



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

PROYECTO ESTRATÉGICO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: UN  
ESTUDIO DE CASO

Tesis

para obtener el grado de

Licenciatura en Política y Administración Pública

presenta:

América Quetzalli Vera Balanzario

Directora de Tesis:

Dra. Isabelle Rousseau



## ÍNDICE

Agradecimientos.....	7
Siglas y Acrónimos.....	9
Introducción.....	11
Capítulo 1: Marco Teórico.....	19
• Teoría sobre políticas públicas.....	22
• Implementación .....	22
• Institucionalismo Sociológico.....	31
Capítulo 2: Marco Metodológico.....	45
• Observación Participante.....	46
• Etapas de la Observación Participante.....	50
• Los diarios de campo.....	57
• Entrevistas y documentos.....	59
Capítulo 3: Antecedentes.....	63
• ¿Qué es la seguridad alimentaria?.....	65
• ¿Seguridad alimentaria en México? Una breve historia.....	73
• FAO y PESA en México.....	81
Capítulo 4: La Agencia de Desarrollo Rural en el PESA.....	93
• Descripción de la ADR.....	94
▪ <i>Cómo se conforma una ADR</i> .....	95
▪ <i>Estructura de la ADR</i> .....	97
▪ <i>¿Qué hace una ADR?</i> .....	98
• Poder y estrategias.....	101
▪ <i>Reglas organizacionales</i> .....	105
• <i>SAGARPA</i> .....	106
• <i>SEDAGRO</i> .....	108
• <i>CECS</i> .....	110
▪ <i>Control de la comunicación y la información</i> .....	111
▪ <i>Control de una competencia particular</i> .....	114
▪ <i>Relaciones entre la organización y su entorno</i> .....	116
• Conclusiones.....	120
Capítulo 5: Las comunidades PESA.....	121

• Características de las comunidades PESA.....	125
▪ <i>Características socio-demográficas</i> .....	127
▪ <i>Cómo llega PESA a las comunidades</i> .....	133
• Poder y estrategias en las comunidades.....	134
▪ <i>Reglas organizacionales</i> .....	136
▪ <i>Control de la comunicación y la información</i> .....	140
▪ <i>Control de una competencia particular</i> .....	143
▪ <i>Relaciones entre la organización y su entorno</i> .....	148
• Conclusiones.....	150
 Consideraciones finales.....	 155
• El papel de la política social en el campo.....	156
• Diferencia entre redistribución y ataque a la pobreza.....	158
• Principales aciertos.....	161
• Principales problemas.....	163
• Recomendaciones finales.....	165
 Epílogo.....	 169
 Bibliografía.....	 171
• Recursos electrónicos.....	175
 Anexos.....	 179
• Comparación entre PESA y algunos programas sociales de desarrollo rural.....	179
• Diarios de campo.....	177
• Guía de entrevistas.....	178
• Archivo fotográfico.....	187
  CUADROS	
1. Pobreza e indigencia en países de América Latina y el Caribe.....	65
2. Estrategias de Seguridad Alimentaria por sexenio.....	80
3. Estructura Operativa de PESA en México.....	86
4. Organigrama AGROFASER A.C.....	98
5. Arreglo institucional ADR .....	103
  MAPAS	
1. Municipio de Aculco.....	129

*Para P.C.*  
*(y sus pecesitos)*



## Agradecimientos

Mucha gente me ayudó de muchas maneras para que este texto viera la luz. Sin la ayuda de todos los integrantes de Agrofaser nada de esto sería posible. Quiero agradecer especialmente a la ingeniera Elizabeth por ser mi contacto con la agencia; y a la ingeniera Zoila y a la veterinaria Guadalupe por abrirme las puertas de la agencia. También a cada uno sus miembros: Brenda, Eva, Néstor, Alfonso, Luis Carlos, Maricela y Pablo quienes siempre me apoyaron y resolvieron todas mis dudas más de una vez.

Estoy eternamente agradecida con Teresa Laureano, Juana Arias, Lucía Peralta y Concha por apoyarme desde el momento en que llegué a las comunidades; con el director del albergue Emiliano Zapata por darme alojamiento y la oportunidad de convivir y aprender con las niñas y los niños de la comunidad; con las cocineras Gloria y Viviana por sus atenciones; y con cada una de las personas que entrevisté, por darme un poco de su tiempo. Sin su amabilidad y ayuda no hubiera podido escribir esta tesis.

Debo de agradecer también a mis profesores de El Colegio de México quienes me dieron todas las herramientas para que yo pudiera realizar esta investigación. En especial a mi directora de tesis, Isabelle Rousseau quien con mucha tenacidad y sabios consejos me guió para llevarla a buen término.

Le agradezco a mi familia todo su apoyo y amor. A mi padre por alentarme a comenzar esta aventura. A mi madre por su apoyo incondicional en todos mis proyectos y especialmente por acompañarme a mi trabajo de campo cuando fue necesario. También debo de agradecer a dos mujeres quienes me ayudaron durante mi carrera sin dudarle un momento, mi abuela Rosa María y mi tía Rosa Irina. A mi hermano porque desinteresadamente me ha ayudado a llegar hasta aquí.

Finalmente quiero agradecerles a mis amigos todo su apoyo. A mis compañeros del Colegio que se convirtieron en mi familia, en especial a David y Alejandra. A mis amigos fuera del Colegio por no retirarme su amistad a pesar de las ausencias y por siempre ayudarme a seguir un camino con corazón: Andrea, Max, Franz, Brenda y Anahí.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

A.C., Asociación Civil

ADR, Agencia de Desarrollo Rural

CADER, Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural

CEE, Comunidad Económica Europea

CECS, Centro Estatal de Capacitación

CDI, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CCH, Cruzada Contra el Hambre

COLMEX, El Colegio de México

CONASUPO, Compañía Nacional de Subsistencias Populares

CONAPO, del Consejo Nacional de Población

CONAZA, Comisión Nacional de las Zonas Áridas

COUSSA, Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua

DIF, Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia

ESP, Empresa de Servicios Profesionales

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FMI, Fondo Monetario Internacional

FOFAE, Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario en los Estados

GOP, Grupo Operativo

IA, Inseguridad Alimentaria

INDESOL, Instituto Nacional para el Desarrollo Social

INITE, Instituto Internacional de Investigación Tecnología Educativa

LDRS, Ley de Desarrollo Rural Sustentable

ONG, Organización no Gubernamental

O.P., Observación Participante

OSC, Organización de la Sociedad Civil

PAN, Partido Acción Nacional

PANF, Programa de Alimentación y Nutrición Familiar

PESA, Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria

PESA-GSH, Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria-Guerrero sin Hambre

PASE, Programa de Alimentación, Salud y Educación

PRD, Partido de la Revolución Democrática

PRI, Partido Revolucionario Institucional

PROGRESA, Programa de Educación, Salud y Alimentación

PRONASOL, Programa Nacional de Solidaridad

ROP, Reglas de Operación

SAGARPA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SAM, Sistema Alimentario Mexicano

SEDAGRO, Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social

TLCAN, Tratado de Libre Comercio de Norte América

UPF, Unidad de Producción Familiar

## INTRODUCCIÓN

En el verano de 2010 fui invitada a trabajar con una Agencia de Desarrollo Rural en el estado de Guerrero. Hasta ese momento conceptos como PESA o Seguridad Alimentaria eran ajenos para mí. Fue una experiencia que duró acaso tres semanas y, conforme pasaron los días, me surgían muchas preguntas: ¿quién decidió contratar a asociaciones civiles para la implementación de la política social en el país?, ¿por qué no existen más programas para atacar el problema de la inseguridad alimentaria?, ¿cómo puede darse una implementación exitosa cuando tantos actores intervienen en la estrategia?, etc. En aquel trabajo enfrenté por primera vez a la burocracia de la Secretaría de Desarrollo Agrario de la entidad, a políticos que sólo buscan sacar dinero de este programa, a varios actores del sector privado que buscaban obtener un contrato, como las Agencias de Desarrollo Rural (ADR), y a la alarmante inseguridad –no sólo alimentaria, sino física– en la que viven las comunidades de este estado.

Las condiciones en las que se implementa la política social en el país difieren entre una entidad y otra, muchas veces de una comunidad a otra. Lo que tienen en común es la pobreza de la gente, no importa si es en el estado de Guerrero –uno de los más pobres de México– o el Estado de México –clasificado como una entidad con un índice de marginación bajo. Si tomamos en cuenta los datos de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria, en México sólo 30% de los hogares vive en condiciones de seguridad alimentaria, mientras que 70% de ellos

pertenece a alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria (IA): 41% IA leve, 17.7% IA mediana y 10% IA grave).<sup>1</sup>

Desde 2006, el Estado mexicano ha implementado junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) el Proyecto Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). Dicho programa tiene el objetivo de “contribuir al desarrollo de capacidades de las personas, su agricultura y ganadería familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento del ingreso”.<sup>2</sup> Esto lo logra mediante proyectos que aumenten la producción de alimentos de la canasta básica rural y con capacitaciones para ampliar la productividad de las unidades de producción familiar. También promueve el fortalecimiento de los mercados locales con el fin de reactivar la economía microrregional y el uso adecuado de los alimentos para mejorar los hábitos alimentarios y la diversidad de la dieta familiar.<sup>3</sup> Para implementar esta estrategia se crearon Agencias de Desarrollo Rural (ADR), que son actores privados contratados por el Estado para implementar el programa.

Aunque el concepto de seguridad alimentaria se discute en el capítulo 3, es importante mencionar que coexisten distintas maneras de comprender la alimentación y los problemas alimentarios. En el imaginario colectivo, la seguridad alimentaria puede tener una lógica preventiva en la cual se problematiza la relación hombre-alimento, generando conocimientos y prácticas para mantener su armonía.<sup>4</sup> Los imaginarios alimentarios en un contexto de inseguridad requieren que se comprenda el conocimiento local sobre la alimentación y los problemas alimentarios para darle cabida a este conocimiento en el proceso de planificación e intervención nutricional. Por ejemplo, el

---

<sup>1</sup> Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), realizada en 2012.

<sup>2</sup> *Loc. cit.*

<sup>3</sup> *Loc. cit.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 44.

enfoque de desarrollo humano permite trabajar con los actores locales tomándolos como sujetos proactivos en los procesos de desarrollo, a través del rescate de las particularidades culturales, la participación social y la opinión.<sup>5</sup>

El concepto de seguridad alimentaria es muy complejo ya que puede ser leído desde distintas ópticas, dependiendo del contexto y los actores. Para los políticos y los técnicos, la seguridad alimentaria puede ser la garantía al acceso de buenos alimentos, para los ejecutores de los programas de alimentación la finalidad es la disponibilidad y para los beneficiarios es el consumo para la supervivencia.<sup>6</sup> Es por esto que no se puede intervenir efectivamente en inseguridad alimentaria si no se comprende el contexto en el que se expresa. Desde las políticas públicas, es poco estudiado aunque es un tema de vital importancia, se hace hincapié en temas como la producción agrícola o el acceso a créditos para productores, dejando de lado el tema de la seguridad alimentaria de los hogares. Entre los trabajos que se encuentran sobre el PESA hay algunas evaluaciones externas y manuales tanto de la FAO como de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Respecto al PESA se pueden encontrar dos evaluaciones realizadas en 2011 por la SAGARPA, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y el Gobierno del Estado de Guerrero sobre Impacto y Consistencia y Resultados; una realizada en 2009 por El Colegio de México (COLMEX) y el Gobierno del Estado de Guerrero sobre los Impactos del programa; y una evaluación ambiental realizada en 2007 por el Gobierno del Estado de Guerrero. En estas evaluaciones se muestra evidencia de que el programa está funcionando y obteniendo los efectos deseados, o al menos está sentando las bases para que haya mayores beneficios en el futuro. Se encontró que los beneficiarios elevaron su propensión a ahorrar y a solicitar

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 50.

créditos, elevaron sus niveles de producción y de ventas de productos agropecuarios, así como su consumo de alimentos nutritivos y su participación en actividades de desarrollo sustentable que se espera se sostengan a largo plazo.

Estas evaluaciones se refieren al estado de Guerrero solamente y ninguna de ellas toca el tema de la implementación. Esta etapa es de suma importancia pues está dominada por las presiones, las negociaciones y las estrategias de los actores involucrados: es una manera de proseguir con la lucha política. Lo que pasa en esta etapa nunca es definitivo y siempre cambia al estar en las manos de los que la implementan, en este caso la ADR.<sup>7</sup>

En la literatura especializada sobre las políticas públicas, los autores buscan contestar dos preguntas: ¿cómo se toman las decisiones que van a traducirse en un programa gubernamental?, y ¿cómo las aplican los organismos encargados de ejecutar las decisiones?<sup>8</sup> En el presente trabajo, de manera general, se intenta contestar a la segunda pregunta. Para hacerlo se plantearon interrogantes puntuales sobre el tema: ¿cómo se da la implementación del Proyecto Especial para la Seguridad Alimentaria?, ¿cuál es el papel de las agencias de desarrollo rural dentro de la implementación?, ¿cómo se dan las interacciones de los actores colectivos en esta etapa?, y ¿cuál es la experiencia de las beneficiarias en torno a la implementación y los resultados?

Debido al carácter descriptivo y cualitativo de la investigación, las preguntas e hipótesis permanecieron flexibles. El propósito fue contestar a preguntas que surgieran en el proceso de la *observación participante*. Como se explica en el capítulo 1, se eligió el institucionalismo sociológico como base para la investigación ya que da la posibilidad de identificar el conjunto de prácticas e interacciones entre actores y hechos concretos que explican el porqué de las modificaciones que se dan en la

---

<sup>7</sup> Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 32.

<sup>8</sup> Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 23.

implementación. Para esto se analizó la implementación del programa a partir de dos grandes apartados: la Agencia de Desarrollo Rural como el eslabón más importante del proceso y las relaciones con cada uno de los actores, con los que interactúa en el capítulo 4; y la implementación desde el punto de vista de las beneficiarias de Toxhié y Totolopan en el capítulo 5.

Los objetivos del estudio son: a) analizar la implementación del PESA y a los organismos encargados de la misma; b) analizar el papel de la Agencia de Desarrollo Rural dentro de la implementación; c) analizar las interacciones de los actores en esta etapa; d) analizar las experiencias y las estrategias de las beneficiarias, y e) analizar los resultados cualitativos del PESA.

La investigación consiste en un estudio de caso de dos comunidades y se basa en la metodología de la observación participante (explicada en el capítulo 2). La observación participante fue al descubierto pues era importante que los integrantes de la comunidad supieran qué estaba haciendo y no generara problemas dentro de ella. El trabajo de campo inició el mes de enero de 2013 y concluyó en mayo del mismo año. Pasé los primeros dos meses en las comunidades de Toxhié y Totolopan. Mientras trabajaba en ellas me di cuenta del papel primordial que jugaba la ADR, por lo que decidí hacer parte de mi observación participante dentro de ésta (de marzo a mayo del 2013).

La primera parte de la observación participante consistió en asistir a todas las actividades de PESA en las comunidades y en realizar entrevistas semiestructuradas a las beneficiarias y otros integrantes de la comunidad. En la segunda parte, me integré al trabajo de la agencia como una empleada más de 8 a.m. a 7 p.m. En este trabajo tuve la posibilidad de conocer otras comunidades, familiarizarme con el trabajo administrativo y convivir con actores de otras instancias como la FAO, Secretaría de Desarrollo

Agropecuario (SEDAGRO), el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS), etc. Aunado a este trabajo, realicé entrevistas semiestructuradas a los integrantes de la agencia.

La observación participante proporcionó información que no está en los periódicos, manuales, evaluaciones o declaraciones y discursos gubernamentales. Las lagunas que pudiera tener este método se compensan con las entrevistas semiestructuradas y otras fuentes. La investigación se limitó al estudio del papel de PESA en las comunidades y a las interacciones que tuvieron que ver con la implementación del programa, es decir, en observar cuáles son las interacciones en términos de negociación, de interpretación, de grupos que se conforman y de estrategias. Este método permitió profundizar en la descripción y análisis de los procesos de la implementación. No profundiza en las negociaciones hechas para traer el PESA a México ni en las relaciones de actores nacionales o estatales que no tuvieron un papel establecido a nivel local.

Las entrevistas tampoco garantizan una información totalmente segura o sólida, pues las percepciones individuales pueden sesgar la información; la memoria puede omitir ciertos detalles fundamentales, etc. Sin embargo, para obtener una mayor confiabilidad y validez en los resultados del estudio de campo, fue necesario triangularlas con la observación participante y la revisión de diversos documentos.

El estudio se divide en cinco capítulos. En el primero se explica brevemente la teoría sobre políticas públicas y se profundiza teóricamente en la etapa de implementación y las distintas maneras en que puede estudiarse. De los tres enfoques que sustentan el análisis de las políticas públicas, se retoma el NeoInstitucionalismo y, más específicamente, el Institucionalismo Sociológico. Se retoman principalmente conceptos de Crozier y Friedberg en su obra *El actor y el sistema*, tales como actor,

estrategia, incertidumbre, relevo, etc. Dichos conceptos se utilizaron para analizar las relaciones de poder, los recursos de cada actor y su margen de libertad en el proceso de implementación.

En el capítulo dos se explican las técnicas utilizadas para llevar a cabo la presente investigación, se detallan los alcances y las limitaciones de la observación participante. Se describen las técnicas de la entrevista semiestructurada y la revisión de documentos para la triangulación de la información. Se describen las etapas del trabajo de campo –así como sus dificultades– y la utilización de diarios de campo.

En el capítulo tres se trata el tema de la seguridad alimentaria, su historia, relevancia y el papel que ha tenido en la política social de México. Para sentar las bases del análisis, se describe la historia del PESA en el país, así como cuáles son sus principales características y componentes. Esto se hace con la finalidad de contextualizar el trabajo de campo y sus hallazgos.

El capítulo cuatro es el análisis de la ADR como Relevo, es decir, como un actor que, por un lado, es representante de la organización, en este caso el grupo operativo de PESA, y de sus intereses; y, por el otro, es el representante de las comunidades ante este grupo operativo. En primera instancia se hace una descripción de la agencia y sus funciones. Se analiza cómo se relaciona con otros actores involucrados tales como FAO, SAGARPA, SEDAGRO, CECS y las comunidades. Y, finalmente, se hace un análisis de sus recursos como relevo de la organización.

El capítulo cinco corresponde al trabajo de campo en las comunidades de Toxhié y Totolopan. Se analizan las estrategias de los actores en esta arena, sus envites e interacciones. Se discute la definición de región y comunidad, se describen las características sociodemográficas de las comunidades, se analizan las estrategias de las beneficiarias y finalmente se discuten los hallazgos más relevantes en las comunidades.

Por último, en las consideraciones finales se plantea cómo puede mejorarse la experiencia de estos dos actores colectivos: la agencia y las beneficiarias. Se analizan los principales aciertos y fallas del PESA en términos de la agencia y sus procesos; y de la comunidad y sus resultados. Finalmente se dan algunas recomendaciones en relación con los hallazgos de este estudio.

## CAPÍTULO 1

### MARCO TEÓRICO

El propósito de esta investigación es analizar la implementación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) e identificar qué factores intervienen en ella. La perspectiva teórica de la que se parte es una conceptualización interdisciplinaria donde el institucionalismo sociológico y el método etnográfico convergen. La investigación analiza la implementación del programa a partir de dos grandes apartados: un análisis cuyo eje es la Agencia de Desarrollo Rural como el eslabón más importante del proceso; se describen sus características y las relaciones con cada uno de los actores con los que interactúa. Posteriormente se analiza la implementación desde el punto de vista de dos comunidades –Toxhié y Totolopan–, se describen las estrategias y visiones de las beneficiarias<sup>9</sup> así como lo que el programa les ha aportado y las deficiencias del mismo.

En general, esta investigación es un análisis cualitativo de cómo se desarrolla la etapa de implementación en una política pública. Para lograrlo se requiere de un enfoque cognoscitivo que tome en cuenta la heterogeneidad de los actores que intervienen en esta etapa y las prácticas concretas de cada uno de ellos. Esta base teórica sociológica difiere de los enfoques más clásicos que enfatizan la toma de decisiones o los resultados, dejando de lado a la implementación como etapa decisiva.

