como Tlaola, Chiconcuautla, Hermenegildo Galeana, San Felipe Tepatlán y Tlapacoya donde el PESA ha estado presente de manera continua por más de cinco años y con recursos financieros crecientes.

Para explicar las deficiencias en los resultados e impactos obtenidos y con base en las aportaciones recientes de la gestión pública contemporánea, es menester revisar las

diversas dimensiones que pueden estar obstaculizando los resultados esperados de las acciones de gobierno; puesto que es la única manera de poder desarrollar de forma sustentada un rediseño de esta política pública que asegure su efectividad.

En función de todo lo anterior, es importante realizar la siguiente pregunta general que dará dirección a la investigación:

¿Cuáles son los factores administrativos, humanos, institucionales y políticos que influyen en la actualidad en la implementación de la política pública denominada Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria- FAO en dos microrregiones del estado de Puebla?

La anterior pregunta general se puede dividir en las siguientes preguntas específicas:

1. ¿Cuáles son los factores administrativos que pueden ayudar a explicar los resultados obtenidos hasta el momento del PESA-FAO en dos microrregiones de Puebla, incluyendo los aspectos técnicos, presupuestales y organizacionales?
2. ¿Cuáles son los factores humanos que pueden ayudar a explicar los resultados obtenidos hasta el momento del PESA-FAO en dos microrregiones de Puebla, incluyendo los aspectos sociales, educativos de los beneficiarios, de los facilitadores y de los funcionarios públicos?
3. ¿Cuáles son los factores políticos que pueden ayudar a explicar los resultados obtenidos hasta el momento del PESA-FAO en dos microrregiones de Puebla, incluyendo los intereses partidistas individuales y de grupo de los diversos actores?
4. ¿Cuáles son los factores institucionales que pueden ayudar a explicar los resultados obtenidos hasta el momento del PESA- FAO en dos microrregiones de Puebla, entendiendo como aspectos institucionales a las reglas del juego que regulan las relaciones entre los actores que participan en esta política pública y los comportamientos e incentivos que generan dichas reglas?

### **1. 1 Viabilidad del proyecto**

La presente investigación presentó una alta viabilidad en su desarrollo y conclusión; esto debido a que las dos Agencias de Desarrollo Rural participan en la implementación del PESA-FAO desde hace más de cinco años en los cinco municipios seleccionados

de la Sierra Norte de Puebla; de igual manera, ambas ADR muestran un amplio interés en conocer los resultados, pues los mismos, les ayudarán en los procesos de planeación y toma de decisiones para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo del ejercicio 2017.

Los instrumentos de investigación aplicados a los beneficiarios han sido validados por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Unidad Técnica Nacional de la FAO y la SAGARPA, al igual que el instrumento de medición de impacto ha sido diseñado con el apoyo de docentes investigadores del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP y de un colaborador de la empresa especializada en comunicación estratégica 2Tres15 con sede en Puebla. Es importante mencionar que la investigadora cuenta con casi tres años de experiencia en el programa en sus fases de gabinete y campo; además de haber desempeñado ejercicios de evaluación en seis ADR en tres zonas del estado de Puebla; además de contar con acceso a información oficial.

En cuanto a la participación en las entrevistas en profundidad que se llevaron a cabo a distintos actores claves del PESA-FAO en Puebla, con más de cinco años de experiencia; los mismos se han mostrado accesibles a participar e igualmente tienen distintos grados de interés en la difusión de los resultados obtenidos en la presente investigación.

## **1. 2 Justificación**

En México desde hace algunos años las políticas públicas han sido consideradas parte fundamental para la resolución de diversos problemas sociales; sin embargo el uso indiscriminado del término ha tergiversado tanto su función, como su verdadera capacidad de cambiar por completo la realidad de millones de mexicanos.

En cuanto a la aportación social de esta investigación, se puede destacar que la pobreza alimentaria es una de las principales carencias no sólo en las zonas urbanas del país, sino contradictoriamente en las zonas rurales consideradas por años centros de producción de materias primas (alimentos). En la actualidad, según datos oficiales del CONEVAL, en México, durante el año 2014 existían 28 millones de personas con carencia por acceso a la alimentación, de ellas 8.9 millones se encontraban en zonas

rurales. Para el caso específico de Puebla, la cifra de carencia por acceso a la alimentación se estimó en 1, 466, 070 personas. (Anexo estadístico CONEVAL, 2014)

Dicha paradoja ha sido por años un tema de la agenda pública y ha representado un lema de campaña en innumerables sexenios de gobiernos de los dos principales partidos políticos en el país; específicamente en este sexenio se ha emprendido una campaña mediática de combate frontal al hambre, sin embargo, los datos estadísticos emitidos por las instituciones oficiales no han sido muy alentadores y en el campo mexicano la vida se ha vuelto cada día más agreste.

Por tanto, esta investigación es importante para el país en general pues permitirá conocer de qué manera las políticas públicas implementadas para atender la inseguridad alimentaria están impactando o no, en la resolución del problema lacerante que a diario enfrentan millones de hogares.

El estudio de las políticas públicas se ha centrado en el diseño e implementación con un enfoque administrativo ortodoxo de las mismas, en un intento de llevar a cabo una evaluación ex – ante y concomitante; y en muy pocas ocasiones las investigaciones se han orientado a la evaluación de los resultados en partes intermedias de los procesos y en evaluaciones de impacto cuando las mismas tienen varios años de implementación.

Sin embargo, los estudios del ámbito público no pueden estudiarse sólo desde la dimensión administrativa, puesto que la realidad actual es multicausal y los principales problemas que enfrenta el país no pueden resolverse con acciones atomizadas y sin un análisis profundo de cada factor y actor involucrado. La realización de esta investigación pretende llevar a cabo un diagnóstico multidimensional de una política pública y su impacto en las familias beneficiarias; todo ello, para encontrar los factores o dimensiones que más afectan el impacto de la política pública de estudio en las necesidades de los beneficiarios. Se busca por tanto, generar información que permita orientar la toma de mejores decisiones sobre los factores estratégicos que deben atenderse de manera prioritaria para mejorar sustancialmente la efectividad de una política pública como es el caso del PESA- FAO en la sierra norte del estado de Puebla.

Asimismo, se pretende aportar al desarrollo de la gestión pública como disciplina de estudio, a través de esbozar una metodología de diagnóstico multidimensional de

políticas públicas que vaya más allá del análisis administrativo de la Metodología del Marco Lógico.

Para el egresado de la Maestría en Gobierno y Administración es importante realizar este tipo de investigación pues le permite llevar a cabo un diagnóstico más completo sobre los factores que deben ser considerados al momento de formular, implementar y evaluar una política pública, considerando al ser humano como centro del desarrollo, reflexionando sobre un entorno social y político convulsionado en donde además, una crisis global de cambio climático debe de llevar a tomar mejores decisiones.

Desde el punto de vista de su aportación técnica y metodológica, esta investigación es relevante ya que permite profundizar en el conocimiento de las diversas metodologías del análisis y evaluación de las políticas públicas, identificando y ponderando los impactos reales de estas acciones de gobierno como lo es el PESA-FAO, además de ponderar el peso de las diferentes dimensiones relacionadas al proceso de una política pública. Asimismo, contribuye a la formación transdisciplinaria, absolutamente necesaria, para el perfil de gerente público el cual debe comprender los asuntos públicos como fenómenos multidimensionales.

### 1.3 Delimitación del objeto de estudio

La presente investigación abarca como regiones de estudio cinco municipios de la Sierra Norte de Puebla, que son atendidos por dos Agencias de Desarrollo Rural como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.1 Encuadre geográfico del objeto de estudio

<b>Agencia de Desarrollo Rural (ADR)</b>	<b>Municipio</b>	<b>Localidades cobertura PESA-FAO</b>
GRUPO BGM A.C.	Hermenegildo Galeana	Francisco Osorno, La Pila, Cuanixtepec, San Antonio H. Galeana, Agua Zarca, Ignacio Ramírez, Bienvenido, Cacatzala, El Zegna, Coyoy, Coyay, El Plan, San Antonio Cuanixtepec.
	San Felipe Tepatlán	Xochimilco, África, San Martín del Progreso, Altica, San Miguel Jojupango, El Pachoc.
	Tlapacoya	Ahuacatlaya, San Antonio Tlilapa, San Miguel Tlilapa, Benito Juárez, Tlamaya Chico, Zoquiapa.

TATOKANIJ A.C.	Chiconcuautla	Benito Juárez, Cuetzalingo, Huautla, Palzoquitla, San Lorenzo Tlaxipehuala, Tlalhuapan, Santiago Tlaxco, Toxtla, Zacatepec, Zempoala.
	Tlaola	Amanalco, Atequexquitla, Caxapotla, Chicahuaxtla, Cuamila, Cutzontipa, Huixtla, La Gallera, Nuevo Hidalgo, Plan de Cuamila, San José, Tlaltepango, Tlatzohuiloya, Tzitzicazapa, Xochinanacatlán.

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta estandarizada Anexos I y III, 2016

La información de campo y gabinete fue recabada entre los meses de junio de 2015 a julio de 2016 debido a que las Reglas de Operación del programa indican que los contratos por la prestación de servicios por parte de las ADR no puede ser menor a 10 meses, ni extenderse más allá del 31 de marzo del año siguiente; por lo tanto, se decidió recabar la información durante un año completo.

Los aspectos que se abordan de manera especial durante esta investigación son los siguientes:

- a) Aspectos administrativos: Se refieren a las cargas laborales de los facilitadores de las ADR, el número de familias mínimas de atención por parte de las ADR, frecuencia del acompañamiento técnico, coordinación interinstitucional, congruencia entre planeación de ejecución de gastos y tiempos fenológicos de los sistemas productivos, deficiencias en el diseño de los proyectos, características de la evaluación de las ADR y recursos económicos destinados al PESA-FAO.
- b) Aspectos humanos: Este apartado se centra en la escolaridad de los beneficiarios y el desarrollo de sus capacidades cognitivas, estructura familiar de los participantes, disposición al cambio; incluyendo igualmente la escolaridad de los facilitadores y la correspondencia entre sus aspiraciones profesionales y personales.
- c) Aspectos políticos: Se abordarán temas como inequidad en el trato entre las ADR, el clientelismo político/electoral presente en el programa y las filiaciones partidistas que influyen en la toma de decisiones, la supeditación técnica del programa con fines de imagen gubernamental y los compromisos políticos que las instituciones deben cumplir con distintos actores de la sociedad.
- d) Aspectos institucionales: Se tratarán los problemas de información asimétrica, la falta de coordinación institucional, intereses contrapuestos, competencia del

programa con otros programas asistencialistas presentes en las mismas regiones, las reglas del juego – formales e informales- que regulan las relaciones entre los actores participantes, incentivos generados por dichas reglas y los problemas que puedan surgir entre principal-agente.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo general de la investigación**

Analizar y conocer cuáles son los factores humanos, administrativos, institucionales y políticos que influyen en los resultados obtenidos a través de la implementación del PESA-FAO en dos microrregiones de la Sierra Norte del estado de Puebla; por parte de los distintos actores participantes y determinar sus impactos más allá del enfoque del Marco Lógico.

### **1.4.2 Objetivos particulares**

- Analizar y conocer los factores humanos que influyen en los resultados obtenidos a través de la implementación del PESA-FAO en dos microrregiones de la Sierra Norte de Puebla.
- Analizar y conocer los factores administrativos en los resultados obtenidos a través de la implementación del PESA-FAO en dos microrregiones de la Sierra Norte de Puebla.
- Analizar y conocer los factores institucionales en los resultados obtenidos a través de la implementación del PESA- FAO en dos microrregiones de la Sierra Norte de Puebla.
- Analizar y conocer los factores políticos en los resultados obtenidos a través de la implementación del PESA-FAO en dos microrregiones de la Sierra Norte de Puebla.
- Ponderar en qué medida los resultados e impactos del PESA- FAO en dos microrregiones de la Sierra de Puebla, coinciden con las expectativas planteadas por el mismo programa.

## **1.5 Hipótesis**

### **1.5.1 Hipótesis general**

Los resultados deficientes obtenidos mediante la implementación del PESA-FAO en el ejercicio 2015, en dos microrregiones del estado de Puebla, están determinados en primer lugar por los aspectos políticos e institucionales que prevalecen entre los principales actores involucrados y en segundo lugar, por los factores administrativos y humanos.

### **1.5.2 Hipótesis particulares**

- El PESA-FAO no ha tenido resultados favorables ni de impacto en dos microrregiones de la Sierra Norte de Puebla, comparados con la inversión económica realizada en el ejercicio 2015.
- Los resultados deficientes el PESA-FAO en dos microrregiones de la Sierra Norte de Puebla, se explican en primer término por los factores políticos relacionados con los diferentes actores que intervienen en su implementación.
- Los resultados deficientes el PESA-FAO en dos microrregiones de la Sierra Norte de Puebla, se explican en segundo término por los factores institucionales entre los actores que intervienen en su implementación.
- Los resultados deficientes del PESA-FAO en dos microrregiones de la Sierra Norte de Puebla, se explican en tercer lugar por los factores humanos que definen los comportamientos de los distintos actores que intervienen en su implementación.
- Los resultados deficientes del PESA-FAO en dos microrregiones de la Sierra Norte de Puebla, se explican en cuarto lugar por los factores administrativos que rigen actualmente la implementación del programa.

## **1.6 Variables e indicadores**

**Factores humanos:** Capacidades cognitivas, edades de los miembros de las familias beneficiarias, escolaridad de los participantes, estructura familiar, disposición al cambio, todo ello por parte de los beneficiarios, así como la escolaridad de los facilitadores.

**Factores administrativos:** Carga laboral promedio por ADR y facilitador, frecuencia del acompañamiento técnico, características de la evaluación, congruencia en planes y acciones, volumen relativo de recursos económicos en comparación con otros programas gubernamentales, gasto de inversión relativo (Gasto corriente vs. Gasto de inversión), diseño de proyectos deficiente.

**Factores institucionales:** Falta de coordinación institucional, filiaciones partidistas, intereses contrapuestos de los diversos actores, competencia con otros programas asistencialistas, incentivos del arreglo institucional, información asimétrica entre principal-agente.

**Factores políticos:** Inequidad en el trato a las ADR, uso clientelar del programa, supeditación técnica del programa con fines de imagen gubernamental (ejemplo silos, motocultores, activos que no son tan requeridos por los usuarios), intereses privados económicos en la proveeduría del programa, filiaciones partidistas, compromisos políticos que las instituciones deben cumplir con diversos actores de la sociedad.

## **1.7 Metodología**

La presente investigación se realizó a través del método de análisis; que consiste en descomponer un objeto de estudio en sus partes o elementos fundamentales o básicos y estudiar cada una por separado; así como estudiar las relaciones e interacciones entre elementos; de esta manera conociendo las partes y sus relaciones, se dice que se ha llegado a conocer el objeto de estudio.

De igual manera fue utilizado el método de síntesis que consiste en estudiar y analizar elementos de una realidad que pareciera que no tienen relación entre sí; buscando de esta manera sus posibles conexiones e interacciones con el objeto de estudio; puesto que de manera general en las teorías de la administración pública ortodoxa, lo político y lo institucional no tienen relación, sin embargo además de existir la misma, este tipo de relaciones son tan importantes como sólo las administrativas que considera el marco lógico.

La investigación se sustentó también mediante el método Deductivo- Inductivo a través de técnicas como la observación directa de los fenómenos, la síntesis y sinopsis de

bibliografía a fin al PESA-FAO y el análisis de datos cualitativos y cuantitativos; con la finalidad de conocer mediante aspectos generales del PESA-FAO las particularidades en las dos microrregiones de la Sierra Norte y viceversa.

Se incluyó la observación de hechos en la modalidad participante con dos ADR en la región Sierra Norte de Puebla; durante 13 meses continuos desde junio 2015 hasta julio de 2016; los procesos en los cuales se tuvo observación y participación directa se enlistan a continuación:

- a) Diseño de Planes Operativos y Calendogramas de las ADR para el ejercicio PESA-FAO 2015.
- b) Diseño de Proyectos 2015.
- c) Ferias de Proveedores 2015.
- d) Puesta en Marcha de proyectos productivos 2015.
- e) Implementación de Procesos Educativos en: finanzas, nutrición, agricultura sostenible y asociatividad.
- f) Validaciones trimestrales del Sistema de Información PESA-FAO.
- g) Observación del proceso de seguimiento en campo a proyectos productivos 2012-2014.
- h) Monitoreo semestral al registro de datos productivos de los proyectos PESA-FAO 2012- 2014.
- i) Planeación y seguimiento de las obras COUSSA.
- j) Seguimiento al proceso de Evaluación Comunitaria Participativa.
- k) Asistencia a 4 Ferias de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Sierra Norte de Puebla y 1 Feria Regional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Sierra Negra de Puebla.
- l) Monitoreo al ajuste de la Visión Regional y Visión Comunitaria.
- m) Monitoreo y valoración de los resultados alcanzados de la estrategia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- n) Verificación trimestral de los proyectos en campo (Un promedio de 70 proyectos en mínimo 6 localidades por ADR)
- o) Reuniones de trabajo quincenales con los equipos de trabajo de las dos ADR de la región Sierra Norte de Puebla.
- p) Análisis de las Estrategias de Desarrollo 2016.

- q) Elaboración de Pre-Dictamen y Dictamen de Desempeño de las ADR para el ejercicio PESA-FAO 2015.
- r) Asistencia a 10 cursos de capacitación/actualización convocados por la UTN-FAO.
- s) Asistencia a 5 giras de intercambio de experiencias en regiones de cobertura PESA- FAO en el estado de Puebla.
- t) Asistencia al Diplomado Integral en Cafecultura Sustentable para la comercialización de café de productores PESA con la empresa francesa MALONGO.
- u) Reuniones de trabajo con SAGARPA, SDRSOT, IE y UTN-FAO.
- v) Asistencia al evento nacional de Arranque del PESA-FAO ejercicio 2016.

En cuanto a las técnicas de investigación se decidió hacer uso de las siguientes: Encuesta estandarizada para los beneficiarios, entrevista a profundidad a informantes claves e investigación documental.

La información estadística fue sistematizada mediante hojas de cálculo de Excel y PASW Statistics, con la finalidad de encontrar relaciones directas entre variables del estudio.

Se consideraron como informantes clave a los técnicos facilitadores, los coordinadores de campo y los representantes legales de las ADR; así como funcionarios públicos que están involucrados en el PESA-FAO en Puebla de instancias como SAGARPA, SDRSOT, IE-SAGARPA y UTN-FAO.

En el caso de la observación documental, se elaboraron fichas de estudio para registrar los principales hallazgos respecto a seguridad alimentaria, políticas públicas, administración pública, gestión pública, marco lógico de actuación y evaluación de políticas públicas; con la finalidad de elaborar un marco teórico que sustente la investigación.

Se analizaron alrededor de cuarenta documentos oficiales del PESA-FAO generados por instituciones como la SAGARPA, la SDRSOT, la FAO, CONEVAL, la CEPAL, además de informes de las ADR y de la Instancia de Evaluación PESA- FAO.

Asimismo, se estudiaron diversos documentos académico con los cuales se logró obtener el Marco Teórico necesario para entender un objeto de estudio tan complejo como el que se aborda en esta investigación. Se han seleccionado por lo tanto, cuatro conjuntos de conocimientos que constituyen dicho marco teórico y que son conocidos como: a) Enfoque de Políticas Públicas en lo relacionado con el análisis y la evaluación de las políticas públicas y sus efectos (Subirats, et.al 2012:115- 125, 211- 237) b) Enfoque Neo-Institucional en lo relacionado con costos de transacción y Teoría de Agencia (Arias y Caballero, 2003: 130-137) c) Enfoque Funcionalista o del Proceso Administrativo (Shafritz y Hyde, 1990:16- 23) y d) Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas (ILPES, 2005: 13-67). Con relación a la investigación de campo, se aplicaron entrevistas en profundidad a informantes clave y cuestionarios estandarizados conforme a lo que se indicado en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.2 Muestra de investigación de campo.

<b>Tipo de Instrumento</b>	<b>No. de municipios participantes</b>	<b>No. de Localidades participantes</b>	<b>No. de instrumentos aplicados</b>	<b>Tiempo de aplicación</b>	<b>No. de reactivos</b>
Encuesta estandarizada	5	12	136	Febrero-Marzo 2016	29
<b>Tipo de Instrumento</b>	<b>No. de ADR participantes</b>	<b>Regiones participantes</b>	<b>No. de instrumentos aplicados</b>	<b>Tiempo de aplicación</b>	<b>No. de reactivos</b>
Entrevista a informantes clave de las ADR	17	Sierra Norte, Sierra Nororiental, Sierra Negra, Valle Serdán y Mixteca.	47	Marzo-Junio 2016	N/A

Fuente: Elaboración propia a partir de guía de entrevista a facilitadores y coordinadores de campo Anexo II, 2016

Respecto a funcionarios de medio y alto nivel de las instituciones oficiales se han entrevistado, aparte de los técnicos facilitadores y coordinadores de campo de las ADR a los siguientes funcionarios:

1. Director de Seguridad Alimentaria de la SDRSOT.
2. Consultor en Estrategia de la FAO para la región Puebla- Tlaxcala- Veracruz.
3. Subdelegado de Planeación en la delegación de SAGARPA- Puebla.
4. Subcoordinadora de la Instancia de Evaluación PESA-FAO- SAGARPA.
5. Jefe del Programa de Desarrollo Rural en la delegación de SAGARPA- Puebla.
6. Ex Coordinador de Seguimiento y Evaluación de la UTN- FAO en México.

En el siguiente cuadro se realiza una síntesis de las fuentes de información que sustentan de manera amplia la presente investigación:

Cuadro 1.3 Sistematización de referencias de investigación

Fuentes directas de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 136 cuestionarios estandarizados a familias beneficiarias en 12 localidades PESA-FAO de la sierra norte de Puebla.</li> <li>✓ 47 entrevistas a informantes clave de 5 regiones participantes en PESA- FAO en el estado de Puebla.</li> <li>✓ 6 entrevistas a profundidad a servidores públicos y de un organismo internacional.</li> </ul>
Fuentes secundarias de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Bibliografía especializada en metodología PESA-FAO.</li> <li>✓ Bibliografía especializada en Políticas Públicas, Neo Institucionalismo, Marco Lógico y Administración Pública.</li> <li>✓ Bibliografía internacional especializada en Seguridad Alimentaria.</li> <li>✓ Bases de datos de CONEVAL, CONAPO e INEGI.</li> </ul>
Observación directa	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Seguimiento del PESA-FAO en 5 municipios de la Sierra Norte de Puebla.</li> <li>✓ Seguimiento indirecto a 38 localidades dentro de la región de estudio.</li> <li>✓ Seguimiento puntual a 12 localidades dentro de la región de estudio.</li> <li>✓ Seguimiento indirecto del PESA-FAO en las regiones Sierra Norte, Sierra Nororiental, Valle Serdán, Mixteca y Sierra Negra en el estado de Puebla.</li> </ul>
Cartografía	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mapas digitales de México.</li> <li>✓ Mapas digitales de Puebla.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, enero 2017

## CAPÍTULO II.

### ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA METODOLOGÍA PESA-FAO

Los antecedentes del tema de la seguridad alimentaria comienzan con la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en el 1974, en dicha cumbre los gobiernos de los estados participantes proclamaron que *“Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales”*. La Conferencia se fijó de igual forma el objetivo de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio. Este objetivo no se alcanzó por diversos motivos entre los que se incluyen fallos en la formulación de las políticas y en el financiamiento de las mismas.

En el año de 1994 la FAO (Food and Agriculture Organization of United Nations) decidió poner en marcha el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, dos años antes de la Cumbre Internacional de la Alimentación celebrada en Roma, siendo éste, uno de los principales programas a través del cual se pretendía ayudar a varios de sus estados miembros a reducir la incidencia del hambre y la malnutrición.

Fue en ese mismo año, que la FAO define la seguridad alimentaria:

*“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”*

Imagen 2.1 Feria de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.



Fuente: Elaboración propia en Cuamila, Tlaola, Febrero 25'2016

Esta definición ha prevalecido durante las últimas dos décadas y se compone de cuatro dimensiones:

1. Disponibilidad física de los alimentos
2. El acceso económico y físico a los alimentos
3. La utilización de los alimentos
4. La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores

**Disponibilidad física:** Hace referencia a la existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria)

**Acceso económico y físico:** Se refiere al acercamiento de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).

**Utilización de los alimentos:** Se alcanza a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria.

**Estabilidad en el tiempo:** Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ejemplo una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria (Seguridad Alimentaria FAO, 2006).

Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria son favorecidas por una buena gobernanza, estabilidad política, estabilidad política, políticas públicas eficaces y un Estado de derecho funcional; así como la ausencia de conflictos y desórdenes

internos, perturbaciones causadas por condiciones meteorológicas (que sin embargo aumentan a consecuencia del cambio climático) o una excesiva volatilidad de los precios de los alimentos.

## **2.1 Hambre y seguridad alimentaria en el mundo**

En el informe de políticas publicado por la FAO en el año 2006, se dan a conocer cifras alarmantes sobre el hambre y la inseguridad alimentaria, 942 millones de personas sufrían subnutrición, en ese año un total de 39 países en el mundo experimentaban graves emergencias alimentarias y necesitaban ayuda externa para afrontar la inseguridad alimentaria crítica, entre estos países se encontraban 2 de América Latina en específico en la región de Centroamérica, sin embargo México a pesar de no estar en una crisis total, contaba con indicadores en altos rangos de pobreza y subnutrición (Seguridad Alimentaria FAO, 2006).

Para el año 2015 en el informe denominado Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo emitido por la FAO, uno de los primeros datos a destacar es que en el mundo aún padecen hambre 795 millones de personas, es decir, la cifra de 2006 se redujo sólo en 147 millones de personas; la gran mayoría de las personas que pasan hambre viven en las regiones en desarrollo, donde se calcula que había 780 millones de personas subalimentadas en 2014; lo cual refuerza que todos los países deben redoblar esfuerzos para abatir esta condición.

Tabla 2.1 La subalimentación en el mundo, 1990- 1992 a 2014-2106

	Número (millones) de personas subalimentadas y prevalencia (%) de la subalimentación									
	1990-92		2000-02		2005-07		2010-12		2014-16*	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
<b>TODO EL MUNDO</b>	<b>1.010,6</b>	<b>18,6</b>	<b>929,6</b>	<b>14,9</b>	<b>942,3</b>	<b>14,3</b>	<b>820,7</b>	<b>11,8</b>	<b>794,6</b>	<b>10,9</b>
<b>REGIONES DESARROLLADAS</b>	<b>20,0</b>	<b>&lt; 5,0</b>	<b>21,2</b>	<b>&lt; 5,0</b>	<b>15,4</b>	<b>&lt; 5,0</b>	<b>15,7</b>	<b>&lt; 5,0</b>	<b>14,7</b>	<b>&lt; 5,0</b>
<b>REGIONES EN DESARROLLO</b>	<b>990,7</b>	<b>23,3</b>	<b>908,4</b>	<b>18,2</b>	<b>926,9</b>	<b>17,3</b>	<b>805,0</b>	<b>14,1</b>	<b>779,9</b>	<b>12,9</b>
<b>África</b>	<b>181,7</b>	<b>27,6</b>	<b>210,2</b>	<b>25,4</b>	<b>213,0</b>	<b>22,7</b>	<b>218,5</b>	<b>20,7</b>	<b>232,5</b>	<b>20,0</b>
África septentrional	6,0	< 5,0	6,6	< 5,0	7,0	< 5,0	5,1	< 5,0	4,3	< 5,0
África subsahariana	175,7	33,2	203,6	30,0	206,0	26,5	205,7	24,1	220,0	23,2
África austral	3,1	7,2	3,7	7,1	3,5	6,2	3,6	6,1	3,2	5,2
África central	24,2	33,5	42,4	44,2	47,7	43,0	53,0	41,5	58,9	41,3
África occidental	44,6	24,2	35,9	15,0	32,3	11,8	30,4	9,7	33,7	9,6
África oriental	103,9	47,2	121,6	43,1	122,5	37,8	118,7	33,7	124,2	31,5
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>66,1</b>	<b>14,7</b>	<b>60,4</b>	<b>11,4</b>	<b>47,1</b>	<b>8,4</b>	<b>38,3</b>	<b>6,4</b>	<b>34,3</b>	<b>5,5</b>
América Latina	58,0	13,9	52,1	10,5	38,8	7,3	31,0	5,5	26,8	< 5,0
América central	12,6	10,7	11,8	8,3	11,6	7,6	11,3	6,9	11,4	6,6
América del Sur	45,4	15,1	40,3	11,4	27,2	7,2	n.s.	< 5,0	n.s.	< 5,0
Caribe	8,1	27,0	8,2	24,4	8,3	23,5	7,3	19,8	7,5	19,8
<b>Asia</b>	<b>741,9</b>	<b>23,6</b>	<b>636,5</b>	<b>17,6</b>	<b>665,5</b>	<b>17,3</b>	<b>546,9</b>	<b>13,5</b>	<b>511,7</b>	<b>12,1</b>
Asia meridional	291,2	23,9	272,3	18,5	319,1	20,1	274,2	16,1	281,4	15,7
Asia occidental	8,2	6,4	14,0	8,6	17,2	9,3	18,4	8,8	18,9	8,4
Asia oriental	295,4	23,2	221,7	16,0	217,6	15,2	174,7	11,8	145,1	9,6
Asia sudoriental	137,5	30,6	117,6	22,3	103,2	18,3	72,5	12,1	60,5	9,6
Cáucaso y Asia central	9,6	14,1	10,9	15,3	8,4	11,3	7,1	8,9	5,8	7,0
<b>Oceanía</b>	<b>1,0</b>	<b>15,7</b>	<b>1,3</b>	<b>16,5</b>	<b>1,3</b>	<b>15,4</b>	<b>1,3</b>	<b>13,5</b>	<b>1,4</b>	<b>14,2</b>

\* Los datos relativos al período 2014-16 son estimaciones provisionales.

Fuente: FAO, 2015

En el caso de América Latina y el Caribe, de acuerdo a los datos presentados por la FAO en su informe de 2015, la prevalencia de la subalimentación ha caído de 13.9% en 1990-1992 a menos del 5% en 2014; de manera paralela, el número de personas subalimentadas disminuyó de 58 millones a menos de 27 millones.

Actualmente los índices de hambre se encuentran por debajo del umbral del 5 % en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, y el objetivo de reducción del hambre de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (“... erradicar el hambre en todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”) se ha cumplido en Argentina, Brasil, Chile, Guyana, Nicaragua, Perú, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay. En total, 13 países de América Latina han alcanzado la meta 1.C (reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre) de los Objetivos del Milenio; además de los

enumerados más arriba, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Panamá, Perú y Suriname (FAO, 2015).

Una de las primeras conclusiones a destacar del citado informe de FAO en 2015 se expone a continuación por su importancia y solidez más allá de los datos estadísticos:

- El año 2015 marca el final del período de seguimiento de las metas relacionadas con el hambre de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Las previsiones más recientes sugieren que, en conjunto, las regiones en desarrollo casi han alcanzado la meta 1.C de los ODM, relativa al hambre. Desde un punto de vista estadístico, la meta no se ha alcanzado por un pequeño margen, pero desde la perspectiva del desarrollo, la esencia del compromiso del ODM 1.C se ha conseguido, al menos a escala mundial. El objetivo de la CMA, por el contrario, ha quedado muy lejos de cumplirse. Se calcula que el número de personas subalimentadas supera en 285 millones aproximadamente la meta propuesta para 2015.



Fuentes: FAO, 2015 y La Ratera, 2010

Para avanzar en el logro de las metas relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición, es necesario que los alimentos estén disponibles, que los mismos sean accesibles y que su cantidad y calidad sean suficientes a fin de garantizar buenos resultados nutricionales; la alimentación unida a una buena nutrición contribuyen al desarrollo humano en su potencial máximo que permite aprovechar las oportunidades que ofrece el proceso de desarrollo.

La relación entre crecimiento económico y hambre es altamente compleja; el crecimiento económico incrementa los ingresos de las familias gracias a mejores salarios, mayores oportunidades de empleo, etc; en una economía activa y creciente más integrantes de la familia pueden encontrar trabajo y generar ingresos. Esta condición es esencial para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, contribuyendo al círculo virtuoso, ya que una mejor nutrición fortalece el desarrollo de capacidades productivas en las personas que a su vez tendrán un mejor rendimiento económico. Sin embargo, la pregunta es si verdaderamente en los países donde la economía se ha estancado y la repartición de la riqueza es inequitativa, las personas que viven en condiciones de extrema pobreza tienen una posibilidad real de participar en los

beneficios del “crecimiento” y en caso de tenerla si es verdad que pueden sacar provecho de ello (FAO, 2015).

Sin embargo, el crecimiento económico no resuelve por completo un problema multicausal como lo es el hambre, no es suficiente. Es el crecimiento inclusivo es el que hace la diferencia; el crecimiento que promueve un acceso equitativo a alimentos, a activos y recursos, sobre todo a personas pobres y mujeres el que permite a los individuos explotar su potencial.

En los países en desarrollo, la mayoría de los pobres y personas que padecen hambre viven en zonas rurales, donde la agricultura familiar y a pequeña escala es un modo prevalente de organización agrícola. El incremento de este tipo de agricultura, a través del incremento de la mano de obra y aumento de la producción y productividad de la tierra, tiene efectos positivos significativos en los medios de vida de las personas más pobres, pues tienen mayor disponibilidad de alimentos e ingresos.

Los sistemas de protección social son en la actualidad una importante herramienta en la lucha contra el hambre. Más de cien países, entre ellos México, ejecutan programas de transferencia de dinero en efectivo incondicional o condicional que buscan promover la seguridad alimentaria, una mejor nutrición, la salud y la educación de los niños. La ampliación de la protección social en todo el mundo en desarrollo se ha tornado crucial para avanzar en el logro de la meta 1.C de los Objetivos del Milenio, relativa al hambre; sin embargo actualmente se analiza la sostenibilidad y pertinencia de este tipo de programas en varios países en desarrollo; esto debido a que la premisa fundamental de dichos programas era cubrir déficits alimentarios inmediatos y contribuir a mejorar la vida y medios de subsistencia de los más pobres; lo cual por varios factores y en muchos casos no ha llegado a cumplirse.

Combinar la protección social con medidas complementarias de desarrollo rural agropecuario y acuícola que conecta a agricultores familiares y a pequeña escala, con programas de alimentación escolar, etcétera; puede incrementar el potencial de reducción de la pobreza de estos programas. Se debe buscar que mediante estos sistemas integrales todos tengan una ganancia vinculando la agricultura familiar y la protección social, algunas estrategias para lograr estos objetivos son: las compras

institucionales de productores de agricultores locales para entes privados o públicos, así como el intercambio de alimentos a nivel local.

A decir de la FAO en su informe de 2015, alrededor del mundo se ha avanzado con mayor velocidad en el alivio de la pobreza que en la lucha contra el hambre debido a que las personas que padecen hambre son las más pobres entre los pobres y no tienen, o tienen muy poco, acceso a activos físicos y financieros, su educación es nula, escasa o altamente deficiente y a generalmente tienen problemas de salud. Una realidad triste y constante en la mayoría de los países es que los hogares que se dedican a la agricultura no tienen acceso a tierras (deben de pagar rentas costosas o no tienen títulos de propiedad) y otros recursos naturales suficientes y de buena calidad, ni a fuentes de ingresos remunerativas. Sin embargo, el hambre genera una trampa de la cual es difícil de escapar; el hambre y la desnutrición menoscaban la productividad de las personas, que están más expuestas a enfermedades y exclusión laboral y, por tanto, a menudo no tienen la capacidad de ganar más y mejorar sus medios de vida, a su vez, esto obstaculiza los avances para salir de la pobreza extrema y contar con seguridad alimentaria.

Es importante entender que no todos los tipos de crecimiento son eficaces para reducir la malnutrición y el hambre. Las personas muy pobres no pueden realmente participar en los procesos de crecimiento que requieren un capital inicial o participar en empleos que requieren educación y conocimientos especializados. Un ejemplo de esto que es la explotación de los minerales, a pesar del crecimiento económico generado por este tipo de proyectos, generalmente tienen muy pocos vínculos directos con las personas pobres que habitan en dichas regiones o aún trabajan en dichas explotaciones. Cuando la desigualdad en la distribución de activos es mayor (tierras, agua, capital, educación, salud) es más complicado para las familias pobres mejorar su situación y son mucho más lentos los avances para reducir la subalimentación y la pobreza.

Aproximadamente tres cuartas partes de las personas pobres en el mundo viven en la zonas rurales y dicha porción aumenta en países con ingresos bajos. En buena parte de las regiones en desarrollo el riesgo de pobreza del trabajador, aquellos que viven con menos de 1.25 USD por día, se eleva en el sector agrícola, datos de la FAO de 2012 indican que ocho de cada 10 trabajadores pobres tienen empleos vulnerables en

la economía informal, sobre todo en la agricultura. Paradójicamente, la agricultura puede generar crecimiento en países con una gran participación de la agricultura en el PIB, como en el caso de México; a través de inversiones y políticas públicas bien orientadas, la agricultura puede llegar a ser una vía para que los pobres sean parte activa del proceso de crecimiento; los informes de la FAO (Empleo rural decente para la seguridad alimentaria: una llamada a la acción, etcétera) sugieren al menos de manera empírica que el crecimiento agrícola en países en desarrollo es hasta tres veces más eficaz para reducir la pobreza extrema que el crecimiento en otros sectores como minería, servicios, etc.

## 2.2 Hambre y seguridad alimentaria en México

En el caso específico de México los indicadores de seguridad alimentaria y pobreza han tenido cambios marginales en los últimos años, esto a pesar de los millones de pesos otorgados a diversos programas sociales y políticas públicas, las últimas cifras disponibles publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), indican lo siguiente:

Tabla 2.2 Medición de la Pobreza en México en 2014

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2014									
Indicadores	Estados Unidos Mexicanos								
	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>									
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4	3.8	3.7	3.6
<b>Indicadores de carencia social</b>									
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	23.7	22.6	22.4	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	33.5	25.3	21.8	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	69.6	71.8	70.1	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	17.4	15.9	14.8	3.6	3.4	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	26.3	24.9	25.4	3.3	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	28.4	27.4	28.0	3.0	2.9	2.8

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

La inseguridad alimentaria ligada a la pobreza no es un tema sólo de las grandes ciudades y sus zonas de periferia (los llamados círculos de pobreza) es una realidad

que se circunscribe sobre todo en las zonas rurales del país, muchas de ellas con vocación productiva para la producción agrícola, pecuaria y acuícola.

En la edición de Forbes México del 23 de julio de 2015, se enlistan los 10 estados más pobres de México, de acuerdo a datos de CONEVAL de 2014; los cuales también muestran que la pobreza se incrementó en dos millones de personas, llegando al 46.2% de la población en general. Según Forbes México *“Chiapas tiene la mayor parte de su población en pobreza; el Estado de México concentra el 17% de personas con carencias en todo el país; en Chihuahua fue donde más creció la pobreza extrema y en Jalisco y Nuevo León fue donde se redujo más”* (Forbes, 2015).

Los datos acerca de pobreza en estos estados se pueden observar en la siguiente tabla:

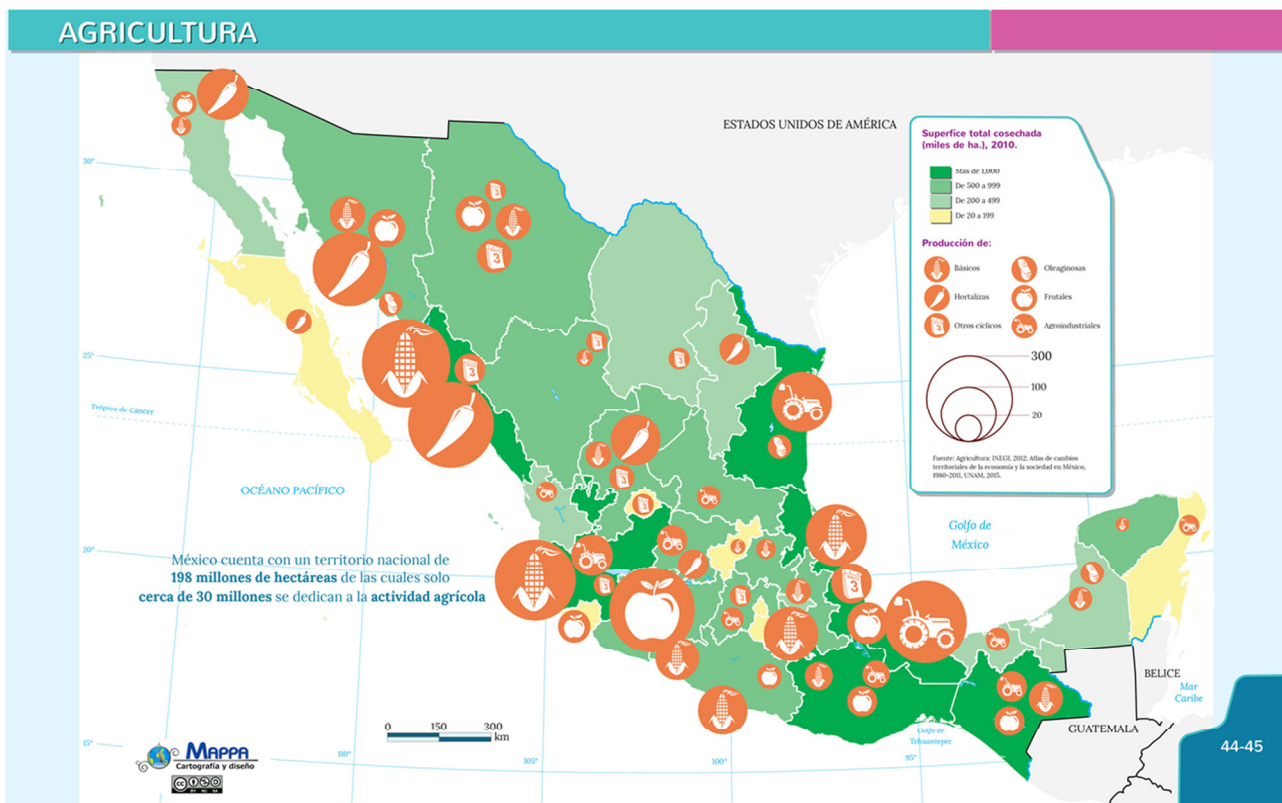
Tabla 2.3. Los diez estados más pobres de México en 2015

Número jerárquico por porcentaje de población con carencias	Entidad Federativa	Porcentaje de población en pobreza	Personas en situación de pobreza (millones)	Personas en situación de pobreza extrema	Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación
1	Chiapas	76.2%	3.96	1.6 millones	27.5%
2	Oaxaca	66.8%	2.66	1.13 millones	36.1%
3	Guerrero	65.2%	2.31	868 100	38.5%
4	Puebla	64.5%	3.95	991 300	23.9%
5	Michoacán	59.2%	2.7	641 900	34.7%
6	Veracruz	58.0%	4.6	1.3 millones	30.0%
7	Estado de México	49.6%	8.26	1.2 millones	21.3%
8	Guanajuato	46.6%	2.68	317 600	22.9%
9	Jalisco	35.4%	2.78	253 200	16.5%
10	Distrito Federal	28.4%	2.5	150 500	11.7%

Fuente: Elaboración propia con datos de Forbes México y CONEVAL de 2014.

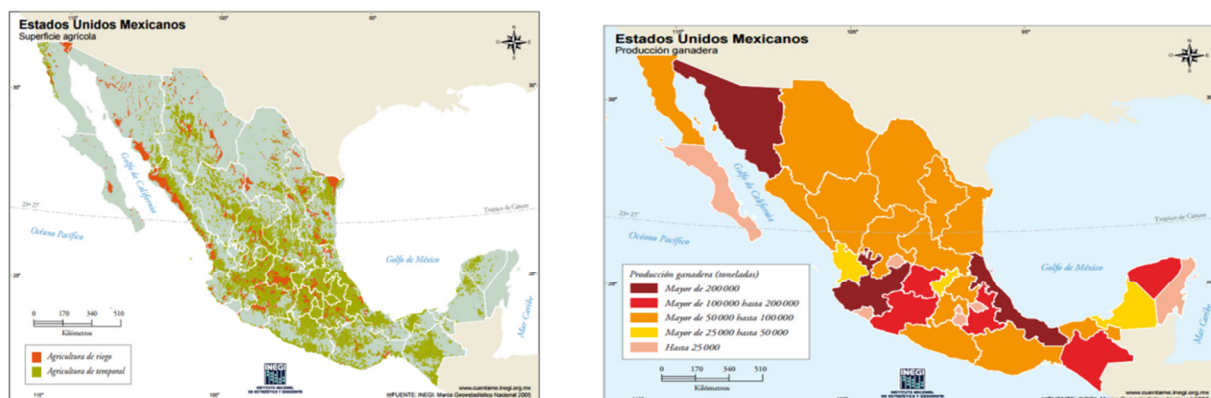
Una situación paradójica en las cuatro primeras entidades federativas enlistadas es el potencial agroecológico para la producción de alimentos; aunque es verdad que su orografía es altamente accidentada por encontrarse en la zona del nudo montañoso entre las Sierras Madre Oriental y Occidental; las nuevas tecnologías agrícolas son altamente adaptables a estas regiones y pequeños cambios en los “antiguos” métodos de siembra y de uso de agroquímicos pueden representar aumentos de hasta 30% de producción en cosechas de alimentos básicos para el consumo humano como maíz y frijol; y en alimentos para producción de ingresos como café, cítricos, entre otros. (COPAC, 2015)

## Mapa 2.1 Principales cultivos agrícolas y agroindustriales en México



Fuente: Mappa Cartografía y diseño, 2010.

## Mapas 2.2 y 2.3 Superficie agrícola y Producción ganadera en México



Fuente: INEGI, 2015.

Comparando la Tabla 2.3 y los Mapas 2.1, 2.2 y 2.3; se puede observar que precisamente donde la producción agrícola y ganadera tiene más presencia en México, es donde mayor concentración de pobres y por tanto de personas con inseguridad alimentaria existen.

Es importante destacar que el problema de la pobreza e inseguridad alimentaria en varios de los estados mencionados como Guerrero, Michoacán y Oaxaca, están ligados a problemas más profundos de violencia e inseguridad social y no podrán ser resueltos únicamente con políticas en materia agropecuaria o programas sociales, la reconstrucción de estado de derecho y la cohesión social serán la clave para cambiar la realidad socioeconómica de dichas zonas.

Las soluciones que se basan en la agricultura para combatir problema como el hambre y la desnutrición, tienen que ser complementadas con intervenciones que promuevan el potencial productivo siempre de una manera ambientalmente sustentable del medio rural. De igual manera, pueden ser más efectivos si están ligados a programas de protección social que proporcionan alivio inmediato a los más vulnerables. Una buena combinación de ambos programas pueden generar beneficios a largo plazo a las familias participantes: permiten una participación más activa de los pobres en los procesos de crecimiento por medio de un mejor acceso a educación, salud, nutrición adecuada, agua, toma de decisiones, entre otros, lo cual amplía y fortalece su potencial humano y colectivo.

El crecimiento inclusivo ofrece oportunidades a las personas con escasos bienes y conocimientos técnicos, permitiendo así mejorar los medios de vida y aumentar los ingresos de los pobres, sobre todo en el sector de la agricultura. Por lo tanto, es uno de los instrumentos más eficaces para luchar contra el hambre y la inseguridad alimentaria contribuyendo a un progreso sostenible. Los elementos esenciales del crecimiento inclusivo son entonces: la mejora de la productividad de los recursos de los pequeños agricultores familiares, los pescadores y las comunidades forestales, así como la promoción de su integración en la economía rural por medio de mercados integrados que funcionen bien y tengan precios justos.

Según datos oficiales de la FAO publicados apenas en el año 2015; más del 90% de los 570 millones de explotaciones agrícolas del mundo están comandadas por una persona o familia y su trabajo se basa principalmente en la mano de obra familiar. En términos de estimación de valor, dichas explotaciones producen más del 80% del total mundial de alimentos. Desde esta perspectiva global, el 84% de las explotaciones familiares

cuentan con menos de dos hectáreas de terrenos de cultivo y ocupan únicamente el 12% de la superficie agrícola.

A pesar de que las pequeñas explotaciones agrícolas tienden a generar más rendimientos que las grandes explotaciones, la productividad de la mano de obra es mejor y como se ha mencionado, la mayoría de los agricultores familiares son pobres y se ven severamente afectados por la inseguridad alimentaria. Para poder garantizar la seguridad alimentaria de estas familias se necesitan políticas públicas que reconozcan la diversidad y complejidad de los retos a los que se enfrentan actualmente las explotaciones familiares durante toda la cadena de valor. Cuando se habla de aumentar la disponibilidad de alimentos y de mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, la mayor productividad de los recursos agropecuarios y acuícolas, siempre mediante intensificación sostenible ambientalmente, desempeña un papel clave (FAO, 2015).

Por tal motivo, es necesario que las políticas públicas que se encuentran en las etapas de diseño o ejecución, ofrezcan incentivos positivos y reales para la adopción de prácticas y técnicas de intensificación agropecuaria sostenible (conservación de los suelos, gobernanza del agua, sistemas agrícolas biodiversos, agroforestería) con la finalidad de producir resultados con mejores impactos a partir del mismo terreno ayudando así a reducir el impacto ambiental negativo generado en tantos años por prácticas agrícolas tradicionales. Las prácticas como la agricultura de conservación, el uso de fertilizantes minerales de fabricación casera, las compostas orgánicas mejoradas, revalorización de variedad de semillas criollas, entre otras, son especialmente valiosas cuando se combinan con una mejor utilización de los recursos naturales disponibles.

El incremento de la producción y productividad en las pequeñas explotaciones familiares contribuye al crecimiento más inclusivo, porque no sólo reduce los precios/gastos de los alimentos básicos sino que también mejora el acceso/variedad de los mismos. Cuando los mercados de trabajo rurales funcionan de manera adecuada, el crecimiento de la productividad aumenta la demanda de mano de obra en las zonas rurales, generando trabajos para la población pobre y poco a poco puede aumentar también la escala de sueldos de la mano de obra no especializada. Los miembros de los hogares rurales obtienen trabajos agrícolas y en algunos casos hasta de servicios

de capacitación a sus pares en otras zonas mejor remunerados logrando así la diversificación de sus fuentes de ingresos, impulsando así la reducción del hambre y la pobreza.

Imagen 2.2 Cafecultores poblanos aprendiendo con cafecultores veracruzanos sobre la siembra de cafetales con curvas a nivel para aumentar rendimiento de cosechas. (Metodología de Escuela Campesina)



Fuente: Elaboración propia en Zacamitla, Ixhuatlán del Café, Veracruz, Junio 17'2016.

En la actualidad, existen otros factores restrictivos que comprometen gravemente los ingresos derivados de la productividad agrícola, estos son las perturbaciones relacionadas con el cambio climático, las deficientes infraestructuras de comunicación y transporte, el almacenamiento correcto e inocuo de los productos y la ausencia o ineficiencia de los mercados. La debilidad de las instituciones, insuficientes y/o ineficientes políticas públicas para el desarrollo agrícola y rural son sin lugar a dudas las causas más importantes de estas situaciones.

Los mercados justos e inclusivos para pequeños agricultores y agricultores familiares son un elemento importante para la promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición; contribuyen al flujo de alimentos desde zonas con excedentes productivos hasta zonas con déficit, que garantiza la seguridad alimentaria, los mercados de igual manera dan información a los agricultores de los precios que les permiten ajustar su producción y estrategias para la compra de insumos. Cuando los mercados funcionan de una manera correcta y ayudan a fomentar la estabilidad de los precios debido a que por un lado, un

número significativo de agricultores depende de dichos mercados para obtener una parte de sus ingresos monetarios y, por otro lado, la mayoría de los agricultores familiares son compradores netos de alimentos que dependen de los mercados para suministrar una parte de sus necesidades alimentarias. La interconexión entre la productividad y los mercados de los pequeños agricultores contribuye a la disponibilidad de alimentos a nivel comunitario, regional y en casos exitosos hasta internacional; y al acceso a los mismos; de igual forma el acceso a las oportunidades de comercialización (como el Comercio Justo o mercados orgánicos) contribuyen a impulsar la productividad y las buenas prácticas agrícolas (CLAC, 2016).