El proceso de una política pública se puede dividir para su estudio en agendación, diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y mantenimiento o terminación de la misma. Hay que recordar que éste no es un proceso lineal y las etapas

---

<sup>9</sup> La mayor parte de las beneficiarias son mujeres por lo que se usará el femenino plural para referirnos al grupo de mujeres y hombres que se benefician del PESA.

pueden traslaparse. La agendación se entiende como la decisión para iniciar una acción a fin de solucionar un problema público –en este caso la inseguridad alimentaria de un sector importante de la población– y gastar recursos en ello. El diagnóstico es conocer el panorama completo de las soluciones posibles para combatir la inseguridad alimentaria y sus causas. La formulación es la toma de decisiones sobre el contenido de la política pública, es en este paso que se decide retomar PESA como la política a aplicar. Luego viene la implementación. Y, posteriormente, la etapa de evaluación del programa y con esta información se decide si se mantiene el programa, se modifica o se da por terminado.

La implementación es la etapa más difícil y compleja, en ella se dan desviaciones de la estrategia original planteada en la formulación. A estas desviaciones se les llaman *distorsiones* y se dan por la interacción de los distintos actores presentes. En la implementación interviene un gran número de actores que van desde el Congreso hasta las burocracias locales y asociaciones civiles. Si a esto se le añaden relaciones intergubernamentales entre el gobierno federal, el estatal y el municipal, el panorama se vuelve más complejo. Nos encontramos ante muchos más intereses divergentes y problemas de coordinación y cooperación.

Las *distorsiones* en la implementación de cualquier política pública son inevitables. Luis Aguilar señala que una política pública está condicionada y limitada en el momento de llevarse a la práctica por las decisiones posteriores de los actores diversos de la administración pública, los movimientos políticos de oposición y los individuos beneficiados o afectados por la política decidida.<sup>10</sup>

También se presenta el dilema Agente-Principal. En el caso particular del PESA, la responsabilidad de la implementación se delega a un agente privado: la Agencia de

---

<sup>10</sup> Luis Aguilar, en G. Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 1997, p. 24.

Desarrollo Local, quien puede actuar con discrecionalidad en beneficio de sus propios intereses. Ésta es una de las razones por las cuales es tan importante dirigir nuestra atención a estas agencias y cómo se adaptan al contexto cambiante en el que se encuentran y a la incertidumbre que esto genera.

Isabelle Rousseau señala que la implementación es una etapa dominada por las presiones, las negociaciones, los chantajes y puede verse como una manera de proseguir con la lucha política de los actores dentro de las mismas políticas públicas.<sup>11</sup> Para Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky la implementación debe ser vista como un proceso de interacciones entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas. Acciones que al permearse de las motivaciones personales de cada actor producen *distorsiones* en el plan de acción.<sup>12</sup> Eugene Bardach señala que el proceso de implementación tiene que ver con los elementos requeridos para ésta y el número de “juegos” o estrategias que puedan construirse conteniendo estos elementos.<sup>13</sup>

Para analizar este fenómeno se utilizan herramientas de la teoría sobre políticas públicas –haciendo énfasis en la implementación– y del institucionalismo sociológico tomando principalmente conceptos de Michel Crozier y Erhard Friedberg que resultan particularmente útiles para el análisis de una política pública con tantos actores involucrados.

---

<sup>11</sup> Isabelle Rousseau, *Participación democrática y las políticas públicas*, México, CEE, 2010, p. 33.

<sup>12</sup> Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hope*, Berkeley, University of California Press, 1973, p. 85.

<sup>13</sup> Eugene Bardach, *The implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, MIT Press, 1978, p. 52.

## TEORÍA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

En la literatura especializada sobre las políticas públicas, los autores buscan contestar dos preguntas: ¿cómo se toman las decisiones que van a traducirse en un programa gubernamental?, y ¿cómo las aplican los organismos encargados de ejecutar las decisiones? Estas preguntas, tal y como están formuladas, han encaminado a muchos autores a presentar el proceso de fabricación y de aplicación de los programas políticos bajo la forma de una serie de secuencias concatenadas hasta conformar un ciclo completo de decisión política. Esta presentación secuencial es una visión clásica; con algunas variaciones, la mayor parte de los textos y de los autores han adoptado esta manera de entender la hechura de políticas públicas.<sup>14</sup>

Este enfoque se popularizó con los trabajos de Charles O. Jones.<sup>15</sup> El esquema lineal es útil pues permite ubicarse en el proceso de formación e implementación de las políticas públicas si no se toma al pie de la letra y se le ve sólo como una guía. En cada una de estas etapas puede observarse el comportamiento de los diferentes actores que están involucrados, cómo actúan, qué alianzas establecen, etc., y ver hasta dónde han modificado –o no– la secuencia de tal o cual política.<sup>16</sup>

## IMPLEMENTACIÓN

Dentro de los estudios de políticas públicas, existe una corriente que postula una visión dicotómica de la política y la administración pública considerándolas dos entes separados. Por lo que, desde esta perspectiva, la decisión sobre una política pública es por definición institucionalmente perfecta, tomada por titulares legalmente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos. Por consiguiente, los incumplimientos

---

<sup>14</sup> Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 23.

<sup>15</sup> Propone una matriz analítica compuesta de cinco etapas: identificación del problema, desarrollo del programa, implementación, evaluación y terminación del programa.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 26.

de la política, tales como que no ocurrieran las cosas que se buscaba realizar o que se realizaran mal –defectuosamente, a destiempo, ocasionando nuevos y mayores problemas– se imputaban a la corrupción o a la falta de competencia de funcionarios y empleados públicos según el mayor o menor fracaso de la misma.<sup>17</sup> No se consideraba una etapa a estudiar, sino algo mecánico, que por definición tenía que salir bien.

El origen de los estudios sobre la implementación coincide con un desencanto en la capacidad del gobierno para resolver los viejos y latentes problemas de pobreza, desigualdad y discriminación en los Estados Unidos en los años sesenta. Wildavsky describe con claridad la actitud predominante de ese tiempo: “Todos los que vivieron las promesas exaltadas y las esperanzas frustradas de los programas sociales de los años sesenta han quedado marcados hasta hoy en día por esa experiencia. El trabajo intelectual de los años setenta, el mío incluido, ha sido un esfuerzo por entender en dónde estuvo el error del gobierno por aprender qué habría que hacer para que el gobierno pudiera funcionar mejor o por saber si no sería mejor que el gobierno simplemente no emprendiera acción alguna. En efecto, las dificultades del gobierno crecen en proporción a la magnitud de sus intentos. Más grandiosos son los intentos gubernamentales, más el gobierno está obligado a intervenir en las conductas de las personas y más debe extraer de los ingresos personales. Sin agravio de Diógenes, fue más fácil encontrar un hombre honesto que un programa eficaz. ¿Por qué?”<sup>18</sup>

Los primeros estudios sobre implementación no fueron optimistas y se basaban en la premisa de que “nada funcionaba”. Esto se puede observar en el ensayo de Neal Gross, Joseph B. Giaquinta y Marilyn Bernstein, *Implementing Organizational Innovations*, donde estudian la implementación de innovaciones educativas y llegan a la

---

<sup>17</sup> Luis. F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en Luis. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa, 1993, p. 15.

<sup>18</sup> Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, London, Macmillan, 1979, p. 4.

conclusión de que el fracaso de las innovaciones tecnológicas en las escuelas se debe a la falta de claridad en las metas.<sup>19</sup>

El trabajo de Martha Derthick, *New Towns In-Town*, fue el primero en preguntarse por qué los programas federales habían fallado y abrió una nueva línea de estudio dentro de la ciencia política norteamericana.<sup>20</sup> Su investigación evidenció los límites de la centralización, cuestionando el supuesto de que los gobiernos estatales y locales se subordinaban fácilmente a los designios del gobierno federal. Aunque formalmente la literatura sobre implementación es inaugurada por el ensayo de Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation*, que centró su atención en los programas de la entonces llamada Economic Development Agency (EDA). Ellos introducen distinciones conceptuales fundamentales, acotan con precisión su objeto de estudio y construyen las primeras categorías e hipótesis del desarrollo de la implementación.<sup>21</sup> Para estos autores, la implementación es el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar para tener como consecuencia el acontecimiento terminal previsto. En un esquema conceptual tendríamos: condiciones iniciales, acción de implementación y efecto último esperado. Para esta primera perspectiva, se culpabilizaba a los funcionarios y no se planteaba que la política en sí tuviera fallas.

Existe otro punto de vista que postula que estas *distorsiones* son inherentes a las políticas públicas. Toda implementación está sujeta a los vaivenes políticos, a la corrupción, a los intereses personales de los actores, etc. Aguilar señala que la

---

<sup>19</sup> Véase también Giacquinta Gross y Bernstein, *Implementing Organizational Innovations*, New York, Basic Books, 1971; J. Murphy, "Title 1 of ESEA: The Politics of Implementing Federal Educational Reform", en *Harvard Educational Review* (41)1971, pp. 35-64; Walter Williams y Richard F. Elmore (eds.), *Social Program Implementation*, New York, John Wiley, 1976; *Federal Programs Supporting Educational Change*, Santa Monica, Rand Corporation, 1975.

<sup>20</sup> Véase Martha Derthick, *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed*, Washington, Urban Institute, 1972.

<sup>21</sup> Luis F. Aguilar, *op. cit.*, p. 42.

complejidad, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad y el error son características de la política, y más aún, son características de la vida social misma.”<sup>22</sup>

El ensayo *The Implementation Game*, de Eugene Bardach, establece una clara distinción entre el “problema de la implementación” definido como un “problema de control y dirección de una multitud de actividades”, y el “proceso de implementación”. El autor habla de “la pluralidad de intereses”, donde queda de lado la obediencia fiel a los objetivos ordenados por la ley o el diseño original. En contraste, el proceso de implementación es “algo terriblemente frustrante, tedioso, que además regala un buen número de enemigos políticos a los que quieren dirigir con energía su rumbo y desenvolvimiento”.<sup>23</sup>

El proceso de implementación puede verse como una máquina donde la política pública o el programa –en este caso PESA–, ensambla numerosos y diversos elementos que se encuentran en manos de diferentes actores independientes entre sí. También es un problema de comunicación pues las personas piensan de manera diferente, tiene diferente formación y visiones de mundo. La persuasión y la negociación entre todos ellos son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control y se lleve a cabo el propósito del programa.

Estos elementos que “ensambla” el proceso de implementación son los recursos financieros con lo que se cuentan, los procesos administrativos, las fuentes de los fondos y las dependencias públicas –FAO, SAGARPA, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México, las instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma del Estado de México–, las empresas privadas proveedoras de bienes y servicios –como lo son en este caso las Agencias de Desarrollo Rural, proveedores de materiales–, los grupos de apoyo –organizaciones campesinas, partidos

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>23</sup> Eugene Bardach, *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press, 1977, p. 9.

políticos, las mujeres afiliadas a Oportunidades, etc.–, las regulaciones de autoridades gubernamentales, la actitud de las beneficiarias o clientelas –si creen que el programa los beneficiará o si lo ven como una imposición–, etcétera.<sup>24</sup>

El proceso está politizado pues todos los actores tienen intereses que quieren defender. Pero esta lucha política está sujeta a la existencia de un mandato político bien definido, autorizado legalmente en una etapa previa del proceso político, que condiciona la estrategia y la táctica de la lucha. De esta manera, si en lugar de SAGARPA, la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDESOL) hubiera sido responsable del programa, las estrategias y las tácticas desplegadas por los actores colectivos serían diferentes. “Ensamblaje y política son las dos características fundamentales del proceso, a las que hay que sumar una tercera y decisiva: el sistema de juegos en que se relacionan entre sí de manera laxa las dos anteriores.”<sup>25</sup>

Con el concepto de "juegos" no se entiende el concepto de la teoría matemática de juegos que utiliza modelos para estudiar interacciones en estructuras formalizadas de incentivos y lleva a cabo procesos de decisión donde un juego consiste en un conjunto de jugadores, un conjunto de movimientos (o estrategias) disponible para esos jugadores y una especificación de recompensas para cada combinación de estrategias.

Más bien se refiere a una representación conceptual descriptiva, que procura enumerar y ordenar las características de los jugadores, los recursos presentes, las estrategias y tácticas, las reglas tanto formales como informales, la naturaleza de las comunicaciones entre los jugadores y el grado de incertidumbre. Por *juego* se entiende “las estrategias y técnicas de interacción estratégica por medio de las cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción del

---

<sup>24</sup> *Op. cit.*, p. 37.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, p. 56.

evento deseado”<sup>26</sup>

Mediante estas interacciones estratégicas se determinan la orientación, la eficacia y el alcance de una política. Dicho de otra manera, son las estrategias y tácticas que los actores, desde sus propios intereses y recursos –materiales, económicos, y sociales–, emplean en sus interacciones con el fin de ganar control sobre los elementos que componen el proceso de implementación y que están bajo el control de otros actores independientes. El proceso de implementación se caracteriza por la maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa para controlarlos, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control.<sup>27</sup>

Una segunda generación de estudios sobre implementación a finales de los años setenta comenzó con el análisis de políticas sociales. También llegaron a la conclusión de que el proceso de implementación influía determinantemente en los resultados de la política. De esta manera comenzaron a cuestionar los supuestos en los que se habían basado los diseños de las políticas y su evaluación. Walter Williams y Elmore, Berman y McLaughlin reelaboraron y desarrollaron, en continuidad con los resultados de sus investigaciones, las tesis de Michael Lipsky sobre la importancia que la acción de los “burócratas a nivel de calle” –servidores públicos que interactúan directamente con los ciudadanos– tiene en la implementación de las políticas.

Lipsky sostiene que quienes realmente hacen las políticas públicas son los llamados “burócratas de la calle” pues cuentan con suficiente discrecionalidad para aplicarlas. Es en la implementación donde se toman el mayor número de decisiones sobre la política. El modelo donde se hace un diagnóstico y luego se implementa la

---

<sup>26</sup> *Loc. cit.*

<sup>27</sup> Luis. F. Aguilar, *op. cit.*, p. 63.

política no es el mejor ni el más correcto porque al final los empleados encargados de aplicarlas toman decisiones con total discrecionalidad, cambiando el sentido del proceso.<sup>28</sup> Esto es contrario a lo que el modelo llamado *top-down* postula, pues este último dice que los problemas de la implementación se deben a la intervención de muchos poderes durante el proceso, a la desorganización de las instituciones, al comportamiento irresponsable de los operadores (evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones y bajo desempeño). El estudio de PESA bajo este esquema, sería un análisis de la toma de decisiones en los altos mandos de los consejos técnicos de la FAO y del gobierno federal (SAGARPA), dejando de lado las interacciones concretas entre las beneficiarias, las agencias y demás actores colectivos a “nivel de calle.” Este tipo de análisis tiene muchos huecos pues existe un largo camino entre la toma de decisiones de los altos mandos del gobierno federal y los resultados. De aquí la importancia de poner atención en lo que sucede en este tiempo intermedio para poder comprender mejor, no sólo los resultados, sino el proceso mismo.

Walter Williams acentuó la idea de que implementar una política social significaba poner en operación, a través de una organización concreta y de operadores concretos, en una localidad determinada, un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles, benéficas para una población, eran consideradas la realización de los objetivos ordenados por las políticas. “Su reivindicación de *field implementation*, o *final point of service deliver*, como el lugar en que toda política se consuma o se frustra, aun la perfectamente diseñada, significó rescatar y resaltar la importancia determinante de la organización local (la agencia) y de los actores empíricos que prestan los servicios gubernamentales al público y que suelen ocupar los escalones más bajos de la administración, los de piso, ventanilla y calle. Cuando se repasan los objetivos y

---

<sup>28</sup> Véase Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1988.

programas de las reformas sociales más ambiciosas o de las medidas sociales compensatorias, uno encuentra siempre que su realización depende directa e inmediatamente de la acción del personal de una agencia local en interacción con un demandante, derechohabiente o beneficiario, con problemas, exigencias y expectativas singulares”.<sup>29</sup>

El modelo de abajo hacia arriba o *bottom-up* –contrario al *top-down*–, tiene su origen en los escritos de Lipsky y la reivindicación de la posición que los “burócratas al nivel de calle” ocupan en el proceso de implementación. Su tesis se contrapone a la tradición intelectual predominante que estudia problemas y recomienda soluciones desde la perspectiva de la estructura jerárquica de las organizaciones donde lo determinante es la decisión política que se toma en los altos niveles del gobierno y que desciende a los niveles inferiores para ser simplemente ejecutada.

El análisis de diversos estudios de caso y sus estudios sobre las políticas de educación especial para niños con dificultades físicas, emocionales o mentales ofrecen evidencia contraria a la versión oficial de los líderes políticos y de los altos dirigentes administrativos, resaltando el papel decisivo que en la puesta en práctica tenían las evaluaciones de los casos y las decisiones que tenían que tomar maestros, médicos, trabajadores sociales, policías y abogados para resolver las interrogantes que los muchos casos singulares levantaban.<sup>30</sup>

De la misma manera, se pueden analizar a los actores “a nivel de calle” que toman parte en la implementación de PESA y a las decisiones discrecionales que deben de tomar respecto a la repartición de recursos, las beneficiarias, los tipos de proyectos, los proveedores que se utilizaran, etc., en comunidades con necesidades particulares.

---

<sup>29</sup> Luis F. Aguilar *op. cit.*, p. 81.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 86.

En conclusión, la etapa de implementación –eje de esta investigación– se minimizó por mucho tiempo dándole más importancia a la toma de decisiones. Se pensaba –desde una perspectiva weberiana implícita– que la implementación se hacía de manera automática una vez que la orden (ley, reglamento, etc.) había sido emitida (por el político). Los sociólogos se encargaron de desmitificar esta visión un tanto simplista y de señalar que lo que pasa en la base de la pirámide es mucho más complicado de lo que se cree a primera vista. Se dieron cuenta por ejemplo, que en las oficinas y demás lugares de trabajo, los que ejecutan no siempre siguen al pie de la letra las órdenes y las modifican a sus circunstancias particulares. Actúan de tal manera que logran conseguir cierto poder interno frente a sus jefes o a los clientes externos.<sup>31</sup> Basta con ver el poder que puede tener un funcionario de alguna secretaría de desarrollo de cualquier entidad federativa en la contratación de las ADR al manejar información privilegiada, seleccionar y filtrar los proyectos, priorizar expedientes, etcétera.

Los que implementan los programas sociales pueden oponer resistencia de muchas maneras, lo que provoca una serie de distorsiones –efectos perversos– que cambian el resultado esperado. A veces, estos *efectos perversos* no son una consecuencia deseada sino un resultado que deriva del abismo que existe entre el ámbito donde se toman las decisiones y los que van a ejecutar. Estos últimos no siempre reciben la capacitación adecuada para entender el significado y las implicaciones de las nuevas políticas ya que muchas veces textos como leyes o decretos no son muy claros y están sujetos a interpretación. Otras veces, el nuevo programa suscita reacciones de hostilidad entre algunos sectores de la población; algunos intentan capturarlo a su favor<sup>32</sup> o impedir que llegue pues lo ven como una imposición.

---

<sup>31</sup> Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 32.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 35.

Puede ser también que una autoridad tome decisiones, no con la finalidad de que se apliquen, sino para aparentar que toma en serio los problemas de la población, aunque en realidad nunca haya tenido la voluntad de solucionar ni de dar los medios necesarios –ya sean recursos humanos o financieros– para que sean ejecutadas. Estas distorsiones confirman lo que Luis Aguilar comenta en relación con la toma de decisiones: “... la gran decisión está condicionada y limitada por el momento de llevarse a la práctica, así como por las decisiones posteriores de los actores diversos de la administración pública, los movimientos políticos de oposición y los individuos beneficiados o afectados por la política decidida”.<sup>33</sup>

La implementación de una política demuestra que una decisión nunca es definitiva y menos cuando está en las manos de quienes la llevan a cabo.<sup>34</sup> Es por esto que se eligió el institucionalismo sociológico como base para la investigación ya que da la posibilidad de identificar el conjunto de prácticas e interacciones entre individuos concretos y hechos concretos que explican el porqué de las modificaciones que se dan en la implementación en un momento determinado en el tiempo.

## INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO

Antes de entrar al tema, hay que recordar que existen tres enfoques teóricos que sustentan el análisis de las políticas públicas, cada uno ofrece un punto de vista diferente sobre la manera de cómo se forman las políticas públicas y el papel de las autoridades y de los distintos actores. El primero privilegia las acciones de los individuos pues el contenido de una política será el resultado de las diferentes presiones ejercidas por diferentes grupos de interés y de su capacidad para movilizar recursos e

---

<sup>33</sup> Luis F. Aguilar Villanueva (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992, p. 15.

<sup>34</sup> Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 32.

imponer su visión de mundo.<sup>35</sup> Esta visión es dominada por la ciencia económica para la cual los individuos se comportan y toman decisiones de manera racional, consideran solamente sus intereses personales y buscan maximizar los beneficios derivados de sus decisiones.<sup>36</sup>

El segundo parte de la idea contraria, pues es una visión estatista donde el papel central lo tiene el Estado. Dentro de ella hay dos vertientes: los neomarxistas y los neoweberianos. Los primeros sostienen que las estrategias individuales de los actores no tienen importancia en sí puesto que el Estado reproduce el sistema capitalista –la burocracia actúa en beneficio de los intereses de la clase dominante–. En este contexto, las políticas públicas son simplemente un producto elaborado por una burocracia o un grupo social que sirve a las necesidades de la sociedad capitalista. Los neoweberianos analizan qué papel desempeñan ciertos actores centrales que controlan el Estado –los burócratas, los expertos, las élites– en las políticas públicas. Buscan demostrar que estos actores concentran suficiente poder para jugar un rol primordial en la gestión de las políticas públicas y determinar las reglas y el funcionamiento de los programas así como favorecer ciertas categorías.<sup>37</sup>

El tercero busca balancear las acciones del Estado y de los individuos en la formulación e implementación de las políticas públicas. Este enfoque presenta dos vertientes: el neocorporativismo y el neoinstitucionalismo. El primero plantea que las políticas públicas son el resultado de negociaciones entre el Estado y ciertas organizaciones que tienen el monopolio de representación en un sector. El segundo, retoma la convicción del institucionalismo según la cual la estructura de las

---

<sup>35</sup> Véase también Edward J. Mishan, *Cost-benefit Analysis*, Londres, Holt Rinehart & Winston, 1971 y Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A primer for Policy Analysis*, Norton & Company, 1978.

<sup>36</sup> James G. March y Johan P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *The American Political Science Review* (78), 1984, pp. 734-749.

<sup>37</sup> Ellen M. Immergut, “The Theoretical Core of the New Institutionalism”, en *Politics and Society* 26 (1998), pp. 5-34.

instituciones influencia las acciones del gobierno. Con el término “instituciones” se incluyen las reglas formales –Constitución, leyes, reglamentos, etc.– y las reglas informales entendidas como las pautas de conducta. Se plantea que las reglas formales inciden en la formación de pautas conductuales y modelos de acción diferentes entre los individuos y los grupos –modelando sus discursos, los gestos, los símbolos y las referencias aceptadas–. La participación de los individuos no es como en el primer enfoque, totalmente libre sino que es influenciada y matizada por el entorno institucional.<sup>38</sup>

Dentro del “nuevo” institucionalismo pueden encontrarse tres escuelas principales. La primera es el institucionalismo histórico en el cual se analiza el Estado en interacción con una perspectiva de largo plazo y se hacen estudios comparados. Se une el concepto de “Path Dependence”<sup>39</sup> como marco de evolución de las políticas sociales. Lo utilizan autores como Peter Evans, Theda Skocpol y Dietrich Rueschemeyer. El segundo es el institucionalismo de la elección racional (“Rational Choice”) que retoma los principios del individualismo metodológico para estudiar a las instituciones a partir de los individuos. Entienden la política como un juego para llegar a un resultado específico basándose en la racionalidad de los individuos.<sup>40</sup>

El tercero es el institucionalismo sociológico que tiene como antecedentes directos la sociología clásica y el “viejo institucionalismo sociológico”. Los aportes del pensamiento sociológico clásico que retoma para comprender las instituciones vienen de la conceptualización que formuló Emile Durkheim sobre el papel de las instituciones y la importancia de los símbolos en la conducción de la acción en la modernidad.

---

<sup>38</sup> Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 22.

<sup>39</sup> Este concepto sugiere que el resultado de un proceso depende de la entera secuencia de decisiones tomadas por los actores y no sólo de las condiciones del momento. Enfatiza la importancia del pasado para la comprensión de las ciencias sociales.

<sup>40</sup> Guy B. Peters, *Institutional Theory in Political Science the New Institutionalism*, London, Continnum, 1999, p. 38.

También se recuperan autores como Max Weber quien enfatiza la importancia de los valores culturales en la conformación de las instituciones, observando la tensión entre la organización racional representada por la burocracia y las creencias que orientan tanto el comportamiento de los agentes económicos como de los actores políticos. Weber ve al comportamiento irracional como una de las fuentes fundamentales de la racionalidad. Finalmente, se retoma a Karl Marx quien sostiene que en las instituciones que han dado forma al capitalismo se encuentran importantes elementos de explicación, no sólo por el papel que las estructuras económicas desempeñan delimitando las relaciones sociales, sino por la importancia que se otorga al papel del Estado como regulador de las relaciones sociales y los derechos de propiedad.<sup>41</sup>

En segundo lugar está el “viejo institucionalismo sociológico” que tiene sus fundamentos en el análisis funcionalista de Talcott Parsons sobre el sistema social. Este autor sostiene que las sociedades tienden hacia la autorregulación, así como a la interconexión de sus diversos elementos (valores, metas, funciones), y que la autosuficiencia de una sociedad está determinada por sus necesidades básicas, entre las que se encuentran la preservación del orden social, el abastecimiento de bienes y servicios y la educación como socialización. Su trabajo influyó en la conformación de la sociología de las organizaciones, que alcanzaría su institucionalización hacia mediados de los años cincuenta. Este enfoque viene desde las obras de Chester I. Barnard y Philip Selznick,<sup>42</sup> quienes destacaron la importancia de la cultura, los valores y los símbolos para la conducción efectiva de la organización.

---

<sup>41</sup>Eduardo Ibarra Colado, “Nuevo institucionalismo sociológico e instituciones educativas “empresarializadas”: procesos de institucionalización bajo una racionalidad de mercado” en [http://laisumedu.org/DESIN\\_Ibarra/nuevoinst2007/esquemasampliados/Ibarra-02.pdf](http://laisumedu.org/DESIN_Ibarra/nuevoinst2007/esquemasampliados/Ibarra-02.pdf), consultado 18 de octubre de 2011, p. 2.

<sup>42</sup> Véase Chester I. Barnard, *Organization and Management: Selected Papers*, Cambridge, Harvard University Press, 1948 y Philip Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Berkeley, CA University of California Press, 1957.

El punto de partida del “nuevo” institucionalismo sociológico puede rastrearse hasta el trabajo seminal de J. W. Meyer y B. Rowan que establece la importancia de las formas institucionalizadas para explicar la estructura que adoptan las organizaciones. Estos autores “... cuestionan las explicaciones racionalistas para enfatizar que las organizaciones incorporan procedimientos socialmente racionalizados para alcanzar y mantener su legitimidad. Sin embargo, esto puede afectar su desempeño eficiente, lo que a su vez podría afectar su legitimidad. Desde esta perspectiva, el significado compartido que orienta la acción muestra la importancia de los valores en la formación de los grupos y el establecimiento de sus reglas y rutinas de comportamiento, dando lugar a brechas entre las prácticas y las exigencias planteadas por la eficiencia técnica”.<sup>43</sup>

Otra fuente fundamental del nuevo institucionalismo está en el texto de Paul DiMaggio y Walter Powell (1983) que explica los procesos a través de los cuales se diseminan y generalizan ciertas formas institucionales que suponen prácticas homogéneas asociadas a ciertas expectativas sobre los resultados que se obtendrán. Sostienen que este isomorfismo institucional responde a la necesidad de las organizaciones de alcanzar legitimidad frente a aquellos agentes externos de los que depende el acceso a ciertos recursos. Este proceso se produce por imitación, por la fuerza o debido a la existencia de normas socialmente construidas que justifican la adopción de ciertas estructuras.<sup>44</sup>

El institucionalismo sociológico otorga un papel importante a la variable cultural para comprender la formación y el funcionamiento de las organizaciones enfatizando la idea del paradigma político. Se subraya la utilidad de los elementos

---

<sup>43</sup> Eduardo Ibarra Colado, *op. cit.*, p. 149.

<sup>44</sup> Paul DiMaggio y Walter Powell (eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago, 1991, p. 361.

cognoscitivos para entender y explicar los comportamientos individuales y determinar la legitimidad de las instituciones. Para ello se toma el Enfoque Cognoscitivo de las políticas públicas que parte de la premisa de que las políticas públicas son matrices cognoscitivas y normativas que constituyen sistemas de interpretación de lo real y enmarcan las acciones que pueden emprender los diferentes actores privados y públicos.

Todos los autores destacan la importancia de las ideas, los valores, las representaciones y la dimensión simbólica en la política. Por ejemplo, Murray Edelman ha establecido la importancia de los elementos simbólicos y retóricos en la determinación de las políticas y de los usos de la política. Giandomenico Majone pone el énfasis en las dinámicas intrínsecas de la argumentación y de los intercambios simbólicos que permean las prácticas estadistas. Mientras que Hugh Hecló, Aaron Wildavsky y Richard Rose se centran en la actualización de las dinámicas cognoscitivas de aprendizaje para determinar la extensión y la evolución de los dispositivos de acción pública.

Peter Hall distingue tres características fundamentales de este enfoque. La primera desvanece la separación entre instituciones y cultura pues las instituciones son definidas como sistemas de símbolos, guiones cognoscitivos y plataformas morales que dan “marcos de significado” que guían la acción humana. La segunda es sobre la manera de ver la relación entre acciones individuales e instituciones: los individuos que han sido socializados en ciertos roles institucionales internalizan las normas asociadas con ese rol y de esta manera las instituciones afectan el comportamiento. Este enfoque enfatiza que lo que un individuo ve como “acción racional” está constituido socialmente. Y tercero, explica el cambio, no por medio de la eficiencia medios-fines, sino como una forma de incrementar la legitimidad social de la organización o de sus

participantes.<sup>45</sup>

Crozier y Friedberg en su obra *El actor y el sistema* señalan que existen actores dinámicos en la producción e implementación de las políticas públicas que responden a lógicas de poder (entendidas como negociaciones constantes basadas en el control de la incertidumbre de cada actor).<sup>46</sup> Estos autores proponen una estructura en torno a la existencia de dos polos opuestos. Un actor no puede existir fuera del sistema que define la libertad, que es la suya, y la racionalidad que puede emplear en su acción. Pero el sistema no existe porque hay un actor; únicamente él puede generarlo y darle vida, y sólo él puede cambiarlo. De la yuxtaposición de estas dos lógicas nacen las restricciones de la acción organizada.

Los actores colectivos entonces generan soluciones contingentes en tanto modo de articulación y de integración de comportamientos divergentes y contradictorios, que suponen e instituyen al mismo tiempo una estructura humana. Estas soluciones son indeterminadas, arbitrarias y restrictivas. De esta manera se logra un mínimo de “organización” en los campos de la acción social. Los problemas a los cuales los seres humanos les dan estas “soluciones” son los llamados *efectos contraintuitivos* o *efectos perversos*. Los autores los definen como los efectos no esperados o no deseados sobre el plan colectivo de una multitud de elecciones individuales autónomas y racionales.<sup>47</sup> Estos efectos son experimentados todos los días en la arena de las políticas públicas como lo estudiaron desde Giacquinta, Gross y Berstein hasta Lipsky. Para explicar este fenómeno los autores analizan una serie de conceptos que se retoman para este trabajo tales como incertidumbre, actor, relevo, poder y fuentes de poder.

---

<sup>45</sup> Peter A. Hall y Rosemary C.R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Public Lecture*, mayo de 1996.

<sup>46</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1990, p. 122.

<sup>47</sup> Crozier y Friedberg, *op. cit.*, pp. 11-14.

Los constructos de la acción colectiva<sup>48</sup> organizan los modos de integración que afianzan la cooperación necesaria entre actores sin suprimir sus libertades, es decir, en sus posibilidades de perseguir objetivos contradictorios. La incertidumbre es el recurso fundamental en toda negociación entre actores dentro de estos constructos. Si hay incertidumbre los actores capaces de controlarla la utilizaran en sus transacciones con los que dependen de ellos. Lo que es *incertidumbre* desde el punto de vista de los problemas es *poder* desde el de los actores colectivos.<sup>49</sup>

El poder es definido por los autores como “el resultado, siempre contingente, de la movilización, por parte de los actores, de las fuentes de incertidumbre pertinentes que ellos controlan en una estructura de determinado juego, por sus relaciones y transacciones con otros participantes”.<sup>50</sup> Esto no quiere decir que no existan relaciones de poder opresivas y alienantes y que las estructuras actuales y modos de acción colectivos no instituyan racionalidades de acción y modos de control social. Sin embargo, el poder como dimensión fundamental e inherente de toda relación social siempre puede analizarse como “un embrión de acción colectiva que implica un regateo y una integración, pues el poder constituye un mecanismo cotidiano de nuestra existencia social que utilizamos en todas nuestras relaciones”.<sup>51</sup>

Antes de continuar definiendo qué es poder, es necesario definir qué se entiende por actor colectivo. Siguiendo a Crozier y Friedberg, los actores son constructos sociales y no entidades abstractas. Estos tienen una libertad y una racionalidad restringidas. Y para explicarlo hace cinco observaciones a este planteamiento: *a)* el actor rara vez tiene objetivos claros o proyectos coherentes; *b)* su comportamiento es

---

<sup>48</sup> Crozier y Friedberg mencionan que “La acción colectiva no es otra cosa que la política cotidiana y el poder su materia prima”, *Ibid.*, p. 23.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 27.

activo, jamás está directamente determinado e incluso la pasividad es el resultado de una elección; *c*) es un comportamiento que siempre tiene sentido; *d*) éste presenta dos aspectos: uno ofensivo para aprovechar las oportunidades con miras a mejorar su situación y uno defensivo para mantener y ampliar su margen de libertad.<sup>52</sup>

Ahora bien, el poder visto desde el punto de vista de los actores colectivos es una relación y no un atributo. No puede manifestarse más que mediante el inicio de una relación que enfrenta a dos o más actores, dependientes unos de otros. El poder es una relación de intercambio, por lo tanto es inseparable de la negociación. El poder en tanto relación tiene tres características: es instrumental, no transitivo y recíproco pero desequilibrado. Esto último se refiere a que es una relación de fuerza de la cual una de las partes involucradas puede sacar mayor ventaja que otra, pero en la que, del mismo modo, ninguna de las dos está totalmente desvalida frente a la otra.<sup>53</sup>

Para analizar una relación de poder se deben responder a dos series de preguntas. En primer lugar, ¿cuáles son los recursos de los que dispone cada parte?, ¿cuáles son los triunfos que, en determinada situación, le permiten ampliar su margen de libertad? Estas preguntas remiten a todos los recursos de todas las clases (individuales, culturales, económicos, sociales, etc.) de los que pueda disponer un actor por su situación y que definen el marco temporal, espacial y social en el cual deberá circunscribirse en todo momento su estrategia. Y, en segundo lugar, ¿cuáles son los criterios que definen la pertinencia de esos recursos y su carácter más o menos movable?, ¿cuál es el envite (*enjeux*) de la relación y cuáles son las limitaciones estructurales en las cuales se inscribe?<sup>54</sup>

La organización regula el desenvolvimiento de las relaciones de poder. Dado su

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 46-48.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pp.56-58

<sup>54</sup> *Ibid.*, p.62.

organigrama y sus reglamentos, restringe la libertad de acción de los individuos y los grupos condicionando la orientación y los contenidos de sus estrategias. Por ejemplo, pensemos en el organigrama del programa PESA y sus reglas de operación, los actores difícilmente pueden actuar fuera de estas reglas por lo que todos sus juegos y transacciones se dan dentro de este constructo. De esta manera la organización introduce de dos maneras un mínimo de previsión en el comportamiento de cada actor. Por un lado, la organización afecta la capacidad de jugar de sus miembros pues determina las posiciones que puede utilizar cada uno de ellos en las relaciones de poder. Por otro lado, condiciona a su voluntad de hacer realmente uso de esas posiciones para conseguir sus estrategias pues fija los envites, es decir, lo que cada uno tiene la esperanza de ganar o se arriesga a perder, si compromete sus recursos en una relación de poder.<sup>55</sup>

Según Crozier y Friedberg, existen cuatro grandes fuentes de poder correspondientes a los diferentes tipos de fuentes de incertidumbre: *a)* Las que proviene del control de una competencia en particular o de la especialización funcional; *b)* las que están ligadas a las relaciones entre una organización y sus entornos; *c)* las que nacen del control de la comunicación y la información, y *d)* las que provienen de la existencia de reglas organizativas generales.<sup>56</sup>

Este enfoque evidencia los vínculos que unen a los núcleos de actores y cómo empiezan a colocarse y buscar alianzas para defender su visión: van haciéndose de recursos, de modos de acción y de vínculos (formación de redes).<sup>57</sup> La acción pública es el producto de estas interacciones entre los diferentes actores colectivos. El poder es entendido como una relación y una construcción social. Es relacional ya que se define

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 66-67.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 69

<sup>57</sup> Isabelle Rousseau, *op. cit.* p. 58.

mediante las relaciones entre actores y no sólo por la jerarquía que ocupa cada uno. También introduce el concepto de juego que se refiere a que los actores no responden siempre a un papel determinado ya que hay capacidad de negociación y de plantear nuevas estrategias.<sup>58</sup>

Las organizaciones no sólo contienen relaciones en su seno sino que deben relacionarse con otras organizaciones y con el exterior, el medio que las rodea. Las relaciones en el medio pueden considerarse como el producto de otros juegos que traspasan las fronteras formales de la organización. Las influencias del medio conviven con lógica interna de la organización y con sus propias reglas, al tiempo que definen las posibilidades y las capacidades de acción de las diferentes partes en cuestión. Para comprender la dinámica que se puede establecer entre una organización y su medio, los autores señalan que es preciso analizar el origen, el mantenimiento y los mecanismos de regulación de dichos juegos, así como la forma en que se articulan con los juegos propiamente organizativos.<sup>59</sup> Para estudiar las relaciones entre la organización y el medio, los autores presentan el concepto de “Relevo”.

Los relevos representan al segmento medio que abarca toda o parte de la organización. Se seleccionan para informar a ésta sobre la situación de sus respectivos segmentos y contribuyen a su funcionamiento, ya sea facilitando la movilización de los recursos o mejorando las posibilidades de difusión de los productos. Su “función” de representante de un segmento medio ante la organización adquiere una segunda dimensión que de alguna manera es la imagen invertida de la primera: la de representante de la organización y de sus intereses es sus segmentos de medio en el seno de los cuales deben imponer respeto a las reglas establecidas con la organización. Los relevos son una prolongación del medio frente a la organización y también los agentes

---

<sup>58</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 137.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 134.

de ésta en el medio.<sup>60</sup>

El concepto de *Relevo* es especialmente importante para esta investigación ya que permite analizar a los diferentes agentes que interactúan en el medio. El máximo órgano del PESA en cada entidad es el Grupo Operativo (conformado por funcionarios de FAO, SAGARPA, Secretaría de Desarrollo Rural de la entidad y del Centro Estatal de Capacitación) y éste establece relevos para interactuar con diferentes segmentos del medio a nivel federal, estatal y local. A su vez la ADR es un relevo o intermediario entre el Grupo Operativo y las beneficiarias. La agencia depende del Grupo Operativo por lo que debe hacer respetar las reglas de dicha organización al tiempo que se convierte en una extensión del segmento del medio que representa: la comunidad.