Diversas experiencias en Latinoamérica demuestran que para aumentar el acceso a los mercados de la agricultora familiar, la compra de alimentos por parte de distintos niveles gubernamentales (local, regional y nacional) o escuelas con comedores y tiendas de interés social, no sólo ayudan a garantizar la seguridad alimentaria de poblaciones vulnerables y los ingresos de los pequeños productores, sino que también podrían fortalecer las acciones comunitarias para reforzar sus capacidades de asociatividad y comercialización asegurando una mayor eficacia a mediano y largo plazo.

### **2.3 La importancia y trascendencia del PESA-FAO en México**

En este sentido, el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria tiene como premisa de acción la producción y la productividad, por lo tanto, el incremento de ambas en las actividades desarrolladas por los pequeños agricultores puede llegar a aumentar considerablemente a través de la introducción de algunos cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles. De esta manera, el PESA-FAO busca no solamente la mejora de los medios de subsistencia sino que se estimule el crecimiento rural con la creación de excedentes que puedan comercializarse, generando ingresos que a la vez contribuyan a la seguridad alimentaria regional en primer lugar y posteriormente a nivel país (Metodología de Seguridad Alimentaria y Nutricional para agentes de desarrollo rural, 2015).

Al principio el programa sólo estaba dirigido a países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, pero varios países en desarrollo comenzaron a adoptar el método PESA. En 1996 la Cumbre Mundial sobre la Alimentación aprobó el PESA-FAO, aunque manifestó

cierta reserva sobre la importancia de los pequeños agricultores para incrementar la seguridad alimentaria de los hogares y los países.

Su definición para el caso de México es la siguiente: El PESA-FAO es una **estrategia** de apoyo técnico metodológico para trabajar con **familias y grupos de personas** que habitan las **zonas rurales marginadas del país**, a fin de contribuir a la **mejora de sus sistemas de producción e ingreso** y con ello fortalecer su **seguridad alimentaria**. Busca despertar la motivación de los actores de la comunidad rural, y apoyarles en el **desarrollo de capacidades** que los conviertan en **promotores** de planes y proyectos susceptibles de generar **cambios** en sus sistemas de vida y **transformar positivamente** su realidad (Metodología de Seguridad Alimentaria y Nutricional para agentes de desarrollo rural, 2014:3).

Para la FAO, las intervenciones de política pública en materia de seguridad alimentaria deben ser políticas integrales, que no sólo se enfoquen en la agricultura y en los sistemas productivos de alimentos, sino que también incluyan acciones de salud pública y educación.

En este mismo sentido, la disponibilidad de alimentos no implica únicamente que se tenga un mayor acceso a ellos; en la última década la oferta de alimentos ha crecido en mayor proporción que la población de los países en desarrollo, sin embargo el acceso a los alimentos también está íntimamente ligada al acceso económico, el cual se encuentra determinado por los precios de los alimentos así como por el poder adquisitivo de las personas, que con el pasar de los años disminuye de manera considerable. El acceso físico a los alimentos está determinado por la disponibilidad y la calidad de la infraestructura para su producción, transporte y almacenamiento que facilitan el funcionamiento de los mercados; en conclusión, las políticas públicas de desarrollo rural encaminadas a la seguridad alimentaria deben ser integrales y congruentes con otros programas del sector y aún de sectores como el de comercio, impuestos, educación, salud y medio ambiente, para garantizar impactos positivos a mediano y largo plazo.

Como conclusión a este acercamiento a la importancia de la seguridad alimentaria, se pueden retomar las notas finales del informe de FAO 2015:

- En la mayoría de los casos, el aumento de la productividad de los recursos en poder de los agricultores familiares y los pequeños productores es un elemento esencial del crecimiento inclusivo y tiene profundas implicaciones en los medios de vida de las poblaciones rurales pobres y para la economía rural en general. El buen funcionamiento de los mercados de alimentos, insumos y trabajo puede contribuir a integrar a los agricultores familiares y los pequeños productores en la economía rural y permitir a las poblaciones rurales pobres diversificar sus medios de vida, lo que es fundamental para gestionar los riesgos y reducir el hambre y la malnutrición.



Fuentes: FAO, 2015 y Tinta Negra, 2011

#### **2.4 Antecedentes, lineamientos y organización del PESA- FAO en México**

El PESA-FAO ha sido concebido para funcionar en dos etapas; durante la primera se comienza a trabajar con grupos de agricultores a escala experimental en unos cuantos lugares seleccionados del país mediante proyectos piloto; para gradualmente ampliar dichas actividades a otras regiones agroecológicas.

En principio el programa promoverá cambios sencillos, orientados a hacer más eficiente el uso del agua, intensificar los cultivos y diversificar los sistemas agrícolas. En esta etapa se hace un reconocimiento y análisis de las restricciones con que se enfrentan los agricultores cuando adoptan determinadas mejoras. La Fase II del PESA-FAO cuya escala se amplía hasta abarcar la totalidad del país, presta mayor atención a las reformas normativas e institucionales necesarias para resolver las restricciones que se hayan determinado y busca crear un entorno propicio para el aumento de la producción de los pequeños agricultores.

Los últimos datos de la FAO en 2014, indicaban que el PESA-FAO ha aumentado de 15 países participantes en 1995 a más de 70 en 2002, y los fondos disponibles han pasado de 3,5 millones de dólares a más de 500 millones de dólares, de los cuales, los países en desarrollo se han comprometido a aportar más de la mitad.

El programa, fue criticado en reiteradas ocasiones por tener un planteamiento impuesto desde arriba, basado en tecnología y de alcance relativamente limitado, sin embargo, se ha modificado progresivamente a través de los años para adoptar un enfoque cada vez más basado en las personas y más integral. El PESA-FAO apoya ahora firmemente la aplicación de procesos participativos de diagnóstico y aprendizaje, con la finalidad de facultar a los participantes para que expresen sus necesidades de servicios y sean cada vez más capaces de valerse por sí mismos.

En 2001 y en 2002 se llevó a cabo una evaluación externa independiente del PESA-FAO, que ratificó el enfoque del programa y señaló que sus elementos positivos son los siguientes:

- a) Promueve que los países se identifiquen con el programa.
- b) Centra su atención en las cuestiones agrícolas, alimentarias y nutricionales a menudo relegadas a segundo plano en los debates sobre la pobreza.
- c) Emplea procesos participativos con objeto de facultar a los hogares para que busquen información y tomen decisiones.
- d) Reconoce la necesidad de un planteamiento multidisciplinario para reducir la inseguridad alimentaria.<sup>2</sup>

Sin embargo, en todos los países, inclusive en aquellos donde el programa tiene una fuerte presencia política y se considera que ha dado buenos resultados en el ámbito local, el PESA-FAO sigue aplicándose de manera experimental y en varios lugares con costos aun relativamente altos por agricultor. Su alcance sigue siendo muy reducido en relación con la dimensión de los problemas de seguridad alimentaria en los países donde se lleva a cabo.

En los últimos años diversos países en desarrollo, entre ellos Argelia, Jordania, México, Nigeria, República Dominicana, Sudáfrica y Venezuela, han solicitado ayuda a la FAO para elaborar y ejecutar proyectos de seguridad alimentaria de mediana y gran escala, financiados principalmente con sus propios recursos.

Estos proyectos se basan en la metodología PESA-FAO y suelen incluir la aplicación experimental de sistemas mejorados de producción para pequeñas explotaciones en un gran número de lugares, y en ocasiones también ayuda para el suministro de insumos,

---

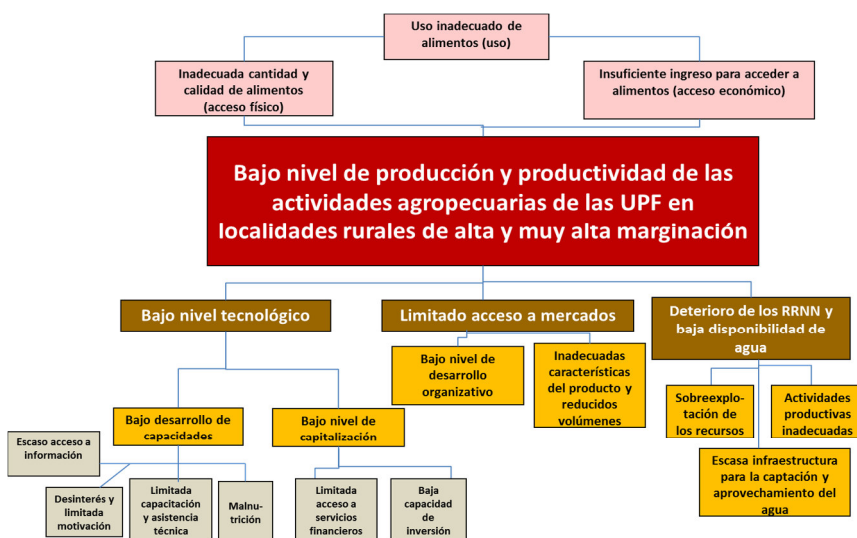
<sup>2</sup> Consultado en <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j3707s.htm> el 10 de julio de 2016.

la comercialización y la mejora de la infraestructura rural, según las necesidades de las comunidades participantes (FAO, 2015).

El PESA-FAO es una estrategia diferenciada para el desarrollo rural de zonas marginadas, que con base en conocimientos, técnicas y procesos, promueve y acelera el desarrollo integral de familias y grupos, el incremento de la producción y la productividad, la innovación en sistemas de producción, el uso adecuado de los alimentos, el fortalecimiento de la organización comunitaria, los mercados locales, la generación de empleos y el incremento en los ingresos generados por la venta de productos agrícolas, pecuarios y acuícolas.

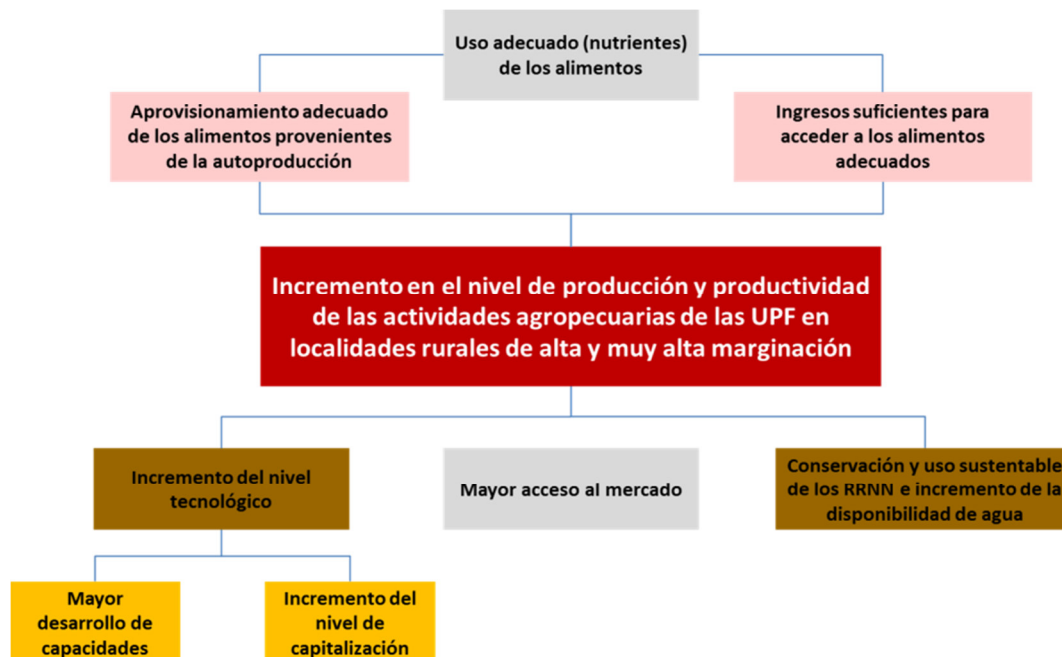
El PESA-FAO tiene su eje de actuación en la Metodología del Marco Lógico, en donde se han definido a nivel nacional el Árbol de Problemas y Árbol de Objetivos, mediante los cuales se han diseñado cada uno de los procesos para atender e intentar dar una solución viable a las comunidades y familias participantes en su problemática de inseguridad alimentaria y desnutrición.

Gráfico 2.1 Árbol de Problemas del PESA-FAO para México



Fuente: Matriz de Indicadores de Resultados del PESA, FAO/SAGARPA, 2013

Gráfico 2.2 Árbol de Objetivos del PESA-FAO para México



Fuente: Matriz de Indicadores de Resultados del PESA, FAO/SAGARPA, 2013

En México, el PESA-FAO ha buscado fomentar el bienestar y el bien común de los individuos y sus comunidades rurales a través de tres acciones:

1. El apoyo a las comunidades en el fortalecimiento de su autogestión, el desarrollo de sus capacidades, sus recursos naturales, culturales, humanos, materiales y de organización
2. La operación y consolidación de proyectos para dar respuesta estructurada y contundente a las necesidades de las familias rurales en comunidades de alta marginación.
3. La consolidación de instituciones y agentes locales, que asociados y en contribución con los tres niveles de gobierno, promuevan un modelo de comunidades rurales con enfoque de desarrollo sustentable, el cual coadyuve a un mayor nivel de seguridad alimentaria y de combate a la pobreza.

Los beneficiarios reciben apoyos para proyectos integrales en:

- a) Desarrollo de sus capacidades.

- b) La inversión en infraestructura y/o equipamiento para poner en marcha proyectos productivos.
- c) La construcción de obras y/o realización de prácticas que les permitan captar y/o almacenar agua para que sus proyectos productivos sean viables.

Los principios que dirigen al PESA-FAO en el territorio mexicano son:

1. Equidad e Inclusión: Igualdad de oportunidades de todos los integrantes de la comunidad.
2. Identidad y Cultura Local: Valoración de los conocimientos y saberes de los pobladores de las comunidades participantes, así como el reconocimiento de sus aportaciones para solucionar los problemas.
3. Corresponsabilidad y Subsidiaridad: Responsabilidad compartida, buscando no hacer por los demás lo que puedan hacer ellos por sí mismos.
4. Sostenibilidad: Satisfacción de las necesidades de la comunidad aprovechando el potencial humano y los recursos locales, sin comprometer el desarrollo de las futuras generaciones en términos ambientales, sociales, económicos y culturales.
5. Desarrollo de capacidades: Mejorar las habilidades de las personas para tomar mejores decisiones que les permitan mejorar sus condiciones a través de un análisis crítico y objetivo de su situación (Metodología de Seguridad Alimentaria para agentes de Desarrollo Rural, 2015: 4-7).

En el año 2001 derivado de un acuerdo entre el Presidente de México, Vicente Fox Quesada, y el Director General de la FAO Jacques Diouf, se implanta el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, en regiones de alta y muy alta marginalidad del país.

En el año 2002 el PESA-FAO comienza su implementación en México como proyecto piloto, trabajando en 6 estados que abarcan 12 regiones. Para 2005, se da la primera expansión llegando a 16 estados con 34 regiones, para esta fase comienza el trabajo vía Agencias de Desarrollo Rural. Cada ADR atendía 30 localidades por región con la tarea de promover y establecer proyectos integrados de desarrollo. Las ADR son propuestas y contratadas por los estados y validadas por la FAO.

En la expansión del 2006 se amplía a 7 nuevas regiones que forman parte de los Municipios con Menos Índice de Desarrollo Humano. La cobertura era de 16 entidades federativas.

Para el año 2007 se da la asignación especial en el PEF- PEC, de 561 millones de pesos para el PESA lo que permitió la ampliación a 24 nuevas regiones: 7 en Chiapas, 7 en Guerrero y 10 en Oaxaca; por lo que ahora se encuentra en 15 estados y 63 regiones. A finales de este año, existían ya 32 ADR en 16 estados.

Las asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), aunadas al apoyo de SAGARPA, la FAO y diversos gobiernos estatales, impulsaron el crecimiento del PESA. Ante este incremento en los recursos y la cobertura, a partir de 2007 se gestó una segunda etapa de diseño en la metodología PESA para homologar su estrategia operativa en el país. Por otro lado, en los estados sin asignación especial del PEF, se continuo con la contratación de ADR y apoyando a proyectos PESA con recursos federalizados del Programa de Desarrollo Rural.

Durante el año 2008 la asignación especial del PEF ascendió a 1 100 MDP incluyendo a Puebla y Morelos. Posteriormente en 2009 se asignaron 1 560 MDP para el PESA y se adicionaron Veracruz, Hidalgo y el Estado de México, totalizando 8 estados en el PEF. Con este impulso a finales de 2009 ya eran 130 ADR con alrededor de 1500 facilitadores trabajando en campo y atendiendo 800 municipios de 17 estados. Para 2010, en el PEF se asignó 1 730 MDP, en el año 2013 el PESA se amplía a 20 estados del país, con un presupuesto de 3000 MDP, integrándose a la Cruzada Nacional contra el Hambre. En el año 2015 se asignaron un total de 3380.9 MDP para el PESA en un total de 24 estados participantes y 2604.3 MDP pesos (el recorte de recursos correspondió al ajuste nacional derivado del bajo crecimiento económico y la nueva política monetaria) en el año 2016 en todas las entidades federativas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016.

## Mapa 2.4 Entidades federativas participantes en el PESA-FAO



Fuente: [www.pesamexico.org](http://www.pesamexico.org), 2015

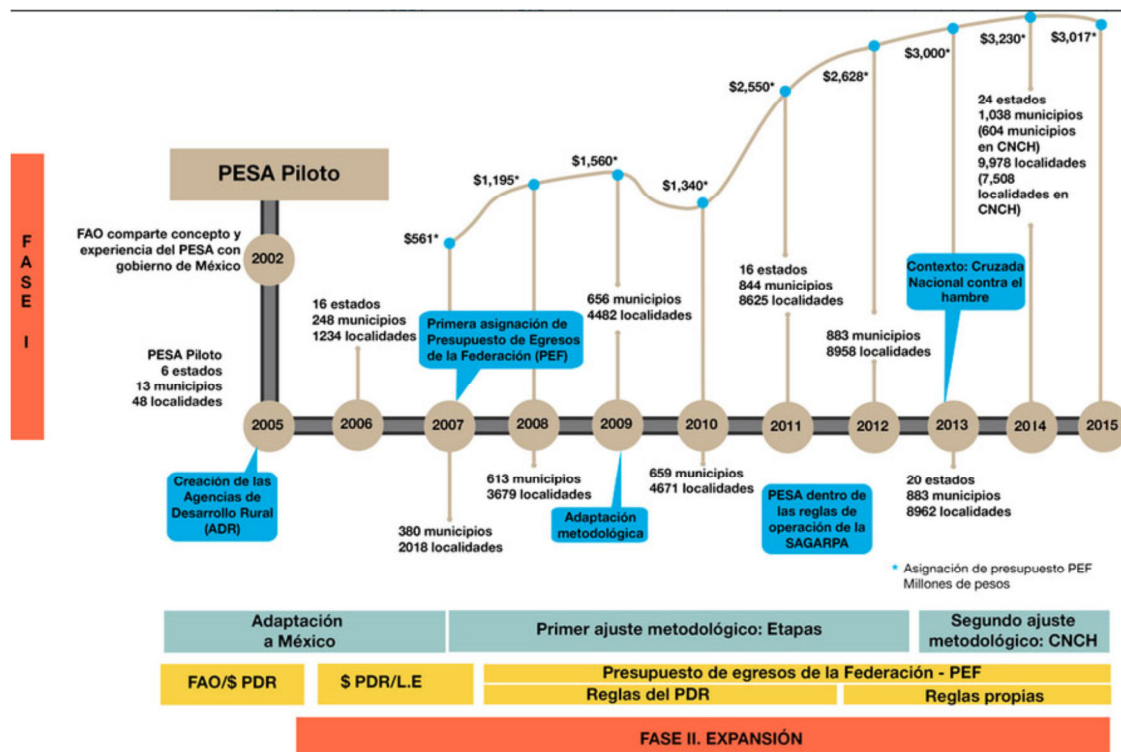
En la actualidad el PESA, para la FAO, se ha convertido en uno de los proyectos más importantes para el Desarrollo Rural en comunidades con índices de alta y muy alta marginación, debido sobre todo al involucramiento de sus diferentes actores, el apoyo del Congreso de la Unión y la constante y estrecha labor entre FAO y SAGARPA, destacando de igual manera por su metodología por el desarrollo de capacidades con los participantes y la implementación de estrategias de promoción humana y social.

Tabla 2.4 La evolución del PESA en México 2006- 2014

Año	Estados	ADR	Municipios	Localidades	Familias con proyectos	Presupuesto PESA PEF (mill. de pesos)
2006	16	39	248	1,234	19,000	
2007	16	66	380	2,018	55,761	561
2008	17	124	613	3,679	87,500	1,100
2009	17	139	656	4,482	110,000	1,560
2010	14	148	659	4,671	122,743	1,730
2011	16	305	844	8,625	167,968	2,550
2012	16	311	883	8,968	214,740	2,628
2013	20	361	918	10,277	233,817	3,000
2014	23	330	816	9,877	350,260	3,230

Fuente: Sistema de Información PESA, 2015.

Gráfico 2.3 Diagrama de las fases del PESA-FAO en México



Fuente: Sistema de Información PESA, 2015

El último análisis de cifras de atención a población rural de este Proyecto se muestra en el siguiente cuadro- resumen con datos disponibles en el 2015:

Tabla 2. 5 Población atendida a través de PESA-FAO en México en el año 2015

Número de Localidades en México			
Ámbito	Localidades	Porcentaje total de localidades	Población 2010
Rurales	196657	97.7%	25330589
Urbanas	4551	2.3%	86979222
Sin clasificación	6	0%	35
Total	201214	100%	112309846

Distribución de las Localidades Rurales por Grado de Marginación				
Grado de marginación	Localidades	Porcentaje del total de localidades	Población 2010	Porcentaje del total de población
Muy bajo	2862	1%	558764	2%
Bajo	5958	3%	2166841	9%
Medio	11042	6%	4134549	16%
Alto	60425	31%	15782180	62%
Muy alto	22377	11%	2177373	9%
Sin grado de marginación	93998	48%	510882	2%
Total	196657	100%	25330589	100%

Localidades y Población Objetivo del PESA			
Intervalos de población (# de habitantes)	# de localidades	Porcentaje total de localidades	Población 2010
(0, 100)	44913	54.2%	1666035
(100, 2500)	37771	45.6%	15961305
(2500, 5155)	113	0.1%	332213
Total	82797	99.9%	17959553

**Población potencial y objetivo del PESA**

3.8 mill de familias  
2.56 mill con actividades agrícolas (67.4%)<sup>1</sup>  
<sup>1</sup>Dx del Sector SAGARPA/FAO, 2012

El PESA atiende a:  
➤ 9,863 Localidades  
➤ 1,003,691 Personas  
➤ 420,349 Familias (16.4%)  
[De 2008 a 2014]

Fuente: Ing. Ramón Núñez. Consultor de Estrategia UTN- FAO- PUEBLA- TLAXCALA. 2015

## 2.5 Marco legal general del PESA-FAO

El marco legal del PESA-FAO, con el cual se implementa en Puebla y a nivel nacional, tiene sustento en leyes y normas nacionales, además de un convenio de Cooperación Internacional que se enuncian a continuación.

Cuadro 2. 1 Marco Legal del PESA-FAO en México

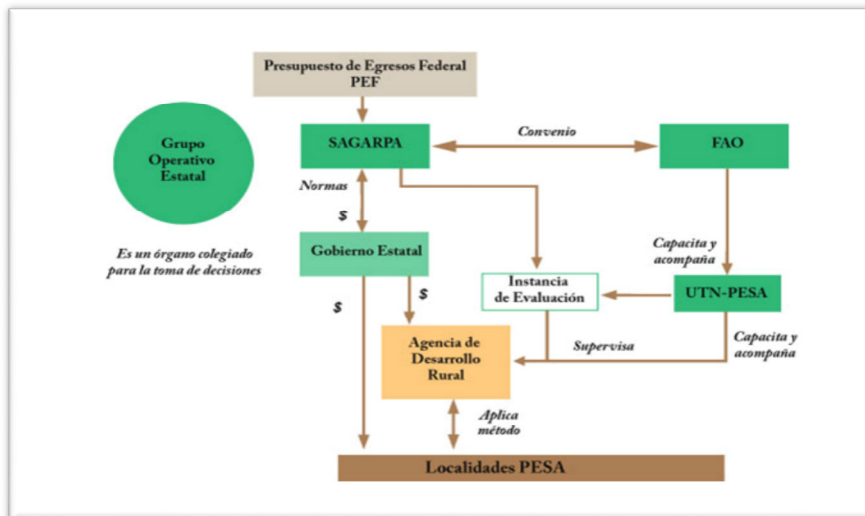
Marco Legal	Artículos
Constitución Política de los EUM	25 párrafo 5
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	9,26,35
Ley Federal de Procedimientos Administrativos	4
Ley de Planeación	9,12
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	75, 77
Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	176
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	7,8,22,32,53,54,55,56,58,59,60,61,72,79,80,86,87,140,143,164,178,190,191
Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015	Anexo 11.1
Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1,2,3,5,14,22,23,24 y 25
Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre	
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	
Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Integral de Desarrollo Rural de la SAGARPA	
Acuerdo de Cooperación Técnica entre SAGARPA y FAO	
Lineamientos Operativos de Seguimiento y Evaluación del PESA	

Fuente: Actores PESA- PUEBLA-SAGARPA, 2015.

## 2.6 Arreglo institucional de PESA-FAO en México

En cuanto al del arreglo institucional general del PESA-FAO, puede visualizarse de la siguiente manera:

Gráfico 2.4 Arreglo institucional del PESA-FAO en México



Fuente: [www.pesamexico.org](http://www.pesamexico.org), 2016

El PESA-FAO está impulsado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en coordinación con las Secretarías de Desarrollo Agropecuario de los gobiernos de las entidades federativas participantes y la asistencia técnico- metodológica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura mediante la Unidad Técnica Nacional (UTN-FAO), para lo cual existe un convenio de Cooperación Técnica firmando entre el Gobierno de México y la FAO, ejecutado a través de la UTN y de los acuerdos específicos entre los estados y la SAGARPA.

El Grupo Operativo PESA (GOP): Es el órgano colegiado que realiza la planeación, seguimiento y evaluación del PESA conforme a la normatividad de SAGARPA y de cada entidad federativa, además de garantizar el cumplimiento de la metodología PESA-FAO. Se encuentra presidido por la Delegación de la SAGARPA en cada entidad federativa, el Gobierno del Estado y la UTN-FAO con voz y voto en las decisiones, y la Instancia de Evaluación de cada estado sólo con voz. Este órgano, tiene como función institucionalizar el Proyecto en cada estado donde el mismo opera, promoviendo la articulación efectiva de las acciones de diversas instituciones y sus programas para el desarrollo de las microrregiones participantes.

- a) *SAGARPA*: Brinda apoyo para la integración del PESA-FAO con las políticas y metas del gobierno federal en materia de desarrollo rural y producción de alimentos, fomentando sinergias y la concurrencia de recursos con otras dependencias del gobierno. Es la instancia normativa del PESA-FAO para cada entidad federativa, su misión es apearse a las reglas y lineamientos. Es a través de dicha dependencia que se asignan los recursos económicos para el PESA, de acuerdo al Programa Especial concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable en el país. La SAGARPA de igual manera aporta los recursos financieros a fideicomisos de los estados señalados en el PEF; los mismos están a cargo de los gobiernos estatales quienes son los administradores de dichos recursos para la implementación del PESA. Debido a que los recursos del PESA-FAO son recursos federales, para su ejercicio se requiere cumplir con las Reglas de Operación Anuales de la SAGARPA y con la metodología FAO.
- b) *SECRETARÍAS DE DESARROLLO RURAL ESTATALES*: Son las Instancias Ejecutoras del recurso económico que la Federación ha establecido para la ejecución del PES-FAO en cada estado. Se encargan de seleccionar y contratar a las Agencias de Desarrollo Rural y otros procesos administrativos como el régimen de pagos a las Agencias de Desarrollo Rural. Participan en la regionalización del Proyecto, forman parte del grupo operativo apoyando la ejecución y buscan integrar al PESA y a sus actores en las políticas de desarrollo.
- c) *FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO)*: Es la organización especializada perteneciente a las Naciones Unidas, cuyo mandato consiste en mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial. En México, da seguimiento y brinda asesoría con base en su amplia experiencia y competencias técnicas en el desarrollo rural.

Presupuesto de Egresos Federal (PEF): Recursos económicos aprobados anualmente por el Congreso de la Unión y que hasta el 2015 abarca 24 entidades federativas en el país, cada una con una asignación directamente proporcional a la cobertura de familias.

Agencias de Desarrollo Rural (ADR): Son Empresas de Servicios Profesionales u Organizaciones de la Sociedad Civil, preferentemente sin fines de lucro, que cuentan

con un equipo multidisciplinario de profesionales comprometidos con el sector rural, denominados facilitadores. Son contratadas por las Instancia Ejecutora (Gobiernos Estatales), para trabajar en campo de acuerdo a la metodología PESA-FAO, por tanto, identifican a las comunidades que tienen las características para participar en el PESA-FAO, de trabajar con las personas con base en el método de promoción, hacer planeación participativa con las familias, identificar, diseñar, implementar y dar asistencia técnica y seguimiento a las acciones y proyectos en conjunto con las comunidades. Dichos planes y proyectos deben ser dirigidos a la producción de alimentos y al incremento de ingresos con miras a mejorar la seguridad alimentaria y nutrición. Tienen también como función la coordinación interinstitucional, fortalecimiento de la gestión local a través de la formación de líderes y el fomento a la organización, así como vinculación con los Consejos Municipales para el Desarrollo Sustentable. Dichas ADR, son identificadas en convocatoria abierta, seleccionadas y valoradas conforme a criterios técnicos por el gobierno del Estado, de la SAGARPA y la UTN-FAO, siendo validadas por la FAO.

Instancia de Evaluación (IE): Bajo la coordinación de la SAGARPA, es la instancia oficialmente reconocida para que lleve a cabo la función de supervisión y seguimiento. Para ello, la UTN-FAO, diseña y transfiere una herramienta de mejora continua que fomente la retroalimentación y la toma oportuna de decisiones por parte de la ADR, así como de cada uno de los actores articulados a la estrategia PESA en cada estado. Dicha evaluación, se lleva a cabo conforme a los Lineamientos Operativos del Sistema de Seguimiento y Evaluación PESA-FAO anuales.

Unidad Técnica Nacional (UTN-FAO): Se encuentra integrada por personal contratado por la FAO. Fue creada con base en el acuerdo de colaboración técnica firmado entre la FAO y la SAGARPA para iniciar el pilotaje del PESA-FAO en 2002. Está formada por un grupo de consultores de diversas disciplinas y tienen presencia regional y/o estatal en los 24 estados que participan en el Proyecto. Es la unidad responsable de apoyar a la SAGARPA en la implementación del PESA-FAO y se haciéndose cargo de: el diseño y la actualización de la estrategia y metodología que aplica el proyecto en campo; formación y acompañamiento de los agentes técnicos e institucionales que participan en él y del diseño de instrumentos de seguimiento y evaluación de resultados.

Población beneficiaria: Son las familias o personas que reciben los apoyos del PESA-FAO para mejorar su producción y productividad agrícolas, aumentar sus ingresos y alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional.

## **2.7 Modelo de implementación de la estrategia PESA-FAO en México**

Una vez que la intervención del PESA-FAO haya concluido en alguna comunidad, se busca que existan en las localidades grupos de mujeres y hombres en un proceso de autogestión, con proyectos produciendo de manera eficiente para complementar su alimentación y la generación de ingresos, de acuerdo a sus intereses y recursos.

Para tal fin, cada año las comunidades identificarán, gestionarán y pondrán en marcha planes comunitarios para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición con ayuda de las Agencias de Desarrollo Rural, las cuales incluyan proyectos enfocados a mejorar su situación de seguridad alimentaria y de ingresos, como medios para desarrollar las capacidades de las familias.

Dentro del PESA se pueden distinguir tres estrategias directrices:

- a) Estrategia Operativa.
- b) Estrategia Territorial.
- c) Estrategia de Intervención.

La Estrategia Operativa se basa en el lograr la participación efectiva de los tres actores principales siendo estos: Grupo Operativo PESA, Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y las Comunidades Rurales.

El enfoque de la Estrategia Territorial, está conformado por el análisis regional, que busca identificar con base en criterios de dotación de recursos físicos y naturales los elementos y factores que expliquen las principales limitantes y oportunidades del territorio, así como la disponibilidad de infraestructura y de su dinámica organizacional. La finalidad es identificar las principales restricciones territoriales, agua, suelo, clima, vocación, para la producción de alimentos, y así concentrar esfuerzos de planeación de las Agencias de Desarrollo Rural, en los temas que puedan mejorar las condiciones de las familias dentro de dichas regiones.

La base territorial del PESA-FAO en la cual trabajan las ADR es la microrregión, la cual es una zona geográfica delimitada por los ámbitos físico-ambiental, social-humano y económico- productivo, de modo que los sistemas productivos están relacionados, reflejando las interacciones entre las personas que las habitan. De igual manera se deben identificar las localidades estratégicas y las localidades secundarias; las primeras son aquellas en donde hay una mayor actividad socio-económica debido al mayor acceso por vías de comunicación terrestre y telecomunicaciones; las secundarias serán generalmente aquellas con acceso más restringido y con menor actividad socio-económica y política.

En dicha microrregión, la población y las comunidades confluyen y se relacionan, se reflejan características e interacciones particulares y a través del esquema de localidades estratégicas y secundarias, el trabajo del PESA-FAO se hace de manera gradual y se logra mayor eficiencia en el conocimiento de las regiones a atender. Para cada microrregión, existirá una estrategia de intervención diferente a ejecutarse por parte de la ADR, en acuerdo con las comunidades que la integren, como elemento de planeación y dinamización.

### **2.7.1 La Estrategia de intervención**

La Estrategia de Intervención, se busca que mediante la formación de capital humano, los hogares en el contexto físico, socioeconómico y político en el que habitan, combinen sus recursos y activos a fin de incrementar la producción de alimentos e ingresos, a partir de la producción primaria de insumos y productos alimentarios o de generación de ingresos. Dicha estrategia está basada en la identificación de familias y grupos de productores que a partir de sus intereses y recursos produzcan para un mismo mercado, siendo este de auto abasto o venta local, regional o internacional en el mejor escenario.

Los grupos de productores son diferenciados por el PESA-FAO de la siguiente manera:

- a) Grupo de Traspatio Agrícola y Pecuario: Son familias y principalmente mujeres, con interés de mejorar los sistemas de cultivo para alimentos de autoconsumo. Suelen ser familias con hijos menores de edad que se interesan también por temas de nutrición y uso de los alimentos.

- b) Granos Básicos-Milpa: Son familias, en este caso principalmente hombres, que se dedican a la producción de granos básicos para el consumo familiar y el de su ganado.
- c) Sistema Productivo Predominante: Son las familias cuya producción está vinculada al mercado regional o nacional. Los productos obtenidos se usan marginalmente para el autoconsumo.
- d) Mercado Local: Son las familias microempresarias que venden la producción al mercado local/regional, aprovechando las oportunidades de abasto, principalmente de alimentos, teniendo amplias posibilidades de incrementar su volumen y diversificar la producción.

Imagen 2. 3 Áreas de Intervención del PESA-FAO en Puebla por parte de las Agencias de Desarrollo Rural TATOKANIJ y GRUPO BGM



Sistema Productivo Predominante - CAFÉ

Traspatio Agrícola y Pecuario – CARNE Y/O HUEVO DE AVE

Granos Básicos- Milpa

Mercado Local - CHAYOTEXTLE

Fuente: Elaboración propia con fotografías de Julio 2015- Marzo 2016.

### 2.7.2 Grados de abordaje de la Estrategia de Intervención

Para cada tipo de productor el grado de abordaje de la estrategia de intervención se hace para resolver la principal restricción limitante o aprovechar una oportunidad o ventaja comparativa, requiriendo siempre de un diagnóstico.

Los grados de abordaje se definen en PESA-FAO en el orden siguiente:

Cuadro 2. 2 Grados de abordaje en la metodología PESA-FAO

<b>GRADO</b>	<b>DEFINICIÓN</b>
I. BASES PARA LA PRODUCCIÓN	El agua y suelo son sin lugar a dudas los dos principales factores de producción, por tanto, deben ser tomados en cuenta para el diseño de proyectos productivos. En proyectos pecuarios, deben considerarse los volúmenes de producción de granos (en su defecto, trabajar para su aumento) cuando hay excedentes y no se compromete la alimentación humana los mismos podrán tener éxito en el mediano plazo.
II. PRODUCCIÓN Y MERCADO	Una vez que las UPF cuentan con la disponibilidad de los factores de producción necesarios como agua y suelo suficientes para iniciar la producción; se debe comenzar a trabajar para elevar su productividad mediante la asistencia técnica eficaz, la construcción de infraestructura adecuada (privilegiando los recursos locales), y/o la dotación de equipamiento técnico. La vinculación con los mercados debe darse de manera paralela a la producción.
III. SOSTENIBILIDAD PARA LA PRODUCCIÓN	Se refiere al aprovechamiento adecuado de los recursos – capital natural- por debajo del límite máximo de renovación de los mismos. De la misma manera, debe de haberse generado y fortalecido el capital social que proporcione continuidad a los procesos participativos de crecimiento y toma de decisiones, logrados por los equipos de trabajo.

Fuente: Elaboración propia con información de la Metodología de Seguridad Alimentaria para Agentes de Desarrollo Rural, 2015.

### 2.7.3 El proceso educativo dentro de la metodología PESA-FAO

De manera adicional la estrategia cuenta con un amplio proceso de Promoción Humana y Social que contribuye a la formación de las personas y comunidades para que puedan avanzar de manera más firme en su proceso de autogestión.

Para lograr dicho empoderamiento es necesario generar en la comunidad un proceso educativo que ligado a los beneficios correctos y de alto impacto, alcance un suficiente nivel de sinergia para iniciar la movilización social, desde ese momento, el avance dependerá casi en su totalidad de las propias comunidades y de la voluntad política de los gobiernos e instituciones que las acompañen.

A nivel nacional, se ha implementado el PROCESO EDUCATIVO el cual consiste en un ha sido definido por la UTN- FAO en 2015 como: ***un sistema mediante el cual se construyen conocimientos, principios, costumbres y formas de actuar con un enfoque especial en educación para adultos (formal o informal)***

Los cuatro ejes de actuación de dicho Proceso Educativo son:

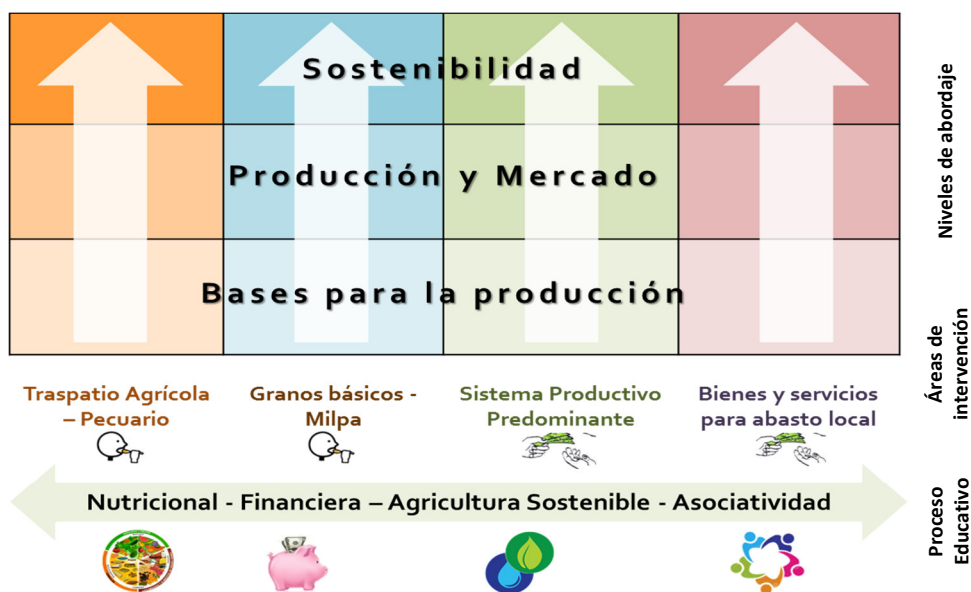
- a) Educación Nutricional: Sensibiliza, motiva y capacita sobre la importancia de una adecuada alimentación a partir del aprovechamiento y revalorización de sus recursos locales, motivándolos a producir alimentos y hacer un uso adecuado, transformación y/o conservación de los mismos, diversificando a su vez la alimentación de las familias y fomentando el ahorro y/o generación de ingresos de las mismas.
- b) Educación en Agricultura Sostenible: Sensibiliza, motiva y capacita sobre el modelo de agricultura que se sustenta en el uso de recursos locales y del reconocimiento de saberes tradicionales en la búsqueda de una menor dependencia del exterior, que se potencializa con técnicas de producción sencillas, modernas y sostenibles.
- c) Educación en Asociatividad: Sensibiliza, motiva y capacita sobre la importancia del trabajo en conjunto y organizado como alternativa para resolver problemas comunes difíciles de atender de forma individual; impulsando mejoras en la productividad, el acceso a mercados y capacitación, la gestión local, entre otras.
- d) Educación Financiera: Sensibiliza, motiva y capacita sobre el uso adecuado de sus recursos financieros, a fin de poder ahorrar, administrar riesgos y capitalizarse para realizar inversiones productivas que les permitan producir alimentos y generar ingresos (Metodología de Seguridad Alimentaria para agentes de desarrollo rural, 2015: 6-11).

En conjunto buscan desarrollar las habilidades básicas para: alimentarse sanamente, usar de manera sostenible los recursos naturales locales, organizarse y usar adecuadamente los recursos agroecológicos disponibles. Para lo anterior, cada una de estas áreas contiene un conjunto de temas mínimos con los cuales se pueden trabajar estas habilidades y se puede abordar en cualquier momento de trabajo con la comunidad.

En complemento a estos temas se ha desarrollado la figura del promotor comunitario, el cual es un impulso adicional a esta formación del capital humano en las comunidades, que busca potencializar la cohesión social; al tratarse de una persona de la misma comunidad proporciona al PESA-FAO un proceso de capacitación y formación continua para desarrollar habilidades y actitudes en otros miembros de la localidad.

De manera integral, la Estrategia de Desarrollo del PESA-FAO puede ser entendida mediante la siguiente figura:

Gráfico 2.5 Estrategia de Desarrollo para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición



Fuente: UTN-FAO, 2015.

## 2. 8 El método PESA-FAO

El método PESA- FAO es un conjunto de conocimientos, técnicas y procesos, que se utilizan en el diseño y operación de planes y proyectos, que promueven y contribuyen al desarrollo integral de las familias en las zonas con alta y muy alta marginación a lo largo del país.

Tiene un diseño que brinda soporte y alternativas a las personas y familias rurales, cubriendo tres ejes del desarrollo humano:

- a) Querer: Son los deseos o anhelos que emanan de las personas que los mueven a intentar y ejecutar una acción, *el querer hacer*. Es el motivador por excelencia

que incita en su interior a una persona a emprender una acción y participar para alcanzar un anhelo.

- b) Saber: Se define en el PESA-FAO como los conocimientos y habilidades que poseen los participantes para desarrollar una actividad exitosamente, el *saber hacer* se logra a través de capacitación, asistencia técnica, desarrollo organizacional entre otros métodos que brinda la ADR a los participantes.
- c) Poder: Se define en el PESA-FAO como el acceso a los recursos, ya sean propios o externos, que les permitan desarrollar las actividades que hayan decidido emprender, *el poder hacer*.

El componente metodológico del PESA-FAO hace referencia a los procesos, métodos y técnicas necesarias para lograr una adecuada planeación, implementación de proyectos y evaluación de resultados en la búsqueda de la SAN. De manera transversal, la metodología contempla a la promoción Humana y Social, que permite mantener altos niveles de motivación y la apropiación del PESA-FAO por parte de los participantes.

- Planeación: Se define como el proceso mediante el cual las comunidades en conjunto con la ADR determinan los planes de acción y proyectos productivos a establecer para cada año de trabajo, con la finalidad de mejorar la seguridad alimentaria y la generación de ingresos de las familias, tomando en cuenta las características del territorio, la vocación y anhelos de la gente. El proceso de Planeación en PESA-FAO está basado en el Principio de Aproximaciones Sucesivas, en el cual cada ciclo de trabajo busca acercarse más al objetivo central de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. La planeación por tanto, abarca los siguientes procesos:

Visión Regional: Es el marco de análisis territorial que realiza la ADR para entender el contexto físico ambiental, social humano, económico y productivo de una región, con la finalidad de identificar su potencial productivos, sus problemáticas reales y las alternativas y oportunidades de desarrollo, que brindarán un marco de soporte a la visión comunitaria y a la definición de la estrategia.

**Visión Comunitaria:** Es la etapa en la que las personas de las comunidades, identifican de manera participativa y con la mayor equidad posible, las áreas y niveles de intervención del PESA-FAO en donde quieren y pueden trabajar para lograr su Seguridad Alimentaria y Nutrición. En esta fase, cada grupo de interés debe elaborar propuestas concretas, de forma participativa tomando en cuenta los recursos locales, vocación e intereses de las familias involucradas. El producto de esta etapa es el Plan Comunitario, en el cual las acciones se agrupan en el corto, mediano y largo plazo de manera lógica y secuencial.

**Estrategia de Intervención:** La Estrategia de Intervención es el camino para intervenir la realidad de la familia y comunidad rural que busca impactar de manera positiva, en el menor tiempo posible, una microrregión en términos económicos, de infraestructura y de desarrollo de capacidades; aprovechando el potencial físico y humano disponible. Para elaborar la Estrategia de Intervención es necesario hacer un diagnóstico adecuado (el cual es parte de la Evaluación Comunitaria Participativa) de las situaciones que limitan o posibilitan el desarrollo, del resultado de este análisis, se obtendrán una serie de acciones y proyectos pertinentes con la realidad natural y social.

**Planeación Microrregional:** Mediante una matriz que sintetiza las metas e indicadores de desempeño, la Agencia de Desarrollo Rural se propone cumplir en términos de localidades, familias y productores atendidos, proyectos, inversiones y resultados cualitativos y cuantitativos esperados después de diez meses de trabajo.

- **Ciclo de Proyectos:** Son los proyectos que dan respuesta a una problemática, que potencian un recurso o aprovechan una oportunidad para detonar procesos de desarrollo, que generen resultados y beneficios notorios a las familia que pueden fortalecer la activación social y económica. Se debe hacer énfasis en la integración de las actividades educativas en torno a la educación financiera, nutricional, en agricultura sostenible y en asociatividad de acuerdo a necesidades y a la planeación de su estrategia. El Ciclo de Proyectos se divide en:

**Diseño:** Etapa en la cual se analiza la dimensión técnica y económica mediante el análisis de recursos disponibles, los requerimientos del proyecto y los beneficios reales que representa para las familias y comunidades participantes.

**Gestión:** Etapa en que la familia o grupo, junto con la ADR, realizan los trámites necesarios para la obtención de fondos económicos del proyecto, ante las instituciones correspondientes.

**Puesta en marcha:** Etapa que comienza con la autorización y termina cuando el proyecto está en condiciones para comenzar su operación.

**Seguimiento:** Hace referencia a la etapa que permite asegurar la operación adecuada del proyecto a fin de alcanzar los resultados esperados, a través de la capacitación grupal, la asistencia técnica y al consultoría especializada por parte de los integrantes de las ADR.

**Evaluación de resultados:** Etapa que consiste en valorar, junto con las familias y grupos de interés el logro de resultados cualitativos y cuantitativos, para tal fin, es necesario contar con datos objetivos de producción y productividad desde el comienzo del proyecto (línea base) para poder contrastarlos con las metas (resultados esperados).

- **Evaluación Comunitaria Participativa (ECP):** Es una evaluación de resultados que se lleva a cabo mediante la medición del cumplimiento de las metas planteadas por las comunidades y la ADR. Dicho proceso busca hacer un alto en el camino, con los participantes y la población en general de la localidad, que permita que en cada ejercicio o ciclo anual evaluar los avances en la ejecución de los planes comunitarios, los logros y resultados alcanzados, las acciones pendientes por realizar y la obtención de lecciones aprendidas. Para el ciclo 2015- 2016 se incorpora la Feria SAN como medio para la socialización de resultados a nivel microrregional.
- **Promoción Humana y Social:** Para el establecimiento de la metodología PESA-FAO, la ADR y su facilitador requieren atender y llevar a cabo el proceso de promoción en campo, con la finalidad de activar a las personas y lograr su participación en la construcción de su desarrollo propio, para pasar de ser individuos con una actividad pasiva a otra proactiva para la transformación de su entorno, de personas dependientes y desorganizadas a personas activas y organizadas. Para lograr la aplicación correcta de este proceso de formación, el facilitador de la ADR se tiene que reconocer a sí mismo como un agente de cambio, teniendo un rol

fundamentalmente educativo puesto que: es un educador y educando, rescata la experiencia y sueños de las personas de la comunidad y establece una relación horizontal con las familias y sus organizaciones.

## **2. 9 Las fortalezas del método PESA-FAO**

En este sentido y gracias a este tipo de metodología de gabinete y campo, el PESA-FAO tiene fortalezas que lo hacen diferente a otros programas o políticas públicas, es un programa de desarrollo de capacidades que va mucho más allá de una oferta de recursos, con seguimiento continuo y evaluación de resultados cualitativos y cuantitativos. Se construye mediante un proceso de mejora continua, mediante ensayo-error, lo que favorece ser un método muy cercano a realidades de las zonas marginadas; con las siguientes fortalezas:

- ✓ Está focalizado hacia las zonas más pobres del país, ayudando así a equilibrar el desarrollo socioeconómico del territorio nacional. Cuenta con la participación ordenada del gobierno federal y estatal y en algunos casos el municipal; lo que permite establecer disciplina de trabajo y orden en la operación y el manejo de los fondos públicos, eliminando así la discrecionalidad.
- ✓ El carácter descentralizado del PESA-FAO le ha dado un sello de apropiación particular, porque una buena parte de las decisiones operativas se toman a nivel estatal y local, dándole a cada una de las instancias un papel preponderante en la estrategia.
- ✓ Gracias al apoyo del Congreso de la Unión a través de las asignaciones específicas de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la estrategia iniciada en 2002 por SAGARPA y FAO, se ha consolidado como una política pública de desarrollo en zonas marginadas, dirigida a generar riqueza y construir institucionalidad y gestión local en los territorios rurales.

## **2.10 La Agencia de Desarrollo Rural dentro del marco metodológico del PESA-FAO**

Uno de los actores fundamentales para la correcta implementación del PESA-FAO y la consecución de resultados es la Agencia de Desarrollo Rural, en este tenor, se realiza

una descripción profunda de su estructura interna, sus derechos y obligaciones y su método de contratación.

La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) es el medio a través del cual se implementa el método PESA, proporciona a las Unidades de Producción Familiar, localizadas en regiones de alta y muy alta marginación, servicios integrales para el desarrollo de capacidades en promoción, organización, capacitación y asistencia técnica; con el objeto de mejorar el uso, la producción y el acceso a los alimentos. Para ello, genera mecanismos de participación comunitaria que les permita analizar la situación, promoviendo a las personas para que asuman su problemática y busquen alternativas de solución, concretizándolas a través del diseño y puesta en marcha de proyectos productivos, y obras de conservación y uso sustentable de suelo y agua, a fin de coadyuvar a la seguridad alimentaria, mejorar los mercados locales y regionales, e incidir en un incremento del ingreso; concretizando con ello, el objetivo del PESA-FAO.

El apego metodológico que haga la ADR al momento de aplicar el método PESA-FAO en la población objetivo, define la calidad del servicio profesional prestado; por lo tanto, la calidad en el servicio prestado por la ADR incide de manera relevante en el logro del objetivo del PESA-FAO.