La comunidad, por su parte, ejerce presión sobre la agencia para obtener mayores beneficios –este poder surge de la necesidad de la agencia de que la comunidad esté satisfecha con los productos que le ofrecen–. La agencia queda entre los relevos del Grupo Operativo y de la comunidad y es en este espacio que establece sus juegos y estrategias con cada uno para mantener o mejorar su situación y su margen de libertad.

El estudio del funcionamiento de las organizaciones no puede abordarse en lo abstracto ni se puede hacer a partir de alguna racionalidad a priori aunque esta sea sistémica. Crozier y Friedberg apuntan que se tiene que pasar por la observación y la medida de las actitudes, los comportamientos y las estrategias de los miembros; por la evaluación de sus fuentes específicas y por las restricciones de toda clase que limitan su margen de maniobra y que pesan sobre sus estrategias, para tratar de comprender la racionalidad de estas actitudes, comportamientos y estrategias mediante la reconstrucción de las estructuras, de la naturaleza y de las reglas del juego en las que

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, pp. 136-137.

están inmersos.<sup>61</sup> Esta investigación-acción, al estar orientada a interactuar con el sujeto de estudio –dos comunidades del Estado de México y la agencia de desarrollo rural–, necesita una metodología cualitativa que se compagine adecuadamente con este marco teórico. Este estudio analiza las interacciones de los actores colectivos en un espacio de tiempo determinado, poniendo énfasis en las relaciones de poder, las prácticas sociales y la forma en que se implementa el programa. Del mismo modo, este tipo de análisis permite ver desde otra perspectiva las dificultades que sufren las administraciones públicas para coordinar los múltiples centros de decisión que con frecuencia compiten entre sí, pero que están enormemente dispersos y que coexisten en su seno.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 144.



## CAPÍTULO 2 MARCO METODOLÓGICO

El proyecto de investigación desde el principio estuvo orientado a interactuar con el sujeto de estudio por lo que se eligió la observación participante como el método de investigación más adecuado para responder a las preguntas que guían este trabajo: ¿Cómo se da la implementación del Proyecto Especial para la Seguridad Alimentaria? ¿Cuál es el papel de las agencias de desarrollo rural dentro de la implementación? ¿Cómo se dan las interacciones de los actores colectivos en esta etapa? ¿Cuál es la experiencia de las beneficiarias en torno a la implementación y los resultados?

En particular, se retoma la perspectiva interpretativa hermenéutica que asocia el trabajo de campo a la inmersión subjetiva. El objetivo es aproximarnos a una interpretación de lo que el otro hace o dice, piensa o siente y ver qué es lo que está tratando de transmitir con esa acción, cuál es el significado que le está dando. Los significados de las prácticas pueden cambiar de una comunidad a otra, es por esto que el observador debe adaptarse y tratar de entenderlas dentro de su propia lógica.<sup>63</sup> La observación participante (O.P.) permite descubrir los significados de la experiencia que los sujetos crean en relación con el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, así como profundizar en las características del fenómeno.

Durante el trabajo de campo en las comunidades se utilizó la observación participante para analizar los diferentes componentes culturales de las comunidades donde PESA se implementa con el fin de descifrar el efecto de su implementación. Entre las técnicas a profundidad que se aplicaron durante la estancia en campo se encuentran las entrevistas a informantes clave –Agencias de Desarrollo Rural,

---

<sup>63</sup> Rosana Guber, *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*, Argentina, Paidós, 2005, p. 49.

beneficiarias, miembros de los comités PESA, etc-. Una vez finalizado el trabajo de campo, se analizó la información obtenida tanto de la O.P. como de las entrevistas.

En este capítulo se define la metodología, tanto sus características como sus alcances y límites. A continuación se relata cómo fue mi acceso a las comunidades y a la ADR, así como la forma en que se llevó el registro etnográfico en los diarios de campo. Relacionado a esto se describe la importancia del *rapport* y su función dentro de la metodología cualitativa. También se profundiza en los problemas que enfrenté durante el periodo en que se realizó la O.P. y durante el análisis de la información. Finalmente se habla de la importancia de la triangulación con otros métodos, en este caso, las entrevistas y la revisión de diversos documentos.

#### OBSERVACIÓN PARTICIPANTE: DELIMITACIÓN METODOLÓGICA

La investigación etnográfica propone un proceso sistemático con un objetivo fundamental y un punto de partida que es la comprensión empática del fenómeno-objeto de estudio. Se interesa principalmente por lo que la gente hace, cómo se comporta, como interactúa. Busca descubrir sus creencias, valores, motivaciones, etc., para comprender el proceso y la estructura de su entorno social y emplea técnicas de investigación en consonancia con esta orientación. Uno de los métodos para lograrlo es la observación, que consiste en el examen de los temas de investigación en el entorno social natural, con especial atención a la conducta del sujeto y sus acciones. Estas observaciones implican una interacción directa con los actores que participan en la implementación del programa.

Los métodos de observación incluyen varios tipos de examen. Por un lado la observación discreta es aquella en la que el investigador no participa directamente en las

actividades que están siendo observadas. Estas medidas discretas se utilizan a menudo para evitar la influencia del investigador en el comportamiento del sujeto. Por otro lado, la observación participante permite al investigador involucrarse en las actividades que están siendo observadas y familiarizarse con las experiencias del sujeto. Los investigadores pueden llegar a involucrarse totalmente en las actividades que se observan o se pueden observar las actividades en las que ellos mismos participen.<sup>64</sup>

Uno de sus principales intereses “es conocer las interacciones sociales, sus significados y sentidos”.<sup>65</sup> Esta técnica es útil porque al ser comunidades pequeñas, permite una mejor delimitación de las interacciones. También permite tomar distancia del discurso oficial del programa y acerca a la verdadera aplicación del mismo. Con la observación participante se busca estudiar los comportamientos de los actores que no se verbalizan fácilmente y ver quiénes son las beneficiarias reales del programa, qué dinámicas genera su aplicación, que negociaciones se hacen, etcétera.

En general, el desarrollar un estudio cualitativo obliga al investigador a permanecer flexible y reflexionar constantemente durante la etapa de recopilación de datos. La hipótesis, una vez planteada, puede reconsiderarse y modificarse, al igual que las fuentes de información, las preguntas y el esquema de información. El objetivo es lograr una investigación objetiva, válida y confiable. Aunque pueden modificarse conforme avanza el proceso de investigación, esto no significa la ausencia total de algunos objetivos generales. “Es falso pensar que el uso de métodos cualitativos en investigación sea fácil.”<sup>66</sup> El investigador que recurre a este método cumple una triple

---

<sup>64</sup>Thomson Gale, “Methods, Qualitative”, International Encyclopedia of the Social Sciences, 2008.

<sup>65</sup> Rolando Sánchez Serrano, “La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados”, en María Luisa Tarrés (coord.), *Observar, escuchar y comprender, sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, El Colegio de México/Flacso/Porrúa, 2001, p. 99.

<sup>66</sup>Rolando Sánchez Serrano, *op. cit.*, p. 118.

función: interactúa con los actores e informantes, registra sistemáticamente los datos y, por último, interpreta la información.<sup>67</sup>

Adrian Holliday creó un esquema de los diferentes tipos de datos que pueden ser recogidos y de los métodos para hacerlo. Los datos pueden incluir la descripción de 1) las conductas, los comportamientos y las verbalizaciones del sujeto; 2) los acontecimientos; 3) las instituciones, las reglas, regulaciones o los rituales de las mismas; 4) la apariencia, que se refiere a como el medio ambiente o los sujetos en el medio ambiente aparecen; 5) los eventos de investigación, lo que los sujetos dicen o cómo se comportan en el marco de la investigación, tales como los que ocurren en las entrevistas y, finalmente, 6) la configuración, que es la descripción de lo que está ocurriendo realmente en un entorno particular.

Las estrategias que despliegan los actores en la comunidad –un contexto social específico– se inscriben dentro de instituciones formales e informales que las orientan y les dan forma. Algunas de ellas “están relacionadas con el apoyo social (familia, comunidad), otras regulan acceso a los recursos naturales (tierra, agua, ejido) y otras prescriben pautas de comportamiento (como el género) que distribuyen a los individuos en las actividades”.<sup>68</sup> Son actores dinámicos –ya sean parte de la ADR, de la delegación de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) o del comité de la comunidad– responden a las lógicas de poder entendidas como negociaciones constantes basadas en el control de la incertidumbre de cada actor.

El uso de la observación como método de investigación es valioso por varias razones. La observación permite estudiar el comportamiento humano que se da de manera natural, con o sin la influencia del investigador en el comportamiento. También ayuda a analizar una situación dinámica y preservar la interrelación de la persona y la

---

<sup>67</sup> Ana Palacios, *op. cit.*, p.54.

<sup>68</sup> Rolando Sánchez Serrano, *op. cit.*, p. 173.

situación. Como menciona Sánchez Serrano “La O.P. permite recoger aquella información más numerosa, más directa, más rica, más profunda y más compleja. Con esto se pretende evitar en cierta medida la distorsión que se produce al aplicar instrumentos experimentales y de medición, los cuales no recogen información más allá de su propio diseño”.<sup>69</sup>

Existen condiciones metodológicas necesarias para que la O.P. sea considerada como tal: el observador debe ser un extranjero respecto a su objeto de estudio; el investigador debe convivir por un tiempo determinado con los sujetos de estudio; las fronteras del escenario tiene que ser definidas; el analista debe guardar distancia respecto del objeto; redactar una monografía etnográfica, y presentar la interpretación de los resultados a la comunidad académica.<sup>70</sup> También se establecen tres criterios básicos para lograr conocimientos válidos y confiables. El primero consiste en buscar representatividad –casos, ejemplos, expresiones emblemáticas o representativas de un fenómeno–; el segundo es verificar las hipótesis establecidas en el estudio mediante la inducción analítica; y la tercera es usar procedimientos cuantitativos para poder reforzar la comprensión del problema.<sup>71</sup>

Es importante destacar que este método también tiene sus limitantes. Sánchez Serrano menciona que el primero de ellos consiste en que los fenómenos sociales no siempre cuentan con elementos directamente observables. Es difícil obtener información sobre cuestiones personales, procesos psíquicos, identitarios, opiniones, prejuicios, etc.<sup>72</sup> Martyn Hammersley y Paul Atkinson mencionan que una segunda limitante importante es que no siempre es posible registrar todos los datos obtenidos en el transcurso del trabajo de campo. Es común que al principio los observadores se

---

<sup>69</sup> Rolando Sánchez Serrano, *op. cit.*, p. 100.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 120

sientan abrumados por la cantidad de información y no se sientan capaces de retenerla.<sup>73</sup> Sin embargo, con el transcurso del tiempo se contaran con notas de campo cada vez más detalladas. Es recomendable que antes de iniciar la redacción final, el investigador finalice el trabajo de campo y se aparte de su objeto de estudio. Ya que si uno no se distancia de éste, se puede arriesgar a no poder descomponer la información, seleccionarla y reordenar el material.<sup>74</sup> Por último, siempre existe el riesgo de que las personas estudiadas modifiquen su comportamiento al saber que son observadas.

Para los fines de esta investigación se decidió hacer una observación participante al descubierto. Es decir, era del conocimiento de los actores que yo estaría ahí haciendo un estudio cualitativo. La investigación se limitó al estudio del papel de PESA en las comunidades y a las interacciones que tuvieran que ver con la implementación del programa, es decir, en observar las interacciones en términos de negociación, de interpretación, de grupos que se conforman y de estrategias. Para realizar la observación participante tomé un promedio de cinco meses ya que se debe tomar en cuenta el periodo de adaptación y de aceptación de la comunidad. Este fue un tiempo suficiente para observar a profundidad pero tampoco tanto que propiciara la dilución de la información o se desarrollara una relación demasiado estrecha con los habitantes de las comunidades y de la agencia.

#### ETAPAS DE LA OBSERVACIÓN PARTICIPANTE

El trabajo de campo se dividió en cinco etapas. La primera fue la determinación del objeto de estudio. En un primer momento, cuando entregué el protocolo de tesis, se

---

<sup>73</sup> Martyn Hammersley y Paul Aktinson, *Etnografía: métodos de investigación*, Barcelona, Paidós, 1994, 161.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 232.

había planteado hacerlo en el estado de Guerrero ya que un verano antes había trabajado con la asociación civil “Conservación del Medio Ambiente y Desarrollo con Equidad”, especializada en la gestión, capacitación y asesoría en el manejo sustentable de recursos naturales en zonas rurales y marginadas del país. El trabajo consistió en ayudarlos a crear el proyecto que se usaría para el concurso de PESA –Guerrero sin Hambre (PESA-GSH)<sup>75</sup> donde concursaron para obtener una agencia de desarrollo rural. En este trabajo conocí a varios “porteros” que podían ayudarme a entrar en las comunidades. Los contactos que había logrado hacer habían sido muy útiles y todos estaban dispuestos a recibirme en Guerrero cuando les hablé de mi intención de hacer mi O.P. en dicho estado. Conforme fui avanzando en la investigación, se hacía cada vez más inminente mi visita a Guerrero. Volví a contactar a la asociación civil. El nivel de violencia e inseguridad que experimentaban las comunidades para ese entonces era muy grave, al grado de que uno de sus encuestadores había sido secuestrado.

Ante esta situación, que implicaba serios riesgos a mi integridad física, decidí cambiar el lugar para hacer el estudio. Al ser cancelada esta opción, me vi en la necesidad de buscar otras comunidades que tuvieran características similares, que estuvieran más cerca de la Ciudad de México y en las cuales la inseguridad y violencia no fueran un riesgo tan grande. Al principio, hubo dos opciones, una en Puebla y otra en el Estado de México. Por los contactos hechos en Guerrero, conocí a la ingeniera Elizabeth quien vive en el Estado de México y trabaja en una Asociación Civil llamada

---

<sup>75</sup> Sus objetivos particulares son: *i*) atender la situación alimentaria de los campesinos más pobres mediante el mejoramiento de sus sistemas productivos de milpa, trapatio y hogar saludable, *ii*) fortalecer las capacidades técnicas, productivas y organizativas de las unidades familiares, *iii*) establecer un sistema de microfinanzas rurales, *iv*) consolidar esquemas de acopio y comercialización de excedentes de alimentos y *v*) restaurar y conservar suelos, agua y biodiversidad. Para lograr sus objetivos el PESA-GSH define como unidades de atención los hogares, llamados Unidad de Producción Familiar, y se instrumenta en cuatro componentes: *i*) asistencia técnica y capacitación, *ii*) diseño, gestión e implementación de proyectos *iii*) medio ambiente y *iv*) microfinanzas. EL PESA-GHS inició teniendo 530 beneficiarios en 17 municipios del estado y para 2009 su cobertura fue de poco más de 25 018 beneficiarios. Información de Coneval.

Agrofaser. Por otro lado, contacté a un miembro de otra Asociación Civil en Puebla llamada Admex. Por cuestiones económicas y de seguridad personal –es decir, que estaba más cerca de la Ciudad, era de más fácil acceso, etc.– decidí trabajar en el Estado de México.

Viajé a Jilotepec, Estado de México, donde está la oficina de Agrofaser y la ingeniera Elizabeth me presentó a los demás integrantes de la asociación. A ellos les planteé las líneas generales de la investigación y me brindaron todo su apoyo. Con su ayuda pude seleccionar las comunidades donde trabajaría. También aceptaron que realizara parte de la O.P. dentro de la agencia para tener una imagen integral del proceso de implementación.

Para la selección de comunidades, las características que se tomaron en cuenta fueron: misma entidad federativa, mismas Agencias de Desarrollo Rural, mismo grado de marginación (de muy alta marginación), que se encontraran en la misma etapa del programa y que ambas fueran comunidades rurales. Se decidió que las comunidades tuvieran estas características para que, por un lado, las interacciones de los actores (gobierno estatal y ADR) fueran comparables en ambas comunidades; y que al pertenecer a una misma ADR me permitiera hacer parte de la observación participante dentro de la agencia y poder analizar el proceso de implementación de manera completa. Y, por otro lado, que tuvieran cierta representatividad de la mayoría de las comunidades PESA que son comunidades rurales y de alta y muy alta marginación.

Ya seleccionadas, la segunda etapa de la observación fue tener un conocimiento previo de las comunidades con visitas preliminares en donde se logró conocer a informantes claves –en este caso fueron las dos presidentas de los comités de PESA. En total se hicieron dos visitas exploratorias para conocer a sus habitantes y que ellos me conocieran a mí. En una reunión convocada por la agencia me presenté con las

beneficiarias, les expliqué que mi intención era trabajar con ellos en la comunidad para ver de qué manera les beneficiaba el programa. En esa reunión me hablaron del Albergue Escolar Indígena “Emiliano Zapata”<sup>76</sup> donde podía hacer mi estancia.

El albergue era un lugar ideal ya que estaba dentro de la comunidad, podía realizar alguna actividad para la comunidad, me ayudaría a integrarme y al mismo tiempo me mantenía independiente de todas las beneficiarias. Con la intervención del Comité de PESA de Toxhié, el director del albergue accedió a que yo me quedara ahí y que una vez a la semana les diera un taller a los niños y niñas que se alojaban ahí. De esta manera completé la tercera etapa de la observación que consiste en adoptar un rol dentro de la comunidad.

El papel que decidí tomar en la comunidad limitó la observación y me ayudó a conocer mejor a los integrantes de la comunidad, pues las madres de familia –algunas beneficiarias de PESA– iban una vez a la semana al albergue y yo aprovechaba esta oportunidad para platicar con ellas mientras hacían tortillas y me enseñaban a “echarlas” en el comal. Esta decisión, aunque conveniente para mi estudio, molestó a las señoras de la segunda comunidad porque no se sintieron tomadas en cuenta y aquí surgió mi segunda dificultad, ¿cómo tratar con los actores sin generar desequilibrios en sus relaciones? La forma de solucionarlo fue acordando que iría a quedarme en la otra comunidad al menos una semana (la otra comunidad estaba muy cerca, así que no representó un problema de logística).

Después de estas reuniones, donde también les expliqué que estaba trabajando

---

<sup>76</sup> El programa de Albergues Escolares Indígenas está a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Actualmente el Albergue “brinda a niños y jóvenes indígenas hospedaje y alimentación, promueve la atención a la salud, el fortalecimiento de la identidad cultural y fomenta actividades de recreación y esparcimiento. Con esto contribuye a mejorar sus oportunidades con miras a conformar el capital humano necesario para superar el círculo vicioso de la pobreza e inequidad”. [http://www.cdi.gob.mx/index.php?opcion=com\\_content&view=article&id=2664](http://www.cdi.gob.mx/index.php?opcion=com_content&view=article&id=2664), consultado el 18 de mayo de 2013.

de forma independiente y no con la ADR, con el fin de intentar que esto no afectará su comportamiento ni sus respuestas, preparé todo para irme a las comunidades. Sin embargo, la tercera gran dificultad no se hizo esperar. Las comunidades se encuentran a unas 4 horas de la Ciudad de México rumbo al Estado de Querétaro y una parte importante del camino es terracería. El automóvil en el que me transportaba no logró llegar y tuve que pernoctar en un pueblo cercano a las comunidades y al siguiente día buscar a un mecánico que me ayudara. Al no ser posible arreglar el automóvil tuve que volver a la Ciudad de México, hacerme cargo de su compostura y volver en otro automóvil. Esto retrasó mi llegada una semana a las comunidades, una vez superado este problema comencé sin mayores contratiempos el trabajo de campo.