Una Agencia de Desarrollo Rural es una persona moral sin fines preponderantemente lucrativos, apartidista, laica y autónoma, integrada por mujeres y hombres, principalmente profesionistas, que no funjan como funcionarios públicos ni pertenezcan al poder legislativo, que cuenten con perfiles técnicos y sociales en el ámbito rural, con arraigo y conocimiento previo en la región donde operarán, con capacidad de gestión y liderazgo, enfocados en el trabajo y desarrollo de zonas marginadas. Las ADR son las responsables de aplicar la estrategia y metodología del PESA en las comunidades seleccionadas, buscando crear las condiciones y la plataforma para un desarrollo integral sustentable, mediante procesos, acciones e inversiones establecidas para tal fin.

El valor de una ADR radica en constituirse en una entidad:

- a) Con compromiso y conocimientos que le permitan intervenir en la realidad rural de manera positiva, para lograr la incorporación de las regiones a la dinámica del desarrollo nacional.
- b) Con capacidad de interlocución ante las comunidades rurales de su región y las instituciones gubernamentales.
- c) Con capacidad para establecer relaciones de confianza con la población rural y fomentar la motivación y autoestima de las personas del medio rural.
- d) Con capacidad para escuchar, entender la realidad y la cultura rural, reconocer su problemática y oportunidades, generando propuestas de solución en conjunto con la población rural.

En sentido formal, las ADR son las entidades responsables de la operación del PESA-FAO, las cuales realizan un conjunto de servicios denominados “**servicios integrales para la promoción de las organización con objeto de mejorar el uso, la producción y el acceso a los alimentos con el diseño y puesta en marcha de proyectos productivos, obras de conservación y uso sustentable de suelo y agua, a fin de coadyuvar a la seguridad alimentaria y mejorar los mercados locales**”, compuestos a su vez por procesos que llevan a la generación y entrega de una serie de productos previamente establecidos (Manual Operativo ADRS- Lineamientos Generales. SAGARPA- UTN FAO, 2016).

Su misión es promover el desarrollo humano de las familias campesinas del medio rural de manera subsidiaria, mediante procesos y servicios de promoción, organización campesina participativa, asistencia técnica, capacitación, gestión y establecimiento de proyectos productivos encaminados a la autosuficiencia alimentaria microrregional y la generación de ingresos.

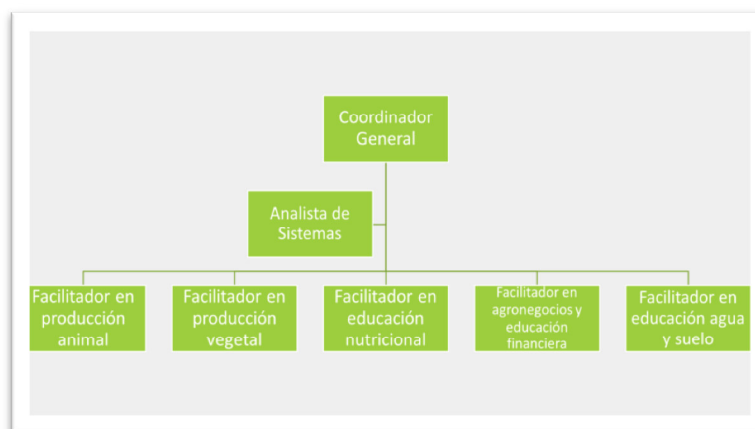
La visión de las mismas es consolidarse social y económicamente como una estructura local interdisciplinaria, que promueva el desarrollo rural integral sustentable del territorio de su atención, mediante la articulación de programas, servicios e instituciones públicas y privadas.

La ADR deberá contar con una filosofía estratégica que esté en concordancia con los objetivos del PESA-FAO, buscando que sus principios y valores sean afines a los establecidos en el proyecto.

Los requisitos mínimos que deben de cumplir las ADR para lograr su operación son:

1. Experiencia profesional: personal de tiempo completo, con experiencia mínima de un año de trabajo en el sector rural, realizando actividades de planeación comunitaria participativa, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos a escales local y regional.
2. Cuadro técnico base: Equipo multidisciplinario integrado por al menos seis profesionistas entre ellos un Coordinador de Campo con experiencia en el medio rural, extensionismo, diseño de estrategias, ejecución de proyectos y manejo de personal. Los perfiles que deberán de formar parte del equipo son: 1) nutrición humana o áreas afines, 2) producción agrícola con énfasis en agricultura familiar, 3) producción animal, con énfasis en producción a pequeña escala, 4) agronegocios, con énfasis en educación financiera y acceso a mercados locales y 5) producción agrícola con énfasis en manejo del suelo y aprovechamiento de recursos hídricos. Adicionalmente el equipo deberá de contar con un analista de con experiencia en manejo de sistemas de información.
3. Instalaciones y equipo: oficinas ubicadas en la región de interés, con la infraestructura y el equipo necesario para el desarrollo de servicios a ofrecerse (vehículos, teléfonos, mobiliario y computadoras con acceso a internet)
4. Administración de recursos: Debido a que el contrato obliga a destinar 70% del presupuesto en costos directos del PESA-FAO, la ADR deberá realizar una administración eficiente que garantice la operación continua de los facilitadores en las comunidades de atención.

Gráfico 2. 6 Estructura Organizacional de la ADR



Fuente: Manual Operativo ADR- PESA, 2016

La estructura mínima que requiere una ADR para cumplir de manera satisfactoria con el servicio, los procesos y productos contractuales y las recomendaciones de apoyo económico al personal se presentan a continuación:

Cuadro 2.3 Estructura organizacional y Tabulador de sueldos en la ADR

Nivel	Cargo	Dependencia de:	Supervisa a:
1	Dirección Socios (Asamblea General) Socio Director de ADRS		Nivel Administrativo, Operativo y de Soporte.
2	1. Coordinador General ADRS	Socios (Asamblea General)	Nivel Administrativo, Operativo y de Soporte.
	1. Secretaria/Auxiliar administrativa	Coordinador General ADRS	
3	Operativo 1. Facilitador en producción animal, 2. Facilitador en producción en agricultura familiar, 3. Facilitador en producción agrícola con manejo de suelos y recursos hídricos, 4. Facilitador en educación nutricional, 5. Facilitador en agronegocios y educación financiera.	Coordinador General ADRS	
4	Soporte 1. Analista de Sistemas	Coordinador General ADRS	

Cargo	Rango propuesto mensual
Coordinador General de la ADRS	De \$18,000.00 - \$21,000.00
Facilitador de Campo	De \$15,000.00 - \$18,000.00
Secretaria/Auxiliar administrativa	De \$8,000.00 - \$10,000.00
Analista de sistemas	De \$10,000.00 - \$12,000.00

Fuente: Manual Operativo ADR- PESA, 2016

### 2.10.1 Derechos, obligaciones y evaluación de las ADR

Las ADR prestarán servicios integrales para la promoción de la organización con objeto de mejorar el uso, producción y el acceso a los alimentos con el diseño y puesta en marcha de proyectos productivos, así como de obras de conservación y uso sustentable de suelo y agua, a fin de coadyuvar a la seguridad alimentaria y mejorar los mercados locales.

Cuando una ADR cumpla con las condiciones antes mencionadas tendrá derecho a:

- Suscripción con la Instancia Ejecutora del contrato de servicios correspondiente, el cual deberá precisar el servicio, la cobertura de atención dentro de la entidad federativa, los procesos y formas de pago. La selección de localidades se realizará siguiente la normatividad aplicable descrita en las Reglas de Operación SAGARPA vigentes y la metodología PESA-FAO. La cobertura mínima serán 500 familias en 25 localidades.

- El contrato tendrá como mínimo una duración de diez meses, sin pasar el 31 de marzo del siguiente año, con la finalidad de que la ADR disponga del tiempo necesario para cumplir con todos los procesos y productos comprometidos en el mismo y se pueda pagar el monto autorizado por las ROP SAGARPA vigentes.
- Pago oportuno por sus servicios: El monto a pagar por los servicios depende del número de localidades por atender y se ejecutará de acuerdo a lo siguiente: el primer pago de hasta un 70% pagadero en una primera ministración o ministraciones mensuales, un segundo pago no menor al 30% del costo total del servicio pagadero al finiquito y previa validación de los servicios de supervisión del desempeño y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales coordinados por las Delegaciones de la SAGARPA.
- Opción de un contrato nuevo. Posterior al dictamen de desempeño satisfactorio emitido por la Instancia de Evaluación, las ADR tendrán opción a suscribir un nuevo contrato, lo cual dependerá de la disponibilidad de recursos presupuestales. Previo a la contratación deberá existir un consenso y acuerdo entre los actores del GOP. En caso de las ADR con más de cinco años en una misma región, el GOP analizará la pertinencia de reasignar una nueva cobertura o en su defecto si la ADR no está dispuesta a proveer sus servicios en una región distinta darla de baja del programa.
- Respaldo Institucional: Las ADR tienen el pleno derecho a contar con el respaldo de las instituciones del GOP, toda vez que se conduzcan en su actuar con total apego a la normatividad, al manual de operación de las ADR y a la metodología PESA-FAO y a todos sus principios. Es recomendable que al inicio de los servicios, el GOP presente de manera formal a las ADR con las autoridades y otras instituciones con influencia en la región.
- Fondeo de recursos para proyectos: Los resultados de las ADR pueden ser potencializados cuando los proyectos que han surgido de la aplicación de la metodología cuentan con financiamiento suficiente y oportuno, lo cual sucede en el PESA-FAO al tener previsto una partida presupuestal para el establecimiento de dichos proyectos productivos y el acceso mediante fondos de concurrencia institucional para la construcción de obras de conservación de suelo y de infraestructura hidráulica.

- Capacitación técnico- metodológica: Los procesos de capacitación en que debe participar todo el personal de las ADR, ejerciendo su derecho a ser capacitados, y de los cuales obtendrán elementos para una óptima implementación del PESA-FAO están organizados en el Diplomado en Metodología de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Agentes de Desarrollo Rural, el cual se imparte en línea una vez al año, además de otros eventos de capacitación regionales e interregionales los cuales deben ser pertinentes a las necesidades y desempeño de las ADR.

Sus obligaciones serán: Estricto apego a los principios del PESA-FAO, mantener contacto permanente con las localidades PESA-FAO, mantener actualizado el sistema de información del PESA-FAO, informar inmediatamente de desviaciones y presiones que afectan la aplicación metodológica, facilitar la labor de acompañamiento y capacitación de la UTN- FAO del PESA, facilitar la labor de seguimiento y evaluación de la Instancia de Evaluación, participar activamente en los talleres para el diagnóstico de necesidades de capacitación, mantener un ambiente laboral adecuado que reduzca la rotación de facilitadores, que contribuya a su superación profesional proporcionando en todo momento los medios de trabajo necesarios y ofrecer salarios competitivos y oportunos. La rotación de facilitadores tiene una alta correlación con salarios poco competitivos e inoportunos, así como de la falta de medios físicos y económicos para un buen desempeño del trabajo en campo y gabinete.

En cuanto al proceso de evaluación de las ADR, las Reglas de Operación de la SAGARPA, señalan que la calidad de los servicios profesionales, está sujeta a la supervisión y dictamen emitido por la Instancia de Evaluación, el cual es coordinado desde el 2014 por las Delegaciones de la SAGARPA en cada entidad federativa, existiendo lineamientos específicos que rigen su actuación. En el caso del PESA-FAO, la UTN-FAO es la instancia responsable de generar dichos lineamientos, además de los criterios, instrumentos e indicadores para la supervisión, seguimiento y evaluación de los servicios de las agencias y dictaminar de esa manera su desempeño. La UTN-FAO es igualmente la responsable de proporcionar el soporte técnico- metodológico a la Instancia de Evaluación. La Instancia de Evaluación está obligada a aplicar el Seguimiento, Supervisión y Evaluación del PESA-FAO; las orientaciones metodológicas, procedimientos e indicadores de resultados se publicarán de manera

anual en el documento “Lineamientos Operativos de Supervisión y Desempeño de la Calidad de los Servicios Profesionales en el PESA” observable a nivel nacional.

La estructura organizacional base de las ADR deberá tomar como fundamento la atención de los planes y proyectos a desarrollar, pudiendo corresponder estos a traspatio agrícola, traspatio pecuario, granos básicos-milpa, sistema productivo predominante, diversificación y producción para el mercado local.

Según los compromisos que deriven antes y después de la firma del Contrato de Servicio con el Gobierno del Estado, para su participación en el PESA, la ADR se desempeñará dentro de las siguientes consideraciones:

- La operación del PESA-FAO se enmarca en lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Los recursos destinados al apoyo provienen de los programas de la SAGARPA, por lo tanto aplican Reglas de Operación y sus lineamientos operativos específicos.
- Los servicios de las ADR son pagados con recursos propios de la SAGARPA.
- Su actuación se sujeta a decisiones del Comité Técnico del FOFAE (Fideicomiso Fondo de Fomento Agrario en los Estados) en los estados y del GOP (Grupo Operativo PESA)
- Sus servicios están sujetos a evaluación por parte de las Instancias Evaluadoras correspondientes.

## 2.10.2 Descripción general de puestos dentro de la ADR

Cuadro 2.4 Descripción general de puestos dentro de la ADR

Puesto	Objetivo	Funciones Generales	Funciones Específicas
Asamblea General de Socios (Representante Legal)	Toma de decisiones conjuntas para dirigir la misión y visión de la ADR	a) Dirección, rumbo y filosofía estratégica de la ADR. b) Gestión de programas y proyectos	a) Planear, tomar y ejecutar direcciones financieras estratégicas de la ADR. b) Guiar los esfuerzos del personal para el cumplimiento de la visión y misión de la ADR. c) Acordar contrato de servicios, pagos, capacitaciones y entrega de informes ante el GOP.
Coordinación de la ADR	Administración general de la ADR, encaminando los esfuerzos de la asociación al logro de sus objetivos, manteniendo adecuadas relaciones interinstitucionales, evaluando y tomando decisiones que involucran el funcionamiento general de la ADR.	a) Gerencia b) Especialista técnico c) Gestión de proyectos d) Promoción comunitaria e) Desarrollo de capacidades f) Coordinación y alianzas estratégicas	a) Cumplir con las actividades y objetivos de la ADR, fijando políticas para su logro y buscando la aplicación del proceso metodológico PESA. b) Elaborar, integrar y entregar los procesos/productos del Contrato. c) Planear e implementar los programas sobre proyectos que sean coherentes con los principios, las normas y el objetivo institucional del PESA. d) Promover la implementación de proyectos técnica y económicamente viables. e) Difundir las actividades de la ADR. f) Representar y relacionar a la ADR con otras instituciones de apoyo. g) Coordinar el trabajo de campo, acompañando y asesorando técnicamente a los facilitadores. h) Verificar que el trabajo se ejecute conforme a lo planeado. i) Acordar el contrato de servicios, requisitos, montos, tipos de proyectos, metodología, pagos, capacitación y entrega de informes en tiempo en forma a la IE y el GOP. j) Atender los requisitos de los proyectos establecidos con la Instancia Ejecutora, Consejos Mpales y Distritales y demás instituciones vinculadas con el PESA. k) Programar, controlar y comprobar gastos, pagos de nómina, caja chica, viáticos y declaraciones de impuestos de la ADR. l) Reclutar, evaluar y contratar al personal. m) Asignar regiones y comunidades de atención a los facilitadores. n) Cumplir los acuerdos establecidos por la Asamblea General de Socios
Facilitador de campo	Promover, operar, implementar y dar seguimiento a planes y proyectos en grupos y comunidades rurales, sobre la base de las necesidades humanas y productivas de la familia.	a) Promover el desarrollo rural en las comunidades asignadas a la ADR b) Desarrollar capacidades en la población objetivo c) Ser especialista en una de las estrategias de PHS d) Planear, diseñar y gestionar planes y proyectos e) Fomentar la organización comunitaria f) Ejecutar y dar seguimiento a las acciones de coordinación interinstitucional en campo.	a) Realizar actividades de promoción, organización y coordinación en las comunidades de alta y muy alta marginación para la autogestión y desarrollo de las mismas. b) Identificar la problemática social, técnica, organizativa, cultural y económica de las comunidades asignadas, a través de la aplicación de instrumentos de diagnóstico c) Identificar comunidades para el desarrollo de planes comunitarios, planeación, puesta en marcha y seguimiento de proyectos. d) Orientar a las familias y grupos sobre la adquisición de insumos de acuerdo al tipo de proyectos implementados e) Coordinar con las comunidades, empresas rurales y dependencias externas el trabajo de proyectos conforme a la metodología PESA f) Posicionar a las ADR en las comunidades g) Elaborar y dar seguimiento a la gestión y operación de los proyectos productivos en beneficio de las familias PESA h) Entregar programas de trabajo e informes mensuales en tiempo y forma i) Recibir y replicar capacitaciones j) Brindar asesoría técnica y capacitación técnica para el seguimiento de proyectos.
Analista de Sistemas	Soporte técnico especializado a las áreas gerenciales, administrativas y operativas de la ADRS.	Proporcionar soporte y asesoría especializada en informática para procesos operativos o administrativos.	a) Mantener actualizados los procesos operativos, administrativos y de sistemas informáticos de la ADR. b) Participar en tareas específicas como investigación de campo, informes, gráficas para un proyecto determinado c) Desarrollar sistemas de información de soporte para la ADR d) Capturar, reportar y actualizar la matriz de proyectos e) Capturar, reportar y concentrar información relativa a proyectos.

Fuente: Manual Operativo ADR, 2016

## 2.10.3 Selección y validación de las ADR

De acuerdo a los Lineamientos de GOP del PESA-FAO, el proceso de Selección de Agencias de Desarrollo Rural considera el siguiente proceso:

- a) Las sociedades y asociaciones interesadas en participar en el proceso de selección para prestar servicios integrales en el PESA como ADR deberán registrarse en la página web [www.pesamexico.org](http://www.pesamexico.org); en donde cumplimentarán una ficha de identificación y obtendrán una constancia de registro.
- b) Las sociedades y asociaciones, deberán integrar un expediente de acuerdo a los términos de referencia establecidos en las convocatorias estatales y entregarlo

en un sobre cerrado en el lugar indicado por la Secretaría de la Instancia Ejecutora.

- c) La Instancia Ejecutora de cada entidad federativa recibirá los expedientes sólo en sobre cerrado de las asociaciones postulantes con constancia de registro, firmando y sellando de recibido.
- d) La Instancia Ejecutora concentrará el total de los expedientes para su revisión integral levantando una minuta o acta de cierre de convocatoria. Los postulantes que no hayan cumplido con uno o más puntos del numeral a) al d) no serán sujetos de revisión.
- e) La Delegación de la SAGARPA y la Instancia Ejecutora seleccionará como elegibles sólo los expedientes que estén completos y que reúnan los criterios de selección, notificando los resultados a la Unidad Responsable para su validación.
- f) La Delegación de la SAGARPA y la Instancia Ejecutora convocarán a los participantes elegibles y validados, que estimen necesario a una entrevista para ampliar la información de sus propuestas.
- g) La Delegación de la SAGARPA y la Instancia Ejecutora del Gobierno Estatal elegirán a los postulantes elegibles y validados que posean las mejores cualidades para prestar sus servicios como ADR PESA, levantándose el acta correspondiente.
- h) El GOP notificará el rechazo o la aprobación de las sociedades o asociaciones participantes de manera escrita y se realizará la publicación en las páginas web de ambas dependencias.
- i) El GOP informará los resultados del proceso de selección de las sociedades o asociaciones al comité técnico del FOFAE y al Comité Estatal de Desarrollo Rural.

Los requisitos mínimos para ser elegible como Agencia de Desarrollo Rural son los siguientes:

- a) Experiencia Profesional y disponibilidad de tiempo: Personal profesional de tiempo completo con experiencia mínima de un año de trabajo en el sector rural, realizando actividades de planeación participativa comunitaria, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos a escalas local y regional.
- b) Cuadro técnico base.

- c) Constitución Legal: Contar con el acta constitutiva y protocolización vigente con fecha no menor a seis meses antes de la publicación de la convocatoria, con registros de ley y objeto social que corresponda a los servicios que en el PESA-FAO deberá prestar. Los socios activos no podrán ser servidores públicos o parientes directos de funcionarios relacionados con la operación del PESA-FAO a nivel federal, estatal o municipal.
- d) Situación Financiera: Presentar el último balance, estado de resultados y constancia de no adeudo ante el Servicio de Administración Tributaria.
- e) Instalaciones y Equipo: Oficinas ubicadas en la región de interés, con la infraestructura y el equipo necesario para el desarrollo de los servicios que prestará, estos son: vehículos en buen estado y adecuados para la región de trabajo, mobiliario, computadoras con acceso a internet, teléfono, consumibles.
- f) Carta Compromiso: Las organizaciones participantes deberán manifestar por escrito su disposición a aplicar la metodología PESA-FAO, a ser capacitadas, evaluadas y acreditadas como ADR por la FAO- SAGARPA.

#### **2.10.4 Refrendo de las ADR**

El proceso para que la ADR sea refrendada y poder continuar prestando servicios en el PESA por un siguiente periodo es:

- a) Contar con dictamen de desempeño acreditado emitido por la Instancia de Evaluación.
- b) Acuerdo de re- contratación de la ADR emitido por el GOP. Es necesario que el GOP declare la continuidad o rotación de las ADR en la minuta correspondiente, para seguir prestando sus servicios y disponer así de los recursos económicos para su recontractación.
- c) En caso de que una ADR validada decida cambiar de razón social y figura jurídica, deberá solicitar autorización con antelación ante el GOP, anexando copia del acta constitutiva y ficha de identificación de la ADR.

#### **2.10.5 Formulación del Programa de trabajo de la ADR**

Las ADR deberán de formular un Plan de Trabajo de diez meses en donde deberán incluir todas las acciones a realizar durante el proceso metodológico: Focalización,

Promoción Humana y Social, Visión Regional, Visión Comunitaria, Estrategia de Intervención, Planificación Microrregional, Diseño, Gestión, Puesta en Marcha, Seguimiento de Proyectos de producción de alimentos, Evaluación Comunitaria Participativa, Ajuste de la Planeación, Evaluación; así como las acciones encaminadas a la identificación y análisis de los sistemas productivos para el mercado local y la generación de ingresos. El programa de trabajo se presenta en un formato tipo Calendograma, donde se especifican los recursos materiales, humanos, tiempos de ejecución y responsables directos, necesarios para el cumplimiento de los resultados esperados y, el Plan Operativo detallado donde se especificarán los objetivos generales y específicos de la ADR y de la región intervenidas, los resultados acumulados desde la implementación del PESA-FAO, las principales características de la región y las metas a mediano y largo plazo.

Para la prestación de los servicios profesionales de las ADR se deben considerar las siguientes situaciones:

- a) Todas las ADR de continuidad concluyen el servicio con la Estrategia de Intervención para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).
- b) Todas las ADR inician su contrato con el diseño y gestión de los proyectos productivos.
- c) Algunas ADR nuevas y con cinco años o más que hayan rotado región, prestarán sus servicios en una región de continuidad, donde ya se aprobó la Estrategia SAN; por lo tanto, retomarán las estrategias de las ADR antecesoras, de tal modo que inician con el diseño y gestión de proyectos y con el seguimiento de los proyectos anteriores.
- d) Para las ADR de año uno en una región nueva, iniciarán sus servicios con una planeación ajustada que genere en el corto plazo la estrategia SAN.

### **2.11 Antecedentes, lineamientos y organización del PESA-FAO en Puebla**

En el caso del estado de Puebla, el PESA-FAO comienza a operar como proyecto piloto en la zona de la Sierra Negra en el año 2003 y es implementado por agentes de la FAO y personal de la SAGARPA.

En 2005 se determina operar la metodología del PESA-FAO a través de Agencias de Desarrollo Rural y comienzan operaciones al sur del estado, en la Mixteca y en la Sierra Norte.

En el año 2010 se determina extender la estrategia a otras zonas del Estado como Sierra Nororiental, Valle de Atlixco y Valle de Serdán. El trabajo en campo es desarrollado en su totalidad por las Agencias de Desarrollo Rural. Durante el año 2013, el PESA en Puebla reporta pocos avances y resultados poco específicos, por lo cual desaparece el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales, a cargo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, quien evaluaba las acciones de las ADR y a partir del 2014 opera una Instancia de Evaluación dependiente totalmente de la SAGARPA. Para el año 2015 se contó con un presupuesto en el estado de 187.3 MDP, mismos que fueron ejecutados a través de 26 Agencias de Desarrollo Rural.

El PESA es una política pública donde se involucran actores de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y ciudadanos de 69 municipios del estado de Puebla, conjugando en su actuación aspectos políticos y técnico-administrativos, la cual tiene como finalidad mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de más de diez mil personas en el estado.

Cuadro 2. 5 Actores del PESA-FAO en Puebla

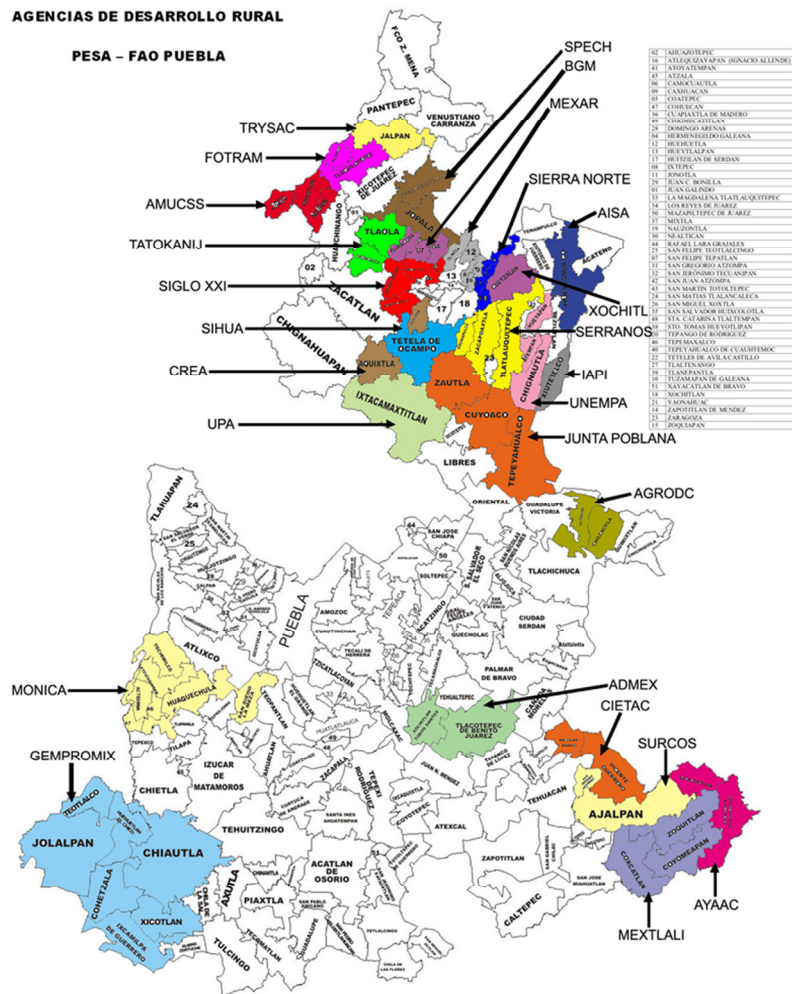
<b>ACTORES PESA 2015</b>			
	No Gubernamentales	Privados	Sociedad Civil
Gubernamentales			
SAGARPA	UTN-FAO	Proveedores	Habitantes de 600 localidades
a) Instancia de Evaluación	24 ADR	Consultores	
SDRSOT <sup>4</sup>			

Fuente: Elaboración propia, agosto 2016.

<sup>4</sup> Secretaría de Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial del Gobierno del estado de Puebla.

Las localidades en las cuales se ha implementado el PESA-FAO, tienen índices de alta y muy alta marginación, se encuentra en zonas rurales con vocación agropecuaria, con capital humano dedicado generalmente a la autoproducción de alimentos y con un cierto nivel de acceso por vía terrestre.

Mapa 2.5 Agencias de Desarrollo Rural en Puebla durante el ejercicio 2015



Elaboración: Ing. Ramón Núñez. Consultor de Estrategia UTN- FAO- PUEBLA- TLAXCALA. Noviembre 11' 2015

Como política pública, se han mencionado en los párrafos anteriores las fortalezas con las que cuenta y se distingue a través de las evaluaciones trimestrales que se efectúan en un 10% de los beneficiarios un buen grado de aceptación por parte de ellos.

En cuanto a la participación activa de la ciudadanía, esta se lleva a cabo sobre todo en el proceso de planeación comunitaria, donde a través de reuniones donde puede

participar cualquier miembro de la localidad, con ayuda de la ADR se detectan necesidades, se distinguen áreas de oportunidad y limitantes, finalizando con propuestas de proyectos con o sin infraestructura, los cuales serán operados por miembros de las localidades a través del desarrollo de capacidades y las estrategias de promoción humana y social.

## **CAPÍTULO III.**

### **APORTACIONES TEÓRICAS PARA EL DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **3.1 Enfoque de Políticas Públicas**

En la actualidad, las políticas públicas han cobrado un peso considerable en las agendas de los distintos órdenes de gobierno en México; sin embargo, en la mayoría de los casos se ha sobrestimado su capacidad para resolver problemas multicausales en un periodo de seis años, y en el peor de los casos son confundidas con políticas de Estado o de gobierno. En este sentido, el conocer de manera conceptual qué es una política pública, nos permitirá conocer sus posibilidades y desafíos para la resolución de problemas añejos en el país.

Las políticas públicas forman parte en primer lugar de los estudios de la administración pública, las cuales tienen como objeto de estudio al Poder Ejecutivo, quien es el encargado de hacer tangibles las acciones del Estado a través de la actuación del gobierno.

En este sentido, las políticas públicas han surgido para estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público, es decir, aquello que sobre pasa las barreras del hogar, siendo el espacio de conocimiento, interacción y reflexión de la sociedad y su colectividad misma.

El enfoque de políticas públicas se encuentra definido en el Diccionario Crítico de Ciencias Sociales (2009) de la Universidad Complutense de Madrid como un “conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables”

Para Franco Corzo, el enfoque de política pública, se trata de un riguroso proceso de análisis que está presente desde el diseño, se fortalece en la implementación y evaluación, todo ello con el objetivo de generar información para la toma de decisiones.

La evolución de las políticas públicas como una disciplina del conocimiento, se puede hacer con base en los cuatro autores considerados los pioneros en la construcción de este enfoque:

1. Harold Lasswell (1902-1978): Le ha sido atribuido el comienzo en el estudio de las políticas públicas a partir del año 1951, con su libro *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Su propuesta se basaba en la necesidad del gobierno de contar con más y mejores conocimientos para mejorar su toma de decisiones; intentó integrar más elementos políticos al estudio de las ciencias sociales; formulando así las ciencias interdisciplinarias proponiendo posteriormente la creación de Policy Sciences.
2. Herbert Simon (1916-2001): Premio Nobel de Economía en 1978 por sus aportes en la investigación en el proceso de toma de decisiones dentro de las organizaciones económicas, Simon, tuvo una aportación importante dentro del estudio de las políticas públicas, sus pensamientos se orientaron a la forma de cómo se toman las decisiones, diseñando el siguiente modelo racional:
  - a) Identificación de alternativas y priorización de los objetivos.
  - b) Reconocimiento y generación de todas las posibles opciones.
  - c) Cálculo y valoración acerca de las consecuencias de dichas opciones.
  - d) Contraste de las opciones.
  - e) Selección de la opción o conjunto de opciones que maximizan los objetivos que se definieron como prioritarios (Franco, 2013).

Sin embargo, el mismo Simon, concluyó que la aplicación exacta del modelo racional en la toma de decisiones dentro del ámbito de la política pública es poco factible, debido a que siempre existen aspectos que influyen de una y otra manera y con distintos pesos, al tomador de decisiones, desde sus hábitos hasta compromisos partidistas, entre otros.

3. Charles Lindblom (1917-): Este científico norteamericano, rechazó la idea acerca de que la formulación de políticas públicas tiene que obedecer a una serie de etapas y ha propuesto un modelo que toma en cuenta el poder de interacción entre dichas fases y etapas; en contra parte a lo propuesto por Simon, aportó una alternativa mejor conocida como “la ciencia de salir del paso” también llamada incrementalismo.

Lindblom señaló la necesidad de la integración de la discusión política mediante una aproximación en etapas sucesivas a la identificación del problema público; es decir; no se puede alcanzar de manera inmediata un objetivo óptimo, sin

embargo, es posible lograr un objetivo satisfactorio a partir de la implementación de estrategias adecuadas; porque los procesos en realidad se ocupan en primer lugar de las ramas y no de la raíz, es decir, se centran en lo urgente y lo objetivo final se va reconstruyendo poco a poco.

De esta manera, el tomador de decisiones, tiende a seleccionar una política que ofrece un incremento de valor marginal respecto a políticas previas, pero un incremento al fin.

4. Yehezkel Dror (1928-): Este investigador presenta un punto intermedio entre Lindblom y Simon; proponiendo así un modelo que combina elementos centrales del modelo racional con factores fuera del modelo de la racionalidad pura; para Dror; la ocupación central de las ciencias de política, debe ser la relación del gobierno con la sociedad, desde el origen de la política, las relaciones de poder entre hombre y gobierno dependen del equilibrio que ambos puedan establecer para generar soluciones a los problemas que les son comunes.

Mediante el concepto "raison d'humanité", Dror, señala que la fuerza para tomar decisiones en los gobiernos debe ser la moral, los gobiernos entonces deben respetar la dignidad de cada ser humano y alentarlos para que a través de medios de participación ciudadana y en completa libertad; puedan desarrollar el sentido de solidaridad con su comunidad, mejorando al mismo tiempo su calidad de vida.

En la actualidad, existen muchos más estudiosos de las políticas públicas, y varios de ellos han generado variedad de conceptos y definiciones, sin embargo, todos concuerdan sobre la idea de una actuación del gobierno para solucionar problemas de carácter público específicos.

Entre las definiciones más importantes de política pública se enlistan las siguientes:

Cuadro 3.1 Definiciones de Políticas Públicas

<p>Harold Lasswell</p>	<p>Conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado (1951; citado en Franco Corzo, 2013:86).</p>
<p>Luis F. Aguilar Villanueva</p>	<p>Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana en el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de política, la decisión de la política por el gobierno legítimo y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas (1996; citado en Franco Corzo, 2013:87).</p>
<p>José Mejía Lira</p>	<p>Una política pública en México es una correlación entre elementos técnicos, intervención de analistas expertos que condicionan la orientación y la instrumentación al proyecto político del gobierno en turno y el manejo político que se produce (2004; citado en Franco Corzo, 2013:87).</p>
<p>Julio Franco Corzo</p>	<p>Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones (Franco, 2013:88).</p>

Fuente: Elaboración propia, agosto 2016

Estas acciones de gobierno presentan etapas o momentos analíticos que se definen a continuación:

Gráfico 3.1 El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco, 2015

### 3.1.1 Gestación

La etapa de Gestación es el inicio de cualquier política pública, se refiere al proceso en el cual el gobierno en turno reconoce la existencia de una demanda social que tiende a convertirse en un asunto de interés público, y decide intervenir en él; incorporándolo de esta manera a la agenda.

En relación a la llamada agenda, se pueden distinguir tres tipos:

La **agenda pública** se entiende como un conjunto de temas o demandas de varios grupos de la población, que buscan posicionar para alcanzar la atención seria por parte de las autoridades, es básicamente el proceso mediante el cual ciertos problemas llegan a llamar la atención del gobierno.

La **agenda política** es el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa de los tomadores de decisiones, son temas que logran permear en el debate político y que son retomados por ciertos actores con capacidad de impulsarlos.

La **agenda de gobierno** es entonces, el conjunto de prioridades, que el gobierno decide atender a través de un proyecto integral y que busca concretar durante el tiempo que dure su mandato.

A pesar de que en la sociedad se pueden detectar infinidad de problemas, no todos llegan a formar parte de la agenda de gobierno; aquellos que lo hagan tendrán que: contar con amplio conocimiento público, pertinencia para algún tipo de intervención, que

el mismo sea facultad de algún órgano de gobierno, y por supuesto que tenga solución; la cual será viable; es decir, no todos los que se consideran problemas, pueden entrar a la agenda de gobierno para su solución (Franco, 2013).

### **3.1.2 Diseño o formulación**

Para el profesor Thomas Dye, las políticas públicas que se definen como *“Aquellos que los gobiernos deciden o no hacer”*, la etapa anterior es clave para el proceso de diseño de una política pública, la identificación del problema público es la base de los pasos subsecuentes; un error en esta elección puede significar un rotundo fracaso para el gobierno y un nuevo descontento social.

En la fase de diseño, los servidores públicos y consultores independientes, realizan un análisis altamente detallado sobre el problema público que se pretende resolver; en esta etapa comienza la búsqueda de soluciones creativas y viables; en donde serán considerados aspectos: administrativos, presupuestales, económicos, jurídicos, políticos, ambientales y todos aquellos que puedan influir de manera positiva o negativa en la implementación de dicha política.

Es de suma importancia que en esta fase se tengan las siguientes consideraciones:

- El fundamento de las acciones propuestas debe ser amplio y con experiencia científica y empírica;
- Se realice un ejercicio correcto de estimación de costos y alternativas de financiamiento;
- Se considere el costo/beneficio social en diferentes lapsos de tiempo;
- Se realice un análisis sobre el costo social marginal, comparado con el de otras políticas, para tener certeza de estar atacando un tema prioritario;
- Coherencia interna y coherencia con otras políticas públicas, no sólo del sector, sino de todos los ángulos de actuación del gobierno;
- Identificación de apoyos y críticas (actores gubernamentales, grupos de presión, OSC, Universidades);
- Momento político de la región donde se implementará dicha política pública;
- Herramientas y secuencia de actividades pertinentes;

- Máxima claridad y coherencia entre objetivos y fin último;
- Funcionalidad de los instrumentos y actores responsables de los mismos;
- Creación de indicadores útiles, pertinentes, viables y de uso real para la toma de decisiones.
- Evaluación del diseño de la política pública (Evaluación *ex-ante*).

Para la etapa de diseño, el enfoque de política pública incluye la identificación plena de las causas de un problema público, la creación de soluciones factibles y la creación de un esquema de seguimiento, monitoreo y evaluación para ser ejecutado “en el camino” de la política pública puesta en marcha.

### **3.1.3 Implementación o ejecución**

Esta etapa se refiere al proceso de puesta en práctica concreta de un programa de acción a un problema; con cambios y perturbaciones en relación al estado inicial del entorno.

Los estudiosos anglosajones recurren al concepto «implementation» para designar todas las actividades de ejecución de una legislación; más recientemente, investigadores del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona en conjunto con investigadores franceses y suizos; han definido a la implementación como: *“el conjunto de procesos, que tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de objetivos de una política pública”* (Subirats, et.al 2012: 183). Esta definición de la implementación es cercana a la puesta en práctica o ejecución, que se utilizan generalmente en la cotidianeidad de la administración pública.

Esta fase, en la que más actores se ven involucrados con participación activa; no es automática ni mucho menos exclusiva de la administración; la implementación no se trata de la producción de un tipo de actividades concretas (sobre todo de actos de carácter administrativo), sino de procesos que tienen que ver con la planeación y que son imprescindibles para llevar a cabo las actividades de ejecución; es decir, los planes de acción que fijarán las prioridades en el tiempo, en el espacio y entre los grupos sociales para la aplicación de las políticas públicas. De tal manera que estando

disponibles las estructuras, recursos y procedimientos de coordinación entre actores públicos y privados, se procederá al establecimiento de mecanismos adecuados que conlleven al cambio buscado; estos mecanismos deben incluir la presupuestación, la creación del marco legal de actuación, la capacitación al equipo, la definición de las formas y canales de comunicación; así como la correcta información a la ciudadanía.

En resumen, la fase de implementación contiene el conjunto de decisiones y acciones:

- Llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados.
- Que se encuentran dentro de un programa de actuación político- administrativa; con normas reglamentarias que tienen como finalidad regular las reglas específicas de la política pública en cuestión, y
- Decisiones y acciones realizadas con la intención de crear o controlar: redes de acción pública, la producción de planes de acción, los productos y/o prestaciones administrativas que serán destinadas a los grupos objetivo (Subirats, et.al 2012: 184-185).

Según lo señalado por Franco (2013:94), existen en tres formas de instrumentar una política pública: la primera llamada directa, que se lleva a cabo mediante la participación del aparato burocrático con personal y recurso; la segunda llamada indirecta llevada a cabo mediante una organización no gubernamental o una empresa de carácter privado y la última es cuando existe una intervención público- privada.

### **3.1.4 Evaluación**

Una vez que una política pública ha sido programada, diseñada e implementada, la misma, debe ser objeto de una evaluación sistemática, la cual permitirá conocer los efectos generados por las medidas emprendidas por los actores de gobierno. La evaluación identificará si en la población objetivo de la política pública hubo alguna modificación de la conducta y si dicha modificación la situación de dicha población mejoró realmente en comparación con la situación inicial.

Sin embargo, es importante mencionar que la evaluación de una política pública, debe realizarse desde el proceso de diseño, siguiendo con la implementación y en la etapa de madurez de la misma.

Gráfico 3.2 Ciclo de Evaluación de las Políticas Públicas



Fuente: Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco, 2015

Las etapas de evaluación se presentan en la siguiente tabla:

Cuadro 3.2 Tipos de evaluación de una política pública

Evaluación	Etapa	Objetivo
EX- ANTE	Se lleva a cabo durante el diseño de la política pública y antes de su ejecución.	Estudiar lo adecuado entre los problemas detectados y las posibilidades de éxito de la política pública; se lleva a cabo un análisis de la coherencia interna de la planeación, los mecanismos de gestión y ejecución, del sistema de control y seguimiento para recoger la información; así como los resultados e impactos previstos con la implementación del programa.
CONCOMITANTE	Se lleva a cabo durante la implementación/ ejecución de la política pública.	Analizar de manera crítica y objetiva la información recogida sobre el programa y realizar la medición del cumplimiento de las metas y objetivos programados en cada una de las fases de la política pública. En esta etapa se investiga si los objetivos planteados al inicio se

		están consiguiendo, para dar validez entonces a la estrategia en curso; poniendo énfasis en las causas que dan lugar a las diferencias entre lo conseguido y lo esperado, para posteriormente hacer una estimación predictiva del logro de los resultados finales.
EX-POST	Se denomina así a la evaluación de impacto de una política pública.	<p>Se realiza una vez que ha finalizado el programa, su finalidad es emitir un juicio de valor sobre el éxito o fracaso de una intervención pública; conociendo así los &lt;&lt;outcomes&gt;&gt; (efectos reales que en el terreno social produce una política) sobre los grupos-objetivo definidos como causantes del problema público a resolver. El objetivo es definir el acierto de la estrategia, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación al entorno, su eficacia y eficiencia, sus mecanismos de gestión y seguimiento aplicados y los resultados positivos o negativos derivados de la política pública.</p> <p>Los cinco criterios generalmente aplicados para evaluar los efectos de una política pública son: efectividad, eficacia, eficiencia en la asignación de recursos, pertinencia y eficiencia productiva (Subirats, et.al 2012:232).</p>

Fuente: Elaboración propia, agosto 2016

Es importante recalcar que las evaluaciones (en cada una de las etapas) deben de influir en el proceso político de la región; para mejorar la toma de decisiones y a la vez avanzar en los impactos positivos que se busca generar en la población objetivo.

La esencia del enfoque de políticas públicas radica en estudiar a los diferentes actores que se ven involucrados en un problema público y el juego de poderes que se desarrolla entre dichos actores que incide en la política pública y determina posteriormente las características de la misma.

Dentro de este enfoque, se ha dado un peso fundamental a la participación ciudadana, considerando que cuando el ciudadano tiene una mayor participación en los procesos de las políticas, las mismas logran ser moldeadas a su intereses y a su favor; sin embargo, la participación ciudadana no resuelve o logra de manera obligatoria que la política pública tenga características que le beneficien y que además resuelvan el problema público; esto porque no puede dejarse de lado el problema de racionalidad limitada que tienen los propios beneficiarios de dicha acción de gobierno. En muchas ocasiones los ciudadanos no saben realmente cómo debería de resolverse el problema, quienes deberían de participar y cómo; por lo tanto, no pueden aportar una solución específica para el mismo.

El enfoque de políticas públicas realiza una gran aportación al reconocer la arena pública y el conflicto de intereses; es decir, se comienza a ver más allá de lo estrictamente administrativo y se comienza el análisis y discusión del conflicto de intereses entre actores.

Un aspecto a mejorar dentro de este enfoque debe ser la inclusión de algo más que la participación de la ciudadanía, existen otros grupos de la sociedad civil que pueden aportar mucho más, las universidades, centros de investigación, ONG's, entre otros; cuentan generalmente con más conocimientos y bases científicas para la resolución de problemas públicos, tienen mejores ideas y más fundamentos; por tanto, su inclusión se vuelve obligatoria.

### **3.2 Enfoque del Nuevo Institucionalismo**

Desde tiempos inmemoriales, las organizaciones han sido parte activa de la vida del hombre, nacemos en ellas, nos educan, trabajamos en ellas y para ellas y estarán presentes hasta el final de nuestros días.

La definición de la Real Academia de la Lengua Española, define a la organización como una asociación de personas reguladas por un conjunto de normas en función de determinados fines; en este sentido; las organizaciones familiares, sociales, económicas, políticas, culturales, etcétera; forman parte de nuestras relaciones y su estudio merece una renovación en cuanto a lo que sabemos y lo que podemos hacer para avanzar como sociedad.

Los estudios de la Teoría de la Organización han tenido un gran desarrollo; a lo largo del tiempo; entre las corrientes teóricas se pueden encontrar:

1. Administración científica: Esta corriente centra sus esfuerzos en establecer las mejores formas de realizar una tarea. Su principal exponente ha sido Frederick W. Taylor; quien hace una reflexión sobre la ineficiencia productiva y decide ir en busca del aumento de la eficiencia; sus estudios fueron sobresalientes en el descrédito del poder inherente del oficio del obrero; haciendo nula su resistencia de frente al capital. De esta manera, esta corriente significó una nueva forma de organización basada en la racionalización del trabajo; y a nivel socioeconómico el consumo y producción en masa.
2. Relaciones Humanas: Su inicio se encuentra en la década de 1930, con el mismo objetivo de encontrar las formas de hacer más eficientes los niveles productivos; incluyendo esta vez el establecimiento de mejores condiciones laborales. Se introduce la visión hacia los aspectos humanos dentro de las organizaciones y destacan el papel del administrador quien debe tener la capacidad de equilibrar el desfase entre el avance técnico y la inestabilidad social/laboral.
3. Teorías de la Burocracia: Aquel aparato gigante que gobierna a las sociedades a través de individuos detrás de escritorios en edificios con pasillos infinitos donde se realizan trámites de larga duración, es conocido como burocracia. Sin embargo, la burocracia conceptualizada como Weber como dominación, tiende en efecto a ser un tipo especial de dominación: la legal- racional; siendo al mismo tiempo la forma más moderna de organización. En el año de 1960, Michel Crozier profundizó en el análisis y destaca a la organización burocrática como aquella que no se corrige en función de sus propios errores, o en otras palabras,

como un conjunto relativamente estable de círculos viciosos (Crozier, 1974 en De la Rosa, 2002).

4. Escuela del Comportamiento: El principal representante es Herbert A. Simon; quien centró sus estudios en la forma en la cual se toman las decisiones; Simon hace entonces una distinción entre las decisiones programadas y no programadas y la introducción del concepto de “racionalidad limitada” del hombre; pues según sus planteamientos, las decisiones son procesos que se desarrollan sobre conocimientos imperfectos de alternativas y posibles consecuencias. La teoría se profundiza gracias a los aportes de James G. March quien en 1994 plantea que la organización no sólo es un sistema decisorio; sino un conjunto de coaliciones políticas luchando por el poder.
5. Movimiento de la Contingencia: Simboliza un parteaguas en la teoría de la organización; su interés principal radica en la estructura misma de las organizaciones, la cual les da identidad. De igual manera fija su análisis en las organizaciones, se convierte entonces en un estudio comparativo entre organizaciones. La propuesta de esta teoría es que la estructura de la organización está en función de variables ambientales y contextuales y que no existe una sino muchas mejores formas de hacer las cosas; pero depende del tipo de organización y a su vez de las variables contexto/ambientales.
6. Nuevas Relaciones Humanas: Entre los años de 1960 y 1970 esta teoría se vuelve a acercar al hombre a través de la motivación; comienzan a tratarse temas como las necesidades humanas y los requerimientos organizacionales. De acuerdo a la percepción de esta teoría, el hombre no sólo necesita mejores condiciones laborales, sino motivaciones. En este momento se consideran la descentralización de las decisiones, la delegación de responsabilidades, autoevaluación del desempeño y la ampliación de los cargos (De la Rosa, 2002).

Se observa entonces, que a lo largo del tiempo, el estudio de las organizaciones está íntimamente ligado con los momentos socio-políticos del mundo, haciendo énfasis en la tenencia, interpretación y ejercicio del poder.

El Nuevo Institucionalismo, que pretende dar rigor científico a las organizaciones que actualmente están presentes en la sociedad, surge en los años 90's; sus aportaciones aún son poco difundidas en Latinoamérica, sin embargo, su estudio

brinda aportaciones muy importantes a las políticas públicas y las organizaciones que las ejecutan.

Cuadro 3.3 Economía neoclásica y Nueva Economía Institucional

<b>Economía neoclásica</b>	<b>Nueva Economía Institucional</b>
La economía como ciencia de elección	La economía como ciencia de la transacción
Racionalidad Sustantiva	Racionalidad Limitada
Mercados perfectamente competitivos	Mercados imperfectos, con fricciones
Costos de transacción nulos	Costos de transacción positivos
Ausencia de instituciones	Instituciones como reglas del juego
Empresa, ley y política como cajas negras	Existen empresas, leyes y política
Un mundo ideal de eficiencia parietana	Mayor realismo: ausencia de óptimo social
Teorías universales, intemporales	El tiempo y la historia importan
Análisis político: elección racional imperialista	Análisis político de costos de transacción

Fuente: Arias y Caballero (2003: 119)

Esta corriente teórica tiene antecedentes en las ciencias sociales, sobre todo en la economía, la sociología y las ciencias de política. Fueron las universidades de Columbia y Carnegie Mellon las precursoras en el desarrollo de lo que hoy se conoce como Nuevo Institucionalismo.

La escuela de Columbia entre sus aportes está que a mediados del siglo pasado reconoce la diferencia entre institución y organización; el principal exponente de esta teoría es Philip Selznick quien postuló una distinción entre institución y organización: cuando una organización es institucionalizada, tiene a adquirir un carácter especial y a realizar una competencia distintiva, una incapacidad (Selznick, 1996 en Arias y Caballero, 2003). Es decir, a través del tiempo, las organizaciones se transforman en instituciones perdiendo así su carácter instrumental que las lleva a realizar metas, introduciendo una lógica de supervivencia por el hecho mismo de la supervivencia más allá del cumplimiento de sus objetivos y niveles de eficiencia.

El trabajo de Selznick reconoce los procesos de institucionalización que defino como “un proceso socialmente integrado por el cual nos movemos de algo que es difuso, inestable y desestructurado a algo más acordado, estable e integrado” (Selznick, 2000 en Arias y Caballero, 2003).

La escuela de Columbia es por tanto la precursora del Nuevo Institucionalismo Social.

La escuela de Carnegie Mellon fue el lugar donde se desarrollaron las primeras ideas de autores como Simon, March y Williamson; sus estudios son la base del Nuevo Institucionalismo Político y el Nuevo Institucionalismo Económico. Herbert A. Simon con su concepto de racionalidad limitada se torna la columna vertebral del Nuevo Institucionalismo desarrollado por Williamson y la base del Nuevo Institucionalismo Político de March y Olsen.