El 16 de enero de 2014 fue mi primer día en las comunidades. Fue un día de adaptación donde platicué con el director del albergue cuándo serían los talleres, qué haría fuera del albergue y me dio ciertas recomendaciones, como evitar salir de noche o terminar las entrevistas muy tarde ya que las casas estaban muy alejadas una de otra y yo no conocía bien el lugar. Esto se resolvió parcialmente cuando las beneficiarias del PESA acordaron que tuviera una acompañante que estuviera conmigo en los trayectos de una casa a otra y terminando las entrevistas a más tardar a las 7 de la tarde. Esta acompañante fui muy útil los primeros días y pasadas un par de semanas ya no fue requerida.

Ya en las comunidades, comenzó la cuarta fase, que consistió en iniciar la observación propiamente y las entrevistas a las beneficiarias. Mi estancia en las comunidades fue del 16 de enero al 16 de marzo de 2013. Lo que busqué identificar fueron las prácticas sociales y los comportamientos asociados a la obtención de recursos de PESA; las reglas explícitas e implícitas que se dan en la implementación del programa; de qué manera se utilizan estas reglas y con qué recursos cuenta cada actor –

ya sea colectivo o individual–; qué tan restrictivas eran las reglas formales de PESA y cómo actuaban los sujetos frente a ellas; de qué manera se movilizan los recursos de cada sujeto; qué prácticas son las más comunes y qué sentido les dan a éstas los diferentes actores. Estas observaciones se corroboraron con las entrevistas y la revisión de documentos.

La quinta fase fue localizar a los informantes privilegiados que me ayudaran a entender mejor la información. En este caso fueron tres señoras del grupo PESA: una de Totolopan (Doña Lucía, presidenta) y dos Toxhié (Doña Teresa y Doña Juana, presidenta y tesorera, respectivamente). Ellas conocían muy bien cómo funcionaba el programa y al ser parte de los comités sabían quiénes y cómo participaban. Las dos dificultades principales que enfrenté en las comunidades, sin contar a los perros y guajolotes que de vez en cuando decidían atacar, fueron la distancia entre casas y mi inexperiencia.

La primera dificultad tenía que ver con el tiempo que me llevaba ir de una casa a otra para las entrevistas, pues están muy separadas y el relieve geográfico es muy accidentado. A la casa más lejana me tomaba más de una hora llegar en automóvil. Mientras que mi falta de experiencia en el trabajo de campo (este fue mi primer ejercicio de observación participante) significó toda clase de complicaciones: mis primeras entrevistas eran muy elaboradas y la gente no las entendía; a veces no sabía qué preguntarles o cómo acercarme a las personas; confundía sus nombres; olvidaba hacer algunas anotaciones; y finalmente se me hacía muy complicado explicarles a las personas con las que platicaba que yo no iba de parte de la agencia ni venía a evaluarlos, sino que simplemente iba a platicar con ellos.

El trabajo consistió en asistir a todas las actividades de PESA que tuvieron – alrededor de 4 en un periodo de dos meses– en las cuales yo no participaba activamente,

sino que iba en calidad de observadora, lo cual no era muy difícil ya que siempre había más personas sólo observando como hijos o alguna vecina que acompañaba a las beneficiarias. También asistí a la fiesta del santo de la región donde participaron los habitantes de las dos comunidades. Cuando no estaba en alguna de estas actividades, por las mañanas ayudaba en el albergue en las actividades de limpieza. Después iba a las casas de las beneficiarias para ver como vivían, cómo aprovechaban sus proyectos – desde las cisternas hasta los invernaderos y gallineros– y, posteriormente, las entrevistaba. Hacía algunas notas en mi cuaderno de campo pues las personas no estaban muy cómodas si las grababa, pero sí obtuve un buen registro fotográfico. Por las tardes volvía al albergue, escribía en el diario de campo en un orden cronológico las actividades de ese día, pasaba en limpio las entrevistas y hacía algunas notas personales sobre mis opiniones y sentimientos en otro apartado. En las noches cenaba y convivía con los niños y niñas del albergue antes de dormir.

Del 23 de marzo al 3 de mayo del 2013 realicé la O.P. dentro de la ADR. Durante este segundo periodo, pude observar cómo la agencia se interrelacionaba con diferentes autoridades locales pues mi estancia coincidió con la entrega de materiales, lo que también me permitió viajar a más comunidades que ampliaron mi visión y me permitieron hacer un análisis más completo.

La oficina de la ADR se encontraba en Jilotepec. Para mi estancia en dicho lugar, renté un cuarto cercano que me permitía trabajar en el mismo horario como si fuera una integrante más del equipo (de 8 a.m. a 7 p.m.). Entre las actividades que realicé se encuentran: llenar aplicaciones, subir información de las comunidades a la página de internet de PESA, leer los manuales e ir a campo a entregar materiales y tomar algunas capacitaciones.

Personalmente ésta fue la parte más pesada. Por un lado, todas las noches, sin importar el cansancio ni cuantas actividades hubiera realizado, las escribía en el diario de campo por orden cronológico y hacía anotaciones puntuales sobre las juntas o las entrevistas. En otro apartado escribía mis impresiones personales que en este punto comenzaban a ser cada vez más fuertes pues me enfrenté a situaciones de apatía por parte de las beneficiarias, conflictos internos entre integrantes de la agencia y actitudes machistas por parte de las autoridades locales con las que interactué en las entregas de material. El escribir todas estas experiencias en un apartado especial, me ayudó a distinguir entre los hechos y mis sentimientos y opiniones personales, tratando que el análisis fuera lo más objetivo posible.

De esta manera completé las cinco etapas previstas dentro de la O.P., a saber: determinar el objeto de estudio, tener conocimiento previo de las comunidades con visitas preliminares, adoptar un rol dentro de la comunidad, iniciar la observación propiamente junto con las entrevistas a las beneficiarias y localizar a los informantes privilegiados. Como ya se mencionó, la forma en que registré la información fue principalmente en diarios de campo. Estas notas fueron de suma importancia durante todo el proceso y traté de llevarlas a cabo de forma ordenada y sistemática, tal y como se explica en el apartado siguiente.

## LOS DIARIOS DE CAMPO

Estos diarios consisten en notas puntuales para marcar las rutinas y en notas descriptivas para eventos específicos. Hay un orden cronológico en las anotaciones con observaciones reflexivas a la par. Aunque existe documentación grabada –audio–, es una mínima parte de la información pues es muy pesado procesar tantas horas de entrevistas aunado a que las personas, sobre todo en las comunidades, no se sentían

cómodas con el uso de grabadoras. Como complemento de los diarios, se hizo una documentación fotográfica, una descripción del lugar y un mapa del lugar.

Para el análisis se cruzó la información obtenida para ver qué historias se repetían, que información era cierta y cual no, ya que otra dificultad fue que las personas en las comunidades confundían la información, así que a veces me hablaban de su experiencia en otros programas que no era el PESA. Cotejando la información semana a semana pude ir distinguiendo que información me era útil y cual era sobre otro tema.

Las conversaciones informales también fueron una fuente de información valiosa, aunque no representan una fuente confiable, me dieron pistas de posicionamientos, divergencias y opiniones (sobre todo cuando trabajé en la agencia). Éstas pueden guiar al investigador a nuevos nichos de indagación y, en ocasiones, esclarecer relaciones de poder y conflictos entre actores o grupos. Y constituyen una forma de obtener contactos para los últimos momentos de la O.P.<sup>77</sup>

Se decidió usar diario de campo porque es uno de los sistemas de registro más recomendados. Sánchez Serrano dice que es importante que el investigador no acepte ingenuamente todos los datos proporcionados por los informantes, que se deben tomar de manera crítica y reflexiva, porque la verdad objetiva sobre los hechos no es lo mismo que la sinceridad subjetiva de los informantes. Para evitar juicios de valor, opacidad o problemas para recordar los hechos, es esencial utilizar un método de registro en el momento de la recolección de datos o inmediatamente después.<sup>78</sup>

El método de registro en los diarios de campo se dio de la siguiente manera: primero tomaba notas en un cuaderno que llevaba conmigo todo el tiempo, eran notas esquemáticas y rápidas para asegurarme de no olvidar lo más importante de una

---

<sup>77</sup> Ana Palacios, *op. cit.*, p. 63.

<sup>78</sup> Rolando Sánchez Serrano, *op. cit.*, pp. 105-106.

situación o entrevista. Por las noches pasaba estas notas al diario de campo tomando en cuentas los elementos básicos que señalan Hammersley y Atkinson: espacio o lugares físicos, actores o gente implicada, actividad o acciones relacionadas entre sí que las personas realizan, objetos (cosas físicas presentes), actos o acciones determinadas, acontecimientos o una serie de actividades relacionadas entre sí, tiempo o secuencias que se desarrollan en la transcurso del tiempo, fines o metas que la gente intenta cumplir y sentimientos o emociones sentidas o expresadas.<sup>79</sup> Mientras que en otro apartado anotaba las dificultades que había tenido o los sentimientos y opiniones personales que me había generado alguna actividad o evento del día.

## ENTREVISTAS Y DOCUMENTOS

Para obtener una mayor confiabilidad y validez en los resultados del estudio de campo, fue necesario triangular la O.P. con otros métodos. Entre ellos la entrevista semiestructurada y la revisión de diversos documentos.<sup>80</sup>

Por un lado, la investigación documental se hizo con el fin de conocer a profundidad los planteamientos del PESA, sus objetivos y su operación. Se revisaron las Reglas de Operación de SAGARPA y SEDAGRO; manuales como el Manual de Procesos y Procedimientos para la Operación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS) y el Manual Operativo de Agencias de Desarrollo Rural del PESA; evaluaciones como las 3 realizadas por SAGARPA, CEPAL y el Gobierno del Estado de Guerrero; diversas leyes como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y los Lineamientos del Fondo para las Acciones de Alimentación en Concurrencia en Zonas de Alta y Muy Alta Marginación; programas como el Programa Nacional de Desarrollo 2012-2018, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero y

---

<sup>79</sup> Martyn Hammersley y Paul Atkinson, *op. cit.*, p. 173.

<sup>80</sup> Ana Palacios, *op. cit.*, p.75.

el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, y otros documentos como la Convocatoria 2011 para Agencias de Desarrollo Rural y material didáctico –sobre todo presentaciones en Power Point– de PESA, SAGARPA y FAO.

Por otro, las entrevistas proporcionaron una mayor comprensión de la conducta de las beneficiarias –de cómo entraron al programa, por qué eligieron tal o cual proyecto, por qué no participan, etc.–. La desventaja es que, como en cualquier otra situación de investigación cualitativa, se está inmediatamente frente al “efecto Hawthorne”<sup>81</sup> y al “efecto del entrevistador”.<sup>82</sup> No se puede estar seguro si los entrevistados están actuando o cuánta información están ocultando.

Las entrevistas pueden tomar una forma estructurada o semiestructurada. Andrea Fontana y James H. Frey señalan que la entrevista estructurada permite al investigador hacer preguntas específicas de los sujetos. Esta forma de entrevista consiste en una serie de preguntas preparadas y las respuestas de los sujetos se limitan, dejando poco espacio para la variación entre las respuestas. Las preguntas están orientadas a obtener respuestas a temas específicos de interés para el investigador. Mientras que las entrevistas semiestructuradas, por el contrario, permiten una mayor libertad de discusión y apuntan a una mayor comprensión de un tema. Las preguntas se preparan para impulsar áreas temáticas de diálogo. El objetivo de estas preguntas es permitir que el sujeto amplíe sus respuestas y revele información que no se puede lograr con una entrevista estructurada.

---

<sup>81</sup> Este efecto es descrito como una forma de reactividad psicológica por la que los sujetos de un experimento muestran una modificación en algún aspecto de su conducta como consecuencia del hecho de saber que están siendo estudiados, y no en respuesta a ningún tipo de manipulación contemplada en el estudio.

<sup>82</sup> Se refiere al riesgo de un entrevistador a notar un rasgo positivo en el entrevistado y, como resultado, preste menos atención a sus aspectos negativos (o viceversa), de esta manera su criterio estaría sesgado

En este estudio se realizaron entrevistas semiestructuradas donde existió, tanto para la entrevistadora como para la entrevistada, libertad para preguntar y contestar. Dependiendo del tiempo que se tuvo con cada entrevistado se hicieron una serie de preguntas para que eligieran lo que querían contestar o una serie de preguntas más precisas. Las entrevistas fueron registradas en un diario de campo. No hubo grabaciones, ya que las personas de ambas comunidades –Toxhié y Totolopan– se sentían muy retraídas con una grabadora. Al ser el registro sólo escrito, me permitió platicar de manera más cómoda y libre con las personas. Con los integrantes de la agencia sí fue posible grabar las entrevistas, pero sobre todo se hicieron notas para tener una mejor apreciación de cómo se fue dando la entrevista desde los gestos hasta los silencios.

Se entrevistó a actores que participan o participaron en la implementación del PESA: a las beneficiarias de las comunidades, delegados, miembros de la ADR y a los miembros de los comités de PESA. En función del tiempo y de la disponibilidad de las personas se realizaron el mayor número posible para encontrar la repetición de las historias y ver de qué manera se complementaban.

En general se obtuvo una descripción de cómo perciben la situación en la que se encuentra el PESA, sus opiniones sobre la implementación del programa, sentimientos o reacciones que tienen ante éste, vivencias en la implementación, dificultades y restricciones que experimentaron, recursos que creen tener para resolver estos problemas, cómo perciben las actitudes de otros actores, etc. Se debe tener en cuenta que dentro de las entrevistas se busca explorar la subjetividad de los actores, la manera en que perciben y viven situaciones específicas y cómo esto los encamina a plantear estrategias propias dentro de la implementación del programa.

Esta investigación es de carácter descriptivo, analítico y argumentativo por lo

que las herramientas cualitativas fueron consideradas como las más apropiadas para contestar a las preguntas del estudio. La pregunta principal que guía esta investigación se respondió a partir de la triangulación de métodos descritos en este capítulo. Es importante mencionar que al tener pretensión analítica, la información en los capítulos siguientes se sistematizó en las categorías establecidas en el Marco Teórico y no de forma cronológica. En el siguiente capítulo se tratan los antecedentes de este programa como lo son el tema de la seguridad alimentaria, las políticas públicas implementadas en México en esta materia y las líneas generales del programa.

### CAPÍTULO 3

#### ANTECEDENTES

La Seguridad Alimentaria es reconocida como un derecho humano fundamental y su resguardo es responsabilidad del Estado, cuyo deber es garantizar a su población el acceso a la alimentación como derecho humano básico. En el caso de México, conforme a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) de diciembre de 2001, “el Estado establecerá las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional”.<sup>83</sup>

Este capítulo trata el tema de Seguridad Alimentaria, su importancia, su historia y el papel que ha jugado en la política social de México. También, para sentar las bases sobre las que se trabaja en el resto del texto, aborda la historia de la FAO y el PESA en el país. Es importante saber en qué contexto surge el programa y qué cambios ha sufrido desde su creación. La génesis de la acción pública supone darle sentido a un problema mediante símbolos, características cognoscitivas y normativas que determinan las condiciones de su recepción. Es necesario subrayar la importancia de la Seguridad Alimentaria dentro de la política social mexicana ya que es una condición mínima que deben tener las personas para su óptimo desarrollo. Programas como el PESA, que intentan atacar la inseguridad alimentaria, son esenciales para resolver el problema de pobreza y desigualdad en México, y su buen o mal funcionamiento no es *peccata minuta*.

---

<sup>83</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Nueva Ley publicada el 7 de diciembre de 2001. Última reforma DOF 12-01-2012.

En la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), realizada en 2012, se observó que en México 30% de los hogares vive en condiciones de seguridad alimentaria y 70% pertenece a alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria (IA) (41% IA leve; 17.7% IA mediana, y 10% IA grave). Ninguno de los encuestados en las tres categorías de IA siente seguridad total en cuanto al abastecimiento y consumo de alimentos que ayuden a su desarrollo humano. Entre otros datos, 49% de los hogares rurales en el país se encuentran bajo la línea de pobreza y 60% del ingreso familiar de las áreas rurales marginadas depende de la producción agropecuaria. En el aspecto nutricional, se estima que entre 5 y 10% de la población nacional presenta desnutrición variada.<sup>84</sup>

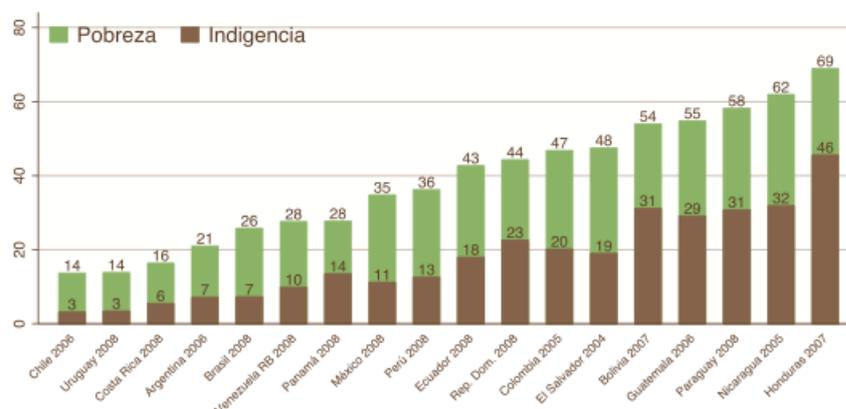
Cuando se compara la situación de México con otros países de América Latina, se puede observar que los niveles de pobreza son mayores en México que en Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Venezuela y Panamá. En México, 35% de las personas viven en condiciones de pobreza y 11% de éstas en condiciones de indigencia. En Brasil, 26% de las personas viven en condiciones de pobreza y en Argentina sólo 21% viven en estas condiciones. México tiene el primer lugar en desnutrición infantil que, junto con Brasil, representan 43% del total de desnutrición infantil en América Latina.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Pablo Parás y Rafael Pérez, “Inseguridad Alimentaria en México”, *Reforma*, 29 de junio de 2008.

<sup>85</sup> *Panorama de la seguridad Alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, FAO con datos de CEPALSTAT, 2010.

Cuadro 1. Pobreza e indigencia en países de América Latina y el Caribe.  
% de personas



FUENTE: Panorama de la seguridad Alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe, FAO con datos de CEPALSTAT, 201

### ¿QUÉ ES LA SEGURIDAD ALIMENTARIA?

El concepto de Seguridad Alimentaria ha evolucionado desde que en 1945 la comunidad internacional la consagró como uno de los derechos humanos fundamentales. El concepto de Seguridad Alimentaria refleja la preocupación por la alimentación en el ámbito técnico y político. El desarrollo del concepto ilustra la evolución histórica de esta preocupación y de las diversas estrategias que se han creado para hacerle frente. No obstante, las preocupaciones se van añadiendo y no superando. Esta situación se ha ido complejizando con nuevos desafíos y forzando a su vez la puesta a prueba de nuevas estrategias.<sup>86</sup>

A partir de 1973, la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) propuso un compromiso internacional sobre Seguridad Alimentaria que fue adoptado en la Conferencia Mundial de la

<sup>86</sup> Noelia Carrasco, “La cultura en la seguridad alimentaria: expresiones, usos y desafíos para la investigación y la intervención”, en Sergio Sandoval y María Meléndez (coords.), *Cultura y seguridad alimentaria. Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, México, CIAD/Plaza y Valdés, 2008, p. 40.