Estas nuevas teorías que dan continuidad al viejo institucionalismo con nuevos enfoques sobre la organización y la institución; de acuerdo a sus principales aportaciones descritas a continuación:

- Nuevo Institucionalismo Económico: Los principales exponentes de esta escuela son Oliver E. Williamson y Douglas C. North; sus aportaciones se centran en las reglas y sistemas de gobierno que se han desarrollado para regular los intercambios económicos con un enfoque en el nivel de estructura/jerarquía; es decir; los intercambios se mueven del mercado al interior de marcos organizacionales.

La racionalidad limitada sumada al oportunismo tiene como consecuencia contratos imperfectos, en donde en el transcurso del tiempo alguno de los contratantes explota a su favor eventualidades no previstas aumentando así los costos de transacción.

En palabras de DiMaggio y Powell; la visión del institucionalismo económico es entender la manera en la cual los atributos específicos de las transacciones, como por ejemplo los activos y la incertidumbre originan clases específicas de instituciones económicas; es conclusión, las instituciones determinan el desempeño de la economía, por ello, la importancia de su estudio (De La Rosa, 2002:30-31).

- Nuevo Institucionalismo Sociológico: Los principales exponentes de esta corriente teórica son DiMaggio, Jepperson, Meyer, Powell y Zucker. Entre sus principales argumentos está el hecho de que las reglas institucionales afectan de una u otra manera a las estructuras organizacionales y su posterior

desempeño; es decir; las organizaciones reflejan de manera estructural la realidad que se ha construido socialmente; de esta manera, la coordinación y control eficiente de las actividades productivas no es el único factor de éxito organizacional de lo contrario, las organizaciones que tienen elementos estructurales no institucionalizados deberían ser más propensas al fracaso.

Una contribución más del NIS es que entre más burocratizada se encuentre una sociedad, más mitos racionalizados estarán presentes en el ambiente y en esa medida igualmente habrá más organizaciones formales. Un postulado aún más general es el de Jepperson quien profundiza en los sistemas sociales; para Jepperson, una institución es un patrón a seguir porque es construido socialmente; en tanto los intereses son construidos socialmente, son susceptibles a institucionalizarse (De La Rosa, 2002: 32-33).

- Nuevo Institucionalismo Político: Sus principales representantes son March y Olsen; sus planteamientos van más allá del estudio de la toma de decisiones, pues consideran que las mismas se toman de acuerdo a las reglas que se acumulan en el tiempo. Para ambos autores las reglas (rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnológicas, creencias, paradigmas, culturas y suma de conocimientos) son el fundamento de una institución; es decir, una acción se puede institucionalizar cuando dichas reglas han sido institucionalizadas a través de la rutinización de ciertas prácticas; aunque esto no significa que ante comportamientos rutinarios los individuos respondan de manera automática; la lógica de la pertinencia para la acción política es fundamental. Para que las reglas se sigan deben hacer sentido al individuo, dicha pertinencia lógica es el fundamento de las instituciones políticas (De La Rosa, 2002: 34-35).

A través del conocimiento de los tres enfoques del Nuevo Institucionalismo se puede resumir esta corriente de pensamiento en tres pilares:

*Pilar regulativo:* Asociado con el Nuevo Institucionalismo Económico que hace referencia a los aspectos regulatorios de las instituciones que regulan la conducta.

*Pilar normativo:* Está asociado al Nuevo Institucionalismo Político pues su estudio se centra en las reglas normativas que introducen la dimensión prescriptiva, evaluativa y sobre todo obligatoria en la vida social; son entonces los sistemas normativos los que guían la acción a través de valores y normas que los conforman; las personas en general no se constituyen en función de sus intereses individuales sino en función de sus roles e identidades que los obligan a actuar de cierta manera; no porque las cosas deban de ser así; sino porque socialmente así han sido instituidos.

*Pilar Cognitivo:* Generalmente se asocia al Nuevo Institucionalismo Político y Social, pues centra sus pensamientos en los elementos cognitivos de las instituciones, es decir, las reglas que constituyen la realidad y el marco a través del cual se construye poco a poco el significado proveniente de la interacción social (De La Rosa, 2002: 35).

En palabras de Scott (1995), las instituciones son estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que ayudan a proporcionar estabilidad y dan significado a la conducta social (De La Rosa, 2002: 35).

Las aportaciones del Nuevo Institucionalismo son variadas a pesar de los pocos años de nacimiento de esta teoría; sin embargo, es una de las corrientes de pensamiento más socorrida por los investigadores de políticas públicas, pues explica de manera más holística las formas operativas de las organizaciones, haciendo posible entonces entender o al menos intentar explicar los fenómenos que actualmente se presentan.

Los principales conocimientos aportados son:

- ✓ Concepto de campos organizacionales que estudia cómo se construyen los ambientes organizacionales, pues permite entender mejor las intersecciones entre ambiente y estructura recuperando factores históricos que han intervenido igualmente las relaciones interorganizacionales.
- ✓ Noción de ambiente/contexto organizacional, pasando de ambientes técnicos a ambientes socioculturales, el momento en el cual la opinión pública, las leyes, las ideologías, las tecnologías, los requisitos gubernamentales, etcétera, comienzan a integrar los ambientes organizacionales volviéndolos socioculturales.

- ✓ Pone de manifiesto que en la actualidad se estudian los indicadores de los efectos del ambiente en algún aspecto organizacional, pero el proceso estricto mediante el cual esto ocurre continua siendo ambiguo y casi de índole mística. Enfatiza ciertas preguntas como ¿Puede ser considerada la institución como un mecanismo de poder o la institución implica la ausencia del ejercicio del poder? ¿Significa la institución una construcción social de poder?
- ✓ Proporciona una explicación del funcionamiento de las instituciones políticas mediante el comportamiento de los individuos (Caballero, 2007: 10-14).

Es importante señalar que el Nuevo Institucionalismo incorpora conceptos novedosos más allá del marco del Institucionalismo de Elección Racional, dichos conceptos son altamente útiles para explicar muchos fenómenos políticos, administrativos y económicos dentro de las instituciones y en sus programas implementados, entre estos conceptos se encuentran los Costos de Transacción<sup>5</sup> y la Relación Principal- Agente y los Modelos basados en la Teoría de Juegos.

Para el desarrollo de este trabajo de investigación los primeros dos conceptos son los dos más importantes por los fenómenos observados.

El enfoque Neo Institucional transaccional utiliza como unidad última de análisis la transacción política, en un intento de explicar la evolución de las relaciones políticas en su condición de transacciones, de contratos y señala la relevancia de las instituciones en mercados políticos caracterizados por derechos políticos incompletos, cumplimiento imperfecto de acuerdos, información imperfecta y costosa, modelos subjetivos de decisión de los agentes, racionalidad limitada, en conclusión: altos costos de transacción (Caballero 2007: 18-20).

El análisis político de dichos costes de transacción, además de convertir al contrato en una unidad de análisis, estudia el mecanismo de cumplimiento, o no, de los contratos (implícitos o explícitos) y compara diferentes estructuras de gobernanza adoptando en parte el supuesto de racionalidad limitada.

---

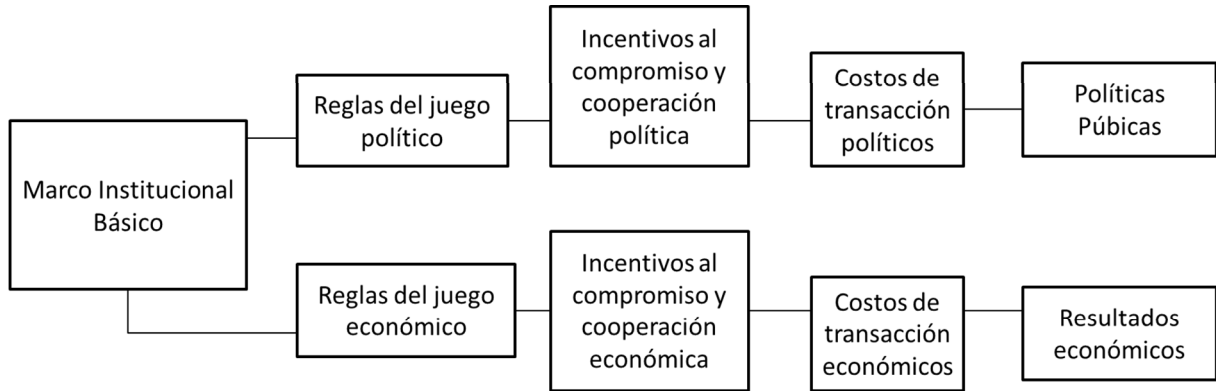
<sup>5</sup> Se entiende transacciones como transferencias de todo tipo de derechos de propiedad sobre las posesiones de los individuos. Según Allen (1991:3 en Arias y Caballero, 2003). Los derechos de propiedad son las capacidades que alguien tiene para ejercitar elecciones sobre un bien.

Una aproximación a las bases de teóricas de dichos costos de transacción la realizan Arias y Caballero en donde exponen seis supuestos sobre el tema:

1. La aplicación del ámbito político de la visión transaccional conlleva a considerar la interacción política como un cúmulo de relaciones de orden contractual.
2. Las instituciones son las reglas del juego político que intervienen de un modo imperante en el modelo de los incentivos que tendrán los agentes, lo cual se verá reflejado en los outputs (procesos finales de los procesos políticos-administrativos, resultados tangibles de la implementación) de las políticas públicas.
3. Las estructuras organizativas de gobernanza son altamente relevantes para las relaciones de tipo causal entre instituciones y resultados.
4. Los costes de transacción suelen ser mayores en los ámbitos políticos que en los económicos, por lo que el diseño de una estructura institucional eficiente resulta tiene un alto grado de complejidad.
5. En los últimos años, las políticas públicas son consideradas como el resultado de una cadena de transacciones políticas del pasado, presente y futuro.
6. El compromiso tiene entonces un papel central que justifica la importancia del capital reputacional y de las fórmulas organizativas que tiene o debería tener el Estado (Arias y Caballero, 2003: 122).

Mediante estos postulados, se puede entender entonces que el papel de las instituciones se perfila de un modo muy preciso: son las reglas del juego las que rigen el comportamiento de los sujetos, a los que proporcionan la estructura de incentivos para incidir en el valor de los costos de transacción; por lo tanto, el conjunto de reglas que reducen el oportunismo, que propicia la confianza entre los sujetos y con ello la viabilidad a largo plazo de la ejecución de los contratos, constituye lo que con rigor puede ser llamado una estructura institucional eficiente; que permitirá por tanto tener grandes ahorros en los costes de transacción.

Gráfico 3. 3 Secuencia lógica del análisis político de los costos de transacción.



Fuente: Arias y Caballero (2003: 123)

En este mismo sentido, si las instituciones están mal diseñadas (con comportamientos oportunistas, ventajas informativas sólo para algunos, etcétera) el valor de los compromisos contraídos por los agentes tenderá a ser bajo, las políticas serán de poca calidad y estarán sesgadas hacia resultados mínimos sólo en el corto plazo; todo esto tendrá sin lugar a dudas efectos negativos sobre la evolución económica en el país donde se presenten dichas condiciones mermando así las posibilidades de crecimiento.

El Análisis Políticos de los Costos de Transacción intenta dar respuesta a muchos de los problemas citados en el párrafo anterior como lo muestra la siguiente tabla:

Cuadro 3.4 Economía política constitucional y APCT: diferencias básicas

<b>Economía Política Constitucional</b>	<b>Análisis Político de costos de transacción</b>
Análisis transaccional limitado al logrolling	La transacción como unidad de análisis político
Racionalidad Sustantiva	Racionalidad limitada
Imperialismo de lo económico	Integra razonamiento económico y político
La constitución como regla	Instituciones como reglas formales e informales
La constitución lo determina todo	La constitución como contrato incompleto
Las reglas importan, los actos no	Reglas-Actos: distinción de grado
Ausencia de costos de transacción políticos	Altos costos de transacción políticos
Visión estática de la transacción política	Intertemporalidad en las transacciones políticas
Dimensión ahistórica, a ideológica	Dependencia de la senda, presencia de la ideología
Déficit de análisis empírico	Creciente literatura empírica

Fuente: Arias y Caballero (2003:125)

Un elemento que incorpora el Análisis Político de Costos de Transacción es el tiempo; la inclusión del factor histórico- temporal y la importancia del sistema de creencias en el análisis político son la bases de la dependencia de la trayectoria en la política, es decir; para comprender el actual proceder político, es indispensable analizar la evolución

institucional a lo largo de la historia pues la misma se encuentra plasmada de rendimientos crecientes, mercados imperfectos y altos costos de transacción. De esta manera las políticas del gobierno en turno son sobre todo de corte incremental (la ciencia de “salir del paso” y principios de “aproximaciones sucesivas”) haciendo que las elecciones del presente se hagan sobre un conjunto de elección limitado por las decisiones del pasado, vinculando de esta manera las decisiones a lo largo del tiempo.

### **3.2.1 Costos de transacción en los contratos políticos**

En las transacciones políticas pueden existir beneficios mutuos con los mercados políticos, así como en las políticas económicas se pueden encontrar beneficios mutuos con los mercados económicos; sin embargo, la competencia económica y la política no son iguales; la primera lucha por ventajas económicas a través de intercambios económicos, mientras que en la segunda se lucha por la autoridad.

La comprensión de las transacciones políticas exige por lo tanto aceptar que la información es costosa, que en la realidad los acuerdos sólo se cumplen de manera imperfecta y que los actores usan siempre modelos subjetivos para explicar su entorno; es decir, los costos de transacción tienden a ser mayores en el ámbito político que en el económico, evidenciando así las disfuncionalidades introducidas por las asimetrías de información, las relaciones de agencia, los problemas de ejecución de contratos o “costos irrecuperables” y su gravedad en términos relativos.

Las características básicas que hacen tan complejos y difíciles de ejecutar los contratos políticos son las siguientes:

1. Las contrapartes no son perfectamente identificables, pues al menos una de ella es un “sujeto” múltiple
2. Los términos del contrato suelen ser ambiguos y de interpretaciones distintas por cada una de las partes, debido a su condición de contratos incompletos en consecuencia a lo difícil que resulta medir lo que verdaderamente se intercambia en los mercados políticos.
3. Los derechos que se intercambian son inseguros y limitados temporalmente debido a la alternancia del poder.

El cumplimiento parcial de los acuerdos se relaciona de manera estrecha con el hecho de que la mayoría de las “promesas” políticas no están sujetas a ningún mecanismo de cumplimiento, a ninguna fuente de coacción (Arias y Caballero 2003: 130); característica particular de los mercados políticos que carecen de mecanismos efectivos de ejecución a través de una tercera parte; es entonces que las transacciones políticas se ven afectadas por elevados costos ex ante y es post, pues no suelen tampoco considerarse contingencias futuras, ausencia de incentivos para cumplir lo acordado, comportamientos poco morales, selección adversa y por supuesto el oportunismo.

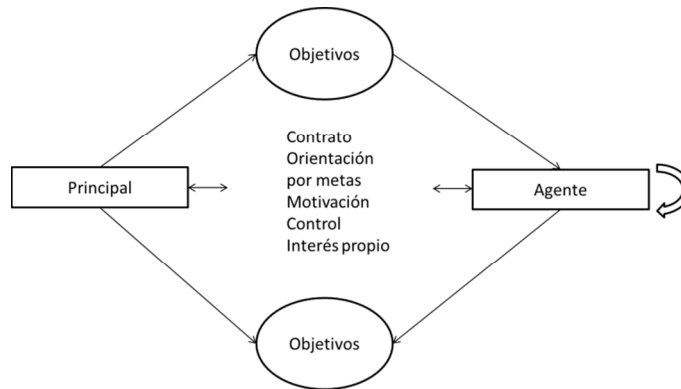
### **3.2.2 Teoría de la Agencia y sus implicaciones**

A todo lo anteriormente citado se debe agregar que las estructuras de poder en la organización política constituyen una cadena de relaciones de agencia, las cuales pueden conceptualizarse así: *agente* es una persona que actúa en nombre de otra, llamada *principal*.

Jensen y Meckling (1976) han definido la relación de agencia como un contrato bajo cuyas cláusulas una o más personas (el principal) contratan a otras personas (el agente) para que realicen un determinado servicio a su nombre, lo cual implica un grado de delegación de autoridad y responsabilidad del principal al agente. Se considera por lo tanto que ambos buscan maximizar funciones de utilidad y por tanto, el agente no siempre actuará en beneficio del principal; haciendo necesario el establecimiento de mecanismos de incentivos de control formalizados en los contratos; dichos mecanismos dan lugar a los costos de agencia, destacando: costos de fidelidad del agente y pérdida residual (Mackenzie et.al 2014: 140).

La posibilidad de conocer dichas estas fuerzas permitirá mejorar prácticas en las organizaciones no sólo económicas, sobre todo políticas. Para identificar esas fuerzas se deben conocer las variables relacionadas como costos de agencia, sistemas de control interno, conflictos de interés, capital estructural, equidad interna y equidad externa.

Gráfico 3.4 Teoría de la Agencia.



Fuente: Mackenzie et.al (2014: 141)

De acuerdo a esta teoría en donde interactúan diferentes grupos de interés en un mismo espacio, se deben generar mecanismos que permitan controlar el riesgo a través de reglas claras y restricciones eficaces para que los agentes estén alineados en pro de una mayor eficiencia en la decisión tomada.

El conflicto de intereses está presente en cada decisión humana que tiene que ver con otras personas, los principales tienen sus intereses particulares y requieren que los administradores (agentes) estén alineados con sus objetivos de tal manera que para que esta relación funcione, algunas veces, sólo queda confiar en el funcionamiento de las instituciones- organizaciones y de los incentivos que coordinan los intereses de ambas partes y sobre todo en la moralidad que dirige sus conductas. Es importante considerar que cuando el principal impone algo extremadamente diferente a los deseos de los agentes, pueden aparecer dichos conflictos de intereses, los cuales, pueden perjudicar enormemente a cualquier institución o empresa, por lo tanto, vale la pena crear estructuras e incentivos que reduzcan al mínimo el costo de estos conflictos.

Las diferencias entonces que se encuentran entre agente y principal son tres:

1. Poseen motivaciones diferentes, ocasionando que surjan conflictos de interés de ambos lados.
2. Operan en condiciones de información incompleta, es decir, los principales no poseen información sobre las características, los conocimientos, detalles y acciones de los agentes.

3. Están dispuestos a asumir distintos niveles de riesgo, volviéndose a ocasionar conflictos principal- agente (San Martín, 2010 en Mackenzie et.al 2014:146).

Estas diferencias dan cabida a las llamadas asimetrías de información, debido a que es el agente quien conoce de primera mano la información especializada de su trabajo, a la cual el principal no tiene acceso directo; este conflicto de interés se convierte entonces en un problema de agencia.

El comportamiento discrecional del agente puede ser disminuido a través de prácticas de incentivación y supervisión que finalmente se convierten en nuevos costos, es decir, finalmente los costos se incrementan pues se puede llegar a un punto cíclico, casi vicioso, de poner un policía para vigilar a un policía.

Por último la pérdida residual se deriva de las decisiones que tomó el agente y que no fueron tomadas por el principal, dichas decisiones pueden tener motivaciones totalmente divergentes e influenciadas por el oportunismo, lo cual representa sin lugar a dudas un incremento en los costos de transacción.

La innovación del Enfoque del Nuevo Institucionalismo además de la introducción de los conceptos anteriores, más allá de las teorías de la organización donde las decisiones son tomadas de acuerdo a la racionalidad de los individuos, es introducir que existen costos dentro de las transacciones derivadas de los contratos; esto debido a que a diferencia de las teorías clásicas que hablaban de un mercado sin fricciones, la transferencia de bienes y servicios tiene lugar en un contexto de intercambio; donde la información es imperfecta, donde las partes han hecho inversiones en activos específicos o donde cada parte busca sólo promover el alcance de sus propios intereses a costo del de otro, empleando un comportamiento oportunista.

En concreto, si el entorno institucional no favorece el acuerdo y el cumplimiento de intercambios intertemporales políticamente eficientes, cabe esperar que las políticas se caractericen por la búsqueda de beneficios a corto plazo, por reglas, procedimientos y estructuras inflexibles, por la inviabilidad de reformas políticas deseables y subinversión en capacidades; lo cual tendrá entre otras consecuencias políticas públicas de poca calidad, con altos costos y bajos resultados e impactos.

Un costo de transacción que puede disminuir mediante un adecuado diseño de los mecanismos de gobierno es el derivado del problema de credibilidad asociado a la

consistencia temporal de la política; es relevante igualmente la credibilidad imperativa, que se logra con la fijación de reglas que impidan que los poderes públicos violen sus compromisos; en palabras del Ricardo Homs, el liderazgo de masas basado en la credibilidad del sujeto y su total coherencia entre su ser y su hacer; interviene de manera positiva en los costos de transacción de las organizaciones (Homs, 2015: 176-178).

La noción de compromiso adquiere un significado poco visto en las teorías clásicas, el compromiso y su papel se incorporan de esta manera al análisis de diferentes políticas públicas en su diseño, implementación y evaluación. El diseño de un sistema de regulación exitoso exige eliminar estructuras de gobernanza que favorece administrativas arbitrarias y establecer compromisos acerca de los esquemas de incentivos, sólo así, ajustando las condiciones institucionales prevalecientes es posible la formación de capital en el largo plazo.

De esta manera, el enfoque institucional transaccional, que destaca la importancia de los costos de transacción y las instituciones en la política, se edifica desde el institucionalismo de elección racional a través de la incorporación de insumos procedente de la nueva economía institucional y del institucionalismo histórico. El enfoque institucional transaccional asume finalmente que la información tiene un costo, y el mismo es bastante alto; que los mercados políticos están plagados de costos de transacción, que los actores usan siempre modelos subjetivos para explicar su entorno, que los acuerdos se cumplen de manera imperfecta- parcial y que el paso del tiempo y la senda tomada son factores relevantes para el estudio político (Arias y Caballero, 2003: 130-34).

De esta manera, las instituciones son miradas y estudiadas desde otra perspectiva, entendiendo que son un concepto clave para estudiar las relaciones políticas, caracterizadas por derechos políticos incompletos, cumplimiento imperfecto de acuerdos, información asimétrica/imperfecta, modelos subjetivos de decisión, racionalidad limitada por parte de todos los actores y la importancia del paso del tiempo que sin lugar a dudas marca la historia pasada, presente y futura.

Mientras que el enfoque de políticas públicas estudia sólo el conflicto entre los actores y busca generara un sistema de pesos y contrapesos, a través de la participación

ciudadana; no llega a estudiar los medios de cooperación que puede haber entre ellos; sin embargo, el neo institucionalismo enfoca su atención en estudiar cómo lograr esa cooperación, a través, de la alineación de intereses, de ahí su importancia y vanguardia respecto a otros enfoques de la administración pública.

Es el neo institucionalismo el enfoque que desarrolla las bases teóricas para lograr la cooperación, realiza un análisis detallado de las reglas formales e informales, y analiza posibles mecanismos para que los intereses privados de los actores, los cuales son lícitos, puedan alinearse con el interés público de los ciudadanos; reconoce que el interés privado es parte de la naturaleza del ser humano y es imposible de extirpar; sin embargo, se puede lograr la cooperación con “el otro”.

## CAPÍTULO IV.

### EVALUACIÓN DEL PESA-FAO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En este capítulo se presentan los resultados del análisis estadístico de las entrevistas realizadas a las Unidades de Producción Familiar de doce localidades de la región seleccionada donde se ha implementado el PESA-FAO a través de dos Agencias de Desarrollo Rural. Se busca principalmente conocer los impactos en la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en 136 familias beneficiarias del PESA-FAO.

La investigación de campo permite conocer de manera más acertada los avances de una política pública. Son los beneficiarios de la misma, quienes aportan datos sobre su conducta real que permiten analizar los impactos. Es frecuente constatar que, gracias a estructuras o procedimientos de implementación poco adecuados, las políticas públicas simplemente no presentan los impactos esperados o sus resultados son considerados insuficientes. El análisis de los efectos que ha tenido un programa en la vida cotidiana de los participantes, puede ayudar a mostrar que la existencia de productos finales y apoyos constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para obtener el conjunto de efectos adecuados en términos del problema público a resolver.

#### 4.1 Caracterización de las familias encuestadas

Los resultados que a continuación se presentan, son fruto de la investigación de campo en donde se aplicaron 136 cuestionarios estandarizados a familias participantes en el PESA de 5 municipios y 12 localidades en la región Sierra Norte del estado de Puebla; donde el PESA es implementado a través de las agencias rurales: Grupo BGM A.C. y TATOKANIJ A.C.; como se resume a continuación:

Cuadro 4.1 Composición de la muestra de estudio.

Municipio	Localidad	# encuestas	ADR
Chiconcuautla	Tlaxco (Santiago Tlaxco)	12	TATOKANIJ
	Zacatepec	19	TATOKANIJ
	Palzoquitla	2	TATOKANIJ
	Cuetzalingo	7	TATOKANIJ
H. Galeana	Agua Zarca	5	BGM
	Coyay	12	BGM
	Cuanixtepec	10	BGM
	Francisco Osorno	19	BGM
San Felipe Tepatlán	Pachoc	16	TATOKANIJ
Tlaola	La Gallera	7	TATOKANIJ
	Tlaltepango	21	TATOKANIJ
Tlapacoya	Zoquiapa	6	BGM
	TOTAL	136	

Fuente: Elaboración propia (Octubre, 2016)

En el cuestionario estandarizado con 29 reactivos, en la primera sección se buscó corroborar información básica de los participantes tal como su nombre, municipio, localidad, tipo de proyecto y tipo de gestión de proyecto. Posteriormente esto se confrontó contra la información oficial del PESA-FAO. En el total de las familias que participaron, no se detectaron errores o incongruencia entre la información oficial del sistema PESA-FAO y la corroborada en campo.

En la mayoría de los casos se procuró obtener datos no sólo del jefe de familia o responsable del proyecto, sino de otros miembros del hogar, con la finalidad de enriquecer la información obtenida.

Como puede observarse en el Cuadro 4.1; para ambas ADR se visitaron 68 familias entre los meses de febrero y marzo del 2016 en el marco de la aplicación de la tercera muestra de verificación de proyectos en campo, correspondiente a la metodología PESA-FAO del ejercicio fiscal 2015-2016; destacando que su participación fue voluntaria, al azahar y para evitar errores de interpretación sólo se consideraron en la muestra a los participantes que hablan español y aquellos que son bilingües (español/totonaco).

En la Tabla 4.1, se muestran los datos promedio derivados de la caracterización socioeconómica; obtenidos mediante el programa de estadística SPSS.

Tabla 4.1 Resultados del análisis estadístico- descriptivo de las 136 UPF<sup>6</sup> participantes

**Estadísticos**

		Años de escolaridad	No. Integrantes UPF	EDAD	No. años en PESA
N	Válidos	136	136	136	136
	Perdidos	0	0	0	0
	Media	3.99	4.59	47.40	3.73
	Mediana	3.00	5.00	47.00	4.00
	Moda	0	5	50	4
	Mínimo	0	1	24	1
	Máximo	12	10	77	6

Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

<sup>6</sup> UPF= Unidad de Producción Familiar.

Como se puede observarse, el grado de escolaridad promedio es muy bajo, lo que seguramente impacta negativamente en la capacidad de incorporar nuevos conocimientos y nuevas técnicas, no tan sólo de producción, sino especialmente de comercialización y de agregación de valor a los productos agropecuarios.

Asimismo, el número promedio de integrantes de la Unidad de Producción Familiar es de cinco con un mínimo de uno y un máximo de diez integrantes, lo que indica que la producción de alimentos suficiente tendría un alto beneficio social debido a que no se trata de familias pequeñas y por ello la cantidad de alimentos necesaria es mayor.

Sobre la edad promedio del responsable familiar del proyecto, se observa que principalmente se trata de personas de cerca de cincuenta años, con un rango que va de 21 a 77 años de edad. Se puede considerar que el promedio se encuentra en edad productiva, aunque no son principalmente jóvenes. Finalmente, sobre el número de años de participar en el PESA-FAO, el promedio es de alrededor de cuatro años, lo cual se puede considerar suficiente tiempo para que hubieran logrado la seguridad alimentaria que necesitan, lo cual se pudo corroborar que desafortunadamente no ha sucedido en la mayoría de los casos.

Tabla 4.2 UPF- PESA-FAO que son beneficiarias del programa PROSPERA

Recuento

		Participa en Programa Asistencialista		Total
		SÍ	NO	
Localidad	Agua Zarca	5	0	5
	Coyay	10	2	12
	Cuanixtepec	8	2	10
	Cuetzalingo	7	0	7
	Francisco Osorn	19	0	19
	La Gallera	5	2	7
	Pachoc	16	0	16
	Palzoquitla	2	0	2
	Tlatepango	13	8	21
	Tlaxco (Santiag	8	4	12
	Zacatepec	18	1	19
	Zoquiapa	6	0	6
Total		117	19	136

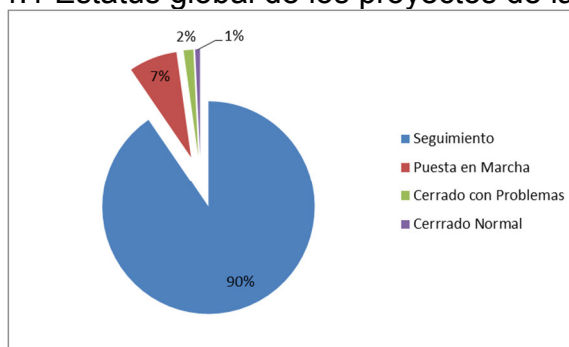
Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Se preguntó a los entrevistados si formaban parte de algún programa de asistencia social a lo cual el 86% de las Unidades de Producción Familiar participantes en el PESA-FAO respondieron que son beneficiarios de PROSPERA o del subprograma 65 y MÁS, ambos programas de la Secretaría de Desarrollo Social, que entregan de manera mensual o bimestral transferencias económicas condicionadas, a las familias de escasos recursos económicos.

## 4.2 Caracterización de los proyectos productivos

En la segunda sección del cuestionario estandarizado se buscó conocer la condición de los proyectos en campo, mediante la verificación de su estatus y operación; en el caso de los proyectos que operan con deficiencias se indagó acerca de la causa o factor principal a quien se atribuye la situación problemática; en este sentido, se obtuvieron los siguientes datos globales y por ADR.

Gráfico 4.1 Estatus global de los proyectos de la muestra



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

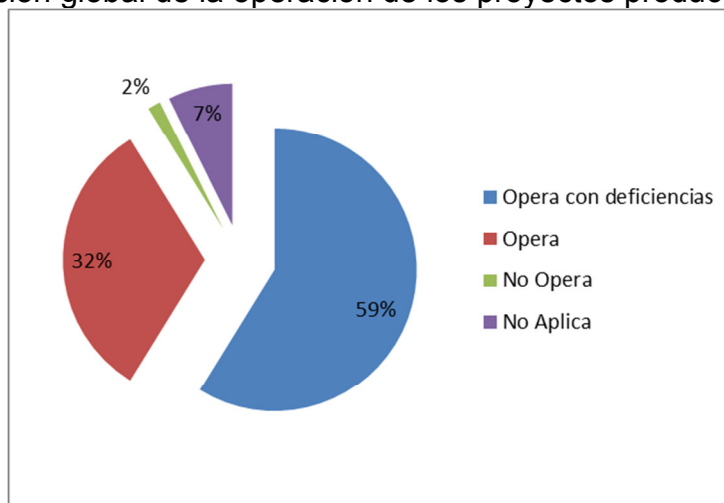
En el gráfico 4.1 puede observarse que el 90% de los proyectos se encuentran en un estatus de seguimiento, es decir, tienen las condiciones mínimas para operar y producir (de acuerdo al momento fenológico de las plantas o animales) y cuentan con capacitación y asistencia técnica continua por parte de facilitadores de la ADR correspondiente.

Para el caso de la ADR TATOKANIJ, se visitaron 10 proyectos de estatus Puesta en Marcha, es decir, se encuentran en proceso de instalación e inicio de operaciones y no cuentan al menos con un ciclo de producción; sin embargo, los beneficiarios participan en el programa con proyectos anteriores y han recibido capacitación por parte de la ADR durante diez meses.

En la ADR BGM existen tres proyectos cerrados, 1 cerrado normal que ha cumplido los dos años de seguimiento puntual y 1 cerrado con problemas, es decir, un proyecto que no cuenta con las mínimas condiciones de operación.

Posteriormente se verificó la situación de operación de los proyectos productivos; como puede observarse en el gráfico global, el 59% de los proyectos operan con deficiencias, es decir, por algún factor o actor existe una situación problemática que no permite que el proyecto se desarrolle en óptimas condiciones, lo cual impacta de manera negativa en la consecución de las metas establecidas por la familia participante.

Gráfico 4.2 Situación global de la operación de los proyectos productivos de la muestra



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Para comprender el porqué del funcionamiento deficiente o parcial de los proyectos productivos, se procedió a indagar el motivo o factor por el cual se presenta dicha situación, la información se presenta en dos gráficos, por Agencia de Desarrollo Rural, para conocer hasta qué punto es atribuible al trabajo de los facilitadores.

Gráfico 4.3 Estatus de Operación de los proyectos productivos de la ADR BGM

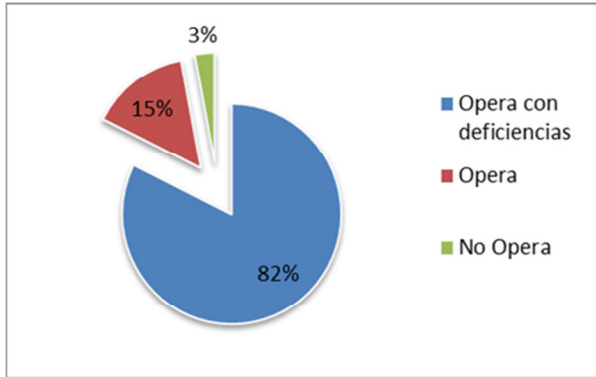
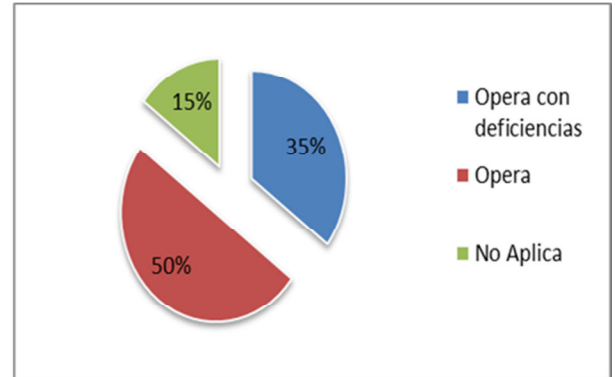


Gráfico 4.4 Estatus de Operación de los proyectos productivos de la ADR TATOKANIJ



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

En el caso particular de la ADR BGM el 82% de los proyectos operan con deficiencias principalmente por las condiciones del entorno. La agencia desarrolla sus operaciones en una zona cafetalera del norte de Puebla, y la mayoría de sus proyectos son de ingresos en torno a la producción del café, mismos que se vieron gravemente afectados por la roya del café (*Hemilea vastatrix*) que devastó cultivos enteros en los estados Puebla, Veracruz, Chiapas y Oaxaca durante la cosecha 2015-2016.

Gráfico 4.5 Factor al cual se atribuye la problemática en la operación de los Proyectos productivos ADR BGM

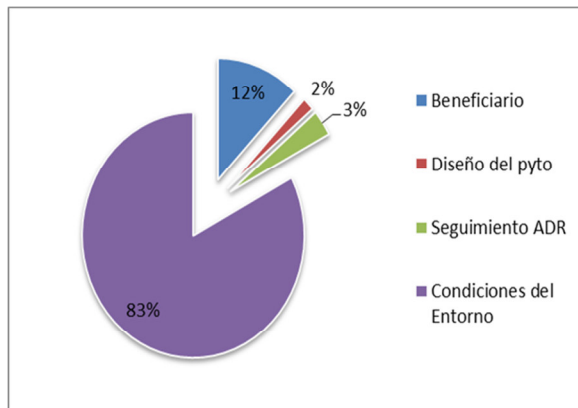
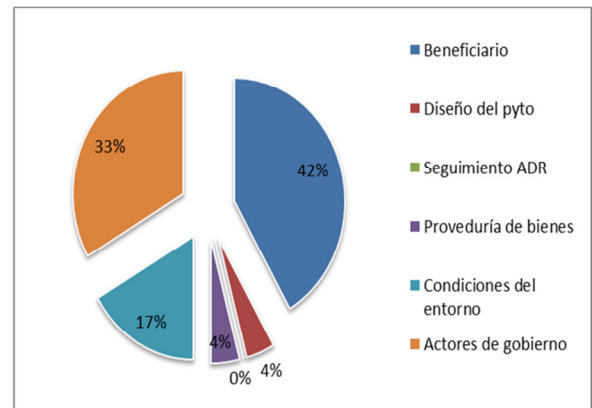


Gráfico 4.6 Factor al cual se atribuye la problemática en la operación de los Proyectos productivos ADR TATOKANIJ



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Asimismo, un 12% de las deficiencias detectadas es atribuible a los beneficiarios que en ocasiones no tienen el suficiente interés o motivación para trabajar en su proyecto, se encuentran enfermos o son personas de edad muy avanzada. El 5% restante se atribuyó a la ADR ya sea por un deficiente diseño del proyecto que no es apto para las

condiciones presentes en la zona o capacitación/seguimiento deficiente por parte del facilitador encargado.

Para la ADR TATOKANIJ, el 35% de los proyectos operan con deficiencias sobre todo por motivos que tienen que ver con el beneficiario pues la mayoría de ellos tienen dificultades para aprender lo enseñado por los facilitadores de la agencia, pues no hablan español de manera fluida y viven en lugares extremadamente apartados dentro de sus comunidades, lo que dificulta su asistencia a las capacitaciones. El 33% indicado como actores de gobierno se refiere a los proyectos retomados por la ADR que consisten en plantaciones de café por establecidas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas durante los años 2012- 2013, las cuales no contaron con capacitación o seguimiento técnico necesario por parte de la institución para su adecuada producción. El 17% se refiere a proyectos que tienen que ver con la producción de café, los cuales fueron afectados igualmente por la roya del café (*Hemilea vastatrix*).

Es importante señalar que la producción de café tiene antecedentes históricos de altos riesgos en las etapas de producción y comercialización, por tanto, la dependencia económica total de este tipo de cultivos por parte de las familias beneficiarias del PESA-FAO, puede mermar la seguridad alimentaria y nutricional de las UPF que aún no han diversificado ni sus fuentes de ingresos ni asegurado a través de otras acciones su acceso y disponibilidad a los alimentos.

#### **4.3 Niveles de Promoción Humana y Social en las familias con proyectos productivos**

Los resultados de la tercera sección se refieren a los niveles de Promoción Humana y Social que han logrado las agencias a lo largo del contrato 2015 con las familias participantes. Para obtener los resultados se realiza una ponderación entre las ocho preguntas que contiene la sección mediante la siguiente fórmula (Ver Anexo III):

$$\text{Promedio [(pregunta1, pregunta2)*0.2]} + \text{Promedio [(preg3, preg4, preg5, preg6)*0.4]} + \text{(pregunta7*0.1)} + \text{(pregunta8*0.3)} = \text{Nivel de Promoción Humana y Social}$$

Si el resultado en la ecuación anterior es mayor o igual a 8.9 se considera que “hay promoción” es decir, las familias participantes presentan signos de cambio en sus

actitudes limitantes, se encuentran motivados, dispuestos a desarrollar sus capacidades para transformar su realidad y lo hacen por ellos mismos; si el resultado es menor o igual a 3.2 se considera que “no hay promoción” es decir, no pueden detectarse cambios de actitud ni motivación para cambiar una situación problemática. Todos los números entre ambos valores son considerados como “deficiencias en la promoción” o “promoción parcial”.

Dichos valores han sido establecidos previamente por la Unidad Técnica Nacional- FAO y son respetados a nivel nacional para obtener los indicadores correspondientes.

Gráfico 4.7 Resultados de la valoración en PHS en las familias de la muestra de la ADR TATOKANIJ

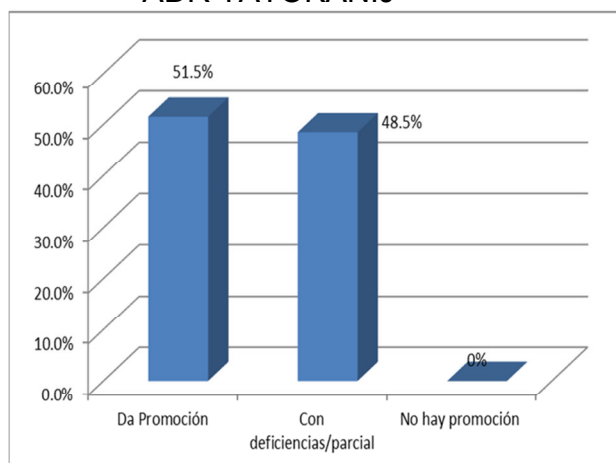
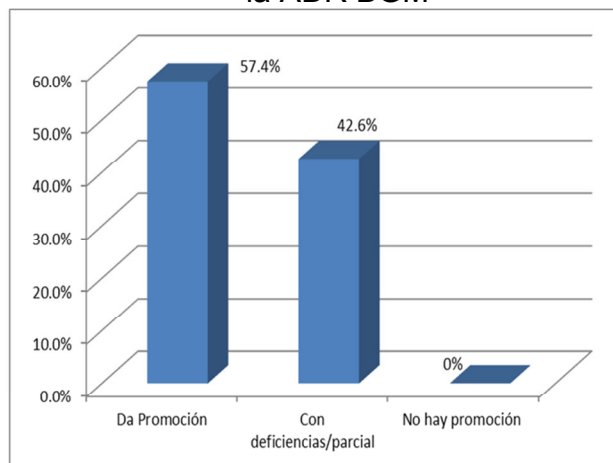


Gráfico 4.8 Resultados de la valoración en PHS en las familias de la muestra de la ADR BGM



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Para ambas Agencia de Desarrollo Rural, el indicador de “Da Promoción” no supera el 60%, sin embargo, para ambas agencias el indicador “no hay promoción” tiene un valor de cero por ciento. La promoción parcial o con deficiencias oscila para ambas agencias entre el 42 y 48%, es decir, casi la mitad de las familias entrevistadas aún presentan actitudes demandantes, muestran cierta resistencia a trabajar en equipo, se resisten a adoptar nuevas prácticas y no han transitado totalmente hacia un cambio en su vida con fines de productividad en actividades agropecuarias.

Los resultados globales para ambas agencias son 54.4% del total de las familias entrevistadas (136) presentan signos de promoción humana y social, 45.6% presentan resultados parciales de promoción humana y social y ninguna familia presentó un resultado completamente negativo o “no hay promoción”.

#### 4.4 Niveles de Desarrollo de Capacidades en las familias con proyectos productivos.

El apartado referente al Desarrollo de Capacidades (en el cual no se consideran los proyectos en estatus de Puesta en Marcha únicamente 10 en esta muestra); para obtener los resultados se realizó una ponderación entre las cuatro preguntas que contenía la sección mediante la siguiente fórmula (Ver Anexo III):

$$(\text{pregunta1} \times 0.2) + (\text{pregunta2} \times 0.5) + \text{Promedio} [(\text{pregunta3}, \text{pregunta4}) \times 0.3] = \text{Desarrollo de Capacidades}$$

Si el resultado en la ecuación anterior es mayor o igual a 8 se considera que “hay desarrollo de capacidades”, es decir, las familias participantes cuentan con habilidades para trabajar en sus proyectos productivos, son proactivos y buscan alcanzar las metas planeadas; si el resultado es menor o igual a 2.7 se considera que “no hay desarrollo de capacidades” es decir, los proyectos productivos no realizan las actividades que fueron enseñadas por los facilitadores, desconocen las metas productivas y no han adquirido nuevas habilidades. Todos los números entre ambos valores son considerados como “deficiencias” o “desarrollo parcial de las capacidades”

Dichos valores han sido establecidos previamente por la Unidad Técnica Nacional- FAO y son respetados a nivel nacional para obtener los indicadores correspondientes.

Gráfico 4.9 Resultados de la valoración del desarrollo de capacidades en las familias muestra para ADR BGM

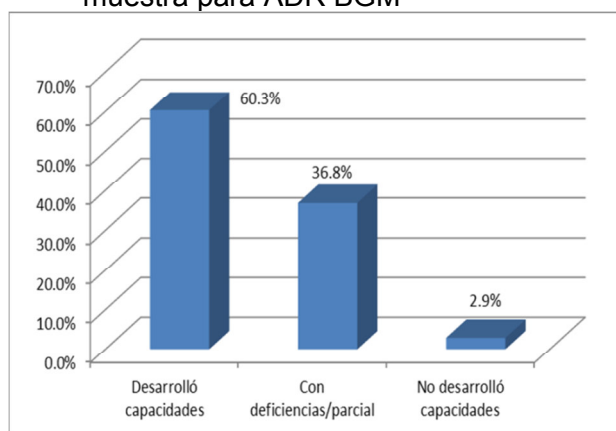
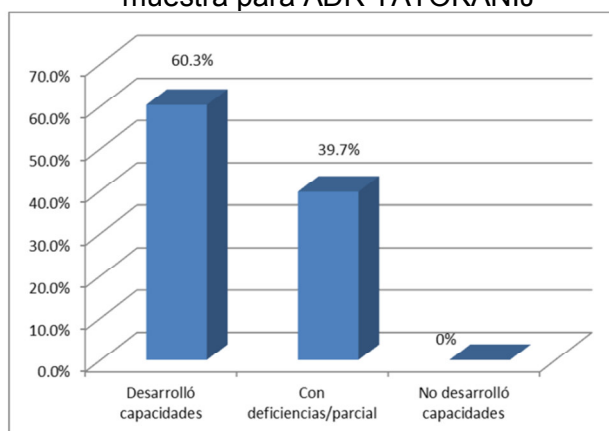


Gráfico 4.10 Resultados de la valoración del desarrollo de capacidades en las familias muestra para ADR TATOKANIJ



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

En ambas Agencias de Desarrollo Rural se observa que el indicador de Desarrollo de Capacidades es del 60% en las familias entrevistadas y sólo para la ADR BGM se obtuvo un 2.9% de familias que no Desarrollaron Capacidades a pesar de la

intervención de la ADR, dicho valor corresponde a los dos proyectos que se encuentran en estatus de Cerrados con Problemas en las localidades de Francisco Osorno y Cuanixtepec pertenecientes al municipio de H. Galeana.

El resultado promedio de ambas agencias en “desarrollo parcial de capacidades” es del 38.2%; es decir, existen dentro de las familias entrevistadas un importante número de ellas que aún no desarrollan las habilidades necesarias para alcanzar las metas planteadas y sobre todo para lograr un cambio sostenible en sus condiciones actuales de vida.

En este sentido, considerando que el promedio de participación en el PESA, por parte de las familias beneficiarias, es de 4 años, el desarrollo de capacidades productivas no se ha consolidado, lo cual a mediano y largo plazo puede significar que el objetivo central del programa que tiene que ver con disminuir la inseguridad alimentaria no sólo no se cumpla sino que por el contrario pueda acentuarse; haciendo que los outputs conseguidos no se reflejen en impactos alimenticios en las familias.

Si fuera posible realizar una relación únicamente económica de costo/beneficio del programa en este 38% de las familias, considerando no sólo la inversión en activos productivos sino en horas de trabajo y horas de capacitación por parte de las familias y de los facilitadores involucrados, el resultado sería poco alentador y lejano a las metas planeadas.

Con los datos disponibles se procedió a comparar la escolaridad de los participantes responsables de la operación del proyecto PESA-FAO; misma que fue dividida en las siguientes categorías: Nula, para aquellas personas que reportaron que nunca fueron a la escuela ni recibieron instrucción educativa siendo adultos; PI: Primaria Incompleta; PC: Primaria Completa; SI: Secundaria Incompleta; SC: Secundaria Completa; PPI: Preparatoria Incompleta y PPC: Preparatoria Completa.

En el gráfico 4.11 se observa que el porcentaje de personas que han desarrollado capacidades comparado con su escolaridad presenta un comportamiento ligeramente a la alza (hacia la izquierda) conforme aumentan los años en la escuela; sin embargo, la cantidad de datos con los cuales se ha trabajado no son suficientes para encontrar una correlación auténtica; sólo se entrevistaron a 6 personas con SI, y 6 con preparatoria completa o completa; es decir; sólo el 8.8% de los participantes tenían estas

condiciones; sin embargo, se debe recordar que el promedio de escolaridad es de 4 años (cuarto año de primaria) y el porcentaje de desarrollo de capacidades apenas rebasa el 50%.

Por tal motivo puede identificarse una relación directamente proporcional con el nivel de escolaridad y el porcentaje de desarrollo de capacidades, al menos para estas 136 familias entrevistadas.

Gráfico 4.11 Comparación de niveles altos de Desarrollo de Capacidades y nivel de escolaridad de los participantes de la muestra

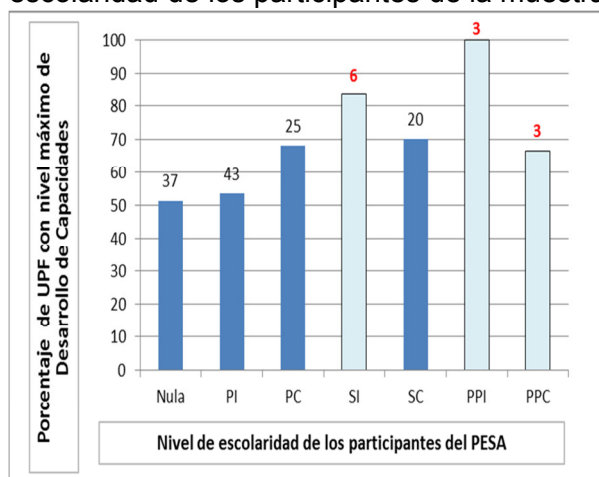
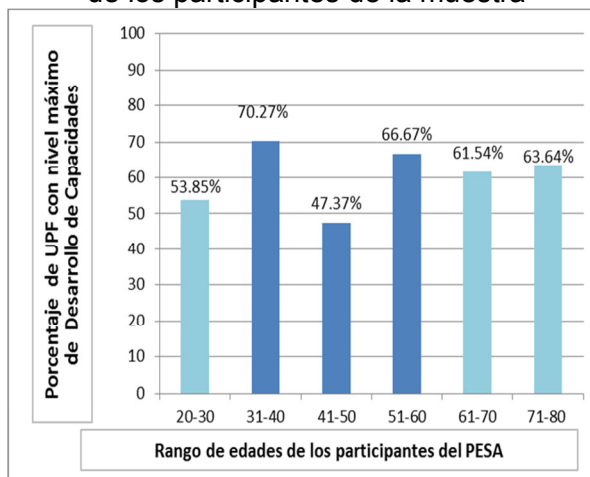


Gráfico 4.12 Comparación de niveles altos de Desarrollo de Capacidades y edades de los participantes de la muestra



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

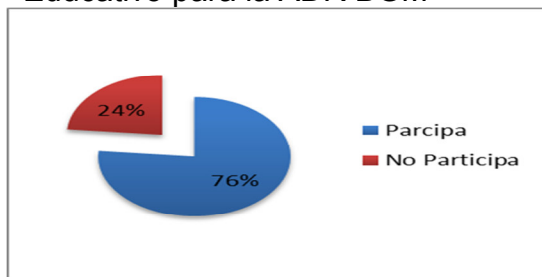
En el caso del desarrollo de capacidades comparado con la edad, gráfico 4.12; se realizaron categorías de edad a partir de los 20 años para conocer el comportamiento de dichos indicadores; aunque de igual manera el número de datos es insuficiente para establecer una correlación total; se observa que el rango de edad que más desarrolla capacidades está entre los 31 a 40 años; sin embargo, las personas con edades más avanzadas desarrollan más del 60% de sus capacidades; lo cual puede ser considerado como un buen nivel pues debe recordarse que dichas personas son aquellas que cuentan con un nivel de escolaridad menor.