Alimentación en 1974, por 82 Estados miembros y por la Unión Europea, entonces Comunidad Económica Europea (CEE). En 1975, la FAO estableció el Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria con apoyos financieros de diversos países, complementados con recursos locales de los países en desarrollo y aportaciones multilaterales realizadas a través del Programa Mundial de Alimentos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, los Bancos Regionales de Desarrollo y la CEE.<sup>87</sup>

En 1977, la FAO aprobó el Programa de Acción para la Prevención de las Pérdidas de Alimentos. Posteriormente, en 1979, se creó un programa que pretendía resolver los problemas más inmediatos de la Seguridad Alimentaria, particularmente en los países de ingresos bajos y con déficit alimentario. De esta manera, en un primer momento, la Seguridad Alimentaria se planteó como un problema individual al margen del ingreso y del poder adquisitivo.<sup>88</sup>

La definición de Seguridad Alimentaria contemporánea se adoptó en la Declaración de Roma de 1996, resultado de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Se definió como “la capacidad de un país para producir los alimentos que consume y la solvencia de la población para acceder a ellos. Esta seguridad existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y las preferencias alimenticias a fin de llevar una vida activa y sana”.<sup>89</sup> De acuerdo con este concepto se consideran las preferencias de alimentos, lo que significa que se incorporan

---

<sup>87</sup> “Seguridad Alimentaria”, *op.cit.*, p. 8.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>89</sup> Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO). “Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, en <http://www.fao.org>.

consideraciones sociales y culturales en la determinación de lo que constituye la seguridad alimentaria de un país.<sup>90</sup>

Amado A. Millán señala que a la Seguridad Alimentaria “se le atribuyen dos significados diferentes. El primero concierne a la disponibilidad suficiente de alimentos que corresponde a situaciones más o menos prolongadas y/o recurrentes de escasez. El segundo se refiere a la inocuidad<sup>91</sup> de los alimentos disponibles que responde a una demanda social que se genera con la aparición en sociedades de abundancia en crisis alimentaria (colza, dioxinas, benzopirenos, fiebre aftosa, peste porcina, vacas locas, bovinos clonados, gripe aviar, etc.)”.<sup>92</sup> Ambos enfoques coexisten, aunque el primero predomina en las políticas públicas de países como México, mientras que el segundo es el eje de las políticas de Seguridad Alimentaria en países como Japón, Canadá y la Unión Europea.<sup>93</sup>

Existe una estrecha asociación de la definición de Seguridad Alimentaria con aspectos políticos, ecológicos, biogenéticos, nutrimentales y biotecnológicos que “ha obligado a poner atención en la reestructuración de los sistemas productivos y de comercialización de alimentos, así como en sus implicaciones sobre el consumo. Las nuevas tendencias van dirigidas hacia la recomposición global y local de los sistemas

---

<sup>90</sup> Kisten Appendini, Raúl García Barrios y Beatriz de la Tejera, “Seguridad alimentaria y “calidad” de los alimentos: ¿una estrategia campesina?”, en Raúl García, Beatriz de la Tejera y Kirsten Appendini (coords.), *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*, México, UNAM, 2008, p. 109.

<sup>91</sup> La inocuidad de los alimentos implica la ausencia de contaminantes, adulterantes, toxinas que se dan en la naturaleza y cualquier otra sustancia que pueda volver los alimentos nocivos para la salud, con carácter agudo o crónico, o bien, disminuir los niveles inocuos y aceptables de los mismos.

<sup>92</sup> Amado A. Millán, “Seguridad alimentaria, conocimiento gremial y percepción social. El debate sobre los alimentos transgénicos”, en Sergio Sandoval y María Meléndez (coords.), *Cultura y seguridad alimentaria. Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, México, CIAD/Plaza y Valdés, 2008, p. 92.

<sup>93</sup> Kirsten Appendini, Lorena Cortés y Valdemar Díaz, “Estrategias de seguridad alimentaria en los hogares campesinos: la importancia de la calidad del maíz y la tortilla”, en Raúl García, Beatriz de la Tejera y Kirsten Appendini (coords.), *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*, México, UNAM, 2008, p. 103.

alimentarios”.<sup>94</sup> Los efectos del modelo actual de alimentación, cada vez más orientado a la sobreexplotación de los recursos naturales, al uso de medicamentos y sustancias diversas en el empleo de fórmulas alimenticias, así como a la producción de alimentos provenientes de cultivos transgénicos, se debaten alrededor de dos proyectos de agricultura, desarrollo rural y producción alimentaria. El primero privilegia la exportación agrícola basado en la lógica del libre comercio, la privatización, la mercantilización de la tierra y el dominio de las empresas transnacionales; y el segundo se fundamenta en la defensa de la soberanía alimentaria con énfasis en la agricultura familiar, la producción de alimentos para los mercados locales y nacionales y el impulso de prácticas sostenibles basadas en conocimientos locales.<sup>95</sup>

La Seguridad Alimentaria llega a las comunidades como un concepto “histórico y envuelve en sí mismo un imaginario respecto a la alimentación, los alimentos y el consumo. El surgimiento y la transformación del concepto son indicativos a su vez de los movimientos que los imaginarios políticos y sociales van experimentando. Estos (imaginarios), al producir valores, apreciaciones, gustos, ideales y conductas de las personas, conforman una cultura”.<sup>96</sup>

En dicho concepto coexisten distintas maneras de comprender la alimentación y los problemas alimentarios. En el imaginario colectivo la Seguridad Alimentaria puede entonces tener una lógica reparativa y preventiva en la cual se problematiza la relación hombre-alimento, y se generan conocimientos y prácticas para mantener su armonía.<sup>97</sup> Mientras que los imaginarios alimentarios en contexto de inseguridad requieren que se comprenda el conocimiento local sobre la alimentación y los problemas alimentarios, y

---

<sup>94</sup> Sergio Sandoval y María Meléndez (coords.), *Cultura y seguridad alimentaria. Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, México, CIAD/Plaza y Valdés, 2008, p.11.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 44.

retomarlos en el proceso de planificación e intervención nutricional. El enfoque de desarrollo humano permite trabajar con los actores locales tomándolos como sujetos proactivos en los procesos de desarrollo, a través del rescate de las particularidades culturales, la participación social y la opinión.<sup>98</sup>

Como se puede apreciar, el concepto de Seguridad Alimentaria es muy complejo y puede ser leído desde distintas ópticas, dependiendo del contexto y los actores. Para los políticos y los técnicos la seguridad alimentaria puede ser la garantía al acceso de buenos alimentos, para los ejecutores de los programas de alimentación la finalidad es la disponibilidad, y para las beneficiarias es el consumo para la supervivencia.<sup>99</sup> Es por esto que no se puede intervenir efectivamente en inseguridad alimentaria si no se comprende el contexto en el que se expresa.

La seguridad alimentaria es “un concepto polisémico, un constructo histórico social influenciado por coyunturas económicas, políticas y sociales con una amplia determinación disciplinaria”.<sup>100</sup> Esto permite analizar el concepto desde diversos puntos de vista. Para los efectos de esta investigación se puede decir que la seguridad alimentaria es un problema “de distribución, de equidad social y de relaciones de poder”<sup>101</sup> y para analizarlo se deben identificar los puntos de tensión que requieren la intervención gubernamental para atenuar las asimetrías sociales y reducir el estado de vulnerabilidad en que se encuentran las comunidades.

En este sentido, investigaciones realizadas a finales de la década pasada, como la de María Inés Sánchez, sugieren establecer cambios en el diseño de políticas, planes y programas de alimentación y nutrición para la población vulnerable y conjugarlos con acciones orientadas a resolver los problemas de acceso y distribución equitativa de

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>100</sup> Sergio A. Sandoval y César H. Gutiérrez, *op. cit.*, p. 116.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 117.

alimentos con otras más complejas para lograr una adecuada calidad en la alimentación.<sup>102</sup> Asimismo, Guillermo Bonfil enfatiza la necesidad de descentralizar los mecanismos de decisión sobre políticas alimentarias.<sup>103</sup>

La Conferencia Internacional sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural, celebrada en marzo de 2006 en Porto Alegre, Brasil, advierte sobre los inconvenientes de continuar con el enfoque del Banco Mundial basado en el mercado, pues no sólo se pone en riesgo el derecho de los pueblos a una alimentación adecuada, sino además la seguridad y soberanía alimentaria.<sup>104</sup>

Kirsten Appendini, Raúl García Barrios y Beatriz de la Tejera señalan en su estudio “Seguridad alimentaria y calidad de los alimentos: ¿una estrategia campesina?” que las políticas alimentarias que se emprenden a escala mundial deben observar en qué medida contribuyen a propiciar un marco de libertades que expandan los funcionamientos y capacidades de las personas y de las poblaciones. Además, deben considerar las preferencias y los valores locales de los alimentos. De esta manera, las políticas alimentarias irían más allá de un enfoque utilitarista y cuantitativo y la calidad de los alimentos dejaría de ser una prerrogativa sólo para los consumidores ricos.<sup>105</sup>

Es importante subrayar que el acceso a alimentos de calidad y abastecimiento seguro, considerando aspectos que reflejen la diversidad ecológica, política y cultural, son parte fundamental de los derechos humanos.<sup>106</sup> Es por esto que el papel de los

---

<sup>102</sup> Véase M. I. Sánchez, “Seguridad alimentaria y estrategias sociales: su contribución a la seguridad alimentaria en áreas urbanas de América Latina”, en *Documentos de discusión*, núm. 23, Washington, D.C. Instituto Internacional de Investigaciones sobre políticas alimentarias, 1988.

<sup>103</sup> Véase G. Bonfil, “Lo que la política alimentaria debe considerar”, en *Cuadernos de nutrición*, vol. 12, núm. 5, México, 1999.

<sup>104</sup> Sergio A. Sandoval y César H. Gutiérrez, *op. cit.*, p. 117.

<sup>105</sup> Kirsten Appendini, Raúl García Barrios y Beatriz de la Tejera, “Seguridad alimentaria y <<calidad>> de los alimentos: ¿una estrategia campesina?” en Raúl García, Beatriz de la Tejera y Kirsten Appendini (coord.), *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*, México, UNAM, 2008, p.110.

<sup>106</sup> Sóstenes E. Varela y Juan Carlos Martínez, *Seguridad, Calidad e Inocuidad Alimentaria para México*, Unidad Académica Multidisciplinaria Agronomía y Ciencias- UAT, Tamaulipas, p. 4.

gobiernos y las políticas públicas que se desarrollan en este plano son muy importantes y deben cumplir con el principio de desarrollo sustentable y sostenible, de manera que las comunidades establezcan a futuro cadenas alimentarias propias, previendo no destruir los recursos naturales.<sup>107</sup>

Las regiones marginadas presentan ciertas características que complican las acciones encaminadas a resolver sus problemas de Seguridad Alimentaria. Existen dificultades para hacer llegar los servicios y las acciones institucionales, debido a su localización geográfica, al estado de sus caminos y servicios y, principalmente, al desconocimiento de sus pobladores sobre tales servicios y acciones. Toxhié y Totolopan, Estado de México, son dos comunidades que se encuentran relativamente lejos de la cabecera municipal, no existe suficiente transporte y sus caminos son principalmente de terracería, lo que representa un doble problema. Por un lado, los habitantes no tienen el acceso necesario a carne y verduras –alimentos que se venden en la cabecera municipal–; y, por otro, es complicado que los cursos de capacitación de PESA se impartan tan frecuentemente como lo necesitan las comunidades.

Otro problema es que las comunidades requieren acompañamiento para la organización de su demanda y el desarrollo de sus capacidades para el mejoramiento integral –lo cual es difícil por lo mencionado anteriormente sobre su localización–. Finalmente, la oferta de apoyos asistenciales y de servicios en este tipo de comunidades en general es poca y, muy frecuentemente, de baja calidad.<sup>108</sup> Hay que mencionar que Toxhié y Totolopan son comunidades que han sabido atraer distintos programas sociales desde Oportunidades hasta pequeños proyectos ofrecidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Esto se debe a que en dichas comunidades, las mujeres se han mantenido relativamente organizadas para obtener

---

<sup>107</sup> *Loc. cit.*

<sup>108</sup> Sóstenes E. Varela y Juan Carlos Martínez, *op. cit.*, p. 2.

beneficios de distintos programas y tratan de conservar las condiciones que las hacen acreedoras a los programas de la CDI.

Sóstenes E. Varela y Juan Carlos Martínez señalan que hay tres aspectos que se deberían cumplir en proyectos sobre Seguridad Alimentaria en el país. El primero es que los estados dirijan sus esfuerzos a “la erradicación de la pobreza, el aumento de las capacidades productivas para el desarrollo, la inclusión social, la igualdad de las oportunidades y la construcción de una sociedad justa, lo cual se puede lograr con la participación de todos los sectores, especialmente de los más vulnerables (pobres, indigentes, mujeres, niños, personas mayores, discapacitados, indígenas, etc.).”<sup>109</sup> Este aspecto es muy importante porque muchas veces –como se puede observar en las comunidades donde se trabajó– se excluye a personas muy marginadas ya que no muestran interés suficiente en los proyectos o no poseen terrenos propios para llevarlos a cabo.

El segundo aspecto es que los gobiernos garanticen la inclusión de la mujer en sus políticas de seguridad e inocuidad alimentaria desde su planificación, implementación y evaluación. Esto cada vez es más frecuente, pues son las mujeres quienes tienen mayor organización dentro de la comunidad y terminan siendo las titulares de los proyectos de PESA. Esto se debe en parte a que los hombres se ven obligados a salir a otras localidades en busca de trabajo. Y el tercero es que deben existir formas justas y democráticas de acceso y uso de la propiedad de la tierra.<sup>110</sup> Hay que tomar en cuenta, que si no existe esta disponibilidad de la tierra, es imposible que las personas puedan producir sus alimentos.

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>110</sup> *Loc. cit.*

## ¿SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO? UNA BREVE HISTORIA

En México, desde 1944, se han implementado alrededor de 16 programas de Seguridad Alimentaria, entre ellos Lechería Nacional, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).<sup>111</sup> Sin embargo, la política social hacia el campo se ha ido transformando a lo largo de los años. Entre 1936 y 1938 se redistribuyeron la mitad de las tierras laborales ampliándose el sector campesino. Pero a partir de los años cuarenta las políticas de desarrollo se centraron en un programa de desarrollo agropecuario para los medianos y grandes productores no reformados.<sup>112</sup>

Hasta 1982, el sector agrícola fue “un soporte importante en la industrialización del país mediante la sustitución de importaciones aportando divisas gracias a las exportaciones, produciendo alimentos para una población creciente y mano de obra a través de la emigración a las ciudades.”<sup>113</sup> El apoyo al sector campesino se redujo de forma sustancial. La política para este sector se centró en el reparto agrario, consolidando en las tierras ejidales una agricultura de familiar y de subsistencia.

Los programas implementados antes de la apertura económica del país, respondían a una política sectorial de desarrollo productivo hacia el campo. A mediados de los ochenta, los programas comenzaron a tomar una lógica distinta, primero como una medida compensatoria a los impactos económicos del ajuste neoliberal. Hasta que a

---

<sup>111</sup> Los otros 13 son: Procuraduría Federal del Consumidor que establecía precios de garantía (1958); Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA, 1965); Distribuidora CONASUPO (DICONSA, 1972); Maíz Industrializado CONASUPO (MINSAL, 1972); Trigo Industrializado CONASUPO (TRICONSA, 1972); Programa Nacional de Alimentos (1983); Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1989), Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) en 1994; Progreso (1995); Alianza para el Campo (1995); el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA, 2001); Programa Emergente de Maíz y Frijol (PROMAF, 2007); Programa de Adquisición de Activos Productivos (2008), Programa Maíz Solidario (PMS, 2010); y Programa Nutrir el Futuro (NF, 2010) en Oaxaca.

<sup>112</sup> Kirsten Appendini y Marcelo De Luca, *Género y trabajo. Estrategias rurales en el nuevo contexto agrícola mexicano*, Roma, FAO, 2006, p. 2.

<sup>113</sup> *Ibid.* p. 3.

finales de los años noventa, se convirtieron en una política de lucha contra la pobreza. Pasó de ser una política de apoyo a la producción a una política asistencialista.<sup>114</sup>

En los años ochenta, las estrategias sobre Seguridad Alimentaria tomaron relevancia en América Latina.<sup>115</sup> En México, la apertura comercial de los productos agropecuarios “presionó a la baja los precios internos de los alimentos y con ello disminuyó los índices de inflación. Se estableció que fuesen el mercado y la competencia los mecanismos reguladores de la oferta nacional, y los determinantes de qué productos y cuáles productores deberían permanecer vigentes”.<sup>116</sup>

El Sistema Alimentario Mexicano, creado en 1980, representó el único intento de planeación estratégica más o menos exitoso en materia política social alimentaria. Logró asegurar una articulación favorable entre producción, acopio, transformación, abasto y consumo de alimentos mediante una coordinación eficaz de los programas de política social y económica.<sup>117</sup> Desafortunadamente, la abrupta caída de los precios internacionales del petróleo en 1982 redujo el ingreso de divisas y ocasionó el retiro de recursos al programa.<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> *Ibid.* p. 9.

<sup>115</sup> Sergio A. Sandoval y César H. Gutiérrez, “Política y programas de asistencia social para la seguridad alimentaria en México: trayectorias sexenales y escenario local”, en Sergio Sandoval y María Meléndez (coords.), *Cultura y seguridad alimentaria. Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, México, CIAD/Plaza y Valdés, 2008, p. 116.

<sup>116</sup> Araceli Andablo y María del Carmen Hernández, “Seguridad Alimentaria y sus repercusiones para los productores rurales: el caso de la producción campesina de queso fresco en la región centro del estado de Sonora”, en Sergio Sandoval y María Meléndez (coords.), *Cultura y seguridad alimentaria. Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, México, CIAD/Plaza y Valdés, 2008, p. 199.

<sup>117</sup> El SAM tuvo los siguientes objetivos específicos: *a*) Recuperar la autosuficiencia alimentaria, *b*) Beneficiar a la mayoría de la población rural, *c*) Articular racionalmente los sistemas de producción y comercialización, *d*) Promover la agricultura integrada, y *e*) Mejorar el nivel de nutrición de la población. Entre sus logros puede decirse que aumentó la producción de alimentos básicos entre 1980 y 1981 (el maíz aumentó 73.6%, seguido por el trigo con 15.9%, frijol con 7.3% y por último el arroz con 3.2%), el grado de autosuficiencia aumentó al verse disminuida la cantidad importada y se fortaleció el abasto tanto en la ciudad como en el campo, incrementándose la red de tiendas de productos de primera necesidad al incorporar a las áreas rurales al sistema de distribución con la creación de la Distribuidora Conasupo S. A. (DICONSA), empresa distribuidora al menudeo.

<sup>118</sup> Sergio A. Sandoval y César H. Gutiérrez, *op. cit.*, p. 123.

Para 1984, se inició la política de cambiar los subsidios al consumo que se aplicaban de manera generalizada por un esquema de focalización. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, se abandonó el enfoque de autosuficiencia y se comenzó a depender del comercio internacional. El Programa Nacional de Alimentación fue el instrumento con el que se llevaron a cabo las acciones estratégicas de política económica y social. En cambio, los programas relacionados con la producción, el abasto, consumo, salud y nutrición quedaron a cargo de organismos que operaban sin una coordinación real. Lo único que quedó de la política social alimentaria fue “la retórica del discurso del gobierno y la operación de programas clientelares de reparto de alimentos. Como el caso del DIF (Desarrollo Integral de la Familia) que operaba el Programa de Asistencia Social Alimentaria.”<sup>119</sup> Desde ese momento, la política alimentaria nacional se enfocó en la compra de alimentos sin importar su origen.<sup>120</sup>

En el siguiente sexenio, bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari, se propuso una estrategia de Seguridad Alimentaria distinta: garantizar la disponibilidad de alimentos mediante su importación, sin reparar en el volumen de éstos en consonancia con las reformas estructurales propuestas. Aunque se continuó con el Programa Nacional de Alimentación, éste se dividió en: el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y el Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional. Ambos, junto con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), constituyeron la clave de la política social de atención a los pobres. Se incluían todas las acciones que las instituciones del Estado habían desarrollado décadas atrás, como el establecimiento de tiendas rurales, lecherías, despensas, subsidio a las tortillas y desayunos escolares.<sup>121</sup> La atención que se dio al problema alimentario en el gobierno de Salinas responde a la

---

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 124.

<sup>120</sup> V. A. Vázquez, A. Ortiz y M. Montes, “La alimentación en México: enfoques y visión a futuro”, en *Estudios Sociales*, vol. 13, núm. 25, México, CIAD, 1999, p. 14.

<sup>121</sup> Sergio A. Sandoval y César H. Gutiérrez, *op. cit.*, p. 124.

influencia que tuvieron las recomendaciones de política económica del Banco Mundial así como al concepto de Seguridad Alimentaria promovido por la FAO.<sup>122</sup>

Aunque se le dio más atención al problema de la inseguridad alimentaria en este sexenio y programas como el PRONASOL operaron con principios novedosos como la participación social, comunitaria y esquemas de corresponsabilidad, los resultados no fueron tan favorables respecto a la alimentación.<sup>123</sup> Aunque benefició a 25 millones de personas, al final del periodo presidencial (1994) había 30 340 400 personas en pobreza extrema (mientras que en 1988 había 23 283 500 personas en pobreza extrema).<sup>124</sup>

Para cuando Ernesto Zedillo comenzó su administración en 1994, la capacidad de reproducción interna de la agricultura mexicana estaba seriamente mermada. En particular fue afectada la autosuficiencia de la economía campesina en las zonas marginadas por el retiro generalizado de subsidios, la liberación de los precios de los alimentos y la reducción de los apoyos a la canasta básica. En este sexenio, se implementó el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF) con tres ejes fundamentales: desayunos escolares, canasta básica alimentaria para las familias más pobres del medio rural y apoyos a familias de áreas urbanas marginadas.<sup>125</sup>

Paulatinamente se desmembraron las políticas alimentarias basadas en los subsidios que se habían construido a lo largo de cuatro décadas. La agricultura dejó de operar conforme a las reformas institucionales de principios de la década. CONASUPO/ DICONSA cerraron en 1999 y el precio del maíz se homologó con el precio internacional. Al integrarse el país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se continuó con una política de alimentos baratos que había iniciado en el

---

<sup>122</sup> Véase p. 48.

<sup>123</sup> José Gasca Zamora, "Pobreza, políticas sociales y seguridad alimentaria", en Felipe Torres Torres (coord.), *Seguridad alimentaria, seguridad nacional*, México, UNAM, 2003, p. 168.

<sup>124</sup> Felipe Torres Torres y Yolanda Trápaga, *Seguridad Alimentaria, Seguridad Nacional*, Plaza y Valdés/ENTS/IEC-UNAM, México, 2003, p. 153.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 125.

sexenio de Salinas de Gortari. En consecuencia, las importaciones agropecuarias incrementaron su valor 86.5% entre 1994 y 2001, mientras que las exportaciones crecieron 81%. Para 2000 significó un saldo negativo en la balanza comercial agropecuaria de 1.5 miles de millones de dólares.<sup>126</sup> Esto, a su vez, significó un cambio radical en la política agrícola: de un enfoque desarrollista de apoyo a la agricultura y su papel como apoyo en los procesos de urbanización e industrialización –cuya expresión máxima fue la revolución verde, apoyada extensamente por el Estado– se pasó a la marginación de la agricultura nacional a favor del abasto internacional.<sup>127</sup>

A principios de 1996, el PANF fue sustituido por el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE), que mantenía en esencia los mismos objetivos pero reducía drásticamente las metas y el presupuesto destinado a los programas alimentarios. En 1997, surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), como una variante adicional que sustituía al anterior. Buscó redireccionar las metas en favor del combate a la pobreza extrema en las zonas rurales y el fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria bajo un esquema de subsidios directos.<sup>128</sup> Este viraje responde a que la focalización se convirtió en el principio rector de las acciones del gobierno orientadas a mitigar los problemas sociales del país –no sólo los alimentarios.<sup>129</sup>

En el sexenio de Vicente Fox se cambió el nombre del programa de PROGRESA a Oportunidades aunque no cambió sustancialmente la estrategia. Las

---

<sup>126</sup> Kirsten Appendini, Raúl García Barrios y Beatriz de la Tejera, “Seguridad alimentaria y “calidad” de los alimentos: ¿una estrategia campesina?, en Raúl García, Beatriz de la Tejera y Kirsten Appendini (coords.), *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*, México, UNAM, 2008, p. 116.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>128</sup> J. Scott, *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, México, CIDE, 1999, p. 28.

<sup>129</sup> Esta racionalidad neogerencial de atención a la pobreza descansa en un trabajo del influyente economista mexicano Santiago Levy, preparado durante su estancia en el Banco Mundial (1991) cuya propuesta parte de la premisa de que el gasto del gobierno en los pobres extremos debe ser visto como una inversión que, si se mantiene de manera sistemática, permitirá que los pobres incrementen su potencial productivo y contribuyan al aumento del ingreso nacional. Y, por lo tanto, es mejor focalizarla y no gastar dinero en políticas universalistas.

acciones contra la pobreza alimentaria se concretaron en la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria; Suplementos Alimenticios del Programa Oportunidades; Programa de Abasto Social de Leche; Programa de Abasto Rural y Programa de Apoyo Alimentario, siguiendo los lineamientos sugeridos por la FAO en 1996.<sup>130</sup>

En diciembre de 2001 se promulgó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) como un esfuerzo para unificar el marco normativo en materia de desarrollo rural, sustentabilidad, seguridad alimentaria y competitividad en el sector agroalimentario. En dicha ley, la Seguridad Alimentaria aparece como un componente más de la lucha del Estado mexicano contra la pobreza y de su compromiso para construir un desarrollo económico con justicia social y equidad.<sup>131</sup>

En los últimos años, los programas de política social –en específico la política alimentaria– han sido marcados por situaciones coyunturales tales como el aumento de los precios del petróleo, las crisis agrícolas, los cambios climáticos y los problemas sanitarios. También han influido las discusiones relativas al hambre, la pobreza, la ecología, los derechos y las garantías de acceso y calidad de los alimentos.<sup>132</sup> Sin embargo, la incapacidad del aparato productivo nacional para responder a la apertura comercial, aunada a la caída progresiva que ha sufrido el salario real, reflejan un aumento en las condiciones de pobreza y una recomposición de los hábitos alimenticios, con mayores riesgos nutricionales y de salud para la familia.<sup>133</sup>

En México, el problema de inseguridad alimentaria es principalmente un problema de disponibilidad nacional agregada de alimentos (oferta), y de acceso

---

<sup>130</sup> Sergio A. Sandoval y César H. Gutiérrez, *op. cit.*, p. 127.

<sup>131</sup> Araceli Andablo y María del Carmen Hernández, *op. cit.*, p. 203.

<sup>132</sup> Sergio A. Sandoval y César H. Gutiérrez, *op. cit.*, p. 116.

<sup>133</sup> Véase J. Boltvinik y A. Marín, “La canasta normativa de satisfactores esenciales de la COPLAMAR. Génesis y desarrollos recientes” en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, México, 2003, y H. Bourges *et al.*, “Reseña histórica sobre la nutriología en México”, en H. Bourges, J. Bengoa y A. O’Donell (coords.), *Historia de la nutrición en América Latina*, México, Fundación CAVENDES, INCHNSZM CESNI, 2001.

familiar e individual (demanda), al que se asocian situaciones de carencia, deterioro nutricional y hambre. Algunos autores señalan que este problema se puede entender mejor como un problema de asimetría en las condiciones de acceso a los alimentos, de inequidad social y de relaciones de poder. Esto se debe a que la política alimentaria ha funcionado más con “una lógica de control social que con mecanismos de eficiencia; con fines de clientelismo político, de imagen institucional y de control corporativo, más que con criterios eficaces de autosuficiencia y seguridad nacional. La escasa coordinación de los ámbitos local y nacional, los enfoques centralistas y las definiciones erróneas en el tratamiento del problema alimentario han ocasionados diagnósticos poco confiables y resultados inaceptables, mismos que no han logrado traducir la riqueza económica en mínimos de bienestar en alimentación, salud, nutrición adecuada y vivienda”.<sup>134</sup>

David Oseguera señala que en el país coexisten distintos problemas: una producción nacional insuficiente, un abasto muy desigual a lo largo del territorio, dificultades del acceso por falta de ingreso suficiente, baja calidad nutricional y sanitaria y amenazas a sus recursos genéticos agroalimentarios.<sup>135</sup> La política agroalimentaria se basa en dos ejes: el eficientista, cuyo propósito es promover la producción competitiva, de gran escala y alta tecnología para la exportación; y el asistencialista que trata de mitigar los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural sobre la población rural. Junto con esto se han implementado dos estrategias básicas, la aplicación de PESA dirigida al medio rural y Cadenas Productivas,<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Sergio A. Sandoval y César H. Gutiérrez, *op. cit.*, p. 117.

<sup>135</sup> David Oseguera “En las fronteras de la inseguridad alimentaria: subjetividad en familias michoacanas”, en Sergio Sandoval y María Meléndez (coords.), *Cultura y seguridad alimentaria. Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, México, CIAD/Plaza y Valdés, 2008, p. 158.

<sup>136</sup> La estrategia se basa en el desarrollo de espacios de concertación entre el sector público y privado, a través de los Comités Sistema-Producto, con el objetivo de incrementar la productividad y competitividad en todos los eslabones de la cadena. En el sector público, las acciones coordinadas por la

dirigido a aquellos agentes económicos que tienen condiciones para integrarse a los complejos agroindustriales.<sup>137</sup>

Cuadro 2. Estrategias de Seguridad Alimentaria por sexenio

<b>José López Portillo</b> <b>1976-1982</b>	Sistema Alimentario Mexicano (SAM)
<b>Miguel de la Madrid</b> <b>1982-1988</b>	Programa Nacional de Alimentación (PNA)
<b>Carlos Salinas de Gortari</b> <b>1988-1994</b>	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)
<b>Ernesto Zedillo</b> <b>1994-2000</b>	Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF) que fue sustituido por Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE) Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) Programa de Alimentación, Salud y Educación (PROGRESA) Alianza para el Campo
<b>Vicente Fox</b> <b>2000-2006</b>	Oportunidades sustituye a PROGRESA Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria Suplementos Alimenticios del Programa Oportunidades Programa de Abasto Social de Leche

SAGARPA, y por el sector privado, la representación está a cargo de la Coordinadora Nacional de Fundación PRODUCE, A.C.

<sup>137</sup> Araceli Andablo, *op. cit.*, p. 199.

---

Programa de Abasto Rural

Programa de Apoyo Alimentario

Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)

<b>Felipe Calderón</b>	Programa Emergente de Maíz y Frijol
<b>2006-2012</b>	Programa de Adquisición de Activos Productivos
	Programa Maíz Solidario
	Programa Nutrir el Futuro (Oaxaca)
	Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)
<b>Enrique Peña Nieto</b>	Cruzada contra el Hambre (CCH) que aglutina 90 programas, entre ellos:
<b>2012-</b>	-Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)
	-Programa de Abasto Rural (PAR)
	-Programa de Abasto Social de Leche (PASL)
	-Programa de Apoyo Alimentario (PAL)
	-Programa Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)

---

Fuente: Elaboración propia

## FAO Y PESA EN MÉXICO

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) es una organización supranacional que funciona bajo el amparo de la ONU, siendo su objetivo principal conducir las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre. En la actualidad, las actividades de la FAO

comprenden cuatro esferas principales. La primera es ofrecer información para coadyuvar al desarrollo mediante la experiencia de agrónomos, ingenieros forestales, expertos en pesca, en ganadería y en nutrición, científicos sociales, economistas, estadísticos y otros profesionales. La segunda es compartir conocimientos especializados en materia de políticas con el fin de alcanzar las metas del desarrollo rural y la reducción de la pobreza. La tercera, ofrecer un lugar de encuentro para los países como un foro neutral y ofrecer las condiciones para que se reúnan los países desarrollados y en vías de desarrollo para llegar a acuerdos sobre las principales cuestiones alimentarias y agrícolas. Y, por último, llevar el conocimiento al campo mediante la movilización de recursos y la ayuda técnica. En ocasiones trabaja con el Programa Mundial de Alimentos y otros organismos humanitarios.<sup>138</sup>

En 2010, la FAO implementó programas y proyectos por un valor total de 903 millones de USD. Cerca de 4% están financiados por contribuciones ordinarias a través del Programa de Cooperación Técnica de la FAO (PCT) y los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA). El restante 96% se financia a través de contribuciones voluntarias, mediante el Programa de cooperación FAO/Gobiernos (44%), el Fondo Fiduciario Unilateral (6%) y otros tipos de Fondos Fiduciarios (46%), que incluyen los programas conjuntos de la ONU.<sup>139</sup>

La FAO opera actualmente en México 20 proyectos (18 a nivel nacional y 2 a nivel regional), 10 de ellos con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Dentro de esos 10 proyectos se cuenta con la evaluación nacional de 7 de los 8 programas agrícolas de la Secretaría y un análisis de políticas rurales y pesqueras. Otros proyectos son: el análisis social del sector pesquero y acuícola en México, la formulación de un proyecto de cooperación

---

<sup>138</sup> <http://www.fao.org/about/es>, consultado el 14 septiembre 2011.

<sup>139</sup> *Loc. Cit.*

México/Centro América y República Dominicana, el fitomejoramiento participativo en granos básicos para los estados del sur y sureste del país, el fomento a la producción de dátiles en los estados del norte, y asistencia técnica en salud animal para la vigilancia del virus de influenza tipo AH1N1. El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) opera en 20 estados de la República con una población beneficiada de 168 491 familias con presencia en 918 municipios de alta y muy alta marginación. Cuenta con 178 869 proyectos vigentes, 1150 obras de captación de agua y 361 Agencias de Desarrollo Rural.

El Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) ayuda a los gobiernos a repetir a escala nacional las prácticas de Seguridad Alimentaria que dan buenos resultados. Además, el PESA estimula la inversión en infraestructura rural, la generación de ingresos no agrícolas, la agricultura urbana y las redes de protección.<sup>140</sup> El propósito inicial del PESA era facilitar cambios sencillos mediante la adopción de tecnologías de bajo costo al alcance de los agricultores con escasos recursos. Desde el principio, la intención era que los proyectos piloto del PESA se expandieran a escala nacional, prestando especial atención, entre otras cosas, a la reforma institucional y de las políticas y con la participación responsable de las organizaciones de agricultores. La FAO busca fomentar el control y autonomía nacionales de estos programas, limitándose a una función auxiliar.

El Programa es ejecutado por fases, iniciándose con una Fase Piloto (normalmente de tres años de duración) seguida por una Fase de Expansión. En algunos casos estas fases pueden sobreponerse, dada la necesidad de comprobar algunas innovaciones; mientras que aquellas que han sido efectivas a nivel piloto son aplicadas en mayor escala. La Fase de Expansión consiste normalmente en una combinación de

---

<sup>140</sup>Véase Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

un programa de Seguridad Alimentaria y de desarrollo sectorial agropecuario que promueva la creación de un ambiente favorable para el mejoramiento de la producción agrícola, el procesamiento, el mercadeo, el comercio y el acceso a los alimentos; y un programa de inversión agrícola dirigido a remover las restricciones físicas a la expansión de la producción y a aumentar el flujo de recursos financieros públicos y privados hacia las actividades y servicios agrícolas.<sup>141</sup>

En México, como resultado del convenio establecido entre SAGARPA y la FAO, PESA México inició operaciones en 2003 bajo la tutela de Ian Cherrett, funcionario de FAO en Centroamérica, quien se encargó de iniciar la estructura del programa y de dar rumbo al denominado “PESA piloto”. Éste comenzó a operar con recursos federales del Programa de Desarrollo Rural en seis estados (Michoacán, Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Yucatán), atendiendo en total 13 municipios y 48 comunidades. En esta fase piloto, se trabajó con equipos técnicos estatales contratados directamente por la FAO, bajo la coordinación de una Unidad Técnica Nacional (UTN-FAO) y se desarrolló la metodología general. La FAO otorgó todo el soporte técnico para el diseño metodológico del PESA en México, sentando las bases para su configuración.

La implementación del PESA en México responde a las necesidades alimentarias del país. Se estima que 5.1 millones de personas padecen desnutrición e inseguridad alimentaria. Una característica dominante de estas poblaciones, principalmente agropecuarias, es su reducida capacidad para acceder a bienes y servicios elementales y establecer enlaces con los mercados. En cifras, 45.8% de la producción agrícola es para autoconsumo, mientras que 43.6% se distribuye en los mercados locales o nacionales para su comercialización y sólo 0.3% es destinada a la

---

<sup>141</sup> <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pesa/>, consultado el 14 septiembre 2011.

exportación.<sup>142</sup>

A partir de 2005, el PESA comienza su fase de expansión, ampliando su cobertura a 16 estados bajo un esquema operativo diferente. La operación se sustenta en Agencias de Desarrollo Rural (ADR), que son equipos técnicos multidisciplinarios ya existentes en las regiones o incubados por instituciones de Educación Superior. Cada ADR atiende hasta 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. La adopción de agencias fue una alternativa a los altos costos operativos de la fase piloto, que impedían extender el proyecto a una mayor cobertura.

Ante este incremento en los recursos y en la cobertura, a partir de 2007 se gestó una segunda etapa de diseño en la metodología del PESA para homologar su estrategia operativa en el país. Se comenzó a unificar una disciplina de trabajo y de toma de decisiones en los estados, y se homologaron la metodología en campo y el sistema de seguimiento y evaluación de las ADR y sus actividades con un enfoque microregional.<sup>143</sup> Cada ADR promovería proyectos, de manera gradual y acordes a su grado de maduración, en tres áreas: *a*) hogar saludable y conservación de suelo y agua, *b*) producción de alimentos y *c*) mejoramiento del ingreso.

En 2008, el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria cambia su nombre a Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria, conservando sus siglas. Según la FAO, el PESA es el programa más grande y exitoso en nuestro país, debido al

---

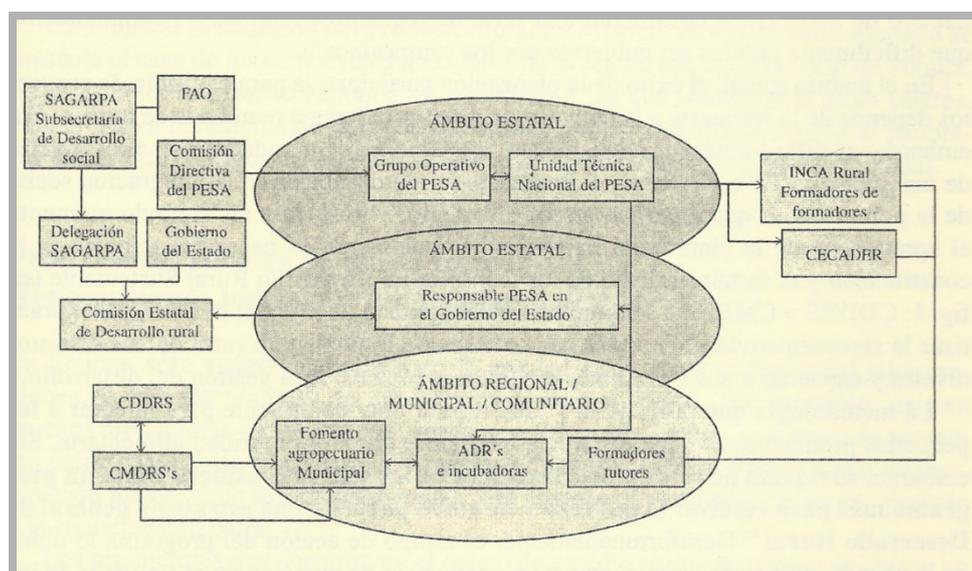
<sup>142</sup> Sóstenes E. Varela y Juan Carlos Martínez, *op. cit.*, p. 8.

<sup>143</sup> La Unidad Administrativa de Microrregiones es un área de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano que busca articular los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil en beneficio del desarrollo de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) del país. Con un enfoque territorial de atención a la pobreza y la marginación del país, la Unidad de Microrregiones apoya el desarrollo de las personas que habitan en los municipios y las localidades con los mayores índices de marginación del país, determinadas Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

involucramiento de los diferentes actores, el apoyo del Congreso y la constante y estrecha labor entre FAO y SAGARPA.<sup>144</sup>

A diferencia de la estrategia de cadenas productivas, el PESA es un programa diseñado específicamente para la agricultura familiar y reconoce la función decisiva que debe desempeñar en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza en casi todos los países en desarrollo. Específicamente, en México, este programa también está enmarcado dentro de la LDRS y su estructura operativa está basada en los diversos organismos constituidos o reforzados a partir de la ley.<sup>145</sup> Hay que señalar que los objetivos, diseño e implementación del programa presentan algunas características específicas en cada uno de los 16 estados del país que lo aplican.