#### 4.5 Participación de las familias en los ejes del Proceso Educativo del PESA-FAO

El apartado de Proceso Educativo buscó conocer cuántas familias participan en algún eje educativo del PESA, a la vez de indagar sobre los beneficios que dicha participación

ha generado en la operación de su proyecto productivo, los resultados obtenidos para cada Agencia de Desarrollo Rural se muestran en las siguientes gráficas.

Gráfico 4.13 Participación de las familias muestra en al menos un eje del Proceso Educativo para la ADR BGM



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Gráfico 4.14 Participación de las familias muestra en al menos un eje del Proceso Educativo para la ADR TATOKANIJ

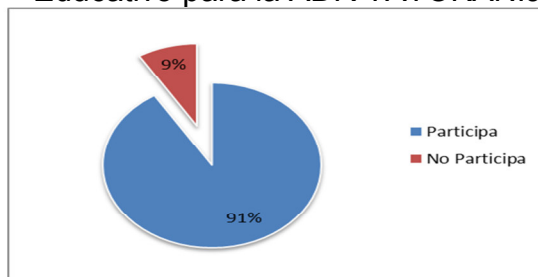
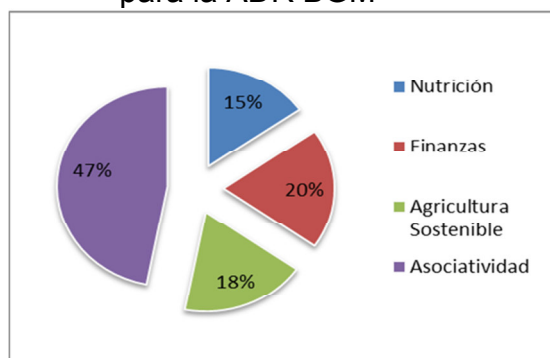
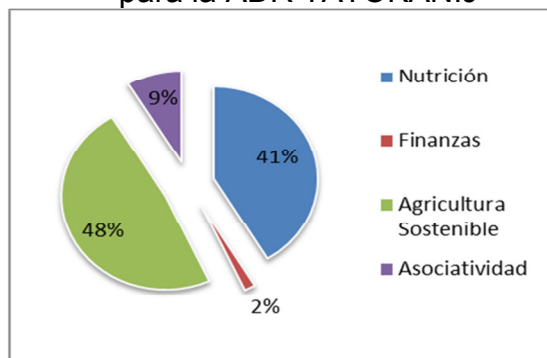


Gráfico 4.15 Porcentaje de participación por eje dentro del Proceso Educativo para la ADR BGM



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Gráfico 4.16 Porcentaje de participación por eje dentro del Proceso Educativo para la ADR TATOKANIJ



Como puede observarse tanto el porcentaje de participación activa en el Proceso Educativo como los ejes en los cuales participan las familias son diversos entre las agencias, mientras que BGM tiene el mayor porcentaje en el eje educativo Asociatividad para la producción y el trabajo; TATOKANIJ tiene un resultado mayor en el eje educativo nutrición. A su vez, TATOKANIJ tiene un indicador mayor en Agricultura Sostenible con el 48% a diferencia de BGM con sólo el 18%; destacando que en ambas regiones uno de los cultivos principales es el café y uno de los cultivos con menores rendimientos es el maíz.

Sobre los beneficios que ha representado la participación activa en alguno o varios de los ejes del proceso educativo que promociona el PESA-FAO a través de las Agencias de Desarrollo Rural, se encuentran los siguientes datos:

Gráfico 4.17 Beneficios de la participación en los Procesos Educativos por parte de las familias, para la ADR BGM

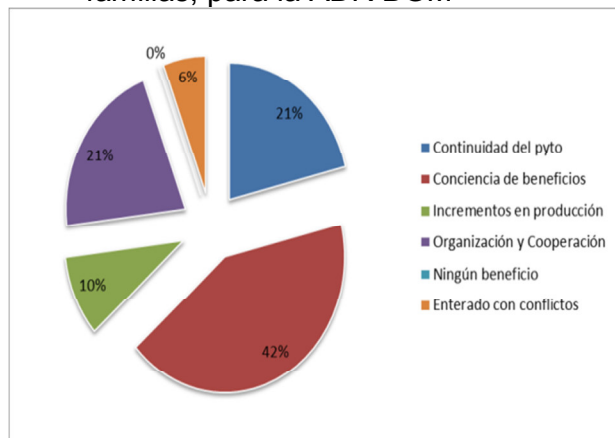
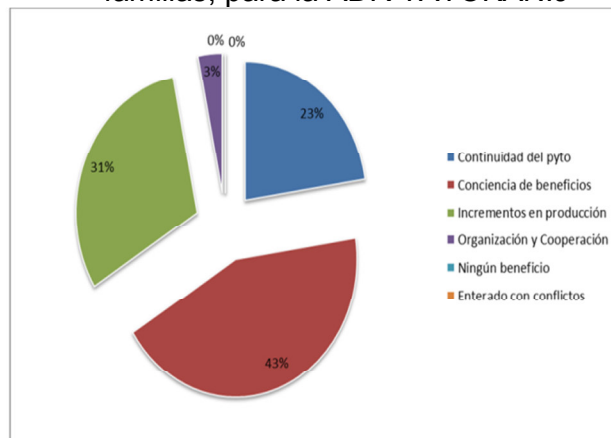


Gráfico 4.18 Beneficios de la participación en los Procesos Educativos por parte de las familias, para la ADR TATOKANIJ



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

En los dos gráficos anteriores, se describen los porcentajes de respuestas de las familias participantes en cuanto a los beneficios que les ha aportado para su(s) proyecto(s) la participación activa en uno o más ejes del Proceso Educativo que promueve la ADR con la cual participan. En ambos casos, la respuesta más común fue que “están más conscientes de los beneficios del proyecto”. Para la ADR BGM las siguientes respuestas con mayor porcentaje son “continuidad del proyecto” y “favoreció la organización y cooperación”. Para la ADR TATOKANIJ, la segunda respuesta con mayor porcentaje es “incrementos en la producción”. En ambas agencias se detectan familias que no participan en estas actividades debido a “conflictos con los demás”, es decir, aunque están enterados de las actividades que la ADR desarrolla en estos temas, deciden no acudir a las capacitaciones por tener problemas con otras personas de la comunidad. De igual manera, para ambas agencias no hay familias que reporten que no han tenido ningún beneficio por la participación en este proceso metodológico del PESA-FAO.

#### 4.6 Registro sistemático de la producción y resultados cuantitativos de producción de los proyectos.

Para el bloque del registro sistemático de la producción se buscó conocer si los participantes realizan de manera frecuente el registro de la producción que obtiene el proyecto, dicha actividad facilita la valoración de la producción alcanzada y contrastarla con las metas planeadas y la línea base de producción antes de la intervención del PESA-FAO; los resultados encontrados son los siguientes:

Gráfico 4.19 Porcentaje de familias que realizan registro sistemático de la producción para ADR BGM

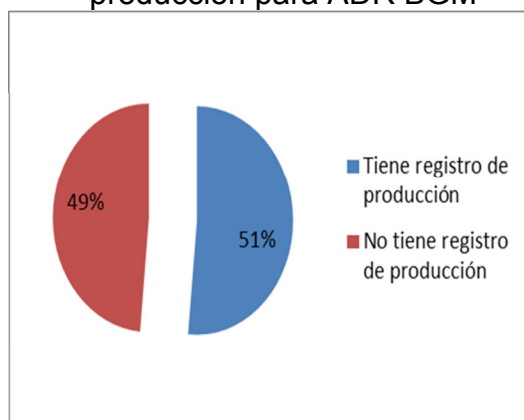


Gráfico 4.20 Porcentaje de familias que realizan registro sistemático de la producción para ADR TATOKANIJ



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

En los gráficos 4.19 y 4.20 se observa una gran diferencia entre las familias que realizan un registro sistemático de la producción de sus proyectos, la misma se puede llevar a cabo en un cuaderno o una bitácora entregada por la ADR; sin embargo, en un diálogo con los entrevistados, la mayoría de ellos mencionó que el registro sólo lo llevan a cabo al momento de la cosecha y generalmente no escriben los gastos realizados, las fechas de siembra, las horas de trabajo, entre otros datos; los cuales permitiría realizar una contabilidad más exacta de los beneficios cuantitativos aportados por el proyecto productivo.

Dentro del apartado de Resultados del Proyecto Productivo, se buscó estimar la producción total alcanzada, sólo para aquellos proyectos que declaren en campo alguno de los siguientes estatus: Cerrado normal, Cerrado exitoso, Cerrado con problemas atribuible a la ADR; y solamente cuando se haya alcanzado el tiempo en meses para lograr la meta, que son 24 meses para producción de alimentos y hasta 60 meses para la generación de ingresos.

En el caso de los 86 proyectos de la ADR BGM, sólo un proyecto alcanzó el tiempo en meses para realizar la contabilidad de la producción alcanzada.

Tabla. 4.3 Año en que se puede contabilizar la producción en los proyectos de la ADR BGM.

Año	# Proyectos
2017	8
2018	40
2019	15
2020	4

Tabla 4.4 Resultados alcanzados en los proyectos de producción de la ADR BGM hasta Marzo 2016.

Tipo de proyecto	Alimento/Producto	Línea Base (kg)	Meta (kg)	Año para alcanzar meta	Resultado alcanzado (kg)	% Producción alcanzado
Familiar	Maíz en silo	0	70	2016	50	71%

Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Para el caso de la ADR TATOKANIJ sólo 21 proyectos de los 68 visitados habían alcanzado el tiempo en meses para contabilizar la producción alcanzada; los resultados se muestran en las siguientes tablas.

Tabla 4.5 Año en que se puede contabilizar producción en proyectos de la ADR TATOKANIJ

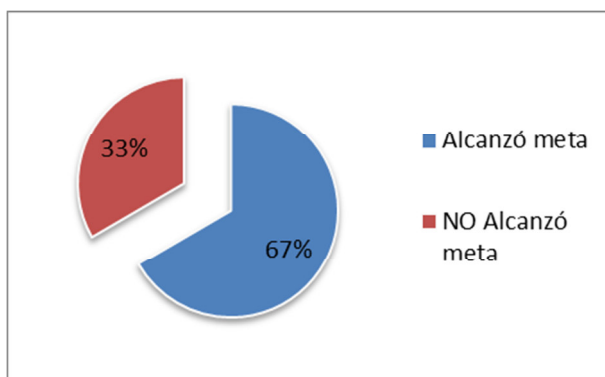
Año	# Proyectos
2017	7
2018	15
2019	4
2020	21

Tabla 4.6 Resultados alcanzados en los proyectos de producción de la ADR TATOKANIJ hasta Marzo 2016.

Tipo de proyecto	Alimento/Producto	Línea Base (kg)	Meta (kg)	Año para alcanzar meta	Resultado alcanzado (kg)	% Producción alcanzado
Familiar	Huevo	15	135	2016	106	78%
Familiar	Huevo	22	125	2016	128	102%
Familiar	Hortalizas cielo abierto	0	154	2016	313	203%
Familiar	Hortalizas bajo cubierta	0	122	2016	195	160%
Familiar	Maíz en silo	0	460	2016	500	108%
Familiar	Huevo	10	140	2016	146	104%
Familiar	Huevo	18	120	2016	102	85%
Familiar	Huevo	12	140	2016	153	109%
Familiar	Huevo	10	120	2016	141	117%
Familiar	Huevo	0	130	2016	53	40%
Familiar	Huevo	6	120	2016	114	95%
Familiar	Huevo	16	140	2016	148	105%
Familiar	Hortalizas cielo abierto	0	187	2016	192	102%
Familiar	Huevo	0	130	2016	35	26%
Familiar	Huevo	15	130	2016	145	111%
Familiar	Huevo	16	140	2016	142	101%
Familiar	Huevo	14	120	2016	107	89%
Familiar	Hortalizas bajo cubierta	0	150	2016	269	179%
Familiar	Huevo	18	120	2016	133	110%
Familiar	Huevo	12	140	2016	158	112%
Familiar	Hortalizas cielo abierto	100	525	2016	453	86%

Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Gráfico 4.21 Porcentaje de proyectos que alcanzaron la meta de producción para la ADR TATOKANIJ hasta el mes de marzo 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

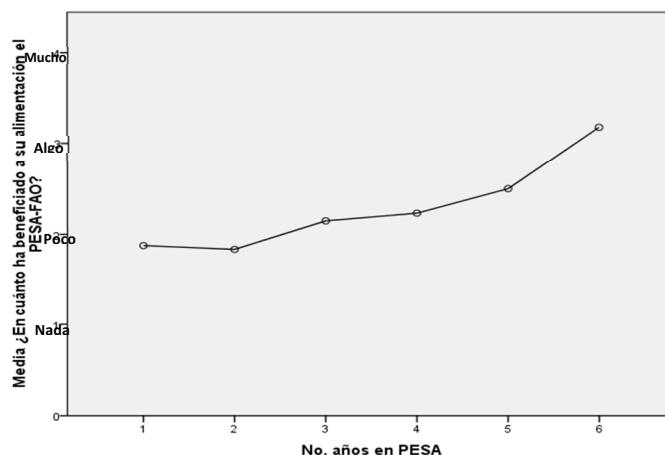
#### **4.7 Impacto de los proyectos productivos en la alimentación de las familias PESA-FAO**

En la segunda parte del cuestionario estandarizado, se indagó a profundidad sobre los impactos en la alimentación cotidiana y en la generación de ingresos que han tenido las familias después de al menos un año de participación activa en el PESA-FAO; características básicas de los participantes como edad, escolaridad, número de integrantes del hogar y por último los cambios en la comunidad después de la intervención del programa a través de la ADR correspondiente.

Los resultados obtenidos son producto del total de las entrevistas efectuadas, debido a que con fines estadísticos resulta conveniente trabajar con el mayor número de datos disponibles.

Para la pregunta ¿En cuánto ha beneficiado a su alimentación cotidiana su participación activa con el PESA-FAO? se encontraron las siguientes respuestas, mismas que se contrastaron con los años de participación en el programa, nivel de desarrollo de capacidades y nivel de promoción humana y social.

Gráfico 4.22 Beneficios en la alimentación cotidiana de la familia contra el número de años de participación en el programa PESA-FAO



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

En la gráfica 4.22 puede observarse que sólo a partir del cuarto año de participación en el programa PESA-FAO, las familias participantes perciben que su alimentación cotidiana ha mejorado “algo” y sólo a partir del sexto año la tendencia a mejorar “mucho” comienza a hacerse notable; es decir, el objetivo de comer más y mejor se cumple de manera lenta.

En los siguientes gráficos puede observarse que los beneficios en la alimentación son directamente proporcionales al Desarrollo de Capacidades y al nivel de Promoción Humana y Social; es decir, aquellas familias que han obtenido valores más altos en ambos indicadores perciben mejores impactos directos en la alimentación cotidiana de la familia.

Las familias que cuentan con un porcentaje más bajo de Desarrollo de Capacidades o Promoción Humana y Social tienden a dar respuestas más próximas a beneficios nulos o casi imperceptibles en su alimentación cotidiana.

Gráfico 4.23 Familias con alto nivel de Desarrollo de Capacidades y beneficios percibidos en su alimentación diaria

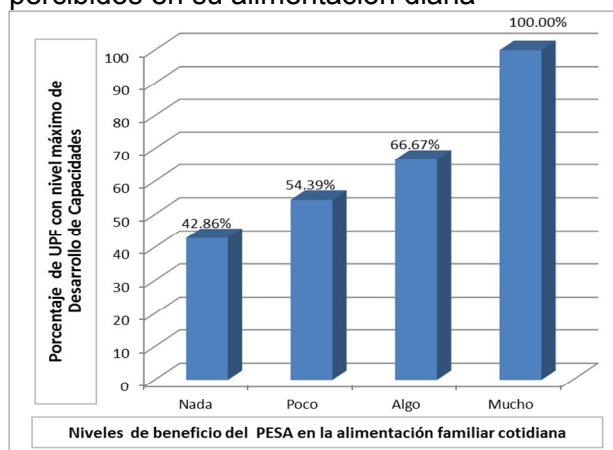
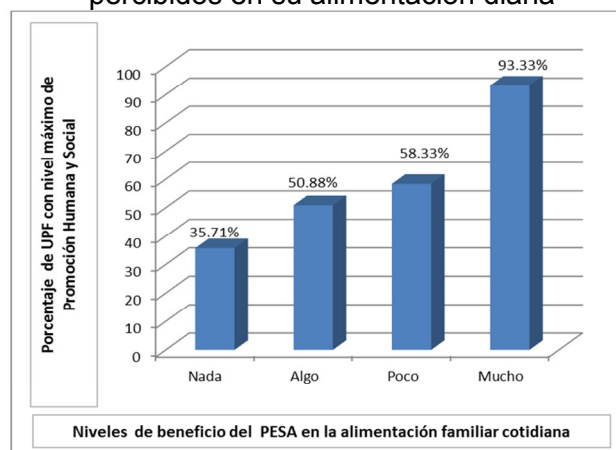


Gráfico 4.24 Familias con alto nivel de Promoción Humana y Social y beneficio percibidos en su alimentación diaria



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

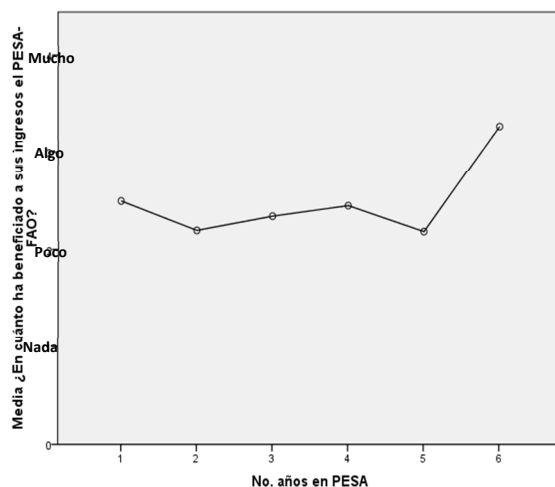
Es importante aclarar que la percepción de las familias no corresponde necesariamente con la realidad y que la realidad no puede conocerse debido a que se carece de registros sistemáticos de todas las familias participantes antes de comenzar a trabajar con la metodología PESA-FAO, esto además de ser un grave problema de diseño, seguimiento y evaluación, imponen barreras a la investigación a profundidad pues no hay datos previos de comparación.

#### 4.8 Impacto de los proyectos productivos en la generación de ingresos de las familias PESA-FAO

Para la pregunta ¿En cuánto ha beneficiado a sus ingresos (por la venta de sus productos) su participación activa en el PESA- FAO? se encontraron las siguientes respuestas, mismas que se contrastaron con los años de participación en el programa, nivel de desarrollo de capacidades y nivel de promoción humana y social.

Para este indicador, fueron utilizados únicamente los datos de las 105 familias que participan en las áreas de intervención para la generación de ingresos (Mercado Local o Sistema Productivo Predominante) a través de productos agrícolas y pecuarios.

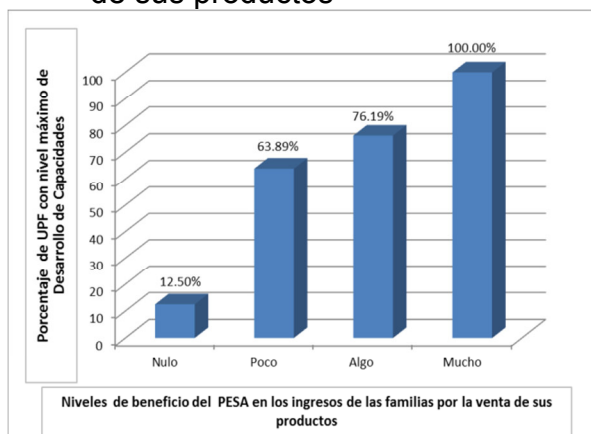
Gráfico 4.25 Beneficios en el aumento de ingresos por la venta de productos contra el número de años de participación en el programa PESA-FAO



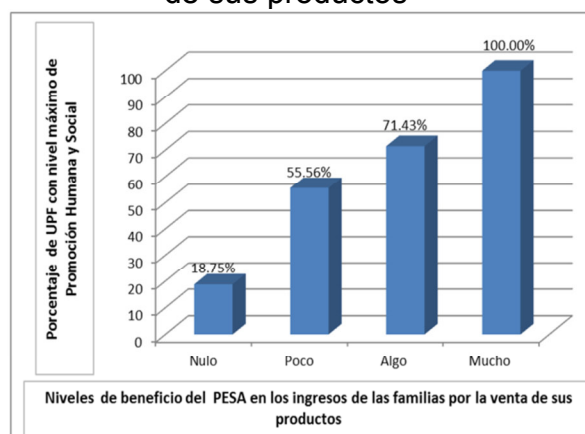
Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

En la gráfica 4.25 puede observarse que a partir del sexto año de participación en el PESA-FAO los beneficios reportados por los participantes tienen un comportamiento a la alza, con una percepción de mayores beneficios en la percepción de ingresos monetarios por la venta de los productos agropecuarios con los cuales las familias trabajan en colaboración técnica con la ADR; dicho comportamiento puede estar ligado al esquema de trabajo del PESA-FAO en el cual a partir de la Fase II (al menos después de un año de trabajo en la comunidad) se comienza de manera formal con la intervención en estas áreas.

Gráfica 4.26 Familias con alto nivel de Desarrollo de Capacidades y beneficios percibidos en sus ingresos por venta de sus productos



Gráfica 4.27 Familias con alto nivel de Promoción Humana y Social y beneficios percibidos en sus ingresos por venta de sus productos



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

En los gráficos 4.26 y 4.27 puede observarse que los beneficios en el aumento de los ingresos son directamente proporcionales al Desarrollo de Capacidades y al nivel de Promoción Humana y Social; es decir, aquellas familias que han obtenido valores más altos en ambos indicadores perciben mejores impactos directos en los ingresos por la venta de sus productos agrícolas y pecuarios.

Las familias que cuentan con un porcentaje más bajo de Desarrollo de Capacidades o Promoción Humana y Social tienden a dar respuestas más próximas a beneficios nulos o casi imperceptibles en los ingresos por la venta de sus productos.

#### 4.9 El desarrollo de capacidades y los beneficios en la alimentación y la generación de ingresos en las familias PESA-FAO

El ejercicio estadístico realizado consiste en observar dentro de un mismo gráfico el desarrollo de capacidades y los beneficios en la alimentación y posteriormente el aumento en el nivel de ingresos por la venta de productos agropecuarios de las familias participantes considerando la media/promedio de los 136 datos disponibles.

Con ayuda del programa estadístico SPSS se obtuvieron los siguientes gráficos.

Gráfico 4.28 Desarrollo de capacidades en las familias de la muestra y beneficios en los ingresos

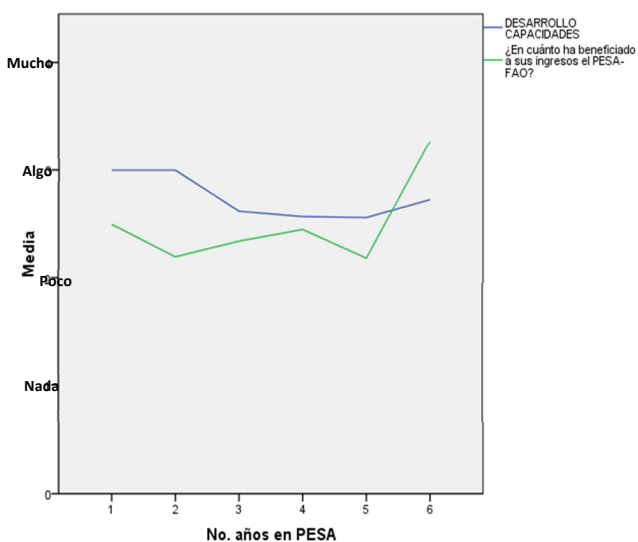
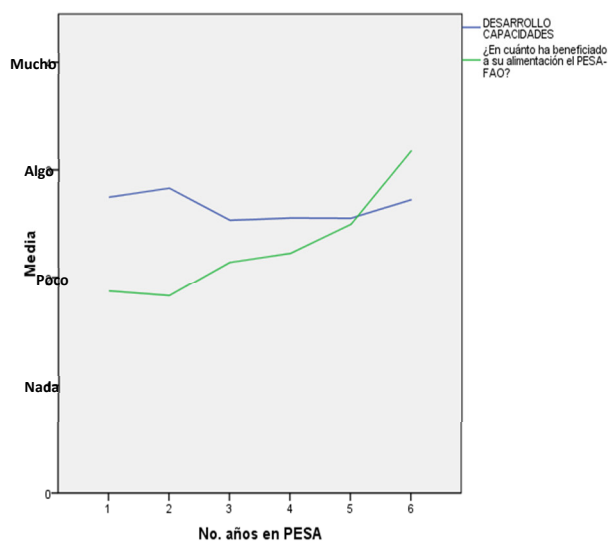


Gráfico 4.29 Desarrollo de capacidades en las familias de la muestra y beneficios en la alimentación diaria



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Se observa en ambos gráficos que tanto el desarrollo de capacidades como los beneficios en la alimentación y en los ingresos comienzan a tener valores más altos a partir del quinto año de participación en el programa y es hasta el sexto año en que la tendencia a la alza presenta un repunte drástico hacia los valores de impacto más altos.

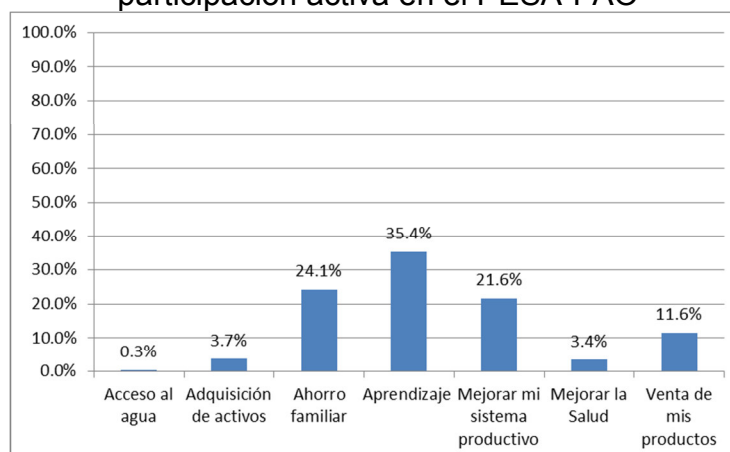
Los gráficos muestran por lo tanto, que las UPF participantes y los encargados de los proyectos perciben mejores impactos a partir del quinto año de participación en el PESA-FAO; es decir, los cambios en las condiciones iniciales de las familias se presentan gradualmente y con una relativa lentitud, lo cual puede estar asociado con su edad, nivel de escolaridad y la preocupación/miedo a realizar prácticas diversas a las habituales y sobre todo se asocia a una planeación deficiente por parte de la Agencia de Desarrollo Rural, diseños de proyectos no aptos a las necesidades y condiciones de las comunidades y de los participantes; y técnicas de enseñanza- aprendizaje deficientes por parte de los facilitadores. Una adecuada pedagogía especializada en educación para adultos es indispensable en un programa como el PESA-FAO donde las limitaciones cognitivas de los participantes deben tener un peso considerable en los procesos de planeación y ejecución no sólo por la ADR, sino por aquellos que diseñan el programa a nivel nacional; de otra manera se parte de supuestos erróneos y es complicado justificar la inversión en tiempo y dinero respecto al nivel de desarrollo de capacidades alcanzado.

#### **4.10 Factores que ha favorecido el PESA-FAO en la vida diaria de las familias participantes**

Respecto a la pregunta ¿Cuáles son los factores o beneficios que ha traído el PESA-FAO a su vida diaria? se solicitó a los participantes, indicaran entre una serie de alternativas cuáles reconocían como beneficios que habían tenido del programa dando el valor 1 al más importante y 7 al menos importante, de igual manera, podían indicar sólo uno o todos los factores enunciados en el cuestionario estandarizado.

Las respuestas expresadas por los participantes fueron los siguientes:

Gráfico 4.30 Principales factores/beneficios obtenidos por las familias a través de su participación activa en el PESA-FAO



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Como puede observarse en la figura 4.30, el principal beneficio que aportó el PESA-FAO a las familias ha sido el aprendizaje a través de la capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionada por la ADR correspondiente; en segundo lugar se encuentra el ahorro familiar; la mayoría de las familias entrevistadas participan o han participado en los Fondos de Ahorro Comunitario en donde a lo largo del año, logran desarrollar habilidades básicas de educación financiera para administrar de mejor manera sus recursos económicos. En un tercer lugar se encontró el mejoramiento del sistema productivo que puede estar ligado al autoconsumo o a la generación de ingresos a través de la venta de dichos productos.

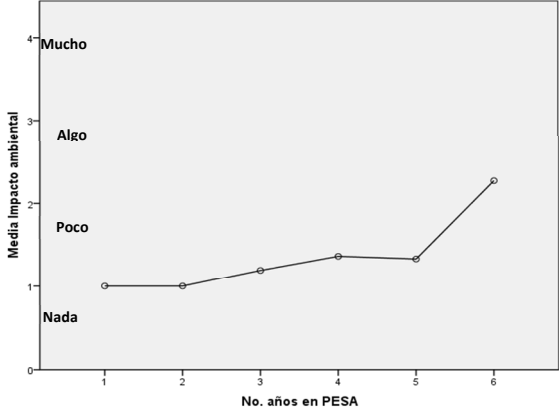
La mayoría de los participantes mencionaron 3 factores/beneficios; de los siete posibles a elegir y únicamente una familia reporta como un beneficio notable el acceso al agua; lo cual contrasta con uno de los principales ejes del proceso educativo (agricultura sustentable), del diseño de los proyectos y de las bases para la producción (niveles de abordaje).

#### **4.11 Impacto en la sostenibilidad de los sistemas productivos en las comunidades PESA-FAO**

Siendo uno de los objetivos del PESA-FAO el desarrollo sostenible y el mejoramiento de los ecosistemas y recursos naturales de las comunidades rurales, se cuestionó a los participantes ¿Cuánto ha mejorado el suelo, la condición y acceso al agua, la

naturaleza en la comunidad, la disminución de los botes de agroquímicos en las barrancas y los campos, el número de zonas boscosas, la calidad del agua de los ríos; a partir de la llegada del PESA- FAO a su comunidad? Las respuestas encontradas fueron contrastadas con los años de implementación del programa en la comunidad.

Gráfico 4.31 Percepción de impactos positivos en las condiciones del medio ambiente de la comunidad PESA-FAO



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

En la gráfica 4.31 puede observarse que la mayoría de las personas entrevistadas no perciben una mejoría o impactos positivos en las condiciones medio ambientales y recursos naturales dentro de sus comunidades; sólo después de cinco años de presencia del PESA-FAO la línea de tendencia comienza a mostrar un cambio hacia arriba, lo cual puede significar que en muchos de los casos la sobre explotación de recursos como el suelo y la tierra sigue presente, y a mediano y largo plazo esto puede representar un grave peligro para los pequeños productores que tendrán que enfrentarse a tierras desgastadas y cambios climáticos violentos; sin haber adoptado aún medidas reales de mitigación y adaptación.

Imagen 4.1 Deforestación inminente en Tlaltepango, Tlaola.

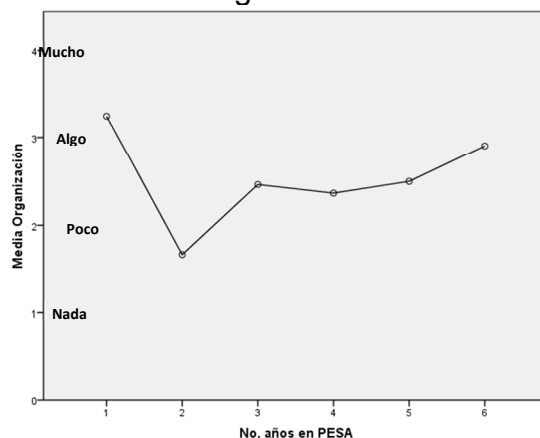


Elaboración propia Febrero 15'2016.

#### 4.12 Impacto en el nivel de organización comunitaria a través de la metodología PESA-FAO

Para la pregunta: Participar en el PESA- FAO, ¿Le ha permitido tener mejor organización con otros miembros de la comunidad? Los resultados encontrados fueron los siguientes:

Gráfico 4.32 Percepción de impactos en la organización comunitaria mediante la metodología PESA-FAO



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

La gráfica 4.32 reporta un comportamiento distinto entre el primer y el segundo año de participación en el programa, se observa una actitud muy positiva al inicio expectativas altas, inmediatamente después hay una caída que puede ser una desilusión del trabajo colaborativo y seguramente una destrucción del capital social ligada a la desconfianza entre los participantes; las posibles causas puede ser deficiencias en el trabajo de los técnicos en la promoción de la asociatividad, la carencia de normas internas, la distribución de recursos económicos y responsabilidades entre los miembros del grupo, la falta de técnicas efectivas para la toma de decisiones y la acción colectiva.

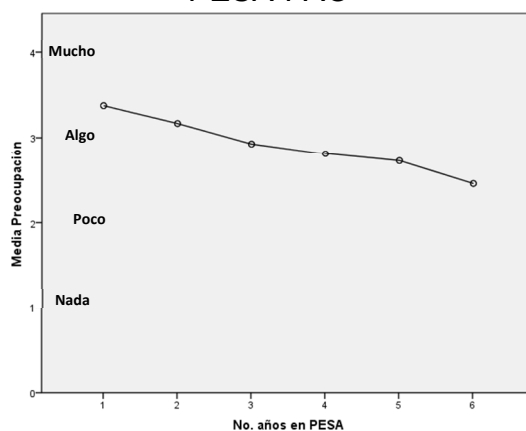
Con el pasar de los años la línea de tendencia vuelve a levantarse y finalmente los participantes que tienen seis años de participación en programa tienen respuestas más positivas sobre los niveles de organización, sin embargo, la fidelidad de las respuestas no puede ser controlada y puede estar influenciada por los facilitadores o el temor de dar una respuesta que no es socialmente bien vista.

#### 4.13 Niveles de preocupación entre los participantes ante los nuevos métodos propuestos por el PESA-FAO.

La última pregunta ¿Qué tanta preocupación o temor le causa cambiar sus métodos de preparación de terreno, siembra, manejo, cosecha y venta de sus productos; de acuerdo a lo que le ha enseñado su técnico del PESA-FAO?, tenía como finalidad indagar si las nuevos métodos propuestos por las ADR son rápidamente aceptados o existe aún resistencia al cambio entre las UPF participantes.

Aunque muchos participantes dieron como respuesta que tenían únicamente “poco” o “algo” de preocupación o miedo a cambiar sus hábitos, costumbres, tradiciones y en su defecto a adoptar nuevos métodos de producción; las condiciones de operación y productividad de sus proyectos productivos observados en campo, no correspondían a esta supuesta realidad (nivel de miedo/preocupación). A través de conversaciones más profundas con varios de los entrevistados, era común escuchar: “*se deben hacer las cosas tal y como fueron enseñados por nuestros padres o nuestros abuelos* (Productor Bienvenido, H. Galeana) “*algo malo hicimos que diosito nos está castigando*” (Productor Tlaltepango, Tlaola) y “*hay años buenos y años malos en las cosechas*” (Productor Francisco Osorno, H. Galeana)

Gráfico 4.33 Niveles de preocupación ante el cambio propuesto por la metodología PESA-FAO



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Como puede ser observado en la gráfica 4.33 la preocupación/temor hacia el cambio disminuye con los años pero de manera muy lenta; sin embargo, aún después de seis años, la preocupación sigue presente. Varios de los entrevistados reportaron que dependen económicamente de sus cosechas, por lo tanto, no pueden arriesgarse a

tener resultados negativos; generalmente las ADR trabajan las nuevas técnicas con los participantes más activos y poco a poco comienzan a realizar réplicas con otros miembros de la comunidad que al ver resultados positivos con sus vecinos deciden llevar a poco pequeños cambios en sus cultivos.

Posteriormente se realizó el ejercicio de comparar los niveles de preocupación encontrados a través de la pregunta mencionada en párrafos anteriores contra los niveles de escolaridad y edades de los participantes para determinar si existía algún tipo de correlación; encontrándose los siguientes resultados:

Gráfico 4.34 Comparación de niveles máximos de preocupación ante el cambio y rango de edades de los participantes PESA-FAO

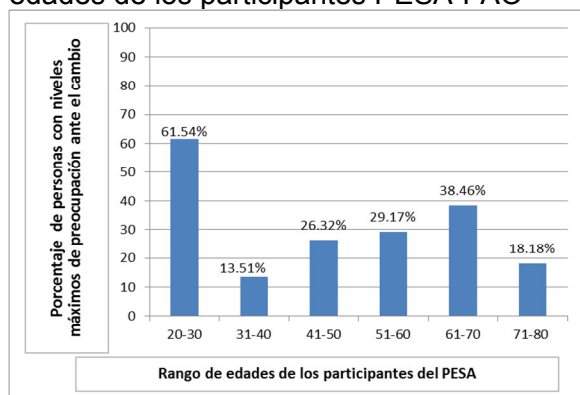
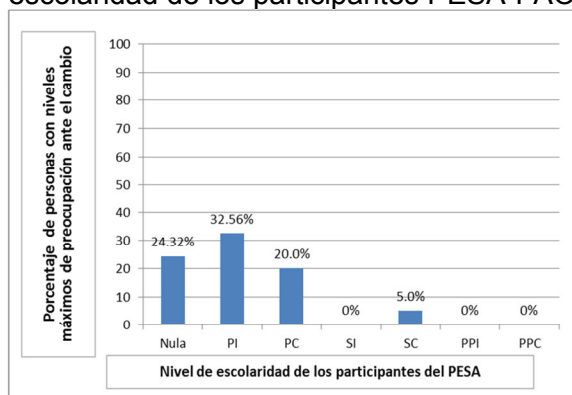


Gráfico 4.35 Comparación de niveles máximos de preocupación ante el cambio y escolaridad de los participantes PESA-FAO



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

En la gráfica 4.34 se observa un porcentaje de preocupación por arriba del 60% en personas con edades entre los 20 a 30 años, sin embargo, con estas condiciones sólo se contó con 13 participantes, es decir, menos del 10% de la muestra total; y en el último bloque de las personas entre 71 a 80 años del gráfico presenta una caída respecto a los cuatro bloques anteriores, sin embargo para este bloque sólo se contó con 11 entrevistados. Si se descartan los bloques 20-30 y 71-80 años; puede observarse que a mayor edad hay mayor porcentaje de preocupación; al igual que las personas de entre 31 a 40 años presentan un porcentaje menor de preocupación o temor a cambiar sus métodos tradicionales de producción.

En la segunda gráfica 4.35, se observa un comportamiento más homogéneo, es decir, conforme aumenta el nivel de escolaridad, el porcentaje de preocupación disminuye hasta el 0%; sin embargo, como se observó en el apartado 4.1 correspondiente a la caracterización de la muestra, el nivel promedio de años escolares es de 4, es decir

primaria incompleta; por lo cual, la preocupación y temor para adoptar nuevos métodos de producción prevalece en la mayoría de los participantes del programa.

Sin embargo, para llevar a cabo una correcta correlación entre ambos factores; es necesario que el número de datos entre los rangos de edad y escolaridad sean homogéneos; es decir, que exista el mismo número de datos en todos los bloques; dicha consideración matemática a nivel de investigación de campo y por las particulares condiciones de las comunidades entrevistadas pondría en riesgo la viabilidad del trabajo pues los costos aumentarían y sería indispensable disponer de recursos humanos extra.

De acuerdo al número de familias atendidas en el ejercicio PESA-FAO 2015, la Agencia de Desarrollo Rural BGM reportó un total de 861 UPF en 25 localidades y la Agencia de Desarrollo Rural TATOKANIJ 699 UPF en 25 localidades, el universo total de la muestra para esta investigación fue de 1560 UPF en 50 localidades de 5 municipios de la Sierra Norte de Puebla, para obtener una muestra representativa siguiendo la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N \times Z_a^2 \times p \times q}{d^2 \times (N - 1) + Z_a^2 \times p \times q}$$

n= tamaño de la muestra

Z= nivel de confianza

P= probabilidad de éxito, o proporción esperada

Q= probabilidad de fracaso

D= precisión (error máximo admisible en términos de proporción)

N= tamaño de la población

En donde el grado de dispersión (heterogeneidad) era del 50% con un grado de confianza del 95% y un margen de error del 5%, el resultado es:

n= 309 familias a entrevistar

n= 45 comunidades

Para el caso específico de esta investigación, no se contaban con los recursos materiales, económicos y sobre todo humanos para llevar a cabo las 309 encuestas con familias beneficiarias del PESA-FAO en 45 localidades de cinco municipios del norte del estado de Puebla, debido a localización geográfica accidentada, difícil acceso y condiciones climáticas desfavorables que impiden el trabajo en campo durante varios días de la semana.

Por lo tanto, se tomó la decisión de tomar como pauta a las 136 familias provenientes de la muestra emitida por la Dirección de Seguimiento y Evaluación del PESA-FAO, quien a nivel nacional, trimestralmente determina de manera aleatoria y a través de métodos estadísticos, el número de UPF y localidades que tendrán que ser visitadas por los evaluadores de cada entidad federativa, con el fin de obtener información sobre el desempeño de la ADR y los avances alcanzados en campo respecto a los objetivos y metas del programa en general y específicos por región y Estrategia de Desarrollo.

## **CAPÍTULO V.**

### **EVALUACIÓN DEL PESA-FAO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS EJECUTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

En este capítulo se presenta un análisis de entrevistas e información obtenida a través de observación relacionada con los diversos actores involucrados en la ejecución del PESA-FAO en el estado de Puebla. Las entrevistas realizadas a los facilitadores y Coordinadores de Campo se realizaron a las dos Agencias de Desarrollo Rural (ADR) que operan en la región de estudio así como a miembros de todas aquellas ADR que de manera voluntaria tuvieron disposición de participar en la investigación.

En la mayoría de los casos, los facilitadores solicitaron de manera verbal y escrita no revelar sus nombres por temor a represalias por parte de sus superiores dentro de la ADR; por tal motivo se recurrió a mantener en el anonimato el nombre del entrevistado para dar mayor libertad a los mismos.

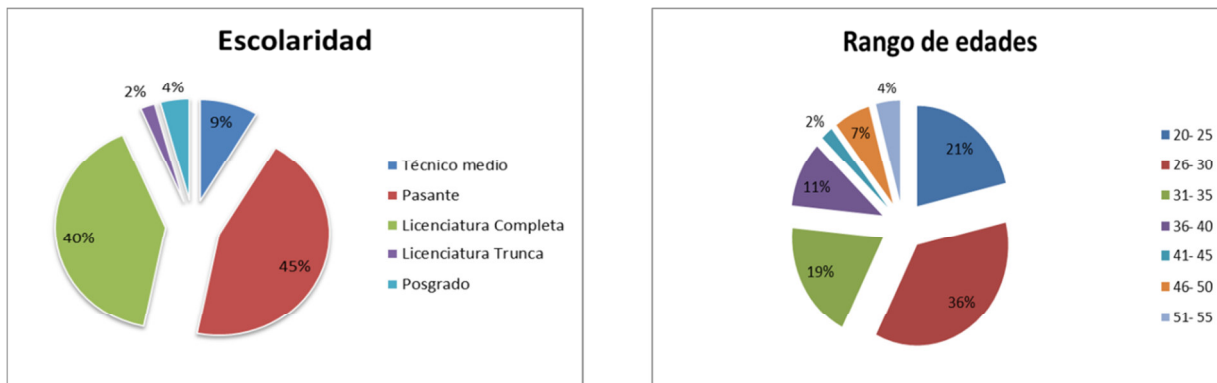
Las entrevistas tuvieron la finalidad de encontrar patrones comunes entre los participantes e igualmente rescatar opiniones y comentarios particulares de los participantes; todos ellos relacionados con los aspectos humano, político, administrativo e institucional del PESA-FAO. En esta sección se presentan algunas de las preguntas que formaron parte de las entrevistas a profundidad realizadas, así como aspectos documentados durante la observación de hechos.

#### **5.1 Caracterización y experiencia de los actores entrevistados**

En las entrevistas en profundidad participaron integrantes de 17 ADR (65%) de las 26 que operan en Puebla; con un total de 47 personas entrevistadas incluyendo personal de todas las regiones donde el programa tiene presencia; de las mismas el 80% son hombres y sólo el 20% mujeres; esto debido a que en la mayoría de las ADR los equipos tienen un bajo número de participación femenina.

En cuanto a las edades y la escolaridad de los entrevistados, los resultados son los siguientes:

### Gráfica 5.1 y 5.2 Características de edad y escolaridad de los entrevistados



Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas (Octubre, 2016)

A través de los gráficos 5.1 y 5.2 es posible observar que el 57% de los entrevistados se encuentra en un rango de edad entre los 20 y 30 años, es decir, dentro de las ADR se cuenta con equipos jóvenes; aunque en muchos casos los entrevistados manifestaron que ser facilitador PESA-FAO era su primera experiencia laboral; sin embargo; muchos de ellos cuentan con experiencia en labores agropecuarias por tradición familiar y por ser originarios de zonas rurales del interior del estado de Puebla.

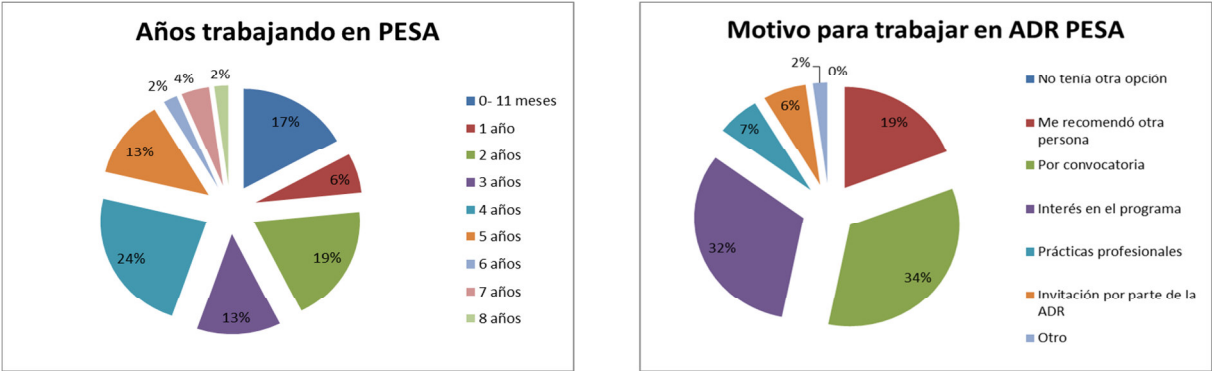
En cuanto al nivel educativo, más del 50% de ellos no cuentan actualmente con un título universitario sobre todo por no haber concluido todas las asignaturas de la licenciatura correspondiente, o en su defecto por no haber realizado los trámites correspondientes (Tesis o tesina) que podrían hacerlos acreedores al mismo.

La mayoría de los entrevistados cursaron estudios en pequeñas universidades regionales como Universidad Interserrana de Ahuacatlán, Instituto Tecnológico de Tlaxcala, Universidad Xicotepetl A.C., Instituto Tecnológico Superior de Zacapoaxtla, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural en Zautla A.C., Universidad Tecnológica de Tehuacán, Universidad Interserrana de Chilchotla y sólo en pocos casos en unidades regionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y en el Estado de México en la Universidad Autónoma Chapingo; una de las instituciones con mayor reconocimiento nacional en materia agropecuaria. Las licenciaturas más comunes son Agronomía, Planeación Rural, Agrohidráulica, Veterinaria, Agroindustria, Desarrollo Sustentable, Bosques y Administración, sólo se encontró un participante con Licenciatura en Pedagogía.

La presente investigación no tiene como finalidad conocer la calidad de los programas de estudio de dichas universidades o las competencias profesionales que desarrollaron los participantes a lo largo de su vida universitaria; sin embargo, un gran número de entrevistados manifestaron que hubieran preferido estudiar en universidades con mayor reconocimiento y mejor infraestructura pero no lo realizaron por falta de recursos económicos que les permitieran mudarse a grandes ciudades y en algunos casos por no haber superado el examen de admisión de dichas instituciones (sobre todo Chapingo). Otro comentario de los participantes era el de la dificultad de encontrar trabajo en sus municipios de origen así como oportunidades laborales dentro de su mismo sector (agrícola- pecuario) debido a la alta competencia con egresados de universidades como Chapingo y Universidad Agraria Antonio Narro. Esto evidencia de alguna forma un autodiagnóstico negativo sobre la calidad de los estudios que cursaron lo cual puede impactar el desempeño de los facilitadores, además de su vulnerabilidad laboral lo que los lleva a convertirse sólo en ejecutores de órdenes más que en agentes constructores del cambio en el ámbito.

Sobre el número de años de trabajo en el programa PESA-FAO, sin importar el estado de la república o la ADR y el motivo por el cual comenzaron a trabajar en el programa, se encontraron los siguientes resultados:

Gráfica 5.3 y 5.4 Experiencia y motivación de los facilitadores para trabajar en el PESA



Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas (Octubre, 2016)

El 42% de los entrevistados cuenta con una experiencia máxima de dos años trabajando en el PESA, el 37% tiene una experiencia de entre tres a cuatro años y sólo el 21% superan los cinco años de experiencia en el programa; estos porcentajes indican la alta rotación de personal dentro de las ADR reflejando igualmente la poca

estabilidad laboral de los facilitadores; puesto que en la muestra, las personas con más años dentro del programa son los Coordinadores de campo quienes tienen una mejor relación con los representantes legales y reciben un salario mayor que el del facilitador.

En cuanto al motivo principal que los llevó a trabajar en el PESA-FAO, el 19% de los entrevistados refirieron que una persona dentro de la ADR los recomendó con los directivos de la misma para incorporarse a la agencia; en algunos casos se detectó que se trata de familiares cercanos como hermanos y esposos (as) de algún facilitador o Coordinador de campo, la mayoría de ellos con algún tipo de experiencia en el desarrollo rural. El caso de la ADR Siglo XXI ubicada en la sierra nororiental de Puebla mostró las siguientes particularidades: La Coordinadora de campo es hija del representante legal, una facilitadora es también hija del representante legal y la encargada de la parte administrativa de la ADR tiene alguna filiación de segundo grado con el representante legal; por comentarios de otros miembros de la ADR en nómina se encuentra otro familiar de primer grado del representante legal; es decir, la agencia está conformada mayormente por familiares de los cuales sólo el representante legal y la coordinadora de campo cumplen con los perfiles profesionales solicitados por el programa.

Sólo el 34% de los entrevistados se incorporaron a las ADR en la que actualmente trabajan a través de una convocatoria y 13% fueron invitados a incorporarse a la ADR después de realizar algún tipo de actividad colaborativa como prácticas profesionales o servicio social. El 32% indicó que en el proceso de búsqueda de empleo, presentaron solicitud de trabajo o informaron su interés de participar como facilitador dentro de una agencia y fueron posteriormente contratados.

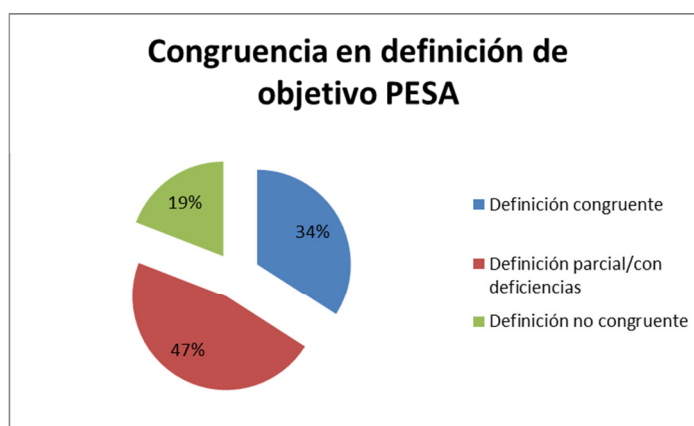
Todo lo anterior denota en cierta medida que las ADR tienden a ser negocios familiares y que los trabajadores, en el mejor de los casos, son recomendados en su mayoría y no profesionistas que hayan sido contratados necesariamente por su perfil y capacidad. Con esto se puede decir que parece existir lo que se podría denominar un “efecto espejo” donde las ADR tienden a reproducir los mismos vicios de la burocracia gubernamental en el sentido de conformar sus cuadros laborales con conocidos y familiares estableciendo compromisos personales que tienden a colocarse por encima de los fines institucionales del PESA-FAO.

## 5.2 Conocimiento del objetivo general del PESA-FAO

Uno de los requisitos para trabajar como facilitador o coordinador de campo en PESA-FAO es conocer la metodología de cada una de sus etapas y procesos/productos (Manual Operativo para la ADR 12:2016); sin embargo, conocer con claridad el objetivo del programa es fundamental para seguir dicha metodología y obtener los resultados esperados. A partir de ello, se solicitó a los entrevistados mencionaran de manera clara cuál es el objetivo general del PESA-FAO, haciendo hincapié en dar una respuesta espontánea. Las respuestas fueron clasificadas para su análisis en tres categorías:

- a) Definición congruente: El enunciado expresado por los entrevistados coincide plenamente con la definición que puede encontrarse en documentos como el Manual Operativo para la ADR o Diplomado en Metodología de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Agentes de Desarrollo Rural.
- b) Definición parcial: El enunciado expresado por los entrevistados no contemplaba en su totalidad los postulados de la definición oficial; en su defecto, había confusión con algunos conceptos básicos.
- c) Definición incongruente: El enunciado estaba totalmente fuera del contexto del PESA-FAO y no coincidía con los principios del programa.

Gráfica 5.5 Conocimiento del objetivo general del PESA-FAO



Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas (Octubre, 2016)

Entre las respuestas que no coinciden con el objetivo del PESA-FAO se encontraron algunas como:

- “Gestionar proyectos para las necesidades de las comunidades y minimizar algunas necesidades”
- “Desarrollo económico de los participantes”

En este sentido, el desconocer verdaderamente cuál es el fin último de esta política pública puede influir de manera negativa en el trabajo que día a día desarrollan los facilitadores; y verse reflejado en los resultados, es decir, en la seguridad o inseguridad alimentaria de las familias participantes. La confusión en la descripción del objetivo de este programa va mucho más allá de una adecuada memorización de un enunciado; se trata de la interpretación que cada actor (facilitadores y coordinadores de campo) tiene del trabajo que debe desarrollar y cómo desarrollarlo. Se observó que esta deficiencia, presente en el 47% de los entrevistados, está ligada íntimamente con la falta de capacitación, la poca experiencia en el programa, la alta rotación del personal y la baja intervención de los directivos de la ADR en conocer de qué manera y bajo cuales principios se encuentra trabajando el personal de la agencia.

El problema se puede extrapolar a las familias que son atendidas por el personal de la ADR que no identifican de manera correcta el objetivo del PESA-FAO, pues a dichas personas es transmitida una idea errónea del programa, se realizan actividades que carecen del sentido correcto y con objetivos a mediano y largo plazo y finalmente por ello se complica alcanzar las metas e impactos esperados; es decir, esta situación se convierte en un problema de información-comunicación que afecta el desempeño y eficiencia del PESA al menos para el estado de Puebla.

### **5.3 Principales problemas detectados en la implementación del PESA-FAO en comunidades participantes del estado de Puebla**

En una segunda sección de las entrevistas se pidió a los participantes que comentaran sus experiencias como facilitadores y trabajadores de campo expresando los principales problemas a los cuales se enfrentan en su quehacer diario dentro de las comunidades PESA-FAO que atienden; las diversas respuestas fueron agrupadas en bloques genéricos para su mejor análisis encontrando lo siguiente:

Gráfica 5.6 Problemas que enfrenta el personal de las ADR en el marco del PESA-FAO



Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas (Octubre, 2016)

Se observa en la gráfica 5.6 que los principales problemas que reportan los entrevistados tienen que ver con la competencia del PESA-FAO con los programas asistencialistas como PROSPERA, esto debido a la sumatoria entre los indicadores de “competencia del PESA con otros programas” y “la gente prefiere asistencialismo” hacen un total del 31% de las respuestas. Los entrevistados comentaron que es habitual cancelar capacitaciones o asistencias técnicas a las familias por coincidir con días de entrega de apoyos económicos de PROSPERA y del Programa 65 y MÁS; debido a que las familias prefieren cancelar o posponer sus compromisos con el programa PESA-FAO pues corren en riesgo de no recibir el dinero correspondiente en caso de ausencia; dinero que proviene de un programa con fines asistencialistas y de

alguna forma fines político- electorales, dejando de lado los intereses de autoproducción y autosuficiencia del PESA-FAO.

Como siguiente dificultad se encuentran las cargas de trabajo excesivas puesto que la mayoría de los entrevistados indicaron que trabajan mínimo seis días de la semana por al menos 12 horas al día, teniendo que atender mínimo 5 comunidades (las cuales pueden estar a 0.2 horas hasta 3 horas de la oficina) y un promedio de 100 familias por facilitador; trabajo por demás excesivo para los facilitadores, al cual se debe agregar el trabajo en gabinete, formatos informativos por parte de la SDRSOT, SAGARPA, Evaluador y UTN. Se observó asimismo que los facilitadores más desafortunados tienen que participar también activamente en eventos de carácter político sin un apoyo económico extra o alguna compensación como un día de reposo extra.

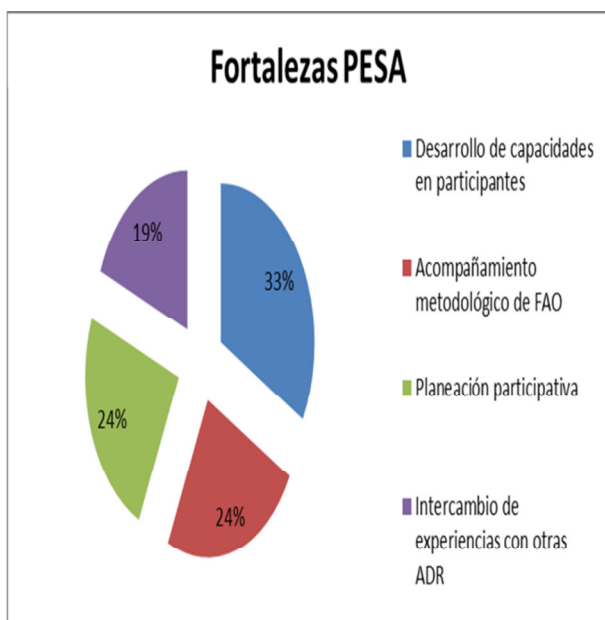
En tercera dificultad con mayor porcentaje es tiene que ver con el proceso de evaluación, que a decir de los facilitadores y coordinadores de campo es confuso; en la mayor parte de las entrevistas fueron recurrentes comentarios como *“mi evaluador tiene criterios propios que no coinciden con los del proceso de evaluación”*, *“mi evaluador exige muchas cosas”*, *“el proceso de evaluación en campo confunde a los productores porque los evaluadores son muy duros”*, *“la evaluación a mi agencia es más difícil que la que se hace a otras agencias”*, hasta comentarios como *“mi evaluador no tiene experiencia como facilitador de procesos productivos ni comunitarios”*, *“nuestro evaluador quiere sacar a la agencia del PESA-FAO y por eso nos evalúa mal”*, *“el evaluador nunca sabe qué quiere”*; ante estos comentarios se hizo un intento de profundizar en la problemática, sin embargo, los entrevistados mostraban cierto temor a hondar en sus declaraciones por temor a ser evidenciados; se insistió en el anonimato que tendrían sus comentarios pero sin éxito alguno.

Sin embargo, es rescatable que a pesar de la ambigüedad de algunos comentarios, es recurrente la desconfianza en el proceso y en la persona que lleva a cabo la evaluación de la ADR; lo cual puede dificultar o hacer tendencioso el comportamiento de ambos actores (ADR y Evaluador), contribuyendo a la subjetividad de los resultados presentados por la agencia y reportados a su vez por quien evalúa. Un problema bastante serio debido a que el eslabón que tiene la evaluación en la cadena que compone una política pública es frágil y difícil de reparar cuando el mismo sufre daños.

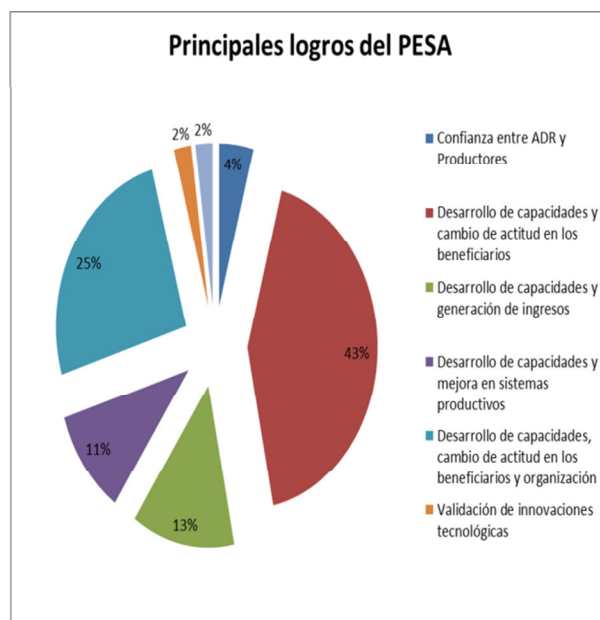
## 5.4 Fortalezas y debilidades empíricas del PESA-FAO en el estado de Puebla

Se solicitó a los entrevistados que narraran las fortalezas que perciben en PESA-FAO, comparado con otros programas que conocen o donde hayan trabajado de carácter público o privado pero que tengan afinidad con la temática del programa. Las tres principales fortalezas de acuerdo a los 47 entrevistados y los principales logros que el PESA-FAO ha tenido en las regiones donde el programa es implementado por su agencia se presentan en las siguientes gráficas:

Gráfica 5.7 Las 3 principales fortalezas del PESA-FAO



Gráfica 5.8 Los logros alcanzados por el PESA-FAO



Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas (Octubre, 2016)

En ambos gráficos se logra apreciar que las fortalezas y los logros del PESA-FAO que reportan los entrevistados tienen que ver principalmente con el Desarrollo de Capacidades y el cambio de actitudes en los beneficiarios, es decir, el principal impacto detectado por los entrevistados es de carácter cualitativo. En el gráfico correspondiente a los logros del PESA la generación de ingresos y el mejoramiento de sistemas productivos suman el 24% de las respuestas pero no pueden dichos indicadores ligarse de manera directa con la seguridad alimentaria y nutricional que es el fin último del programa. Un indicador que llama la atención es el de 25% que tiene que ver con la presencia de organización entre las familias participantes en el PESA-FAO, dicho valor no coincide con los resultados obtenidos en las 136 encuestas estandarizadas al menos

para la región sierra norte de Puebla, las cuales reportan lo contrario (Ver Capítulo IV). Esto, puede indicar un error de percepción por parte de las familias encuestadas y los facilitadores entrevistados, o una respuesta con cierta tendencia a mostrar buenos resultados por parte de los facilitadores aunque la realidad sea distinta.

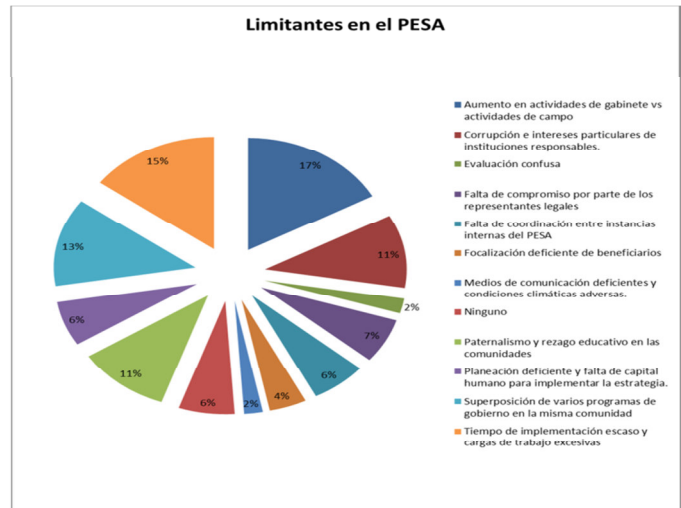
Referente a las fortalezas del PESA-FAO, según lo reportado, destaca asimismo el intercambio de experiencias que desde el año 2014 se ha implementado con mayor frecuencia dentro del PESA-FAO; las ADR tienen actualmente no sólo la capacidad de intercambiar conocimientos con agencias de otras regiones de Puebla sino con otras entidades federativas a través de las giras organizadas por la UTN; en muchos casos, por experiencia directa del investigador, se pudo observar que los facilitadores de las ADR al compartir sus problemáticas con personas de otras regiones pero con contextos socio económicos y agroecológicos muy similares pueden encontrar soluciones prácticas a problemas comunes, formar alianzas, tener acceso a información y planear giras de intercambio donde también participen productores que pueden aprender de otros productores, experiencia entre pares, lo cual, a decir de varios entrevistados ha contribuido a disminuir ciertos miedos y preocupaciones entre los productores ante el cambio y la innovación.

Posteriormente, se solicitó a los entrevistados que narraran las debilidades que perciben en el PESA-FAO, comparado con otros programas que conocen o donde hayan trabajado de carácter público o privado pero que tengan afinidad con la temática del programa. Las tres principales debilidades de acuerdo a los 47 entrevistados y las limitantes que el PESA enfrenta para cumplir plenamente con su objetivo se presentan en las siguientes gráficas:

Gráfica 5.9 Las 3 principales debilidades en el PESA-FAO



Gráfica 5.10 Limitaciones más frecuentes en el PESA-FAO



Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas (Octubre, 2016)

El 44% de las debilidades que actualmente son observadas por parte de los equipos de las ADR tiene que ver con el tiempo de implementación insuficiente, pues en 10 meses de trabajo que marca el contrato de la ADR, se tienen que atender no sólo las exigencias de la propia metodología sino las de otros actores del programa, aunado a las metas en algunos casos exageradamente ambiciosas por parte de la agencias (deficiencia en la planeación y diseño del plan de trabajo). Este porcentaje coincide con la gráfica de la derecha en cuanto al 17% de percepción de aumento de las actividades de gabinete y disminuido las horas efectivas de trabajo en campo y el 15% de tiempo de implementación escaso y cargas de trabajo excesivas; respuestas que reflejan los resultados del apartado 5.3

El 30% de la gráfica 5.9 correspondiente al mal desempeño de las instituciones participantes en el PESA y su falta de compromiso, puede asociarse con los resultados de la gráfica 5.10 que dan 11% de las limitaciones que el PESA-FAO enfrenta para alcanzar su objetivo final a la presencia de corrupción e intereses particulares de las instituciones responsables y al 6% de la falta de coordinación entre las instancias internas responsables de la ejecución, seguimiento y evaluación del PESA en Puebla. Analizando las respuestas de ambos gráficos puede observarse la falta de alineación de intereses entre instituciones y la mala percepción que se tiene de sus comportamientos y acciones.

Estas debilidades presentes en el PESA-FAO comprometen de manera directa el alcance de buenos resultados e impactos positivos reales a mediano y largo plazo en las familias participantes; cuando la estrategia es implementada en su nivel más básico que es la Unidad de Producción Familiar, en los niveles jerárquicos más altos de las instituciones participantes se llevaron a cabo consensos a medias y acuerdos deshonestos por parte de funcionarios de alto nivel; es muy seguro que las decisiones se vieron influenciadas por intereses políticos en los cuales la seguridad alimentaria y la mejor nutrición de las familias poblanas no tienen prioridad y no buscan solucionar el problema que enfrentan las 650 comunidades de alta y muy alta marginación que en el ejercicio 2015- 2016 participaron en el programa.

El 26% de la gráfica 5.9 correspondiente a recursos económicos escasos para la implementación del PESA-FAO, tiene que ver con comentarios emitidos por los entrevistados quienes consideran que la inversión que el programa realiza para la compra de activos productivos y/o construcción de infraestructura no es suficiente para resolver los problemas y necesidades presentes en las comunidades, correspondiente a la escasa inversión que desde hace varios años realiza el gobierno en el campo mexicano sobre todo en áreas de desarrollo rural de comunidades de alta y muy alta marginación.

Nuevamente puede apreciarse a través de la gráfica 5.10 que se perciben como enemigos del PESA-FAO a otros programas, el 13% de los entrevistados opinan que hay superposición de programas en las actividades, muchas veces con objetivos que carecen de congruencia entre ellos y que pueden ir en contra de los principios mismos del programa que les ha sido encomendado implementar.

### **5.5 Capacitación técnico metodológica dentro de las ADR en el estado de Puebla**

Se solicitó a los entrevistados proporcionaran información acerca de sus experiencias de capacitación dentro de la ADR a la cual pertenecían durante el periodo correspondiente a enero 2015- enero 2016; con la finalidad de conocer si tal y como lo dice el Manual Operativo de ADR, las mismas capacitan a su personal y si además ofrecen otras oportunidades de crecimiento profesional y personal a los facilitadores; los resultados encontrados son los siguientes:

Tabla. 5.1 Porcentaje de cursos internos y externos atendidos por parte de los facilitadores y apoyo económico por parte de la ADR.

Número de Cursos FAO atendidos en 2015	Porcentaje	Número de Cursos Externos atendidos en 2015	Porcentaje	Financiamiento Cursos FAO 2015	
0	11%	0	19%	Personal	21%
1	9%	1	28%	ADR	60%
2	15%	2	36%	Mixto	19%
3	11%	3	0%	<b>Financiamiento Cursos Externos 2015</b>	
4	9%	4	11%		
5	28%	5	4%	Personal	32%
6	0%	6	0%	ADR	34%
7	2%	7	0%	Mixto	34%
8	4%	8	0%		
9 a 12	13%	9 a 12	2%		

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas (Octubre, 2016)

Como puede observarse en la tabla 5.1, el 40% de los entrevistados acuden a los cursos de capacitación organizados por parte de la UTN-FAO con recursos propios o sólo con un porcentaje de apoyo de la ADR; esto a pesar de que es obligación de la ADR facilitar los medios para la actualización de su personal tal y como se indica en el Manual de Operativo de las ADR 2016 en donde se dice textualmente que *“Con el pago del servicio la ADR se obliga a aplicar el 70% del monto del contrato a los costos directos a la operación del PESA-FAO, motivo del presente contrato, por lo que deberá cubrir honorarios, gastos de movilización, uso de equipos y consumibles para el trabajo que presta al Gobierno del Estado correspondiente, así como la presentación de sus informes y cualquier otra obligación en que pueda incurrir”*; para el caso específico de Puebla este 70% corresponde a \$1,400,000 M.N (Un millón cuatrocientos mil pesos 00/100) por ADR los cuales tenían como finalidad absorber los gastos de capacitación de su personal, al menos para el caso de las capacitaciones de carácter obligatorio de la UTN.

Solamente el 34% de los entrevistados manifestó que recibió capacitación externa a la proporcionada por el PESA-FAO con apoyo económico de la ADR a la cual pertenece; al menos para el caso de las 17 ADR participantes en este estudio, la capacitación y profesionalización de su personal no parece ser una prioridad, sino más bien lo es la obtención de utilidades.

## 5.6 Contribución del PESA-FAO a los objetivos personales y profesionales del personal de las ADR

Se solicitó a los participantes comentaran cuánto y cómo el participar como facilitador o coordinador de campo en el programa PESA-FAO a través de una Agencia de Desarrollo Rural ha contribuido o no a sus objetivos de crecimiento profesional a mediano y largo plazo, e igualmente, cuánto y cómo ha contribuido o no a sus objetivos personales/familiares/de pareja; esto debido a la información obtenida de las largas jornadas de trabajo a las que se ven sometidos, las pocas prestaciones, la inseguridad laboral, las largas distancias que tienen que recorrer para llegar a las comunidades de atención y los pocos días de descanso otorgados.

Las respuestas fueron agrupadas para poder realizar los cálculos correspondientes, encontrado lo siguiente:

Gráfica 5.11 Contribución del PESA a los objetivos profesionales del personal de las ADR PESA



Gráfica 5.12 Contribución del PESA a los objetivos personales de los facilitadores de las ADR PESA



Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas (Octubre, 2016)

Como puede observarse en la gráfica 5.11, a nivel profesional en los objetivos a mediano y largo plazo, trabajar en el PESA-FAO contribuye al alcance de los mismos y sólo al 4% de los entrevistados desempeñar esta labor afectó sus planes profesionales.

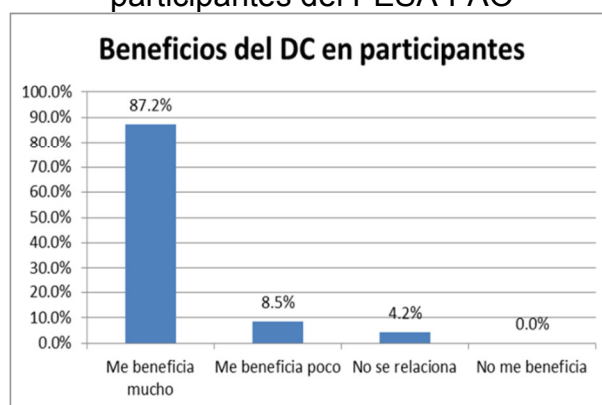
Sin embargo, para los objetivos personales/familiares y de pareja, los resultados son poco alentadores; en la gráfica 5.12, al menos al 21% de los entrevistados reportan que el trabajo en PESA-FAO afectó de manera significativa sus relaciones con la familia y en muchos casos en las entrevistas proporcionaron información sobre divorcios, separaciones con sus hijos, ansiedad, problemas graves de salud, trastornos

alimenticios y del sueño; mismos que afectan su rendimiento en el trabajo y pueden contribuir a la rotación del personal dentro de la ADR. En cuanto al 43% que manifestó que su trabajo en el PESA-FAO ha contribuido poco a sus relaciones personales se identificaron personas de entre 23 a 35 años de estado civil soltero quienes afirmaron tener dificultades para tener relaciones estables con sus parejas debido a su trabajo, frecuentar poco a sus padres y hermanos y tener un ingreso económico que no es suficiente para establecer un hogar además de tener intención de conseguir otro empleo con un mejor salario y días de descanso.

### 5.7 Alineación de intereses de los facilitadores con el Desarrollo de Capacidades

Después de conocer en un contexto personal como ha beneficiado o no el PESA-FAO al personal de la ADR, se interrogó a los participantes acerca de cuánto les beneficia o no que las familias que atienden en campo desarrollen capacidades mediante la participación en el programa, encontrado lo siguiente:

Gráfica 5.13 Beneficios para el facilitador del desarrollo de capacidades en las familias participantes del PESA-FAO



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Como puede observarse en la gráfica 5.13, casi el 90% de los participantes expresaron que el desarrollo de capacidades en las familias que atienden como facilitadores o coordinadores del campo les “beneficia mucho”, al preguntarles el porqué de dicha respuesta; la mayoría hizo referencia al proceso de evaluación que se lleva a cabo trimestralmente en campo por parte de la Instancia de Evaluación de la SAGARPA; en donde el indicador de desarrollo de capacidades debe ser de al menos el 70% en la

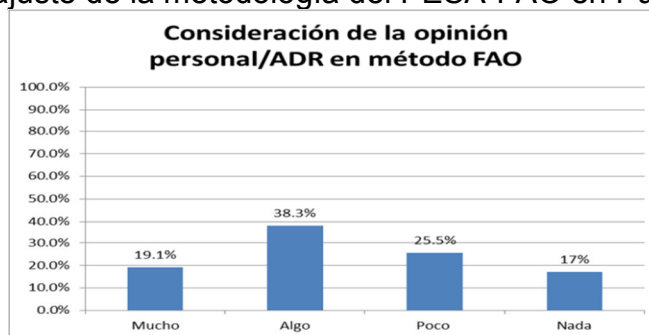
población encuestada, para obtener un resultado satisfactorio en la evaluación y obtener posteriormente un dictamen satisfactorio que sirve para su recontractación.

En ningún caso los participantes hicieron referencia al alcance del objetivo final del PESA-FAO o los cambios positivos que se pueden generar en las comunidades a través de una mejor alimentación por parte de sus integrantes; es decir; el beneficio está en función del cumplimiento de un indicador de la evaluación y no en función del impacto real, es decir su preocupación se centra únicamente en la evaluación; lo cual; no necesariamente es negativo, más bien, deja entrever que las actividades que las ADR implementen en campo con las familias involucradas tendrán fines de sobrevivencia de la organización y no de resolución de la problemática social; una situación que ocurre no sólo en este programa si no en muchos y que es un común denominador de sociedades en donde el trabajo es precario y las oportunidades de desarrollo son limitadas.

### **5.8 Participación de los facilitadores y ADR en la adaptación y mejoramiento del PESA-FAO**

Al ser el PESA-FAO una política pública, en teoría la planeación debe ser participativa y se debe buscar que poco a poco las decisiones dejen de ser verticales para llevarlas a planos horizontales en donde los actores con mayor experiencia teórica y práctica jueguen un papel fundamental; se cuestionó a los participantes en qué medida es considerada su opinión o la de su ADR en el diseño o ajustes metodológicos que generalmente tiene el programa a lo largo del año; esto debido a que en el año 2015 fue un tema recurrente el “ajuste metodológico del PESA-FAO” sobre todo en la parte de Evaluación Comunitaria Participativa, el Proceso Educativo y el Proceso de Planeación; las respuestas encontradas se presentan en el siguiente gráfico:

Gráfica 5.14 Nivel en el cuál se consideran las sugerencias del personal de las ADR en el ajuste de la metodología del PESA-FAO en Puebla

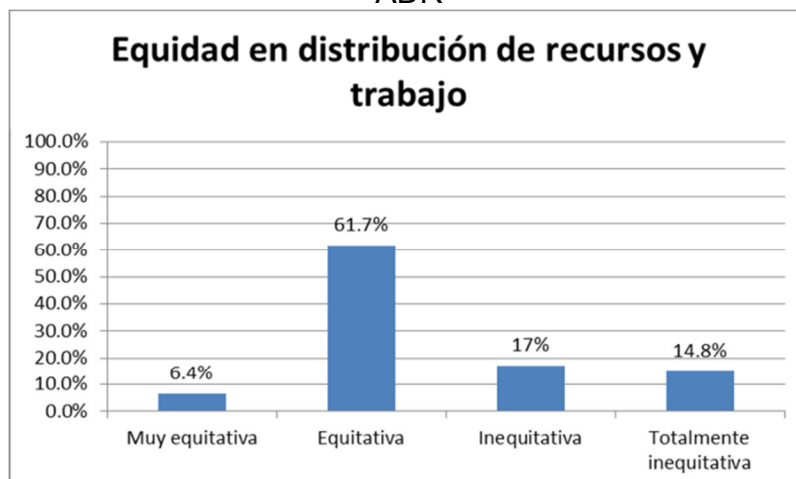


Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Se observa en la gráfica 5.14 que al menos el 42% de los entrevistados considera que su opinión no ha sido considerada para el diseño, re-diseño o ajustes que sufre el PESA-FAO a lo largo del ejercicio fiscal y en general a lo largo del tiempo que el programa se encuentra presente en el estado de Puebla; en varios casos los entrevistados manifestaron que varios procesos metodológicos no se ajustan a las condiciones socio económicas y culturales de las zonas donde trabajan; son repetitivos y podrían ser simplificados o cambiados por otros métodos; el PESA-FAO al tener como centro de acción un tema tan sensible como lo es la alimentación debe dar un peso importante a la retroalimentación del personal que se encuentra trabajando en las comunidades rurales, con las personas que en su día a día tienen dificultades para alimentarse; sin embargo, al menos en esta investigación no se observó este ejercicio de reflexión y por tanto no hay evidencia de que exista una retroalimentación que puede ayudar a detectar fallas en el diseño del programa y corregirlas. De igual manera comentaron que en el año 2015 el seguimiento en campo del personal de la UTN-FAO no ha tenido el peso ni la frecuencia de los años anteriores, al igual se hizo evidente una falta total de coordinación entre las exigencias de la SDRSOT, la SAGARPA y el evaluador correspondiente; reflejando así la información asimétrica que existe al interno del PESA-FAO, al menos en Puebla.

Debido a que la entrevista tuvo mayor número de participantes que se desempeñan como facilitadores de campo, se les pidió que comentaran abiertamente su opinión en cuánto a la distribución de recursos económicos y cargas de trabajo en su ADR; considerando a todos el personal sin olvidar por supuesto al representante legal; los comentarios fueron los siguientes:

Gráfica 5.15 Equidad salarial y de distribución de cargas de trabajo al interior de las ADR



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

Se observa en la gráfica 5. 15 que el 61% de los entrevistados consideran equitativa la distribución de los recursos económicos y cargas de trabajo entre los facilitadores, la coordinación y la representación legal de la ADR donde se desempeñan; sin embargo, al solicitarles información específica sobre su conocimiento respecto al salario que recibe su coordinador de campo o su representante legal, sólo los 9 Coordinadores de campo contaban con esta información, y ninguno de los 38 facilitadores pudo informar sobre el monto de recursos económicos a su ADR al inicio del contrato ni el salario percibido por su representante legal, ni el salario que deben recibir de acuerdo a las reglas de operación vigentes.

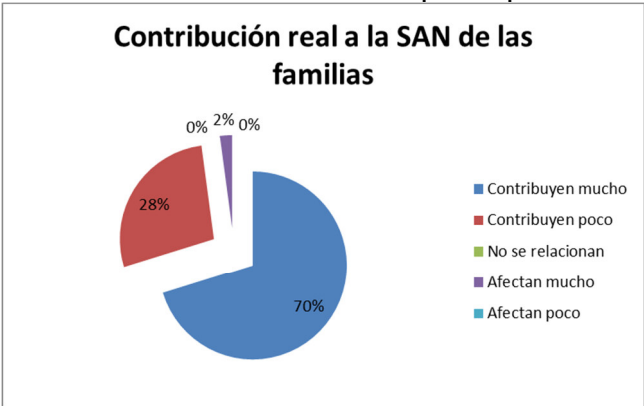
Ante esta situación se solicitó a los participantes de manera voluntaria informar sobre su sueldo mensual descontando cualquier tipo de impuesto, gastos de traslado para acudir a sus comunidades de atención o cursos, uniformes en caso de existir, entre otros; a lo cual sólo algunos de ellos aceptaron responder; la mayoría de los facilitadores reciben un salario mensual entre \$6000.00 M.N y \$10000.00 M. N pesos mexicanos, sin derecho a seguro social u otro tipo de prestaciones como aguinaldo; en cuanto a los coordinadores las cifras oscilan entre los \$12000.00 M.N a \$15000. 00 M.N pesos mexicanos; en ambos casos, y sobre todo en los facilitadores muy por debajo de lo establecido en las Reglas de Operación de SAGARPA que indican percepciones de \$15000.00 M.N para los facilitadores de las ADR a nivel nacional. Una característica de la Agencia de Desarrollo Rural es ser una organización preferentemente sin fines de lucro, sin embargo al contar con un monto de \$2,000,000.00 M.N (Dos millones de

pesos 0/00 M.N) para gastos de operación del ejercicio 2015- 2016 no existe una razón de peso (al menos económica) por la cual los facilitadores tengan un salario tan bajo, al menos que en la realidad el monto mencionado en las líneas precedente tenga otro fin de carácter mucho más lucrativo por parte de los socios administradores y representantes legales de las ADR. Esto demuestra en gran medida el fin de lucro de las ADR y no intenciones de contribuir a los propósitos formales del PESA-FAO.

Al considerar las cargas de trabajo de un facilitador que debe atender en promedio 100 familias en comunidades de alta y muy alta marginación con condiciones orográficas altamente complicadas; no se puede realizar una comparación objetiva contra el trabajo de los representantes legales de la ADR que sólo en contados casos participan de manera activa con la agencia y en su mayoría habitan en la ciudad de Puebla y atienden sólo a las reuniones convocadas por las autoridades de la SAGARPA o la SDR, sin conocer realmente los problemas que diariamente enfrenta el personal en campo al interior del estado de Puebla.

Por la tendencia de la información respecto al beneficio que puede darle al personal de la ADR el desarrollo de capacidades en los beneficiarios el programa, los problemas al interno y al externo que enfrentan los facilitadores y los ajustes metodológicos que sobre todo en el 2015 tuvo el PESA-FAO; se elaboró la siguiente pregunta que fue contestada por todos los participantes, ¿Cómo consideras que el cumplir con todos los procesos metodológicos del PESA-FAO contribuye realmente a la Seguridad Alimentaria y Nutrición de los beneficiarios a largo plazo, es decir, de cinco años en adelante?; las respuestas encontradas son las siguientes:

Gráfica 5.16 Contribución del PESA-FAO para resolver el problema de la inseguridad alimentaria en las familias participantes



Fuente: Elaboración propia con datos de la muestra (Octubre, 2016)

En el gráfico 5.16 se observa que el 70% considera que la metodología del PESA-FAO, puede realmente contribuir a la Seguridad Alimentaria y Nutricional de las familias participantes, sin embargo, varios de los entrevistados mencionaron que si los programas asistencialistas continúan otorgándose en las zonas donde se encuentra el PESA-FAO, muchas familias pueden perder el interés en los proyectos productivos, debido a que les resulta más cómodo y fácil esperar las transferencias económicas que les proporciona el gobierno.

Sin embargo, en el capítulo anterior las respuestas por parte de las familias difieren de manera importante con lo expresado por los facilitadores y coordinadores de campo; los datos muestran que sólo el 11% de las 136 familias encuestadas reportan beneficios importantes en su alimentación cotidiana después de seis años de su participación activa en PESA-FAO y poco más del 20% aún no observa cambio alguno en la seguridad alimentaria y nutricional de su familia y apenas el 26% de las familias ha visto algún cambio en la cantidad y sobre todo la calidad de los alimentos que diariamente consumen. La percepción tan distinta de la realidad en la arena pública de esta política debe ser un punto de inflexión para todos los participantes, de otra manera, los resultados no alcanzarán para resolver el problema en cuestión.

Se identifica una diferencia sustancial entre las repuestas de ambos grupos muestra, a pesar de ser ambos indicadores de carácter cualitativo, lo cual puede indicar que el PESA-FAO en la mayoría de los casos funciona como un programa de transferencia de activos productivos con un nivel de desarrollo de capacidades que no es el suficiente para resolver el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional de más de 15000 familias en el estado de Puebla. A largo plazo, si el programa por alguna razón desapareciera (como ya sucedió en más de diez municipios poblanos en el 2014) el riesgo latente de ver comprometida la correcta alimentación de las familias queda intacto y a consecuencia del cambio climático, el alza en los costos de los alimentos, la desaceleración económica y las conflictos sociales y económicos, el problema central que el PESA-FAO buscó por años resolver, no queda resuelto e incluso se podría agudizar.

## 5.9 Comentarios finales por parte de los participantes acerca del PESA-FAO en el estado de Puebla

Como conclusión se solicitó a los participantes (sólo aquellos que quisieran) que mencionaran un aspecto que debería cambiar en el PESA-FAO en el estado de Puebla para que el programa pudiera cumplir con su objetivo principal; en su defecto, algún comentario adicional sobre el PESA-FAO en su región de trabajo o en Puebla; algunas de las respuestas más interesantes se citan textualmente a continuación y sólo para los casos de entrevistados que indicaron verbalmente no tener inconveniente se da a conocer su nombre y ADR.

- *“Se debería cambiar las tantas actividades de gabinete porque quitan tiempo en las actividades de campo”* (Facilitador, TATOKANIJ).
- *“Tener autonomía, no estar a la orden de los políticos que ensucian todo lo bueno que tiene el programa. La estrategia me parece eficiente y trabaja en el desarrollo completo de personas y comunidades; pero es demasiado trabajo para cumplir con requerimientos de todos (SAGARPA, SDR, IE), todos ellos tienen necesidades e intereses diferentes, los equipos ya no dan para operar esta estrategia que ha crecido demasiado”* (Gino Molina, BGM).
- *“Cambiar el favoritismo de otras agencias dado por el sistema político”* (Antonio Guzmán, BGM).
- *“Que las diferentes dependencias de gobierno que intervienen en el PESA tomaran decisiones concretas y precisas, esto evitaría muchos retrasos en los diferentes procesos del PESA”* (Reyes Francisco, BGM).
- *“No mezclarse con aspectos políticos ya que estos son quienes entorpecen los objetivos y rompen los ciclos con los productores”* (Julio Moreno, BGM).
- *“El proceso de evaluación es confuso y no está diseñado de acuerdo al proceso metodológico que comienza a ser confuso y obsoleto. Existen procesos metodológicos que ya están de más, desgastan a las ADR y a las familias, y en campo no generan mayores resultados. Considero que como técnico y ADR hemos aportado aspectos importantes al método, ya que hemos sido piloto para Procesos Educativos de Nutrición y Ahorro, no obstante, quienes elaboran el método no hacen reconocimiento ni dan los créditos debidos a la ADR por sus*

*aportaciones, o al menos no lo hacen explícito, por tanto, desconozco hasta dónde podemos decir que sí hemos aportado” (Cándida Ginez, SURCOS).*

- *“Creo que se debería analizar una ficha inicial para todas y cada uno de los habitantes de las comunidades y que las brigadas multidisciplinarias no cubran 5 comunidades, sino productores de acuerdo a su especialidad” (Juan Espidio, SIHUA).*
- *“La evaluación, esta debería ser mediante un modelo de innovación” (César Calderón, FOTRAM).*
- *“Seleccionar a las ADR con un criterio técnico y de experiencia en el desarrollo rural” (Coordinador de campo, TRYSAC).*
- *“Cobertura; actualmente responde a la política, no al método; conceptos de apoyo en dinero relevantes para la estrategia de la ADR's” (Facilitador, MEXTLALI).*
- *“Más control sobre la distribución económica para las ADR, los salarios son bajos y por lo tanto, el facilitador no es eficiente en su labor. No competir con otras dependencias, pertenecer sólo a una dependencia; no involucrarse en eventos ajenos al desarrollo de capacidades, ni gestión de proyectos, disminuir procesos de desarrollo (Facilitador, SIGLO XXI).*
- *“El reconocimiento de la labor del facilitador, un pago más justo y que tenga lo básico para desempeñarse, que se vigile el cumplimiento de estos beneficios. En Puebla se discrimina al facilitador y se ha desarrollado un cacicazgo con los representantes de las ADR” (Coordinador de campo, UPA).*
- *“Los compromisos de poder y políticos que se tienen con algunos grupos, y el desvío de recursos que se hacen por parte de los representantes legales de las ADR que son solapados por el gobierno estatal afectando que el recurso no llegue a los beneficiarios y que los facilitadores no se les dé un trato adecuado y pagando lo que los representantes quieren sin dar viáticos y recurso que ya viene etiquetado. Además, cuando se hace la selección de agencias cuando se abre ventanilla para ingresar solicitud, los lugares ya están dados por compromisos políticos y sólo se hace ese proceso desechando las demás propuestas aunque tengan un mejor proyecto” (Facilitador, AAYAC).*

- *“Las ADR ahora sólo cumplen con compromisos políticos que quieren los gobiernos estatal o nacional, no dejan actuar a las ADR con verdadera libertad de decisión y favorecen a algunos representantes legales. No involucrar a las ADR en actividades políticas ajenas al PESA”* (Juan Ramos, SIERRA NORTE).
- *“Deberían ser equitativos en el pago de honorarios para los facilitadores quienes realmente trabajan en campo y quienes trabajan en cualquier circunstancia; además de aumentar el tiempo para poder aplicar el desarrollo de capacidades y la metodología PESA”* (Facilitador, TATOKANIJ).
- *“Todos los actores inmersos en el o los procesos de desarrollo y/o conocimiento, se coordinen institucionalmente, para evitar repetir trabajos y re-procesos, con el propósito de mejorar la eficiencia y eficacia de los programas”* (Gerardo Félix, BGM).
- *“El PESA busca que la gente sea autosuficiente, sin embargo, mientras sigan los programas asistenciales donde les dan dinero en efectivo, seguirá costando mucho trabajo lograr los objetivos”* (Osvaldo Zamora, TRYSAC).
- *“Otro aspecto importante es sobre la cobertura de atención, y la ideología de las instituciones, mencionan que hay que apoyar a los más pobres en una localidad, pero algo es seguro, que la mayoría de ellos tuvieron las mismas oportunidades, pero no las aprovechan por el paternalismo. Entre menos participantes, es más fácil encontrar a los líderes dispuestos a superar retos, y no necesitamos esperar a los que no quieren trabajar y que nos retrasen el desarrollo rural”* (Ezequiel García, MEXTLALI).
- *“El programa PESA-FAO es un programa noble aunque muy mal focalizado; la mentalidad el pequeño productor no ha cambiado y no se ve un verdadero desarrollo rural. Buena encuesta, no me vayan a evidenciar con mi ADR porque si no, no me contratan”* (Facilitador).

Los comentarios anteriores muestran la necesidad de hacer importantes ajustes en el PESA-FAO, al menos en el estado de Puebla; hay una queja constante por la injerencia de intereses políticos de las instituciones que obstaculizan no sólo el trabajo de los equipos de la ADR, también los desaniman a seguir adelante en este proyecto al dar cargas excesivas de trabajo y salarios insuficientes para satisfacer las necesidades de vida de los facilitadores y coordinadores de campo.

La falta de coherencia entre políticas públicas y sociales que inciden en los mismos grupos objetivo es una constante en las zonas marginadas del estado de Puebla y del país, y a pesar de que ambas llevan a cabo las actividades y procesos planeados con antelación, no significa que sus impactos serán positivos ni mucho menos resolverán los problemas públicos que afectan a las poblaciones con mayor vulnerabilidad.

Con base en los resultados encontrados en las entrevistas realizadas al personal de las ADR; se observa que son principalmente los factores políticos los que inciden de manera más negativa y limitan al PESA-FAO en el estado de Puebla para alcanzar su objetivo general; la falta de acuerdos y coordinación entre las instituciones participantes y la búsqueda de sus propios intereses se han convertido en el segundo factor que desde el interior del programa obstaculiza el poder alcanzar mejores resultados; posteriormente las propias familias participantes que prefieren los programas asistenciales en los que pueden recibir apoyos económicos con menos requisitos que los impuestos por el PESA-FAO aunado a la poca experiencia de la mayoría de los facilitadores tanto en la metodología del programa como en el desarrollo rural representan el tercer factor que da respuesta a los resultados deficientes en ambos ejercicios de investigación de campo y por último factores administrativos como exceso de formatos, la falta de congruencia entre planes y acciones, requerimientos obsoletos y ambigüedad en los instrumentos de evaluación explican las distintas problemáticas y fallas del PESA-FAO en el estado de Puebla; problemática que es ampliamente considerada en el Neo Institucionalismo, y no así en el Marco Lógico de actuación con el cual fue concebido el PESA-FAO, que a pesar de enumerar los pasos y procesos a seguir a través de una secuencia lógica, no incluyó las reglas informales, el juego sucio entre los actores, los incentivos perversos, los frecuentes casos de información asimétrica y sobre todo la realidad del campo mexicano.

## **CAPÍTULO VI.**

### **DIAGNÓSTICO MULTIDIMENSIONAL DEL PESA-FAO**

Con todos los elementos que contempla formalmente el PESA-FAO, y que se han esbozado aquí de manera sintética, se podría decir que este programa tiene un diseño prácticamente perfecto; sin embargo, los limitados impactos que se observan en la práctica a través del análisis estadístico de las entrevistas realizadas a participantes activos del programa, muestran que existen otros elementos, más allá de la dimensión formal que contempla el aspecto administrativo, los cuales pueden explicar el porqué, después de incrementos constantes en los recursos económicos de este programa, las familias beneficiarias no logran los propósitos fundamentales de esta política, los cuales son la seguridad alimentaria y nutricional a través del desarrollo de conocimientos, capacidades y organización.

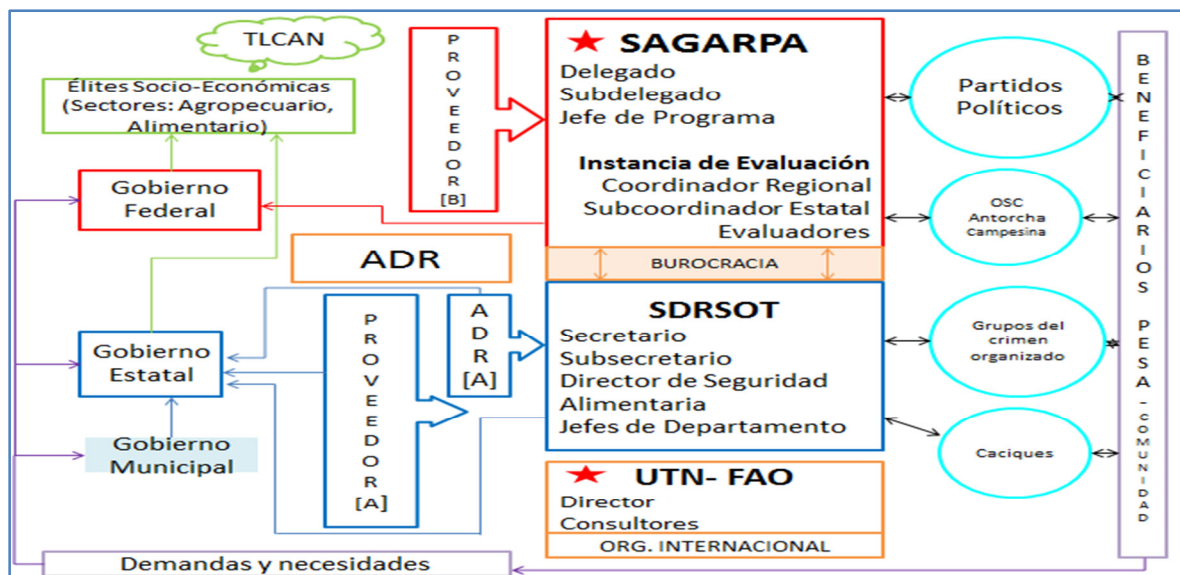
Para conocer a profundidad y de manera crítica las deficiencias del PESA-FAO en el estado de Puebla, se decidió analizar cuatro dimensiones, política, administrativa, institucional y humana; así como sus entramadas interrelaciones. A continuación se presentan los resultados de dicho diagnóstico y por último un apartado sobre la relación entre las cuatro dimensiones estudiadas.

#### **6.1 Dimensión política dentro del PESA-FAO**

Además de ser un programa gubernamental, el PESA-FAO es una política pública debido a que se involucran actores de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y ciudadanos de más de 69 municipios del estado de Puebla, conjugando en su actuación aspectos humanos, sociales, institucionales, políticos y técnico-administrativos. Su propósito formal es mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de más de diez mil personas en Puebla, sin embargo los intereses de los diversos actores involucrados normalmente no coinciden con el propósito formal y es prácticamente imposible borrarlos o exterminarlos.

En la gráfica 6.1 se observa de manera esquemática la conformación de la Arena Pública del PESA-FAO en Puebla. Las relaciones entre sus principales actores se describirán de manera particular en cada una de las secciones de este capítulo.

Gráfico 6.1 Arena Pública del PESA-FAO en el estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia, julio 2015

Para el particular caso de Puebla encontramos actores con intereses divergentes, contrarios y en ciertos casos hasta complementarios en algunos temas. Entre los actores políticos principales se encuentra el Gobierno del Estado, el cual no contempla como eje central el impulso al campo poblano atendiendo a la raíz de sus problemas, por tanto, el PESA-FAO ha representado sólo una forma más de ejercer control social y político en comunidades donde busca crear capital político con la finalidad de conseguir votos en las elecciones a favor del partido en turno.

Destacan también los grupos de presión, en este caso se detectaron cuatro de ellos, presentes en diversas microrregiones; su actividad principal de carácter político se describe a continuación:

- Partidos Políticos: Estas fuerzas políticas se disputan el poder y por tanto la influencia en la toma de decisiones sobre políticas y programas gubernamentales. Aprovechan cualquier escenario para generar capital político. Dado que los partidos del gobierno federal y estatal son diferentes, presionan a sus funcionarios para tomar decisiones que favorezcan a las fuerzas políticas a las que pertenecen. Su interés es entonces de tipo político y no el interés formal del PESA-FAO.

- Antorcha Campesina: Grupo civil organizado, que para el caso del PESA-FAO ha intentado tener injerencia en las personas que pueden ser o no beneficiarias, de

acuerdo a los criterios que ellos determinan, permiten o no la entrada de comunidades bajo ciertas concesiones y regalías.

-Grupos del Crimen Organizado: Al norte y sur del estado de Puebla la concentración de estos grupos hace difícil la operatividad del Proyecto por seguridad de los propios facilitadores, de los beneficiarios y de los activos que tienen que ser repartidos en el proceso de puesta en marcha. Muchos de estos grupos controlan las carreteras de acceso y tienen casas de seguridad o centros de operación en las comunidades más alejadas. En muchas ocasiones las ADR han sido amedrentadas para no entrar a ciertas comunidades puesto que pueden presenciar actos ilegales y denunciar a las autoridades, en otros casos, se han detectado desviaciones por parte de los beneficiarios en el objetivo de los proyectos, como lo es el cultivo de marihuana en invernaderos.

-Caciques: Presentes sobre todo en la zona de Sierra Negra y Norte son dueños de la mayor parte de las tierras de cultivo y emplean a los pobladores de la zona como jornaleros, pagándoles un salario ínfimo; en su defecto, rentan las tierras de cultivo a “medias” es decir, la mitad de la cosecha corresponde al dueño del terreno, en los casos más extremos las rentas se hacen “1 a 3” en donde más del 60% de la cosecha se entrega al “patrón”. Son los caciques de los pueblos quienes deciden las acciones que pueden o no llevarse a cabo, los programas en que los campesinos pueden participar y cómo. En el caso del PESA-FAO se han tenido conflictos con algunos de ellos en el municipio de San Felipe Tepatlán, al no permitir que los pobladores participen en el proyecto, e impedir que en sus parcelas se lleven a cabo validaciones técnicas y por obstaculizar a los facilitadores. A este grupo no le favorece el desarrollo de capacidades en las personas puesto que ello limitaría su influencia para someterlas al trabajo forzado y mal pagado en sus parcelas.

De igual forma, es interesante conocer que diputados poblanos y otros personajes de la política poblana actual, pertenecientes a una coalición extraña entre partidos de derecha y supuesta izquierda; son los dueños reales de varias ADR que actualmente operan en el estado. De esta forma en el proceso de selección de las ADR los funcionarios de alguna forma son juez y parte.

Según las entrevistas realizadas y la investigación en artículos periodísticos, muchas agencias son negocios de “amigos” o “conocidos” de funcionarios públicos, como en el caso de la agencia que opera en el municipio de Ixtacamaxtitlán, “*Unión de Productores Agrícolas Comprometidos con Puebla A.C.*”, una agencia señalada por realizar trabajo de carácter político de la que la representante legal es familiar de un diputado poblano y que aparece como agencia “elegible” desde el año 2011; otro caso es la agencia que opera en los municipios de Tlaxco y Tlacuilotepec “*Fomento a la Tradición Mexicana A.C.*”, una agencia igualmente señalada por llevar a cabo trabajo de carácter político, con deficientes resultados en campo y que ha contratado a facilitadores de una agencia “hermana” que fue suspendida del PESA-FAO en el ejercicio 2014- 2015; de la que la representante legal es una persona muy allegada al secretario de la SDRSOT y otros funcionarios de alto nivel del Gobierno del Estado, además de ser socia mayoritaria de una de las empresas proveedoras de servicios y materiales del PESA-FAO. Está además el famoso caso de la ADR “*Generación del Milenio para el Progreso de la Mixteca Poblana*”, que opera en la zona de Jolalpan, la cual tiene como verdadero dueño al presidente municipal del municipio de Chiautla de Tapia, perteneciente a la coalición Compromiso por Puebla, quien fue Coordinador de campo de la ADR hasta el 2013 y en su momento fue señalado por usar recursos públicos del PESA para financiar su campaña (Corona Rivera, 2012).

A través de entrevistas realizadas a varios servidores públicos de la SAGARPA, se ha obtenido información de la problemática que representan las ADR, las cuales son elegidas de manera unilateral y en otros casos son reemplazadas por agencias “hermanas”, las cuales tienen la misma junta de socios y sólo cambian el nombre, el coordinador en campo y los facilitadores, pero que tienen como finalidad la promoción de un partido político o de una persona y la formación de promotores al voto.

Uno de los entrevistados durante la investigación ha sido el Subdelegado de Planeación Rural, Lic. Miguel Alcántara Silva; en la delegación de la SAGARPA en Puebla; quien con respecto a lo citado en el párrafo anterior informó lo siguiente:

Investigador: Como Subdelegado y encargado directo del PESA-FAO en la delegación de la SAGARPA en Puebla, ¿Cuál es su opinión sobre la implementación del programa?

*Subdelegado: El PESA-FAO es un programa muy noble de la SAGARPA, sin embargo el gobierno del Estado quiere controlarlo para beneficiar a sus aliados, nosotros somos la instancia normativa y estamos dispuestos a trabajar con todos, mientras estemos dentro de las reglas de operación y lineamientos.*

*La evaluación presenta serias deficiencias tanto del instrumento como en su aplicación, el equipo de evaluación que tenemos es bueno, pero necesita de manera urgente ciertos cambios sobre todo en la subcoordinación de la IE.*

*En síntesis el PESA-FAO podría ser mejor en el estado si la SAGARPA fuera igualmente la instancia ejecutora, sería menos burocrático, más eficiente y los recursos económicos serían mejor aplicados, el Gobierno del Estado está politizando el programa (Alcántara, Marzo 2016).*

Se buscó la opinión de otro funcionario de la SAGARPA con la finalidad de contar con más información, se entrevistó entonces al Jefe del Programa de Planeación Rural, Ing. Daniel Flores Meza, quien comentó con el investigador lo siguiente:

Investigador: ¿Para usted, qué ha significado a lo largo de más de diez años el proceso de implementación y ejecución del PESA-FAO en varias comunidades rurales del estado de Puebla?

*Jefe de Programa: El PESA-FAO no sirve para nada, debe desaparecer; es sólo fuga de dinero, una pérdida de tiempo, es un negocio de los representantes legales y de los verdaderos dueños de las agencias. El Gobierno del Estado utiliza el programa para promover a su partido y hacer campaña. En SAGARPA tampoco hay interés verdadero de mejorar las cosas; espero que algún día desde las oficinas centrales de la SAGARPA decidan cambiar el programa por otro que de verdad haga producir al agro mexicano.*

*Si hablamos además de la evaluación, los evaluadores no tienen los conocimientos técnicos adecuados, no pueden evaluar si verdaderamente los proyectos funcionan porque ellos (los evaluadores) jamás han operado un proyecto productivo de verdad; se nota que ya tienen alianzas con las ADR; por eso siguen después de tantos años varias*

*agencias que no trabajan, que sólo se roban el dinero y que ahora son operadores políticos del Gobierno del Estado.*

*El gobierno del estado a través de la Dirección de Seguridad Alimentaria de la SDRSOT solapa a las ADR y les permite hacer lo que quieran, otra razón de peso para que las cosas en PESA-FAO no funcionen (Flores, Marzo 2016).*

En este tenor, la selección de las ADR normalmente ha representado en Puebla uno de los mayores conflictos del PESA-FAO, lo cual se ha agudizado a partir del cambio de gobierno en 2011. El nuevo gobierno enfoca su trabajo hacia la homogenización del pensamiento y preferencias políticas, a favor de su partido-coalición, con la finalidad de ejercer un control más estricto con fines electorales futuros. De esta manera el poder contar con operadores políticos financiados con recursos públicos del PESA representa un incentivo que no es desaprovechado por los funcionarios y autoridades en turno.

Como instancia ejecutora del PESA-FAO, un actor clave en la selección, permanencia y operación de las ADR es el Director de Seguridad Alimentaria de la SDRSOT, Antrop. Daniel Meiners Mandujano, con quien se tuvo una larga entrevista; respecto a la polémica recurrente de las ADR en Puebla, comentó lo siguiente:

Investigador: ¿Cómo considera el desempeño de las ADR, de acuerdo al objetivo central de PESA su metodología, en el estado de Puebla?

*Director: Aquí en Puebla, la SAGARPA quiere fuera a las agencias, esto pasa porque sus funcionarios no entienden el programa y porque quieren poner a sus amigos a trabajar en las zonas donde el PRI tuvo el poder; como instancia normativa sólo saben poner obstáculos y entorpecer las actividades.*

*Muchas agencias han desarrollado proyectos de gran impacto en las regiones, han logrado muchos cambios en las personas, nosotros como instancia ejecutora estamos y estaremos siempre respaldando el trabajo de los compañeros de las ADR, es una labor que me encargó mi Secretario y lo haré mientras esté en esta oficina (Meiners, Julio 2016).*

En las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos tomadores de decisiones dentro del PESA en el estado de Puebla, tanto de la SDRSOT como de la SAGARPA,

se repite el patrón de considerar que el PESA-FAO no obtiene los resultados esperados o es ejecutado de manera incorrecta a causa de la participación de dos instituciones con filiaciones políticas distintas; se puede notar el deseo de control por parte de cada una de las instituciones, cada actor, quisiera controlar totalmente el PESA-FAO, porque las actividades del “otro” les estorban y no les permiten tomar decisiones de manera unilateral.

Dentro de este factor político, mantener el dominio total del programa es la tendencia natural de la clase política de controlar todos los asuntos públicos e imponer a los “otros” ya sean instituciones o ciudadanía las reglas del juego, mismas que no pueden ser cuestionadas. Más allá de la posibilidad de las ganancias ilícitas que funcionarios de ambas instituciones gubernamentales pueden haber tenido, el deseo de poder y mando les motiva a pensar que los problemas se centran en la presencia del otro actor y jamás al interior de ellos o de sus instituciones.

A partir de lo anterior, en la realidad, la selección de las ADR se convierte en una asignación de operadores políticos a lo largo y ancho del estado de Puebla, los cuales mediante “acciones” y “metodologías PESA-FAO”, se encargan de ganar votantes y controlar grupos contrarios a las políticas del Gobierno en turno, con una ventaja fundamental.

Muestra de ello, fue la elección de las ADR para el ejercicio 2014-2015, las cuales a pesar de sus marcadas deficiencias en las evaluaciones fueron contratadas nuevamente en beneficio de diputados panistas y empresarios simpatizantes de la coalición gobernante quienes aprovechan el deficiente entramado institucional de PESA-FAO para abonar a sus intereses particulares o de grupo, soslayando el interés oficial de coadyuvar al cambio social y a la mejora de las condiciones de vida de los pueblos beneficiarios.

Para conocer las implicaciones del proceso y debido a los años de años de experiencia en la Instancia de Evaluación en el PESA- FAO en Puebla, se solicitó una entrevista a la Subcoordinadora de la Instancia de Evaluación de la SAGARPA en Puebla, Mtra. Zadya Vargas Espíndola, quien respecto al proceso de Supervisión, Seguimiento y Evaluación de las ADR PESA-FAO comentó lo siguiente:

Investigador: Para usted, ¿Qué cambios se deben llevar a cabo en el proceso de evaluación del PESA-FAO en Puebla?

Subcoordinadora: Pienso que no sólo en la evaluación del PESA-FAO en Puebla, sino el esquema general de evaluación; empezando por la necesidad de entrarle a indicadores de resultados y de impactos, dado el tiempo que el programa tiene operando en el estado y en el país. Agrego la necesidad de desligar al evaluador de cualquier actor del GOP, por los conflictos de interés que se generan de manera inherente y, aunque suene incongruente viniendo de mi persona, desligar la evaluación al desempeño de las ADR.

I: Desde su punto de vista, ¿Realmente ha servido la evaluación de las ADR en Puebla para tomar decisiones por parte de las instancias normativa y ejecutora?

S: *No, no ha servido para la toma de decisiones, por varias razones: la desconfianza hacia el evaluador y el esquema general de evaluación; el nivel de protección del gobierno del estado hacia las ADR, más por asuntos político-económicos, que por aquellos netamente técnicos; la debilidad de la SAGARPA como ente normativo (asociada al perfil, falta de experiencia y de capacidad técnica de quien interviene en la toma de decisiones), así como la propia debilidad del diseñador del método. He observado poco interés de los actores del GOP para el análisis de información como base para la toma de decisiones; considero que esto se debe a las capacidades o mejor dicho, discapacidades de quienes pueden y deben tomar decisiones (Vargas, Octubre 2016).*

La investigación se complementó con la entrevista a uno de los principales actores en el tema de evaluación de las ADR PESA-FAO en el país, el Mtro. Josafat Contreras, ex Coordinador de Seguimiento y Evaluación en la Unidad Técnica Nacional de la FAO en México.

Investigador: Su trabajo en la UTN- FAO fue de alto impacto en muchos estados, ¿Qué rescata de todos esos años participando en el programa?

Coordinador: *Fueron poco más de diez años en el PESA; aprendí muchísimo, interactué con personas impresionantes, viajé por todo el país; tuve la oportunidad de conocer proyectos de éxito y otros definitivamente no tanto. Empecé mi carrera en el*

*PESA en el estado de Guerrero con un grupo de amigos que estaban interesados en el desarrollo rural, algunos de ellos siguen en PESA sobre todo en Puebla, después estuve por varios años en oficinas centrales como Coordinador de Seguimiento y Evaluación a nivel nacional, conocí muchos evaluadores muy comprometidos con su trabajo y también supe de otros que eran “amigos” de alguna autoridad y que no desempeñaban correctamente sus funciones. En cuanto a la evaluación del PESA, deben hacerse cambios de fondo para contar con información de mayor calidad, sistematizarla de una manera más fácil y tomar mejores decisiones, se requiere voluntad política para mejorar este gran programa.*

*A pesar de tener un trabajo en un organismo internacional (UTN-FAO) y contar un buen salario, hace un par de meses me cansé de los malos manejos de algunos directivos, al PESA lo dejé ir; sigo trabajando en FAO, pero ahora en otro país, en otros temas, aunque es muy difícil porque sólo sé hablar del PESA, pero ya no me interesa más lo que pasa ahí.*

I: Al hablar de malos manejos, para usted, ¿Cuáles son esos malos manejos y de qué manera influyen?

*C: La corrupción, la irresponsabilidad, la ignorancia, el oportunismo, el compadrazgo, lo de siempre; pero como comenté hace unos minutos, el PESA es un círculo cerrado en mi vida y no tengo interés por el momento en seguir hablando de él (Contreras, Noviembre 2016).*

A través de los comentarios y particulares observaciones de los actores clave entrevistados, se puede notar que la dimensión política dentro del PESA-FAO tiene una fuerte carga dentro de la toma de decisiones que afectan generalmente de manera negativa el diseño, la implementación y la evaluación del PESA-FAO al menos en el estado de Puebla.

Otro comportamiento repetitivo detectado, es el que señala que existen dos grupos de empresas proveedoras que para este estudio se han denominado: Nexos-SAGARPA y Nexos-SDRSOT. Las primeras son las que pertenecen a funcionario de la SAGARPA o tienen algún tipo de amistad con funcionarios de esta dependencia, quienes los benefician a través de la partida presupuestal que el PESA-FAO ha designado para la

adquisición de activos/servicios para proyectos productivos. Los precios de compra suelen ser más elevados que los del mercado y los productos son de mediana calidad. En el caso de las empresas proveedoras denominadas Nexos-SDRSOT son aquellas que tienen algún tipo de convenio no formal con la SDRSOT, el caso más particular es el de la empresa TRAMERSA (Transacciones en Mercados S.A.P.I de CV) de la cual pudo observarse de manera directa por parte del investigador, asigna precios de venta de servicios y productos dentro del PESA-FAO en Puebla en contubernio con la Dirección de Seguridad Alimentaria, además de contar con al menos otras cinco empresas proveedoras PESA-FAO con diferentes nombres (empresas presta nombres), siendo así la casa proveedora que más contratos de compra venta recibe desde hace varios años y por ende mayor cantidad de recursos económicos capta. Los dueños de esta gran empresa son personas allegadas a altos funcionarios públicos del gobierno del Estado, contribuyen con recursos económicos y humanos en campañas electorales; tienen precios elevados en los activos/servicios, mediana calidad en sus productos y suelen no cumplir en tiempo y forma los contratos de compra- venta. De esta manera, la proveeduría en el PESA-FAO se ha vuelto un negocio altamente rentable para ambos grupos de funcionarios, quienes se benefician directa o indirectamente de los recursos que para este rubro se destinan; esto a pesar de que las normas legales del PESA-FAO dictan claramente que las empresas de proveeduría deben ser especializadas en el sector agropecuario y de alimentación, con solvencia económica y sin ningún tipo de conflicto de intereses con actores del PESA-FAO.

Por último, se logró observar que algunas ocasiones los intereses privados y políticos de los representantes de más alto nivel de las instituciones influyen en el desarrollo del programa, pues buscan promocionar la imagen de su partido político como “benefactor” de las familias de las regiones PESA-FAO, además de determinar el tipo de activos que se entregarán en ciertos años, los cuales, cumplen una función más de marketing político que la atención a una necesidad de las familias productoras, como fue el caso de los silos para conservación de granos; los mismos tenían una capacidad de hasta 1100 kg de almacenamiento, cuando la producción de maíz por parte de los participantes en algunas ocasiones no sobrepasaba los 700 kg anuales y más recientemente la gestión de moto tractores para pequeños productores que cuentan con

terrenos de cultivo en zonas altamente accidentadas en donde el cultivo con maquinaria es básicamente imposible.

En las entrevistas a profundidad realizadas a los representantes legales de ADR del estado de Puebla, el 57% de ellos opina que existe mucho favoritismo por parte de las instancias de gobierno hacia algunas ADR y no perciben imparcialidad en la distribución de recursos económicos, en los gastos de operación, en la inversión para adquisición de activos y mucho menos en la distribución y construcción de Obras de Conservación de Agua y Suelo. Entre los comentarios destacados están los del representante legal de la ADR SPECH *“Agencias que tienen un desempeño deficiente aparecen como excelentes en sus evaluaciones y viceversa”* (José Miguel Rangel, junio 2016) y el representante legal de la ADR SIERRA NORTE *“Hay ADR que reciben mucho dinero para activos a pesar de no tener buenos resultados en campo”*(Aarón Molina, junio 2016); se debe resaltar que el primer comentario proviene de una de las agencias que mayor protección ha recibido por parte del Gobierno del Estado a pesar de los resultados deficientes en sus últimas dos evaluaciones y una rotación de más del 90% del personal en dos años. El segundo comentario emana de una de las ADR con más experiencia en el PESA-FAO a nivel estatal y nacional sin aparente protección política por parte de ninguna dependencia y con resultados exitosos en la comercialización y exportación de pimienta negra.

El 70% de los representantes legales que participaron en esta investigación concuerda que a partir de su experiencia es muy frecuente que en Puebla existen ADR que son propiedad de políticos o funcionarios públicos y que simulan ser despachos independientes; desviando los objetivos del programa y politizando las decisiones a favor de unos cuantos; proveyendo de información y canonjías a algunos actores y limitando el desarrollo de otros.

El favoritismo hacia algunas ADR que implica el posterior control de las mismas, campañas políticas encubiertas, tráfico de influencias, uso clientelar del programa y compromisos políticos que se “pagan” con “favores”, son una constante en el diario actuar del PESA-FAO en el estado de Puebla.

## **6. 2 Dimensión institucional**

Pese a que la parte formal del PESA-FAO establece la participación social de manera muy clara, debe señalarse que la observación permitió corroborar que los actores involucrados no participan siempre en la totalidad de las etapas de dicha política gubernamental, por lo tanto, se ha visto que la eficacia de la misma se ve mermada por que muchas veces las decisiones son verticales de arriba hacia abajo y no son acordes a la realidad social ni tampoco a las necesidades de los involucrados. Desde esta perspectiva y en sentido estricto, la necesaria participación activa del grupo beneficiado, en el diseño y ejecución del PESA-FAO, en realidad no sucede, por tanto, desde esta perspectiva no podría hablarse de una política pública como tal. A esto se le podría denominar “simulación” y se observó como una constante en la mayoría de los procesos del PESA-FAO.

Otro aspecto que pudo observarse claramente en campo y corroborarse a través de las entrevistas en profundidad es el hecho de que en realidad, los objetivos de los diversos actores, especialmente los funcionarios públicos, los representantes legales de las ADR, los técnicos facilitadores, e incluso los propios beneficiarios en muchos casos; no coinciden con los objetivos formales del PESA-FAO. Se pudo corroborar que a pesar de que el objetivo del PESA-FAO es incrementar la seguridad alimentaria y nutricional de las familias participantes, en la práctica los actores involucrados no están interesados en erradicar el problema de raíz sino en otro tipo de objetivos propios de su condición administrativa, su posición política o su necesidad económica.

Alguno de los objetivos reales que como política gubernamental tiene el PESA-FAO se derivan del interés del ejecutivo estatal relacionado con lograr cierta paz y/o estabilidad social, evitando conflictos graves en zonas que por su vulnerabilidad podrían convertirse en focos rojos, tal y como lo demuestra la historia del mundo rural en México; es decir, al momento de concebir esta política pública el propósito real no fue atacar el problema de la inseguridad alimentaria de raíz, sino hacer funcionar al PESA-FAO como un programa de contención de conflictos sociales, facilitando la gobernabilidad del país.

Sin embargo, el anterior es sólo un objetivo vinculado de manera muy indirecta con el PESA-FAO en Puebla. Lo que debe ser objeto de estudio son los intereses reales en general vinculados más directamente con esta política, los cuales son muy diversos e

incluso contradictorios. Debido a ello, fue necesario elaborar una tabla buscando resumirlos y organizarlos (ver cuadro 6.1).

En el cuadro 6.1 se presenta con el nombre de *“Intereses reales, relación agente principal e información asimétrica entre actores del PESA-FAO en Puebla”*. La tabla se relaciona con la conocida “Teoría de la Agencia”, en la cual puede observarse que el principal no percibe que el agente trabaja sobreponiendo su interés individual sobre el del principal debido a problemas de información asimétrica pues además de no recibir información suficiente, la misma no es clara y no permite realizar una evaluación objetiva y plena del trabajo que desempeñó el agente; para el caso específico del PESA-FAO, es clara la búsqueda de intereses particulares de cada actor y el control de masas que se pretende ejercer a través del programa.

Debido a la compleja trama de intereses particulares de los actores involucrados y de los procesos resultantes de la interacción de los mismos con las disposiciones formales del PESA-FAO, este programa suele generar resultados e impactos que no coinciden con lo esperado. Asimismo, suele recibir también críticas por sus altos costos de inversión, que finalmente son considerados a fondo perdido, los niveles de corrupción en los cuales se encuentra actualmente y los escasos resultados en materia de aumento a la producción y productividad.

Cuadro 6.1 Intereses reales, relación agente principal e información asimétrica entre actores del PESA- FAO en Puebla

ACTORES	INTERESES	AGENTE	PRINCIPAL	INFORMACIÓN ASIMÉTRICA
Gobierno Federal	Control político	De los Ciudadanos	SAGARPA	Eficiencia y eficacia de cada agente, resultados e impactos, uso verdadero de los recursos económicos, perfil profesional del personal contratado.
	Libre ejercicio del poder		Burocracia en general	¿Qué, Cómo, Porqué, Cuándo?
	Gobernabilidad			Actitudes de los agentes.
	Lealtad			
	Cumplir compromisos adquiridos con actores de poder			
Gobierno Estatal	Control político	De los Ciudadanos	SDRSOT	Eficiencia y eficacia de cada agente, resultados e impactos, uso verdadero de los recursos económicos.
	Libre ejercicio del poder		Alta y media burocracia	¿Para qué? ¿Porqué?
	Instaurar ideología política a largo plazo		ADR	Influencia de las decisiones
	Subordinación y lealtad			
	Cumplir compromisos adquiridos con actores de poder			
	Control económico y social			
SAGARPA	Conformación de capital político	Del Gobierno Federal	Instancia de Evaluación	Eficiencia y eficacia de cada agente, resultados e impactos, uso de los recursos, metas, alcances, limitaciones.
	Subordinación y lealtad de los empleados		ADR	Actitudes de los agentes.
	Cumplir compromisos adquiridos con actores de poder		Proveedores	¿Cómo, Cuándo, Dónde, Porqué?
	Legitimar actos de gobierno			
SDRSOT	Control político	Del Gobierno Estatal	ADR	Objetivos, Alcances, Resultados e impactos, eficiencia, eficacia.
	Conformación de capital político		Alta y media burocracia	¿Porqué, Cuándo, Cómo, Quiénes?
	Mantener y mejorar su posición		Proveedores	
	Lograr apoyos de élites políticas, partidistas y económicas			
	Subordinación y lealtad de los empleados			
	Control económicos de la política pública			
ADR	Mantener y mejorar su posición	Del Gobierno Federal	Facilitadores	¿Porqué, Cómo, Qué, Cuándo?
	Influir de manera positiva en la realidad socioeconómica del campo	Del Gobierno Estatal		Decisiones y compromisos de los poderes ejecutivos y representaciones legales.
	Aumentar ingresos económicos			Resultados e impactos, metas.
	Ofrecer servicios de manera particular a las comunidades			
	Lograr apoyos de élites políticas, partidistas y económicas, para posicionar a candidatos en las microrregiones			
Proveedores	Elevar ganancias	Del Gobierno Federal		¿Cuándo, Para qué, Cómo?
	Control de mercados	Del Gobierno Estatal		Eficiencia y eficacia.
	Créditos gubernamentales	De los Ciudadanos		
	Relaciones con actores de poder			
UTN-FAO	Apoyo técnico- metodológico a ADR	De la FAO	Director	Compromisos de los poderes legislativo y ejecutivo
	Mantener y mejorar su posición	De los Ciudadanos	Consultores	¿Cómo, Cuándo, Porqué?
	Gobernabilidad			
	Coadyuvar en prevención de conflictos sociales			
Grupos de Presión	Control político-social			Compromisos de los poderes legislativo y ejecutivo
	Subordinación			Implementación de la política pública
	Proyección política			Metas y alcances
	Establecer relaciones de interdependencia con actores político-administrativos			Resultados e impactos
	Lograr apoyos de élites político-económicas			
	Control geopolítico y zonas de seguridad			
Ciudadanía	Mejorar su nivel de vida		Gobierno Federal, Gobierno Estatal, SAGARPA, SDRSOT, ADR, Proveedores	Eficiencia y eficacia de cada agente, resultados e impactos, uso de los recursos.
	Obtener beneficios personales de las políticas gubernamentales			Metas y alcances
	Representatividad en las decisiones			Compromisos de los poderes
	Resultados de impacto positivo en las microrregiones			Criterios de elección de los agentes
	Mejorar niveles de producción y productividad en el campo			Actitudes de los agentes
	Aumento en las transferencias económicas			Decisiones y compromisos

Fuente: Elaboración propia, junio 2015

En el caso del Gobierno Federal se encuentra inmerso en un problema de información asimétrica, en donde poco conoce sobre la eficiencia y eficacia del PESA-FAO en las comunidades de alta y muy alta marginación en donde se ha implementado, sus resultados e impactos reales de acuerdo a sus objetivos y las actitudes de algunos

agentes participantes como en el caso de las familias beneficiarias que en muchos casos prefieren los programas de carácter asistencialista y no aquellos que les permitan mejorar sus condiciones económicas y sociales, porque ello implica perder las “mensualidades” que el gobierno les otorga desde hace muchos años.

Posteriormente, en un ámbito más local, encontramos a la delegación de la SAGARPA, la cual es agente del gobierno federal, en donde hay algunas personas involucradas en la toma de decisiones, todas ellas con intereses particulares bien definidos y diversos grados de compromiso. Igualmente de la SAGARPA depende la Instancia de Evaluación, la cual ha sido siempre un punto de conflicto por los dictámenes e informes que sobre las agencias emiten los evaluadores. Al tener voz y no voto en las reuniones del GOP, la Instancia de Evaluación siempre se ha visto vulnerable ante los ataques de diversos actores y la poca correspondencia y apoyo de su propia dependencia, que se enfrenta ya a conflictos internos desde hace varios años.

En esta sección del mapa, el juego sucio suele darse entre los altos funcionarios, quienes favorecen o no a algunas ADR dependiendo de cuánto puedan convenir o no a sus intereses, las ventajas políticas que puedan representar y las negociaciones realizadas con el gobierno del Estado. Se puede entender como juego sucio, según los neo-institucionalistas, a cualquier actividad de los actores para obtener sus intereses individuales sin contribuir a los propósitos formales de la política gubernamental, es decir, sin contribuir al interés colectivo. Con base en el mismo cuerpo teórico (neo-institucionalismo), el juego sucio puede evitarse sólo si se lleva a cabo una reingeniería de las reglas del juego de tal forma que cada actor pueda contribuir a sus intereses individuales, si y sólo si, y en la medida en que contribuya a los intereses colectivos o propósitos formales de la política. A esto se le ha llamado “alineación de intereses”.

La información asimétrica y los costos de transacción altos se observan también en relación con esta dependencia federal y con la UTN-FAO. Ambos fenómenos se evidencian en el incremento desmedido en los costos de operación de proyectos en zonas donde no se realizaron ejercicios de focalización correctos, y en casos donde la inversión a fondo perdido no tiene los impactos esperados. Estos aspectos no son percibidos por las entidades señaladas o bien se hace caso omiso de ellos. Asimismo, muchas veces resulta irracional el destinar recursos a la evaluación, cuando al final las

decisiones de permanencia o no de una ADR, no dependerá de los resultados de dicha evaluación, sino de compromisos e intereses políticos por parte de la SAGARPA y la SDRSOT.

Por parte de la SDRSOT, quien toma las decisiones no es un órgano colegiado sino el Secretario o el Director de Seguridad Alimentaria, en ausencia del primero. Ambos tienen fuertes compromisos con el ejecutivo estatal e intereses particulares, mucho más importantes que su interés en el desarrollo rural de Puebla, por lo que enfocan las actividades del PESA-FAO para obtener capital político, ya sea para ellos o para el ejecutivo estatal. A su cargo están altos y medios mandos, subordinados a las órdenes de su superior, siendo los mismos intereses los que los motivan y no necesariamente el interés público, la mayoría de ellos con poca experiencia en el sector público y con bajos niveles de responsabilidad en el PESA-FAO. Suelen tomar decisiones desinformadas y simplistas, ocasionando así un incremento en los costos de operación del PESA-FAO. Además la SDRSOT se opone continuamente a la evaluación de las ADR, a pesar de que como política gubernamental que es el PESA-FAO, debe de contar con un proceso de evaluación ex ante, concomitante y ex post. También en esta zona del mapa las negociaciones privadas entre actores de la burocracia oscurecen el proceso de implementación del PESA-FAO y las decisiones resultan poco efectivas pues tienden a estar influenciadas por intereses individuales y políticos.

Un proceso a destacar es la contratación de las ADR, la mecánica operativa formal dicta que las sociedades y asociaciones interesadas en participar en el proceso de selección para prestar servicios en el PESA-FAO, integrarán un expediente de acuerdo a los términos de referencia establecidos mediante una convocatoria abierta, entregarlos en un sobre cerrado en el lugar indicado por la Delegación de la SAGARPA o de la Instancia Ejecutora (SDRSOT). La SAGARPA y la SDRSOT concentrarán el total de expedientes recibidos en las ventanillas y serán entregados a la UTN para su revisión integra.

Las reglas formales indican, que es la UTN quien seleccionará los expedientes que estén completos y reúnan los criterios de selección, notificando a la Unidad Responsable para su validación y posterior envío a la SAGARPA y SDRSOT. Ambas dependencias, revisan los expedientes y convocan a los aspirantes que estimen

necesario a una entrevista para ampliar la información de sus propuestas y seleccionan a las que consideran idóneas.

Finalmente el GOP gestiona ante la FAO, por conducto de la SDRSOT, la validación de las sociedades y asociaciones participantes (ADR) que hayan sido seleccionadas. Sin embargo, en la práctica se observa que es la SDRSOT quien tiene un peso mayor en la elección de las Agencias de Desarrollo Rural, mientras que la SAGARPA se limita a proporcionar los recursos económicos para la operación de las mismas y del PESA en Puebla.

Algunas de las ADR, como agentes de la SDRSOT, desarrollan un juego sucio y pocas veces son sancionadas o enfrentan acciones coercitivas, y cuando las mismas llegan a producirse, las reacciones colaterales suelen ser aún más costosas. Un ejemplo de esto fue el año 2015, cuando por su mal desempeño, cuatro ADR fueron dadas de baja del PESA-FAO, acción que no fue vista con buenos ojos por parte de funcionarios de la SDRSOT, quienes objetaron la decisión ante diversas autoridades en las oficinas centrales en la capital del país. Finalmente, el gobierno del estado a través de la SDRSOT tomó la decisión de no contratar agencias nuevas de continuación, cerrando así las zonas de operación, en números aproximados 100 comunidades en más de 10 municipios dejaron de participar en el PESA-FAO, no se les dio seguimiento a sus procesos educativos/productivos por parte de otra dependencia y programa y mucho menos se les informó a los beneficiarios sobre la decisión intermedia (no elegir otras agencias) ni final (no operar el PESA-FAO).

Sobre esto, una entrevista con el consultor de la FAO el día 17 de mayo de 2015, el Ing. Ramón Núñez Ramírez, señala que la postura del gobierno del Estado desde el año 2011 ha sido autoritaria y poco abona al desarrollo rural de las zonas más marginadas del estado. Comenta sin embargo, un dato interesante: *“la nueva recontractación o elección de ADR, no garantiza que sean las mejores o las cosas cambien, generalmente son “apadrinadas” por amigos del gobierno del Estado y no tienen experiencia en esta área, tienen que retomar microrregiones con trabajo deficiente y se pierden los pocos avances que se hubiera tenido, el cambio de agencias a veces es contraproducente para el PESA-FAO, nada ni nadie garantiza que lleguen los mejores”* (Núñez, diciembre 2015).

En el panorama actual, la mayoría de las agencias tienen algún tipo de conflicto de intereses con la SDRSOT y el gobierno del estado, y sólo unas cuantas, menos de tres, no tienen algún nexo partidista y dedican sus esfuerzos de forma más imparcial al desarrollo rural; sin embargo, al no contar con un padrino denotan grandes esfuerzos en los procesos y búsqueda exclusiva de “sobrevivencia” al siguiente ejercicio y no en el verdadero desarrollo de las capacidades de los beneficiarios PESA-FAO, pues ello no necesariamente les garantiza su permanencia en el PESA-FAO debido a los múltiples intereses involucrados.

En este sentido, no existen incentivos reales para que las ADR se enfoquen al objetivo formal del PESA-FAO ya que todas reciben la misma suma monetaria para gastos de operación, y aquellas que son afines a algún funcionario, tienen la ventaja de poder obtener más recursos de la bolsa PESA-FAO, para poner en operación más proyectos en sus microrregiones. La norma formal indica que aquellas agencias con una Estrategia de Intervención acorde a las necesidades de la microrregión, con base social, transversal, que genere impactos positivos y además sea rentable económica, ambiental y socialmente, será la que reciba más recursos económicos; sin embargo el comportamiento repetitivo en este tipo de decisiones, es dar más recursos a las zonas donde es necesario reforzar el voto duro, ganar adeptos o simplemente donde están “los amigos”.

Otro tema importante es la participación del actor internacional FAO que a través de su Unidad Técnica Nacional, tiene como misión coadyuvar al desarrollo rural y a la producción de alimentos; sin embargo, no debe olvidarse que el Convenio de Cooperación Técnica lo ha firmado con la SAGARPA y de cierto modo, son las decisiones de dicha dependencia las que con mayor frecuencia apoya. Además, los funcionarios representantes de este organismo prefieren evitar conflictos con los funcionarios federales y asimismo desconocen la mayoría de las deficiencias de operación del PESA-FAO por el fenómeno de la información asimétrica e igualmente por las cargas de trabajo excesivas, pues al menos en el ejercicio 2015 en la región Puebla- Tlaxcala, cada Consultor en Estrategia tenía como mínimo de atención diez ADR en ambas entidades federativas, lo cual, sin lugar a dudas mermó de manera significativa la calidad del servicio de atención hacia las ADR y la presencia en campo de los miembros del equipo de la Unidad Técnica Nacional.

Actualmente, la UTN de la FAO ha visto muchas de sus decisiones limitadas y sus recomendaciones desechadas por no convenir a intereses de algunos funcionarios de alto rango. Sus consultores denotan problemas de información asimétrica puesto que la mayoría de las decisiones importantes respecto al PESA-FAO siguen tomándose de manera centralizada, sin considerar las particularidades de cada zona y las coyunturas que se presentan en cada entidad federativa.

Durante discusiones en el seno del GOP, que tienen que ver con procesos de monitoreo y seguimiento al desempeño de las ADR en campo, las sugerencias de la UTN a través de sus representantes en Puebla cumplen con un mero proceso informativo y no como una herramienta para hacer cambios radicales en los casos que sea necesario. Aunado a la falta de voto por parte de la Instancia Evaluadora, ambos actores se presentan en muchas ocasiones como meros observadores de las disputas, acuerdos y decisiones entre la instancia ejecutora (SDRSOT) y la instancia normativa (SAGARPA).

Respecto a este tema, la Subcoordinadora de la Instancia de Evaluación de la SAGARPA en Puebla, Mtra. Zadya Vargas Espíndola, compartió con el investigador lo siguiente:

I: Para Usted, ¿Qué han significado todos estos años de trabajo en el proceso de evaluación en el PESA-FAO?

*S: Ha significado un tiempo de aprendizaje y de confirmación de que quienes hemos trabajado para el PESA, nos debemos a los beneficiarios; hay muchas carencias y necesidades (históricas) que atender, y para esto no se requiere mucha ciencia, sino más bien, compromiso y mucho sentido común. Infortunadamente para muchos, estos beneficiarios siguen estando al final de la lista de prioridades del programa, no son la razón, sino la justificación para hacer cosas (Vargas, octubre 2016).*

Otro aspecto importantísimo a notar en el PESA-FAO es la falta de coherencia entre políticas públicas, tal y como lo indica Cejudo (2016:3); la coherencia entre ciertas políticas públicas es una condición indispensable para resolver problemas amplios; puesto que en muchos casos la coherencia interna no garantiza la coherencia externa; debido a que, no es indicativo que entre diversas políticas las mismas sean coherentes, que se complementen y que, al resolver problemas parciales, la suma de estas

soluciones contribuyan a atender el problema principal; es decir, la solución de los problemas públicos no puede ser la suma de una serie de políticas inconexas y desarticuladas.

Al menos en las comunidades en las cuales se realizó la presente investigación, la mayoría de las familias participantes en PESA-FAO son beneficiarias del programa PROSPERA, es decir, bimestralmente reciben apoyos económicos que deberían de ser utilizados para la compra de útiles escolares, salud y alimentación de las familias beneficiarias; sin embargo, más allá de los propósitos loables de ambos programas y los recursos humanos y sobre todo económicos utilizados, en la práctica los programas están llevando a cabo esfuerzos aislados y con instrumentos y acciones aún no vinculadas; en ambos programas se realizan las actividades previstas pero se desatienden los propósitos fundamentales. De acuerdo a lo expresado por los facilitadores que implementan el programa PESA-FAO deben “competir” contra programas asistencialistas como PROSPERA, es normal que tengan que suspender constantemente actividades con los beneficiarios porque los mismos tienen que acudir a diversas reuniones referidas a jornadas de pago, actualización de datos, además reciben en algunas ocasiones despensas con alimentos de la canasta básica o son convocados a eventos más bien políticos en ocasión de visita de algún funcionario público; por tal motivo, los proyectos productivos suelen estar desatendidos y no son considerados como actividades prioritarias para las familias participantes.

En este sentido, pueden generarse políticas que en su coexistencia provoquen algo más que la falta de articulación: políticas que se estorban, se traslapan o dejan personas sin atender. Si ambos programas comparten la población objetivo, aunque utilicen instrumentos diferentes pero complementarios, contribuirían a resolver el problema público de la inseguridad alimentaria de las familias que se encuentran en comunidades de alta y muy alta marginación. Como lo menciona Cejudo (2016:14) se trata de que, aunque todas las políticas estén encaminadas hacia la consecución de objetivos diferentes, los mismos estén relacionados armónicamente entre sí, de tal forma que las acciones emprendidas por cada una de ellas sirvan para alcanzar un propósito común y de impacto positivo al mayor número de personas; sin dejar huecos y sin caer en duplicidades. Considerando que el Estado cuenta con recursos escasos

para atender diversos problemas sociales, el posible empalme entre ambos programas (PROSPERA y PESA-FAO) constituye una acción que va en menoscabo de las personas que no han sido sujeto de atención de otros programas sociales.

### **6. 3 Dimensión administrativa**

En cuanto a la participación activa de la ciudadanía, esta se lleva a cabo sobre todo en el proceso de planeación comunitaria, donde a través de reuniones puede participar cualquier miembro de la localidad. Con ayuda de la ADR se detectan necesidades, se distinguen áreas de oportunidad y limitantes, finalizando con propuestas de proyectos con o sin infraestructura, los cuales serán operados por miembros de las localidades a través del desarrollo de capacidades y las estrategias de promoción humana y social.

Entre los factores importantes que influyen en la aplicación poco eficiente de la metodología en campo del PESA-FAO; encontramos que en reiteradas ocasiones las ADR presentan cargas de trabajo excesivas para los facilitadores con los que cuentan, quienes además de trabajar en localidades de difícil acceso; deben atender diversidad de instrucciones, muchas veces contrapuestas, por parte de la Instancia Normativa, la Instancia Ejecutora, el Evaluador, la FAO y su misma representación legal; lo cual conlleva a duplicar acciones, dedicar más tiempo y recursos a actividades de gabinete en lugar actividades en campo, y finalmente a priorizar demandas administrativas de las instituciones sobre demandas de los beneficiarios, con tal de no perder su principal fuente de ingresos que a pesar de ser precaria y poco estable, es una de las pocas oportunidades laborales para muchos facilitadores y coordinadores de campo que no cuentan con un título universitario y tienen fuertes deficiencias técnicas en su formación.

La cobertura de atención de las ADR se encuentra especificada en las Reglas de Operación de SAGARPA 2015, en donde en su artículo 179, reza textualmente que “la cobertura de atención será de 25 localidades con una cobertura de al menos 20 UPF por localidad” es decir, mínimo 500 familias beneficiarias; una carga que recae sobre los facilitadores, que en el mejor de los casos, atienden a 100 familias en cinco localidades. En este sentido, las cuentas administrativas provenientes de análisis de escritorio, están gravemente alejadas de la realidad laboral que una persona puede llevar a cabo.

En algunas ocasiones los facilitadores con localidades de atención muy alejadas, pueden sólo acudir una vez cada tres semanas o cada mes, lo cual, dificulta aún más el proceso de enseñanza- aprendizaje en las familias beneficiaria del PESA-FAO, quienes por sus mismas condiciones educativas, sociales y culturas, necesitan un monitoreo constante.

Otra problemática recurrente en todas las regiones donde opera el PESA- FAO es que los tiempos administrativos no se ajustan con los puntos críticos de los sistemas productivos, generalmente entre el inicio de un contrato y otro, la mayoría de las ADR detienen operaciones en campo por dos o tres meses, tanto por falta de liquidez económica como de incertidumbre laboral; de tal manera que los técnicos suelen estar ausentes en los tiempos de control de plagas y enfermedades, cosechas y comercialización; lo cual, ocasiona que muchos productores no cuenten con asistencia técnica en momentos cruciales , se desanimen y se torne aún más lento el proceso de organización y asociatividad.

Para conocer más a fondo estos aspectos administrativos desde el punto de vista de un actor clave dentro de la operación del PESA-FAO en Puebla se contó nuevamente con información del Antrop. Daniel Meiners Mandujano; Director de Seguridad Alimentaria de la SDRSOT; quien sostuvo lo siguiente:

Investigador: Desde su posición como Director de Seguridad Alimentaria de la SDRSOT, ¿Cuál es el principal problema que enfrenta el PESA-FAO en Puebla para alcanzar su objetivo general?

Director: *El sistema de evaluación del PESA no sólo es poco funcional; es arcaico y busca siempre afectar a las agencias porque tiene indicadores rígidos y sólo cuantitativos, los cuales no identifican los verdaderos cambios cualitativos en los hábitos y habilidades de las personas, además, los evaluadores en Puebla tienen un odio general hacia los representantes legales, intentan actuar en contra de ellos a través de resultados negativos en las evaluaciones. El grupo de evaluadores en Puebla está conformado sobre todo por ingenieros que desconocen acerca de temas sociales y no saben observar el cambio de actitud en las personas.*

I: En su opinión, ¿Cómo puede ser mejorado entonces el sistema de Evaluación del PESA-FAO en estado de Puebla?

*Director: La Instancia de Evaluación y los evaluadores deben desaparecer, al igual que el instrumento que se utiliza desde hace años; debe de crearse un esquema de evaluación verdaderamente participativo en donde se valoren los cambios de actitud de las personas. Por mi paso en la FAO como Director de la UTN en el estado de Hidalgo; en reiteradas ocasiones expresé de manera abierta a los altos mandos la necesidad de cambiar procesos e indicadores para conocer los impactos reales del PESA; además de que no tomaron mi opinión en cuenta, me percaté de los múltiples acuerdos corruptos que existen con los gobiernos de los estados y la SAGARPA a través del Director Nacional; motivo por el cual, el programa jamás podrá ser evaluado de manera efectiva. Por eso me fui de la UTN, porque no podía convivir más con gente corrupta de la Dirección Nacional (Meiners, julio 2016).*

#### **6. 4 Dimensión humana**

Las localidades en las cuales se ha implementado el PESA-FAO tienen índices de alta y muy alta marginación; se encuentra en zonas rurales con vocación agropecuaria, con capital humano dedicado generalmente a la autoproducción de alimentos y con un cierto nivel de acceso por vía terrestre.

Como política gubernamental, se puede señalar la aceptación con la que cuenta que se distingue a través de las evaluaciones trimestrales que se efectúan en un 10% de los beneficiarios con un buen grado de aceptación por parte de ellos.

Las evaluaciones que actualmente se hacen al PESA-FAO se basan principalmente en el cumplimiento de actividades, sin embargo, el incontable número de capacitaciones que a lo largo y ancho del territorio PESA-FAO dentro el estado de Puebla se han llevado a cabo por facilitadores de diversas agencias, no ha tenido los impactos directos en la alimentación y nutrición de las familias como pudo observarse en el capítulo IV, el desarrollo de capacidades dentro del sistema de evaluación sigue haciendo referencia al uso adecuado de herramientas, equipos y maquinarias y no sistemas integrales de producción de alimentos en primer lugar para las familias y en segundo lugar para mejorar las condiciones socio económicas y culturales de las comunidades participantes; en el mejor de los casos, aunque menos frecuentes, algunas agencias

han logrado desarrollar capacidades en torno a la asociatividad para la venta de productos agrícolas en conjunto con mayores precios y mejores ganancias por parte de los pequeños productores.

Otro aspecto que hace pensar que esta política pública debe ser analizada y rediseñada es el hecho de que no necesariamente las visitas de los técnicos a los productores en las comunidades, impacta en las capacidades productivas de los mismos, en primer lugar por las carencias en metodología de enseñanza para adultos por parte de los facilitadores y en segundo lugar por las dificultades para aprender por parte de los beneficiarios, quienes en su mayoría muchas veces no cuentan con educación básica, lo cual dificulta el desarrollo de capacidades con enfoque productivista, tal y como lo plantea el PESA-FAO.

Como se observó en el capítulo IV la edad promedio de los participantes es de 47 años, siendo los participantes de 50 años los que más frecuencia de participación en el PESA-FAO; la participación activa de personas jóvenes es cada vez más difícil debido factores culturales, políticos y económicos que han expulsado a las nuevas generaciones de sus lugares de origen, generalmente a grandes metrópolis como Puebla y Ciudad de México y diversos estados de la unión americana; por tal motivo se corre el riesgo de perder los conocimientos y habilidades de las familias participantes, pues el relevo generacional es débil y con poco interés en la vida del campo y su producción. De igual manera dentro del programa pueden encontrarse personas mayores a 70 años, quienes generalmente son analfabetas y el trabajo físico que implica un programa como el PESA-FAO, representa una carga difícil de llevar para ellos. Existe pero, un fenómeno en muchas UPF que llama la atención, se trata de UPF en las que el beneficiario directo del PESA-FAO es un adulto mayor, pero en la operación activa de los proyectos, intervienen hijos, nueras, yernos o nietos de los productores, en este momento, se conjugan experiencia y creatividad que suelen dar como resultado proyectos exitosos sobre todo en el ámbito de la generación de ingresos.

En las comunidades de Bienvenido y Agua Zarca, ambas pertenecientes el municipio de H.Galeana se observaron de manera directa estos fenómenos; en la primer localidad un adulto mayor de 80 años de edad que por tradición se ha dedicado al cultivo de café,

desde hace seis años decidió ser beneficiario del programa PESA-FAO; motivó a su familia para colaborar de manera activa en los procesos de capacitación e implementación de nuevas técnicas de cultivo y procesamiento del café y actualmente su hija de 35 años y sus diversos nietos de entre 12-28 años laboran en conjunto con el beneficiario la huerta del café, el vivero, los secadores solares, el corte selectivo, el proceso de transformación y han participado por dos años consecutivos en esquemas de venta de café por comercio justo.

Imagen 6.1 En la imagen superior derecha se aprecia a Constantino Galindo (jefe de familia) a la derecha Gabriela Galindo (hija); ambos desarrollan con éxito el proyecto de comercialización de café de calidad con esquemas de comercio justo. Gabriela Galindo es presidenta el comité de educación nutricional. Padre e hija suelen acudir juntos a las capacitaciones como se aprecia en la imagen inferior derecha



Fuente: Elaboración propia. (Octubre 2015 - Marzo 2016)

En el caso de Agua Zarca, el padre de familia comenzó a participar en el PESA-FAO desde hace cuatro años pero mostraba cierta renuencia a implementar las nuevas técnicas de cultivo de maíz y procesamiento del café promovidas por los técnicos del PESA de la ADR BGM; sin embargo su hijo de actualmente 30 años, comenzó a mostrar interés en dichas innovaciones y decidió trabajar en conjunto con su padre en labores agrícolas, rechazando a su vez la oferta de laborar como ayudante de

carpintero en la ciudad de México; el “nuevo” beneficiario PESA-FAO demostró en pocos meses que las propuestas técnicas de la ADR daban buenos resultados y no obstante la mejoría de hasta un 30% en la producción de maíz y café, es actualmente promotor comunitario en la localidad y fungió como Secretario del Comité de Venta de Comercio Justo del PESA-FAO a la empresa francesa procesadora de café para la cosecha 2015-2016. Importante destacar que el jefe de familia sigue participando de manera puntual y activa en las capacitaciones en campo y fondea los eventos de capacitación teórico- práctica de su hijo que el PESA-FAO y otras instituciones promueven en materia de café y agricultura de conservación; mediante las ganancias que tiene de la venta de sus productos agrícolas. Dicho ejemplo en el cual se unen dos generaciones y un grupo técnico para lograr un bien común, pueden detonar experiencias exitosas y con impactos a mediano y largo plazo.

Imagen 6.2 A la izquierda Andrés Bazán (jefe de Familia) a la derecha Oscar Bazán (hijo) actualmente desarrollan con éxito proyectos de producción de milpa a través de agricultura de conservación y comercialización de café de calidad con esquemas de comercio justo.



Fuente: Elaboración propia, marzo 2016

La frecuencia de casos de éxitos como los descritos en los párrafos anteriores, siguen siendo escasas y los facilitadores siguen luchando contra el analfabetismo en los participantes, el miedo al cambio sobre todo presente en los adultos mayores, el desinterés de las familias en continuar con la tradición de producción campesina, la visión del campo como un fracaso para la juventud rural y hasta el cansancio físico que hace más lento la puesta en práctica de las innovaciones tecnológicas propuestas por

el programa; pero la existencia de esos mismos casos refuerzan la necesidad de llevar a cabo una reingeniería del programa y vislumbran las directrices de investigación que puedan en un segundo momento dar propuestas concretas de cambios al interior y exterior del programa para que el mismo alcance su objetivo.

El PESA-FAO es un programa enfocado en la atención y el desarrollo rural de comunidades de alta y muy alta marginación en diferentes entidades federativas; sin embargo, en muchos de sus procesos metodológicos, parece que no fueron consideradas las condiciones actuales del campo mexicano, con una población analfabeta, excluida, con desnutrición generacional, pobre acceso a la información y sin muchas de las capacidades básicas para el desarrollo y la futura gobernanza comunitaria; por tanto, alcanzar el objetivo del PESA-FAO va más allá de técnicas de producción y productividad, se necesita un acompañamiento social y sobre todo educativo por parte de otras políticas de gobierno para aportar realmente al cambio de condiciones de vida de los beneficiarios y sus localidades.

### **6.5 Interrelaciones entre dimensiones**

Comportamientos como los descritos en los párrafos anteriores, que refieren las relaciones de complicidad en el PESA-FAO, no sólo tienen consecuencias a nivel del presupuesto federal destinado al PESA-FAO en el estado de Puebla, afectan de manera indirecta a la operación de cientos de proyectos productivos en las comunidades participantes; por ejemplo, al recibir materiales y/o servicios de mala calidad por parte de las empresas proveedoras, debido a que los activos/infraestructura en un lapso de pocos meses o años comienzan a ser poco eficientes y en muchos casos inservibles, ocasionando que las familias no logren alcanzar sus metas productivas y mucho menos su seguridad alimentaria y nutricional; desmotivando a las UPF más activas y con deseos de superación y reforzando el ciclo vicioso de política asistencialista de las familias más acostumbradas a recibir activos/infraestructura sin muchos esfuerzos.

En la imagen 6.3 se puede apreciar que los tanques para la producción de peces (Proyecto de Producción acuícola para autoconsumo) no cuentan con la infraestructura y equipo necesario para el proceso de aireación; además de serios problemas en la estructura de aluminio que tiene la función de proteger los tanques; desde la puesta en

marcha la beneficiaria PESA-FAO manifestó que la empresa proveedora no entregó todos los materiales además de no hacer válida la garantía de los materiales a pesar de que el proyecto al momento de la visita tenía cinco meses de operación.

Imagen 6.3 Ejemplo de materiales de mala calidad para la construcción de proyectos PESA-FAO



Fuente: Elaboración propia. El Jayal, Tuzamapan de Galeana. Julio 2016.

Específicamente en este tipo de casos, se puede observar que un factor del ámbito administrativo como es el proceso de elección de proveedores se entrelaza con el factor político como lo es el conflicto de intereses y el uso de recursos públicos para apoyar a partidos políticos y personas allegadas a los principales actores del poder en el estado.

Destaca que este tipo de situaciones tienden a prevalecer, ya que no existen incentivos para la denuncia, pues ningún servidor público o ciudadano se atreve a presentar una queja ante la instancia respectiva por el temor a la represión gubernamental o por el riesgo de perder su empleo.

A lo largo del capítulo IV y V de esta investigación, pudo observarse con ayuda de información cuantitativa a través de análisis estadísticos y de información cualitativa a través de entrevistas a profundidad tanto a beneficiarios como a actores claves dentro de esta política pública, que el PESA-FAO en el estado de Puebla, no ha tenido resultados favorables en la mayoría de las UPF participantes, ni de impacto a nivel de seguridad alimentaria y nutricional, a pesar de la inversión económica realizada a lo largo de más de cinco años debido a factores políticos, institucionales, humanos y

administrativos ampliamente interconectados, con una delgada línea de distinción entre ellos y con consecuencias transversales en cada actor y proceso del PESA-FAO.

Como fue descrito en las hipótesis, son los factores políticos los que de manera más negativa han impactado al programa; dichos factores ligados a compromisos entre partidos e intereses y ambiciones personales de los actores, han creado redes de corrupción y uso clientelar del programa con fines electorales.

En segundo lugar, los factores institucionales que tienen que ver con la marcada falta de coordinación entre las decisiones de la SAGARPA, los requerimientos de la SDRSOT, la metodología de la FAO y los lineamientos de la Instancia de Evaluación, hacen que al final el eslabón más básico de la cadena del cambio, que es el facilitador, luche por su sobrevivencia en el programa que le permita la propia seguridad alimentaria de su familia y se encuentre en una desventaja constante a nivel de trabajo de campo por programas sociales como PROSPERA que en poco abonan a los principios mismos del PESA-FAO.

Factores administrativos que tienden al uso excesivo de formatos y protocolos, aunado a la incongruencia entre planes y acciones por los tiempos desfasados con los cuales opera el PESA-FAO, las cargas de trabajo excesivas y el incontable número de proyectos con diseños técnicos en el mejor de los casos deficientes, han llevado al PESA-FAO a ser implementado como un esquema de empresa productora de alimentos donde en caso de encontrar un máquina que no funcione, la misma debe ser sustituida por otra y el proceso debe continuar, sin reflexionar siquiera si el proceso en sí es el adecuado, si la materia prima cuenta con los estándares mínimos de calidad de producción y sobre todo si el cambio de una pieza realmente es la solución a un sistema total que se encuentra en niveles críticos de operación.

Con los tres factores anteriores parecería suficiente hacer un alto total en la implementación del PESA-FAO, pero se tienen que agregar en cuarto lugar los factores humanos sobre todo de los participantes que por políticas nacionales de educación altamente deficientes, el día de hoy siguen siendo excluidos de los procesos de crecimiento y desarrollo de economías capitalistas como la de México; la carencia de capacidades básicas de enseñanza aprendizaje tanto en los facilitadores como en los

participantes, determinan la lentitud de los procesos y los bajos impactos de los mismos.

A pesar de que la edad y la falta de educación básica no determinan de manera total el desarrollo de capacidades y la realización de una persona, si constituyen fuertes barreras para el cambio que de darse se hará de manera más lenta, haciendo necesario un proceso de reforzamiento constante de las nuevas habilidades; ante este panorama, los equipos humanos del PESA-FAO, necesitan ser reforzados por otro tipo de acciones del gobierno que permitan a miles de familias de las zonas rurales en México contar con educación de calidad y acceso a la información; el facilitador PESA-FAO con carencias técnicas en su formación técnica en aspectos agropecuarios, no puede también con la carga de ser profesor de lecto- escritura y matemáticas.

De este modo, se describen a groso modo las complicadas relaciones de poder, amistad, negocios y subordinación que existen entre los actores principales que conforman la arena pública del PESA-FAO en Puebla, sus comportamientos repetitivos y algunas de las consecuencias que tales actividades suelen tener.

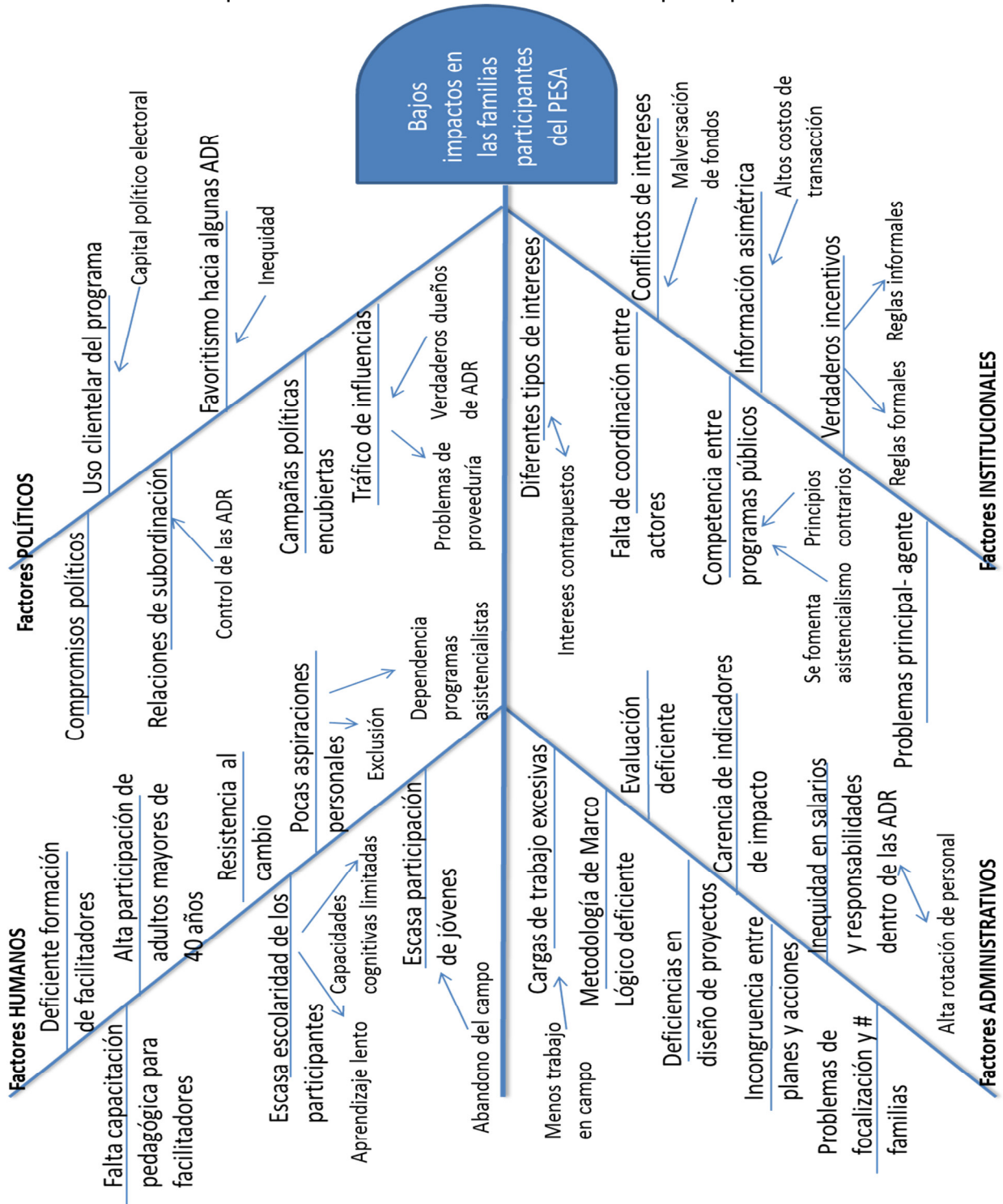
A través de este diagnóstico multidimensional del PESA-FAO se identifican las principales causas que dan origen al problema que representan los bajos impactos alcanzados en la seguridad alimentaria y nutricional de las familias participantes en el PESA-FAO. En el gráfico 6.2 mediante el diagrama de Ishikawa se observa de manera puntual lo encontrado a lo largo de esta investigación.

Los cuatro grandes problemas detectados se dividen a su vez en unidades más pequeñas y específicas con el fin de representar de manera gráfica los diversos factores que actualmente están afectando el desempeño del PESA-FAO en el estado de Puebla; dichos factores son enunciativos, pero no limitativos en el sentido de que existen otras dimensiones que deben ser igualmente diagnosticadas; sin embargo, para esta investigación las dimensiones política, institucional, administrativa y humana son las que de manera más directamente ayudan a explicar la situación actual del programa.

El diagrama es una evidencia de que el diagnóstico de las políticas públicas y programas gubernamentales debe hacerse a partir de las diversas dimensiones que impactan la realidad estudiada y no centrarse únicamente en los aspectos netamente administrativos.

Por último, se puede observar que todos los factores son importantes, ninguno se puede suprimir y cada uno tendrá un peso importante para explicar el desempeño del PESA-FAO, su interacción es inevitable y por tanto debe ser estudiada.

Gráfico 6.2 Diagrama de Ishikawa con las causas que generan el problema de los bajos impactos del PESA-FAO en las familias participantes



Fuente: Elaboración propia, diciembre 2016.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de la información analizada en los capítulos anteriores y considerando las entrevistas en profundidad realizadas a informantes clave, la encuesta estandarizada realizada y sobre todo la observación documental y de hechos que soporta la investigación, se pueden formular las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Los limitados resultados del PESA-FAO en la región estudiada se deben a que el exhaustivo diseño formal institucional de PESA-FAO se aleja mucho del comportamiento real que se observa. Esto debido a que el diseño de las reglas del juego (arreglo institucional) no busca en ningún momento alinear los intereses de los actores con el interés formal del PESA-FAO. De hecho, el diseño institucional nunca identifica y por tanto no considera el interés particular de los actores involucrados, suponiendo que estos, por decreto, deben asumir el interés colectivo como su principal propósito.

Pese a que el marco normativo contempla una serie de políticas y normas para asegurar que el interés colectivo se anteponga a los intereses particulares de los actores involucrados, lo cierto es que prácticamente en ningún momento se logra alinear los intereses formales con los reales.

A partir de esto, las principales deficiencias originadas por la falta de alineación de intereses se observan en rubros como: la selección y permanencia de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) por nexos personales; la conformación de la proveeduría de bienes y servicios por nexos con los funcionarios; las actividades de las ADR enfocadas a cumplir con las normas del PESA-FAO y no con los impactos necesarios; sesgo en el diseño de las evaluaciones enfocadas hacia resultados, cumplimiento de normas y no hacia medición de impactos; baja participación o participación simulada de los beneficiarios y otros actores supuestamente involucrados en los procesos de evaluación y mejora continua de esta política; competencia desleal de otros programas gubernamentales de corte asistencialista; escasa y deficiente capacitación, tanto a los facilitadores como a funcionarios involucrados; estrategias de bloqueo para evitar la incorporación de nuevas ADR que sustituyan a aquellas que por bajo desempeño se han dejado fuera; diseño de proyectos productivos en función de intereses de los

proveedores por vender determinados activos; inseguridad laboral de todos los funcionarios públicos de mandos medios y operativos, lo que los obliga a encubrir las malas prácticas de sus jefes por temor a perder su trabajo; influencia de grupos de poder fáctico en la determinación de personas y comunidades beneficiarias; ineficiente proceso de capacitación y transferencia de conocimientos hacia los beneficiarios; entre las principales deficiencias.

Para resolver lo anterior, a partir de las aportaciones del neo-institucionalismo, es necesaria una reingeniería institucional, es decir una reingeniería de las reglas del juego que regulan la interacción entre los diversos actores del PESA-FAO. Esta reingeniería debe ser de tal forma que se reconozcan los intereses reales de cada actor y se garantice, sobre todo en los casos estratégicos, que cada actor pueda abonar a sus intereses personales, si y sólo si, y en la medida que contribuyan a los intereses formales del PESA-FAO, es decir, al interés colectivo, que en este caso es el desarrollo de capacidades para la seguridad alimentaria de los beneficiarios.

A continuación se sugieren los principales cambios que deben ser llevados a cabo dentro del PESA-FAO, con base en la experiencia en campo de casi tres años del investigador, las entrevistas realizadas a diversos actores y los conocimientos adquiridos durante los estudios de maestría.

### **Recomendaciones generales**

1. Transparencia en la contratación de las ADR, se debe presentar información clara acerca del conflicto de intereses que pueda presentar una agencia con actores de alguna de las dependencias participantes en el PESA-FAO, dicho informe debe ser público y accesible a cualquier ciudadano.

Las reglas de operación deben reglamentar la contratación de las ADR evitando así agencias “hermanas” o “agencias recicladas”; de esta manera se propiciará la participación abierta de equipos de trabajo multidisciplinarios que busquen trabajar esta metodología.

2. Es absolutamente necesario realizar y reglamentar las evaluaciones externas del PESA-FAO, con énfasis en los impactos, no sólo en Puebla, sino en todas las entidades

federativas; después de más de seis años de operación del programa, el hecho de no haber realizado aún evaluaciones de impacto, ocasiona que se trabaje en procesos de mejora con base en suposiciones, creencias y en resultados de evaluación hechas a modo; que no pueden garantizar llegar con éxito a la meta de la política pública. El método de aproximaciones sucesivas, guía de los ajustes metodológicos anuales del PESA-FAO; podría tener mejores resultados si se conoce de manera clara cuáles están siendo los impactos reales.

En esta evaluación externa también se debe considerar la coherencia externa con otras políticas públicas en el sector; mientras haya “competencia” entre programas con fines parecidos pero medios totalmente distintos y hasta contrarios, los participantes no lograrán una verdadera identificación y apropiación con el programa PESA-FAO.

Una evaluación de impacto externa necesita obligatoriamente voluntad política por parte de los tomadores de decisiones, debe ser efectuada por un grupo de expertos en Seguridad Alimentaria, Políticas Públicas, Economía, Sociología, Medicina, Educación, Ambientalistas, Agrónomos, Médicos Veterinarios, en general equipos multidisciplinarios, en donde se tomen en cuenta los aspectos políticos, administrativos, institucionales y humanos del programa; es decir, un diagnóstico mucho más allá del simple análisis administrativo que plantea el enfoque del Marco Lógico; mediante el cual se encuentren los puntos más débiles del programa, se puedan alinear intereses, se minimicen los costos de transacción y sobre todo se realice una verdadera planeación participativa (horizontal) en donde sean principalmente las familias beneficiarias quienes puedan tomar decisiones para su desarrollo y gobernanza.

Mientras las evaluaciones del PESA-FAO sigan siendo realizadas por la misma instancia que otorga los recursos económicos para su operación y se consideren solamente el número de actividades realizadas y no los impactos de las mismas, los tomadores de decisiones actuarán en favor de sus intereses particulares, los beneficiarios continuarán considerando al programa como un proveedor de materiales y activos, los equipos de las ADR seguirán siendo negocios y la seguridad alimentaria y nutricional de las familias de comunidades de alta y muy alta marginación una utopía.

Por lo tanto, deben ser involucradas otras instancias en la supervisión y evaluación del PESA-FAO, tales como centros de investigación, ONG's, y Universidades regionales

que puedan llevar a cabo recomendaciones con bases científicas; creando así un sistema de pesos y contrapesos; lo cual contribuirá en el mediano y largo plazo a la vinculación real de las universidades y centros de investigación con los problemas reales que enfrentan las sociedades.

3. A pesar de que este trabajo se enmarca sólo en el estado de Puebla, no puede dejarse de lado que el campo mexicano desde hace muchos años está sometido a las decisiones de élites políticas, sociales y económicas de los sectores agropecuario y alimentario, a quienes no necesariamente conviene el desarrollo del agro y por el contrario es altamente rentable para sus economías particulares la existencia de millones de pobres en el sector rural, dichas élites puede ser que no intervengan directamente en la toma de decisiones del PESA-FAO, sin embargo afectan de manera indirecta las políticas gubernamentales que podrían intentar resolver el problema de fondo y en poco ayudan a las políticas públicas como el PESA-FAO que busca la revalorización de mercados locales y el desarrollo de sistemas productivos predominantes a nivel regional. Las corporaciones y sus intereses luchan contra el desarrollo de las pequeñas comunidades, por tanto, estrategias como el PESA-FAO siempre se verán interrumpidas y opacadas por políticas y decisiones contrarias que son ordenadas desde los escritorios de los dueños de esas grandes corporaciones.

El fomento a la creación de Empresas Sociales dentro del PESA-FAO, bajo un esquema de ganar-ganar- ayudaría a revalorizar al campo mexicano y sus productos e igualmente a mejorar las economías regionales de las regiones participantes; una estrategia de comercio diferenciado puede contribuir a mejorar la autogestión de las comunidades y sus habitantes.

4. Uno de los mayores obstáculos para el PESA-FAO han sido los programas asistencialistas que por décadas han existido en las comunidades marginadas del país. El programa social PROSPERA obstaculiza muchas de las acciones y principios de programas que buscan desarrollar capacidades de autogestión y desarrollo en las familias. Un rediseño en la formulación y ejecución de PROSPERA y PESA-FAO podría mejorar los procesos de selección de participantes, focalización de las comunidades de atención y sobre todo definición y alcances de las metas y objetivos de acuerdo a las condiciones socio económicas de los participantes. De otra manera los cambios que

pueda lograr el PESA-FAO en los beneficiarios serán sólo de corto plazo y como se ha visto el programa tiende a politizarse y todos los esfuerzos realizados serán infructuosos.

5. En el mismo tenor de la congruencia entre acciones del gobierno, las políticas de subvención de agroquímicos, maquinaria pesada, semillas híbridas, entre otras; están totalmente en contra de los principios del PESA-FAO y su promoción de la agricultura de conservación y restauración de suelos; son en vano los esfuerzos que se realizan para enseñar a los campesinos la producción sostenible cuando las políticas del mismo gobierno siguen los viejos principios de la revolución verde; que favorecen sí, a las grandes empresas extranjeras de producción de agrotóxicos que en muchos casos están prohibidos en sus países de origen.

Por lo tanto; al menos dentro de las comunidades PESA-FAO, la distribución de material vegetativo, semillas y agroquímicos, debe realizarse bajo estricto control de expertos de SAGARPA, SDRSOT y ADR, con la finalidad de sólo aceptar aquellos productos/materiales congruentes con las estrategias de Desarrollo y en las cantidades adecuadas; además de contar con calendarios específicos de aplicación, uso de equipo de protección y eliminación controlada de desechos.

6. La información asimétrica es un factor que eleva los costos de transacción, debilitando la credibilidad y eficacia del programa, no sólo en Puebla, sino a nivel nacional; por lo tanto, se deben crear indicadores que arrojen información sobre el estado de la seguridad alimentaria y nutricional de las familias beneficiarias antes y después de su participación activa en el PESA-FAO, dicha información debe ser pública y compartida con todos los participantes activos de la política pública con la finalidad de tomar mejores decisiones en el momento justo.

7. Para mejorar la sistematización de la información y la duplicidad de familias se debe invertir en la creación de un software para control y depuración de datos de beneficiarios, proveedores, y facilitadores de las ADR a nivel nacional. En el caso de la base de proveedores y facilitadores se deben incluir los niveles de desempeño que han mostrado en cada ejercicio PESA-FAO y su elegibilidad para seguir participando dentro del programa.

8. Se deben incrementar las penas en caso de desvío de recursos públicos con fines electorales u otros fines; más allá de limitar la participación de la agencia en el siguiente ejercicio PESA-FAO; tanto los representantes legales como las ADR deben ser boletinadas a nivel nacional para evitar su reincorporación a esta política pública.

9. La carga de trabajo laboral que tienen los facilitadores debe ser ajustada, mucha de esta carga administrativa puede ser simplificada a través de las evaluaciones de impacto, el acompañamiento de técnicos especialistas que apoyen a las ADR en el diseño de los proyectos productivos y una planeación acorde a los tiempos fenológicos de los principales cultivos a intervenir por parte de la ADR; de esta manera se fortalecería además la Evaluación Comunitaria Participativa y se simplificarían procesos metodológicos.

10. Es urgente regular los salarios de los facilitadores, puesto que al menos en el caso de esta investigación, ninguno de los entrevistados recibía la cantidad de \$15,000.00 (Quince mil pesos 00/100 M.N) mensuales, tal y como lo marcan las Reglas de Operación de la SAGARPA. Es necesario imponer alguna sanción formal hacia aquellas ADR que incumplan con esta obligación contractual, de esta manera podría disminuir la rotación del personal y mejorarse la profesionalización de los equipos de trabajo.

11. A través de las entrevistas a actores clave de las instituciones participantes y personal de las ADR, se pudo constatar la grave confusión que existe en el conocer y entender el objetivo del PESA-FAO, sin embargo, no se trata únicamente de un problema de comprensión por parte de los entrevistados; se trata de la falta de profesionalización de los diversos actores, desde los servidores públicos hasta los facilitadores; las condiciones laborales adversas, la falta de crecimiento profesional y personal dentro de las ADR, hacen que la rotación del personal sea una constante en el programa y que su ejecución misma se vea afectada según los criterios personales de cada actor con base en lo que cree o piensa que es el programa.

Un cambio en el instrumento de evaluación actual, donde se incluyan indicadores de desempeño de los facilitadores de las ADR y no únicamente el número de visitas realizadas por mes; puede contribuir a que las ADR realicen planeaciones de actividades verdaderamente estratégicas y capaciten en primer lugar a sus equipos

para que los mismos puedan capacitar realmente a las familias participantes y se obtengan verdaderos impactos positivos a mediano y largo plazo.

12. Ajustar la metodología PESA-FAO de acuerdo a la nueva realidad mexicana. Un obstáculo que presentan muchos de los participantes del programa es la posesión legal de las tierras, para ser acreedor a los apoyos gubernamentales se debe presentar la documentación correspondiente y no es extraño encontrar terrenos intestados y/o a nombre de familiares que radican en otros estados o países; por tal motivo, es necesario encontrar un mecanismo que facilite la legal posesión de las tierras en conjunto con la dependencia gubernamental correspondiente; pues es una realidad que muy pocas personas quieren invertir un lugar que no es de sus propiedad.

Igualmente, el campo mexicano presenta una estructura social diversa, la mayor parte de las comunidades rurales se forman de mujeres solas, niños con educación deficiente, adultos mayores y algunos jóvenes que buscan migrar a las grandes ciudades o al vecino país del norte, es decir, que no pretenden ser campesinos, pues lo asocian con una vida llena de carencias y exclusión social. Lograr que el campo mexicano se revitalice como sector económico es posible, pero requiere sobre todo de voluntad política y decisión de cambiar los sistemas de producción tradicional en conjunto con los pequeños productores, los profesionales en el ramo y los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales.

13. Es indispensable que los técnicos participantes en el PESA-FAO, facilitadores y coordinadores de campo; reciban capacitación pedagógica para la enseñanza de adultos; la didáctica del aprendizaje es fundamental para los profesionales de campos ajenos al ramo de la educación y las humanidades. El contar con herramientas, instrumentos y fundamentos teórico/prácticos en materia educativa, podrá facilitar el proceso de adquisición y desarrollo de capacidades en los participantes.

14. Se debe realizar una revisión de los costos de inversión de los proyectos PESA-FAO; en muchos casos es urgente la participación de expertos (de Centros de Investigación, Universidades, etcétera) para el diseño de los proyectos; lo cual permitirá no sólo efficientar el gasto sino, dotar a las familias de los activos que verdaderamente sean útiles para resolver sus problemas y no sólo activos visualmente atractivos que serán subutilizados y hasta obsoletos en algunos casos.

15. La rendición de cuentas a los ciudadanos externos al PESA-FAO no existe; los recursos del programa provienen de fondos públicos; la promoción del programa deriva también del conocimiento del mismo; el empoderamiento por parte de los beneficiarios es resultado de la información sobre experiencias exitosas, casos de éxito y áreas de oportunidad que deben ser atendidas por todos los actores; la información es poder y en este caso no es la excepción. Difundir las acciones del PESA-FAO, sus impactos y sus cambios será una herramienta para potenciar las posibilidades de cambio que puede generar el programa y disminuir el uso clientelar del mismo.

Por último, y quizá como actor más importante y olvidado están los beneficiarios PESA-FAO, las comunidades que participan en dicho proyecto, las cuales tienen necesidades y demandas que esperan sean resueltas por sus representantes en el Legislativo y sus operadores en el Ejecutivo. Demandas que muchas veces son atendidas de manera poco eficiente y eficaz, sin llegar a la raíz del problema y sólo aplicando paliativos; los cuales han creado sociedades pasivas, desorganizadas, poco solidarias y sometidas a los intereses de las élites. En este caso el PESA-FAO suele enfrentarse con ciudadanos apáticos que algunas veces prefieren las transferencias económicas que la capacitación para el desarrollo y el mejoramiento a largo plazo de sus condiciones de vida. Aunque no se pueden olvidar a los ciudadanos que han decidido ser actores de cambio de su comunidad pero se encuentran luchando solos en un escenario adverso en donde no tienen voz ni voto.

El PESA-FAO, como política pública surgida desde las instituciones más importantes en el sector rural en México, actualmente presenta una de sus mayores crisis debido al juego sucio, la falta de alineación de intereses y la baja corresponsabilidad entre sus actores, por tanto, es necesario retomar de ella las buenas experiencias y sumarlas a potenciales estrategias que verdaderamente ataquen el problema de la inseguridad alimentaria en el sector rural mexicano.

Al ser los factores políticos los que en primer lugar explican los deficientes resultados del PESA-FAO y en segundo término los factores institucionales, se debe realizar un rediseño inmediato en ambos; de esta manera los factores administrativos y humanos encontrarán un cause de solución natural y se alinearán con el fin último del programa.

La presente investigación tuvo la finalidad de presentar nuevas líneas de diagnóstico multifactorial que no habían sido consideradas; fungió como un ensayo de audiencia pública para escuchar a todos aquellos que participan de manera activa en el programa desde diferentes trincheras, un ejercicio de interacción para conocer las experiencias de quienes viven el PESA-FAO y que no han sido tomados en cuenta todavía.

Incluir en el diagnóstico multidimensional del PESA-FAO en el estado de Puebla los aspectos políticos, institucionales, administrativos y sobre todo humanos, es una innovación para las políticas públicas, que considera aspectos del neo institucionalismo que fueron dejados de lado por la administración ortodoxa y pueden contribuir de manera efectiva al re diseño del PESA-FAO con bases científicas. Esta propuesta técnica tiene la finalidad de presentar las verdaderas reglas del juego que hoy se viven y aportar algunas herramientas de solución que garanticen el interés público. Los esfuerzos se focalizan sobre todo en el enfoque Neo- Institucional y la Nueva Gerencia Pública, vista la necesidad de contar con ciudadanos activos que participen de manera real en el desarrollo de sus comunidades.

*“Lo que no beneficia al enjambre tampoco beneficia a la abeja”*

*[Marco Aurelio]*

## FUENTES DE INFORMACIÓN

Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1992). *La Hechura de las Políticas. Estudio Introductorio*. pp. 15-50. México: Miguel Ángel Porrúa.

Arellano Gault, David (2012). *De la Administración Pública a la Nueva Gestión Pública: cinco dilemas* en Cabrero, Enrique (Compilador), Administración Pública, Biblioteca Básica de Administración Pública, Vol 2, primera edición, Coedición Siglo XXI, EAPDF, SE: México.

Arreglo institucional del PESA en México (s.f.) Revisado el 11 de enero de 2016 en <http://www.pesamexico.org/ActoresenPESA/ArregloInstitucional.aspX>

Caballero, G; Arias, X C; (2003). Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama. *Revista de Economía Institucional*, 5, 117-146. Recuperado el 28 de agosto de 2016 de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41900806>

Caballero Míguez, G; (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(1) 9-27. Recuperado el 20 de agosto de 2016 en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38060201>

Caballero G; (2002). *La economía regional de los costes de transacción: Un enfoque Neoinstitucional*. *Revista Asturiana de Economía*, 25, 167- 18. Recuperado el 28 de agosto de 2016 en: [file:///C:/Users/Nazareth/Downloads/Dialnet-LaEconomiaRegionalDeLosCostesDeTransaccion-2305226%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Nazareth/Downloads/Dialnet-LaEconomiaRegionalDeLosCostesDeTransaccion-2305226%20(1).pdf)

Cárcamo Mallen, Robert (2011). *Evaluación de diseño del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA): un estudio de caso en la Región Selva de Chiapas*. Tesis Doctoral del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

CLAC (2016). *¿Qué es el comercio justo?* Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo. Recuperado el 20 de septiembre 2016, en: <http://clac-comerciojusto.org/comercio-justo/que-es-el-comercio-justo/>

Cejudo, Guillermo y Michel, Cynthia. (I Semestre de 2016). *Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo*. *Gestión y Política Pública*, XXV, 2-31.

CONAPO (2015). *Índice de Marginación por municipio 1990-2015*. Recuperado el 10 de enero de 2017 en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion)

Corona Rivera, Luis Alberto, (2012) *Gempromix Generación del Milenio para el Progreso de la Mixteca Poblana A. C.*; Publicado el 10 nov. 2012 en <https://www.youtube.com/watch?v=DXh3qitSwDQ> consultado en septiembre de 2016.

CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016); *Diseño de evaluación del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria*; recuperado el 6 de junio de 2016 de [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx).

CONEVAL (2014). Anexo estadístico de Pobreza en México. *Anexo estadístico*. Recuperado el 30 de septiembre de 2016 en: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx)

COPAC (2015) ¿Qué es la agricultura de conservación? Recuperado el 3 de enero de 2017 en: <http://www.copacpuebla.org.mx/index.php/ac-6/4-queac>

De La Rosa, A. (2002) *Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Revista de Administración y Organizaciones, 8, 15-44. Recuperado el 12 de septiembre de 2016 en: [http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/estadistica.php?id\\_host=6&tipo=ARTICULO&id=2764&archivo=9-221-2764mgi.pdf&titulo=Teor%C3%ADa%20de%20las%20Organizaciones%20y%20Nuevo%20Institucionalismo%20en%20el%20An%C3%A1lisis%20Organizacional](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=2764&archivo=9-221-2764mgi.pdf&titulo=Teor%C3%ADa%20de%20las%20Organizaciones%20y%20Nuevo%20Institucionalismo%20en%20el%20An%C3%A1lisis%20Organizacional)

FAO, AECID, SAGARPA (2014) *Marco Conceptual del PESA en Metodología de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Agentes de Desarrollo Rural*. Chile: FAO-UTN.

FAO, AECID, SAGARPA (2015) *Marco Conceptual del PESA en Metodología de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Agentes de Desarrollo Rural*. Chile: FAO-UTN.

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2003) *El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria. Respuesta a los nuevos desafíos*. Revisado el 18 de mayo de 2016 en: <http://www.fao.org/docrep/006/ac828s/ac828s00.htm>

FAO. (2006). *Seguridad Alimentaria. Informe de Políticas*. FAO. Recuperado el 10 septiembre 2016, en: [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf)

FAO, FIDA y PMA. (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma: FAO.

Franco Luis. *Diseño de Políticas Públicas*. 2013. México: IEXE.

Forbes Staff. (2015). *Los 10 estado más pobres de México*. Revisado el 12 de septiembre 2016, de México Forbes en: <http://www.forbes.com.mx/los-10-estados-con-mas-pobres-en-mexico/>

Gobierno Vasco. Lehendakaritza. (2014). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*. País Vasco: Eusko Jaurjaritza.

Homs, Ricardo (2015) *Liderazgo de masas en la era de las redes sociales*. México: Ediciones Urano

INEGI (2005). Superficie Agrícola. Recuperado el 14 de septiembre de 2016 en: [file:///C:/Users/Nazareth/Documents/TESIS/Tesis/Publicaciones%20online/superficie\\_agricola%20m%C3%A9xico.pdf](file:///C:/Users/Nazareth/Documents/TESIS/Tesis/Publicaciones%20online/superficie_agricola%20m%C3%A9xico.pdf)

INEGI (2005). Superficie Producción Ganadera. Recuperado el 14 de septiembre de 2016 en: [http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/nacional/tematicos/producc\\_ganadera.pdf](http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/nacional/tematicos/producc_ganadera.pdf)

Mackenzie, T. et.al. (2014) Factores que explican la relación principal- agente en seis empresas de la ciudad de Manzanales. *Revista de Equidad Desarrollo*, 22, 140- 148. Recuperado el 22 de septiembre de 2016 en: <http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ed/article/viewFile/3254/2595>

Mappa (2016). México agricultura [Mapa] Recuperado el 14 de septiembre de 2016 en: [http://mappa.caperuzaroja.com/wp-content/uploads/2016/03/M%C3%A9xico\\_agricultura.jpg](http://mappa.caperuzaroja.com/wp-content/uploads/2016/03/M%C3%A9xico_agricultura.jpg)

Merino, M. (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.

ONU, CEPAL, ILPES. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Chile: CEPAL.

Pérez, G. y Valencia, L. (2004). *El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario*. Actualidad Contable FACES, 8, 85-95.

SAGARPA, UTN. (2015). *Lineamientos Operativos y de Supervisión y Desempeño de la calidad de los servicios profesionales en PESA*. México: SAGARPA-FAO.

SAGARPA (2009). *Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)*, Consultado en noviembre de 2015, disponible en <http://www.pesamexico.org/ActoresenPESA/ArregloInstitucional.aspx>

SAGARPA (2015). *Mecánica Operativa del PESA*. Revisado el 18 de mayo de 2015 en: [http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2015/Programa\\_integral\\_de\\_desarrollo\\_rural/PESA/Paginas/Mecanica.aspx](http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2015/Programa_integral_de_desarrollo_rural/PESA/Paginas/Mecanica.aspx)

SAGARPA. (s.f.). *Arreglo institucional del PESA en México*. Revisado el 18 de mayo de 2015 en: <http://www.pesamexico.org/ActoresenPESA/ArregloInstitucional.aspx>

Sánchez, A., Cruz, A., Sánchez V., Salazar, G. (2000). *TLCAN y Medio Ambiente. Algunas consideraciones para su análisis*. México: CIESTAAM-Universidad Autónoma Chapingo.

Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.

Shafritz, J. y Hyde, A. (1990) *Clásicos de la Administración Pública*. Primera edición. México: FCE.

Subirats, J; Knoepfel P; Laure, C y Varone F. (2012). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. España: Planeta.

## ANEXO I

Cuestionario Estandarizado para familias beneficiarias del PESA- FAO en Puebla.

### **BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**

---

#### **Facultad de Administración. Maestría en Gobierno y Administración**

El objetivo de este cuestionario, es conocer los impactos cualitativos que ha tenido usted y su familia mediante la participación activa en el PESA-FAO, la información que proporcione será confidencial y de gran importancia para el desarrollo de mi tesis de maestría.

#### **I. Ficha de identificación:**

Municipio: \_\_\_\_\_ Localidad: \_\_\_\_\_ Folio PESA: \_\_\_\_\_

ADR: \_\_\_\_\_ Edad Jefe Familia: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

Escolaridad: \_\_\_\_\_

Nula	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Preparatoria incompleta	Preparatoria completa

**Número de integrantes de la UPF:** \_\_\_\_\_ (Personas que viven, comen y duermen al menos cinco días de la semana en el hogar)

#### **II. Impactos cualitativos del PESA- FAO**

1. ¿Desde cuándo participa en el PESA-FAO?

AÑO: \_\_\_\_\_

2. ¿En cuánto ha beneficiado a su alimentación el PESA- FAO?

Mucho	Algo	Poco	Nada
-------	------	------	------

3. ¿En cuánto ha beneficiado a sus ingresos la participación en el PESA-FAO? (Aplica únicamente a familias con proyectos para la generación de ingresos en ML o SPP)

Mucho	Algo	Poco	Nada
-------	------	------	------

4. ¿Cuáles son los factores que ha favorecido el PESA-FAO en su vida diaria?

Desarrollo de capacidades	Salud	Aprendizaje	Mejorar sistema productivo	Venta de mis productos	Ahorro familiar

Otros: \_\_\_\_\_

5. Sobre el impacto ambiental, ¿Cuánto he mejorado el suelo, la condición y acceso al agua, la naturaleza en la comunidad, la disminución de los botes de agroquímicos en las barrancas y los campos, etc, a partir de la llegada del PESA- FAO a su comunidad?

Mucho	Algo	Poco	Nada
-------	------	------	------

6. Participar en el PESA- FAO, ¿Le ha permitido tener mejor organización con otros miembros de la comunidad?

Mucho	Algo	Poco	Nada
-------	------	------	------

7. ¿Qué tanta preocupación o temor le causa cambiar sus métodos de preparación de terreno, siembra, manejo, cosecha y venta de sus productos; de acuerdo a lo que le ha enseñado su técnico del PESA?

Mucho	Algo	Poco	Nada
-------	------	------	------

Comentarios de los participantes:

---



---



---



---



---



---



---

## ANEXO II

Guía de entrevista a facilitadores y Coordinadores de campo de las ADR.

### BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

---

#### Facultad de Administración. Maestría en Gobierno y Administración

El objetivo de esta entrevista, es conocer su opinión en varios aspectos del PESA-FAO en su región de acuerdo a su experiencia como facilitador/Coordinador de campo en una ADR, la información que proporcione será confidencial, utilizada con fines estrictamente académicos y será de gran importancia para el desarrollo de mi tesis.

#### I. Ficha de identificación.

Sexo:  H  M Edad:

#### Escolaridad:

Educación para el trabajo	Técnico Superior Universitario	Licenciatura trunca	Licenciatura sin titulación. Pasante	Licenciatura completa (Con título y cédula profesional)	Posgrado
---------------------------	--------------------------------	---------------------	--------------------------------------	---	----------

Otros: \_\_\_\_\_ Institución dónde estudio: \_\_\_\_\_

ADR: \_\_\_\_\_ Comunidades Atendidas: \_\_\_\_\_

Tiempo en el PESA-FAO: \_\_\_\_\_ años \_\_\_\_\_ meses

Principal actividad dentro del PESA-FAO:

\_\_\_\_\_

#### II. Información derivada de la experiencia en el programa.

1. Causa principal por la que comenzó a trabajar en el PESA-FAO.

No tenía otra opción	Recomendación de otra persona	Por convocatoria	Interés en el Programa	Otro:
----------------------	-------------------------------	------------------	------------------------	-------

2. ¿Cuál es el objetivo principal del PESA-FAO? (Solicitar al entrevistado respuesta espontánea, sin consultar apuntes u otras personas)

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3. Para el entrevistado, ¿Cuál es el orden de importancia de los principales problemas que han enfrentado como facilitador/Coordinador en el marco del PESA-FAO en las comunidades que atiende?

Inseguridad Laboral	La gente prefiere asistencialismo y paternalismo por parte del gobierno	Deficiencias técnicas en mi formación	Proceso de Evaluación confuso	Cargas de trabajo excesivas	Inequidad en el trato a las ADR y a los técnicos	Compromisos políticos que distorsionan el trabajo

Otros: \_\_\_\_\_

Porqué: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4. Para el entrevistado, en el marco de la implementación del PESA-FAO, cuáles serían tres fortalezas.

Acompañamiento metodológico de la FAO	Intercambio de experiencias con otras ADR	Desarrollo de capacidades en los beneficiarios	Planeación participativa	Evaluación
---------------------------------------	---	--	--------------------------	------------

Otra: \_\_\_\_\_

4.1 Desde su opinión personal y como implementador del PESA-FAO ¿Cuáles son los verdaderos logros que se han alcanzado?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5. Para el entrevistado, en el marco de la implementación del PESA-FAO, cuáles serían tres debilidades.

Mal desempeño de las instituciones, falta de compromiso	Recurso económico escaso	Planeación deficiente	Favoritismo inequitativo hacia otras ADR	Restricción de tiempo/Insuficiente
---	--------------------------	-----------------------	--	------------------------------------

Otra: \_\_\_\_\_

5.1 Desde su opinión personal y como implementador del PESA-FAO ¿Cuáles son las verdaderas limitantes que enfrenta el PESA para cumplir plenamente con su objetivo?

---



---



---

6. ¿En el año 2015 en cuántos cursos de capacitación/actualización de la UTN-FAO ha participado el entrevistado?

Asistidos: \_\_\_\_\_

Financiamiento. Personal: \_\_\_\_\_ ADR: \_\_\_\_\_ Mixto: \_\_\_\_\_

7. ¿En el año 2015 en cuántos cursos de capacitación/ actualización externos (que no sean de la FAO) ha participado el entrevistado?

Asistidos: \_\_\_\_\_

Financiamiento. Personal: \_\_\_\_\_ ADR: \_\_\_\_\_ Mixto: \_\_\_\_\_

8. En qué medida considera que el cumplir las exigencias del PESA-FAO contribuye a sus objetivos profesionales de mediano y largo plazo.

Contribuye totalmente	Contribuye poco	No se relaciona	Afecta poco	Afecta mucho
-----------------------	-----------------	-----------------	-------------	--------------

9. En qué medida considera que el cumplir las exigencias del PESA-FAO contribuye a sus objetivos familiares, personales (sentimentales) de mediano y largo plazo.

Contribuye totalmente	Contribuye poco	No se relaciona	Afecta poco	Afecta mucho
-----------------------	-----------------	-----------------	-------------	--------------

Porqué: \_\_\_\_\_

---



---

10. ¿Cuánto le beneficia a usted, que los beneficiarios del PESA-FAO realmente desarrollen capacidades productivas y alcancen su seguridad alimentaria y nutricional?

Me beneficia mucho	Me beneficia poco	No se relaciona	No me beneficia
--------------------	-------------------	-----------------	-----------------

Porqué: \_\_\_\_\_

---

11. ¿En qué medida su opinión como facilitador/Coordinador o la de su ADR, han sido consideradas para el diseño, re-diseño o ajustes del PESA-FAO?

Mucho	Algo	Poco	Nada
-------	------	------	------

Porqué: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

12. ¿Cuánto considera que es equitativa la distribución de recursos económicos y trabajo entre los facilitadores y la representación legal de su ADR?

Muy equitativa	Equitativa	Inequitativa	Totalmente inequitativa
----------------	------------	--------------	-------------------------

12.1 ¿Sabe a cuál fue el monto económico que recibió su ADR en el contrato PESA-FAO 2015?

\_\_\_\_\_

12.1 ¿Sabe cuánto gana mensualmente el representante legal de su ADR?

\_\_\_\_\_

13. Mencione el principal aspecto que debería cambiarse en el PESA-FAO para cumplir con su propósito.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Comentarios adicionales:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Fecha de la entrevista: \_\_\_\_\_

## ANEXO III

Cuestionario Estandarizado aplicado a los beneficiarios de la tercera muestra de evaluación de proyectos en campo, realizada por parte de la Dirección de Supervisión y Seguimiento de la Unidad Técnica Nacional de la FAO en México, para el ejercicio PESA-FAO 2015.

One Proj.: 76330 Ejercicio: 2013 Evaluador: MARIA NAZARETH SANCHEZ ROMERO Facilitador: IRINEO ALCANTARA ESTEBAN ADR B3M Fecha: \_\_\_\_\_

Localidad: Sanito Juárez (Koblenz) Municipio: Tlapacoye CACM S.L. Proyecto gestionado con seguimiento de otra ADR?: \_\_\_\_\_ Inicio Seguimiento: \_\_\_\_\_

**1. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO**

Información de la Matriz de Proyectos

1.1 Tipo de proyecto: OTROS PROYECTOS DE INGRESOS Objetivo: INGRESOS

1.2 Nombre de jefes familiares/representante grupo: ANTONIO VAZQUEZ MARIA .

1.3 Tipo de gestión del proyecto (Familiar, Grupo), familia Chefe (familia/grupo): 455537

**2. CONDICIÓN DEL PROYECTO EN LA MATRIZ DE PROYECTOS**

Información de la MP

2.1 Estatus del proyecto: SEGUIMIENTO Observación en campo

2.2 Situación de operación del proyecto: OPERA

Factor o actor principal a quien se le atribuye una situación problemática vinculada a la operación del proyecto: 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8

1) Relacionado con el beneficiario 5) Relacionado con la proveduría de los bienes

2) Relacionado con el diseño del proyecto 6) Relacionado con aspectos climáticos

3) Relacionado con el acompañamiento de la ADR 7) Relacionado con aspectos del entorno

4) Relacionado con la gestión/segum. de otra ADR 8) Relacionado con actores institucionales o gobierno

**3. PROMOCIÓN HUMANA Y SOCIAL**

3.1 ¿Cómo le llegó a Usted su proyecto? 0. Fue una oferta de la ADR 4. Tome el proyecto de un beneficiario que declinó 7. Fue una demanda del beneficiario 10. Fue definido de manera participativa a través de un evento de análisis y reflexión comunitaria

3.2 ¿El proyecto que Usted tiene es el que solicitó? 0. Lo tiene, pero le antecede una declaración 4. Es distinto al que yo solicite y esto me ha significado un problema 8. Es distinto al que yo quería, sin embargo me ha dado beneficios 9. Es el que solicite pero con algunas variantes 10. Es el que solicite

3.3 ¿Conoce al Facilitador de la ADR que le da atención a Usted? 0. No lo identifico 4. Han venido varios, pero no los identifico 7. Han venido varios, y a todos los identifico 9. Han venido varios, y 2 conozco 10. Si lo(s) conozco

3.4 ¿Cuántas veces al mes el Facilitador le ha dado acompañamiento? 0. No ha venido a la localidad 6. De manera esporádica 8. Una vez al mes 8. Cada veinte días 9. Cada quince días 10. Cada semana

3.5 ¿Qué Etapas de la Promoción está implementando el Facilitador? 0. El proyecto no opera 4. Sólo se reconoce la gestión del proyecto 7. Motivación 8. Además de Motivación, Capacitación y Capacitación, Asesoría 10. Además de los tres anteriores, Consultoría

3.6 Cuando el Facilitador va a la localidad, ¿con quienes trabaja? 0. A nadie 6. Solo al(los) representante(s) y/o lider(es) de la comunidad 7. Solo a algunos participantes 8. A las familias o productor proyecto 9. A los grupos de trabajo 10. A la comunidad

3.7 El participante, ¿reconoce hacia donde va su proyecto? (visión de futuro) 0. No opera el proyecto 4. El beneficiario muestra interés/indiferencia o ausencia de expectativas 8. Está satisfecho con lo realizado o aún obtenido 9. Aspira a eficientar o complementar 10. Aspira a innovar o a emprender otras iniciativas

3.8 El participante, ¿está motivado o ha mejorado su actitud? (Motivación) 0. El proyecto no opera por causas inherentes al beneficiario 4. Actitud de indiferencia, sólo ve al proyecto como una oportunidad para obtener activo 7. Actitud pasiva o conformista 10. Actitud positiva y de apertura a los cambios

**4. DESARROLLO DE CAPACIDADES.**

4.1 ¿Cómo se construyó el proyecto? *Se sabe hacer (El entrevistado relata el proceso de construcción)*

0. La construcción del proveedor o alguien que no es de la localidad  
 0. El activo entregado no requiere ser construido  
 0. La puesta en marcha del proyecto ya concluyó, sin embargo la ADR aún no ha dado Capacitación, Asesoría o Consultoría  
 Conocimiento, información o habilidades adquiridas por la ADR:  
 Apendizajes adoptados por familia o grupo

4.2 ¿Qué conocimientos le aportó la ADR? *Sabe ser*

4.3 ¿Qué beneficios ha obtenido a través de la Capacitación/Asesoría/Consultoría que le ha proporcionado la ADR? *Sabe estar -*

4.4 Si el proyecto opera, ¿qué tipo de apoyo requiere de la ADR para generar más beneficios?

**5. RESULTADOS DEL PROYECTO.**

Registro de producción en SIPESA

Alimento/Producto agropecuario:		Producción en campo	
Unidad Productiva (UP):			
Unidad de Medida (UM):			
Tamaño UP en media:		Tamaño de UP en semestre 1:	
Meta proyectada:		Producción total alcanzada:	
Meses para meta:		Estimación de la producción alcanzada con el productor:	

La producción total alcanzada, se obtiene sumando todos los registros trimestrales y del semestre 1.

6. PROCESO EDUCATIVO.

6.1 ¿Usted o algún miembro de su familia ha participado en actividades sobre temas de alimentación saludable, preparación de alimentos, importancia de organizarse, trabajo en equipo o de grupo, de ahorro y uso adecuado de sus recursos o en prácticas como abonos orgánicos, manejo de plagas, curvas a nivel, entre otras?

6.2 Si la respuesta es: Si, ¿En cuáles ejes? *(es posible seleccionar más de una opción)*

6.3 Si la respuesta es: Si, ¿De qué forma han beneficiado estas actividades educativas en su proyecto? *(sólo elegir una opción)*

6.4 Si la respuesta es: No, ¿Por qué no ha participado en este tipo de actividades? *(sólo elegir una opción)*

**7. REGISTRO SISTEMÁTICO DE LA PRODUCCION.**

7.1 ¿Usted hace el registro de la producción que obtiene en su proyecto? *(Si la respuesta es: No, aquí concluye la entrevista. Si la respuesta es: Si, pasar a la pregunta 7.2)*

7.2 ¿De qué forma lleva Usted a cabo el registro de la producción? *(sólo elegir una opción)*

1) De memoria mental  
 2) Utilizo la libreta  
 3) Utilizo la ADR  
 4) La ADR me muestra una libreta de la ADR  
 5) Otro tipo de registro

¿Cada cuánto hace el registro?

1) Periódica- semanal, etc.)  
 2) Al momento de la cosecha  
 3) De forma esporádica

7.3 ¿De qué manera el registro de la producción, le ha sido útil en su proyecto? *(sólo elegir una opción)*

1) No me ha sido útil  
 2) Me ha sido útil para  
 3) Identificar la rentabilidad del proyecto  
 4) Cuantificar los gastos y las ganancias  
 5) Además del proyecto, lo he aplicado en otros ámbitos

Calific.

Calific.

Calific.

Calific.

## ANEXO IV.

Memoria fotográfica de la investigación en campo en las dos regiones de estudio de la Sierra Norte de Puebla.



Comunidad de San Miguel Jojupango, San Felipe Tepatlán, atendida por ADR BGM.



Camino a comunidades del municipio de Tlapacoya atendidas por ADR BGM.



Feria de Proveedores 2015 organizada por la ADR BGM en la comunidad de Bienvenido, H. Galeana. En la fotografía se observa al administrador de la casa proveedora de materiales ganadora Consorcio de la Sierra, la cual tiene nexos con funcionarios de la SDRSOT.



Casa Proveedora de la Sierra participando en la Feria de Proveedores 2015 organizada por la ADR BGM.



Sesión de Evaluación Comunitaria Participativa en comunidad de Bienvenido, H. Galeana organizada por la ADR BGM.



Feria de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Bienvenido, H. Galeana promovida por la ADR BGM en Marzo de 2016.



Niños del Albergue Isabel la Católica en Coyay, H. Galeana implementando el huerto escolar con el apoyo de la facilitadora encargada del Proceso Educativo Nutrición de la ADR BGM.



Proyecto Huerto Familiar para la producción de hortalizas, atendido por facilitadores de ADR BGM en la comunidad de La Punta, San Felipe Tepatlán.



Participante del PESA-FAO con proyecto para la Producción de Carne/Huevo de ave en la comunidad de San Antonio Cuanixtepec, H. Galeana atendida por la ADR BGM.



Participante del PESA-FAO con proyecto para la Producción de Carne/Huevo de ave en la comunidad Francisco Osorno, H. Galeana atendida por ADR BGM.



Participante del PESA-FAO con proyecto para la Transformación del Café en la comunidad de Pacho, San Felipe Tepatlan, atendida por ADR BGM. En muchos casos por la deficiente calidad de los materiales de construcción, los proyectos ven comprometidas sus metas a mediano y largo plazo.



Participante del PESA-FAO con Proyecto para la Producción de planta de café en la comunidad Pachoc, San Felipe Tepatlán atendida por la ADR BGM.



Entrevista a beneficiario del PESA-FAO en Cuanixtepec, H. Galeana.



Entrevista a beneficiarios del PESA-FAO en Zoquiapa, Tlapacoya.



Camino a la comunidad de Zacatepec, Chiconcuautla, atendida por ADR TATOKANIJ.



Para lavar la ropa hay las mujeres de la comunidad de Tlaltepango en Tlaola, deben acudir a uno de los dos nacimientos de agua que quedan. El agua potable en las casas es escasa desde el año 2015, la región es atendida por la ADR TATOKANIJ.



Taller de Diseño de Proyectos impartido por facilitador de la ADR TATOKANIJ en Cuetzalingo, Chiconcuatla. En la comunidad casi ninguna mujer habla español, por lo tanto, sólo tienen derecho a escuchar, son los hombres quienes toman las decisiones.



Participantes del PESA-FAO con proyecto para la Producción de Carne/Huevo de ave en la comunidad Tlalhuapan, Chiconcuatla atendida por ADR TATOKANIJ.



Feria de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Palzoquitla, Chiconcuautla promovida por la ADR TATOKANIJ en Marzo de 2016.



Sesión de Evaluación Comunitaria Participativa en comunidad de Cuamila, Tlaola organizada por la ADR BGM.



Participantes del PESA-FAO con proyecto para la Producción de Chayotextle en la comunidad de Cuamila, Tlaola.



Entrevista a beneficiario del PESA-FAO en Tlaltepango, Tlaola. La baja producción de maíz por falta de agua y erosión en el suelo ha hecho que algunos productores comiencen a adoptar principios de la Agricultura de Conservación.