Cuadro 3. Estructura operativa de PESA en México



FUENTE: <http://sagarpa.gob.mx/sdr/pesa/institucionalizacion/institucionalizacion.htm>

En 2012, con el inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto, se decidió tomar al

<sup>144</sup> [http://www.utn.org.mx/proyecto\\_pesa.html](http://www.utn.org.mx/proyecto_pesa.html), consultado el 20 de septiembre de 2011.

<sup>145</sup> Araceli Andablo y María del Carmen Hernández, *op. cit.*, p. 210.

PESA como uno de los programas dentro de la Cruzada Contra el Hambre.<sup>146</sup> De los 400 municipios de alta y muy alta marginación incluidos en la Cruzada, 300 son motivo de atención del PESA, en los cuales piensa invertirse 1 500 millones de pesos para atender a 3 700 localidades, en beneficio de 100 000 familias según informó la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

El PESA es un programa que se ha ido transformando a lo largo de los 10 años que lleva en operación. Es una “estrategia de apoyo metodológico, diseñada para trabajar con las familias y grupos de zonas marginadas del país a fin de mejorar sus sistemas de ingreso y producción”.<sup>147</sup> Su objetivo general es “contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y su agricultura y ganadería familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento del ingreso”.<sup>148</sup> Sus objetivos específicos son cuatro: *a)* aumentar la producción de alimentos de la canasta básica rural (o sus equivalentes) para contribuir a la seguridad alimentaria; *b)* incrementar la productividad de las unidades de producción familiar (UPF) para mejorar sus ingresos; *c)* promover el fortalecimiento de los mercados locales para reactivar la economía microrregional, y *d)* promover el uso adecuado de los alimentos para mejorar los hábitos alimentarios y la diversidad de la dieta familiar.<sup>149</sup>

---

<sup>146</sup> Según el Decreto Presidencial para establecer el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE) publicado en enero de 2013, la Cruzada es “una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales”, para el cumplimiento de objetivos tales como *a)* Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada, *b)* Eliminar la desnutrición infantil aguda, *c)* Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas, *d)* Minimizar las pérdidas post-cosecha y *e)* Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre. Esta estrategia tiene como población objetivo a las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación.

<sup>147</sup> Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, Foro de Alimentación, Bienestar y Desarrollo Regional, junio de 2014.

<sup>148</sup> *Loc. cit.*

<sup>149</sup> *Loc. cit.*

En general, intenta resolver problemas comunes de las comunidades rurales, a saber: población rural mal orientada y dependiente, campo consumidor de muy baja productividad, degradación de los recursos naturales, migración rural intensa y feminización del campo, ingresos externos que inhiben el desarrollo de proyectos sostenibles, dispersión y aislamiento de pequeñas comunidades, comunicaciones terrestres deficientes y carencia de infraestructura productiva.<sup>150</sup> Uno de los principales problemas es que la gente no cuenta con el dinero suficiente para comprar alimentos, seguido por la lejanía de donde se venden y por las malas condiciones de los caminos para transportarse.

Hay tres grandes componentes en el PESA: Apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura, Desarrollo de capacidades y extensionismo rural y Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA-PESA). En el primero de ellos se establecen tres etapas y la posibilidad de agregar proyectos productivos que hagan sinergia con las instancias del sector público y organizaciones no gubernamentales. Si bien la etapa promocional no responde directamente al objetivo general, sí ayuda a generar las condiciones para poder llevar a cabo las acciones de las siguientes etapas. Esta consiste en brindar equipo e infraestructura que mejore la disponibilidad de agua, conservación y preparación de alimentos y mitigación de la contaminación. Esto se traduce muchas veces en ollas captadoras de lluvia y fogones ahorradores de leña. Se ha encontrado que esto genera duplicidad con otros programas de SEDESOL, INDESOL e incluso de la CDI. Es por ello que se ha decidido eliminarla para próximos años.

La segunda etapa, Producción de Alimentos, responde a los objetivos del proyecto ya que se enfoca en infraestructura, equipo, material vegetativo, especies

---

<sup>150</sup> *Loc. cit.*

zootécnicas y acuícolas para instrumentar proyectos productivos que contribuyan a incrementar la disponibilidad de alimentos en la comunidad y en la UPF. Hay que notar que no sólo incluye proyectos agrícolas sino también de aves, bovinos, ovinos, etc. Estos proyectos si bien ayudan a mejorar la alimentación de la unidad familiar, no siempre o muy pocas veces, trascienden a toda la comunidad.

La tercera etapa es aquella que responde al objetivo de generar ingresos como su nombre lo señala. Aquí se promueve infraestructura, equipo, material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas para instrumentar proyectos productivos que contribuyan a la generación de ingresos. Lo que se busca es generar cadenas productivas en las comunidades que ayuden a resolver el problema del abasto local.

El segundo componente de PESA es el Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural. Éste consiste en las capacitaciones que tendrá la población atendida a la par de los proyectos productivos. Estas capacitaciones son definidas como “servicios integrales proporcionados por la ADR para la promoción de la organización con objeto de mejorar el uso, la producción y el acceso a 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”. Los siguientes puntos de este componente de Desarrollo de Capacidades tratan sobre la certificación de competencias en la ADR y sus facilitadores, el seguimiento de la calidad de los servicios profesionales, así como de los servicios de asistencia y soporte técnico metodológico proporcionados por la UTN FAO-PESA. Estos puntos tienen que ver con la agencia directamente y no con la población atendida. Ambos se pueden ver como servicios complementarios que ayudan a las ADR a llevar a buen término su trabajo.

El tercer componente, COUSSA, es parte del Programa de Sustentabilidad de

Recursos. Este programa no responde a los objetivos de PESA pero se le ve como complementario. El COUSSA se alinea directamente con el artículo 32 de la LDRS. Aunque más que parte de PESA, parece un proyecto independiente que aprovecha la organización de las comunidades PESA para llevarse a cabo. Que una ADR obtenga un proyecto COUSSA significa una entrada de ingresos extra y al no estar insertado dentro de las etapas del proyecto, da la libertad de aplicarlo a cualquiera de las comunidades donde trabaje la agencia.

En general, el programa funciona de la siguiente manera: En primer lugar se asignan las regiones en las que el programa se implementará –cada año pueden abrirse nuevas regiones–. Después se hace la selección y contratación de las agencias mediante una convocatoria donde todas las aspirantes presentan sus proyectos, y el Grupo Operativo (GOP) elige a las que cumplen con todos los requisitos mediante una revisión de las carpetas y una entrevista.

Se le da una capacitación a la ADR sobre la metodología PESA y se pasa a la fase de implementación donde las agencias siguen la metodología PESA, es decir, cubre los tres niveles de desarrollo humano: “Querer” que se refiere a la promoción realizada por la ADR, donde se busca motivar a las personas a producir alimentos; “Saber” que es la planeación, el diseño y la ejecución de los proyectos; y “Poder” que se refiere a los recursos locales de las UPF y el financiamiento de servicios, obras de agua e inversión productiva. También toman en cuenta la promoción humana y social que es la educación nutricional, la educación financiera, los promotores comunitarios y el desarrollo organizacional. Existen cuatro áreas de intervención: traspatio agrícola-pecuario, granos básicos-milpa, sistema productivo predominante y bienes y servicios para abasto local.

La siguiente etapa es la gestión de los proyectos, en la cual se realiza una feria de proveedores para que las comunidades elijan junto con la agencia a quienes les comprarán el material para los proyectos. La Secretaría de Desarrollo Rural de la entidad entrega el dinero a estos proveedores después de la entrega de materiales en las comunidades y se fija una fecha para la revisión de los proyectos, es decir, para asegurarse que efectivamente se hayan construido los invernaderos o los gallineros, etc. Al finalizar cada ciclo de proyectos hay dos evaluaciones, una del ciclo de proyectos y otra del sistema PESA. Y, finalmente, conforme a estas evaluaciones se decide si se recontrata a la agencia para otro ciclo o no.

En el siguiente capítulo, tomando como eje a la Agencia de Desarrollo Rural, se explicarán más a detalle estas etapas. Se describirá qué y cómo se conforma una agencia, sus relaciones con los demás actores que intervienen en el programa y tienen poder de decisión y finalmente se analizarán los flujos de información, transacciones y envites que existen entre los mismos.



## CAPÍTULO 4

### LA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL EN EL PESA

Las asociaciones civiles son un actor poco estudiado a pesar de ser un eslabón clave en la implementación de la política social en México. En este trabajo se les analiza en tanto Agencias de Desarrollo Rural. Las asociaciones civiles son contratadas por el gobierno para que implementen el PESA en todo el territorio nacional. Estas agencias son las encargadas de llevar a cabo el programa y, al mismo tiempo, actúan como uno de los relevos al ser una prolongación de un segmento del medio<sup>151</sup> –en este caso las comunidades con sus diferentes actores– frente a la organización, y al mismo tiempo son un agente de la organización –en este caso del grupo operativo de PESA– en las comunidades.

Este capítulo tiene dos grandes apartados, uno teórico y otro analítico. En el apartado teórico se describen las características de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR): qué es, cómo se forma, quiénes la integran y cuáles son sus atribuciones. El segundo apartado es un análisis del doble rol que juega la agencia dentro del PESA: como implementadora de la estrategia y como uno de los principales relevos de la organización. Se analizan las interacciones de la agencia con diferentes instancias gubernamentales y cómo cambia su estrategia con cada uno de los actores colectivos, tomando en cuenta los recursos que maneja cada actor –los flujos de comunicación y las transacciones que existen entre ellos. La información que aquí se presenta y se analiza

---

<sup>151</sup> El medio no es un conjunto de variables independientes; está constituido por una serie de sistemas o subsistemas estructurados de muy diversas maneras, por lo que presenta una serie de problemas específicos, que algunos actores organizativos, igualmente específicos deben resolver (Crozier y Friedberg *op. cit.*, p. 134).

fue obtenida principalmente de la observación participante realizada entre marzo y mayo de 2013 con la asociación civil Servicios Agropecuarios, Acuícolas y Forestales del Valle de México (Agrofaser) que tiene su oficina central en Jilotepec, Estado de México. Como se mencionó en el capítulo 2, esta información se complementó con entrevistas semiestructuradas con los integrantes de la agencia y con la revisión de distintos documentos y manuales de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y del gobierno tanto federal como estatal.

### DESCRIPCIÓN DE LA ADR

Como ya se mencionó antes, la creación de las ADR fue una alternativa a los altos costos operativos de la fase piloto del PESA donde el programa fue implementado por equipos técnicos estatales contratados directamente por la FAO. Una ADR es definida en el Manual Operativo de Agencias de Desarrollo Rural del PESA como

una persona moral, sin fines de lucro, apartidista, laica y autónoma, integrada por mujeres y hombres principalmente profesionistas que no funjan comofuncionarios públicos ni pertenezcan al Poder Legislativo y que cuenten con perfiles técnicos y sociales en el ámbito rural, con arraigo y conocimiento previo en la región donde operan, con capacidad de gestión y liderazgo y que está enfocada en el trabajo y desarrollo en zonas marginadas.<sup>152</sup>

Las ADR son vistas como las responsables de aplicar la metodología del PESA en las comunidades. De acuerdo a las Reglas de Operación de la SAGARPA 2012, las

---

<sup>152</sup> FAO, PESA México y SAGARPA, Manual Operativo de Agencias de Desarrollo Rural del PESA, p.7.

ADR son las entidades responsables de la operación del PESA y desarrollan un conjunto de servicios denominados “servicios integrales” para promover la organización de los beneficiarios y de esta manera mejorar el uso, producción y acceso a los alimentos. La agencia está encargada de poner en marcha proyectos productivos, obras de conservación y de uso sustentable de suelo y agua para contribuir a la seguridad alimentaria de las personas y para mejorar los mercados locales.<sup>153</sup>

### CÓMO SE CONFORMA UNA ADR

Siguiendo el proceso de implementación de la estrategia PESA, después de la designación de regiones, se hace la selección de las agencias y su contratación. Los lineamientos del Grupo Operativo PESA establecen los pasos para el proceso de selección de Agencias de Desarrollo Rural, a saber:

Las sociedades y asociaciones interesadas en participar en el proceso de selección para presentar *servicios integrales* en el PESA deben de integrar un expediente y presentarlo a la delegación estatal del SAGARPA y a la *instancia ejecutora*.<sup>154</sup> Los expedientes de todos los concursantes son revisados por el Centro Estatal de Capacitación (CECS),<sup>155</sup> quien selecciona a aquellos que cumplan con todos los requisitos. Posteriormente, la delegación de la SAGARPA, la instancia ejecutora y la Unidad Técnica Nacional (UTN-FAO) revisan los expedientes seleccionados y convocan a los aspirantes a una entrevista. Terminadas las entrevistas, se realiza una

---

<sup>153</sup> *Idem.*

<sup>154</sup> La instancia ejecutora es la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de cada Estado, en este caso, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México (SEDAGRO).

<sup>155</sup> Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales. Institución de enseñanza superior o investigación acreditada por la Secretaría a nivel estatal para capacitar, verificar la calidad y establecer la satisfacción del cliente de los servicios de desarrollo de capacidades y extensionismo rural. Así como para acreditar y, en su caso, certificar las competencias laborales de los prestadores de servicios profesionales para integrarlos a las listas de desempeño de los extensionistas y prestadores de servicios que participan con servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría profesional del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural de la SAGARPA.

votación por mayoría simple entre estos actores para seleccionar a las asociaciones que conformaran las ADR. El Grupo Operativo valida ante la FAO esta selección y notifica de manera escrita a todas las asociaciones participantes si fueron seleccionadas o no. Finalmente, se le entregan los resultados al Comité Técnico del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario en los Estados (FOFAE).<sup>156</sup>

Para que una asociación o sociedad pueda participar en este proceso<sup>157</sup> debe de cumplir con ciertos requisitos. Entre ellos se encuentran: contar con oficina, vehículos y computadoras con acceso a internet; constitución legal (no pueden ser sociedades anónimas ni organizaciones gremiales o políticas); carta declaratoria donde se establezca que ninguno de los socios activos o integrantes de la Empresa de Servicios Profesionales (ESP) u Organización de la Sociedad Civil (OSC) ni parientes directos de funcionarios participan en la operación del PESA a nivel federal, estatal o municipal; experiencia profesional en el sector rural; cuadro técnico integrado por al menos seis profesionales; estados financieros y balance de resultados del último año; y una carta compromiso donde se establezca su disposición a aplicar la metodología PESA y a ser capacitada y certificada como agente PESA por la FAO y la SAGARPA.<sup>158</sup>

En 2011, Agrofaser ingresó su carpeta para el concurso PESA siguiendo el procedimiento descrito. Les fue asignada la región de Aculco, aunque ellos habían concursado para las comunidades de Jilotepec. En palabras de una de sus miembros:

Nosotros no conocíamos a nadie ni del PRI ni del PAN ni del PRD. No teníamos contactos. Lo que nos ayudó fue que un miembro del equipo venía del PESA de Guerrero, entonces ya le conocía un poquito más al movimiento. Entonces dijo

---

<sup>156</sup>FAO, PESA México y SAGARPA, Manual Operativo de Agencias de Desarrollo Rural del PESA, p. 23.

<sup>157</sup>Diario Oficial de la Federación 30/12/2011, Artículo 36, Anexo XLI.

<sup>158</sup>Manual Operativo de Agencias de Desarrollo Rural del PESA, *op. cit.*, p. 23.

pues vamos a intentarle, hagamos la carpeta, hagamos esto. La ventaja es que lo evalúan varias instancias y por lo que nos comentan lo que a nosotros nos ayudó mucho fue que nuestra carpeta también la tuvo en sus manos el centro de evaluación y si bien nunca habíamos participado en el PESA, pues si teníamos 10 años de trabajo y muchos de los evaluadores del centro de evaluación nos conocían. Entonces eran como referencias de trabajo.<sup>159</sup>

## ESTRUCTURA DE LA ADR

El manual de operación señala que “la estructura organizacional de una ADR varía según el origen de su constitución legal, sus necesidades organizacionales y el medio físico, económico, político, social en el que se desarrolla. Por lo tanto, sus niveles de organización pueden ser tan simples o tan complejos como sus necesidades lo requieran.”<sup>160</sup> Sin embargo, con el paso del tiempo debe de “responder a las exigencias de mercado, de organización y de construcción de cadenas productivas, lo cual requiere una especialización mayor que se refleje en un diseño organizacional distinto”.<sup>161</sup>

La asociación civil Agrofaser está conformada por tres socias, una nutrióloga, cuatro técnicos facilitadores (en adelante llamados técnicos) y un coordinador. Dos de las socias son también fundadoras de la sociedad civil: Elizabeth y Zoila, ambas ingenieras agrónomas. La tercera socia, Guadalupe –quien es médico veterinario– se integró cuando su marido Luis Carlos obtuvo un trabajo con el Partido Acción Nacional y ella lo sustituyó. Elizabeth funge como tesorera, Guadalupe es el secretariado y Zoila la representante legal. Todo se encuentra mancomunado entre las tres. Las tres forman el consejo de administración por lo que su voto tiene el mismo valor.

---

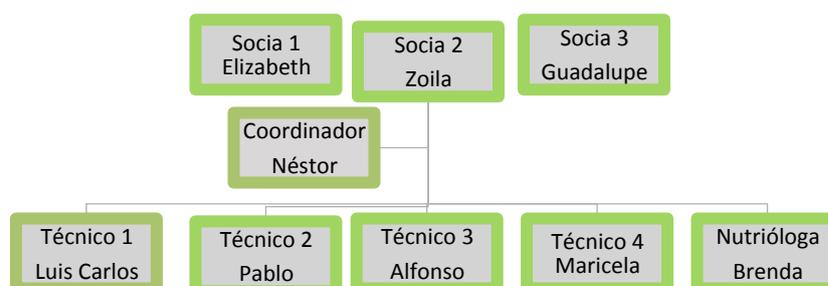
<sup>159</sup> Entrevista Zoila, abril 2014.

<sup>160</sup> Manual Operativo de Agencias de Desarrollo Rural del PESA *op. cit.*, p. 15

<sup>161</sup> *Loc. cit.*

La asociación había experimentado algunos cambios de personal cuando comenzó este estudio. Iniciaron su trabajo con un equipo formado por un biólogo llamado Jesús, el coordinador llamado Héctor y una técnica llamada Diana, quienes salieron de la asociación. Para cuando yo llegué a la agencia había nuevos integrantes. El nuevo coordinador se llama Néstor, ingeniero agrónomo zootecnista que desde 2011 era apoyo de la administración. Los técnicos son cuatro profesionistas: el médico veterinario Carlos, la economista Maricela, el ingeniero agrónomo especialista en suelos Alfonso y el ingeniero ambiental, Pablo. Para el segundo año de trabajo, la agencia tuvo que contratar a una nutrióloga (Brenda) porque las condiciones del contrato 2012 exigían contratar a un especialista en nutrición.

Cuadro 4. ORGANIGRAMA AGROFASER



Fuente: Elaboración propia

### ¿QUÉ HACE UNA ADR?

La función principal de una ADR es desarrollar capacidades en la población rural para la implementación de planes y proyectos en regiones de alta y muy alta marginación. Este proceso se divide en promoción, planeación, ciclo de proyectos y evaluación de resultados y desempeño.

El primero se refiere a una estrategia continua que integra acciones de organización, capacitación y asistencia técnica en los procesos de desarrollo comunitario. Se intenta fomentar la participación organizada de la población rural, a partir de su cultura y condiciones socioeconómicas con la finalidad de establecer una relación de confianza y de información en doble vía de carácter permanente entre la ADR y la comunidad. El segundo apartado se refiere a un proceso de planeación conjunto entre la ADR y la comunidad, el cual está integrado por las fases de Visión Regional, Visión Comunitaria, Estrategia de Intervención y Matriz de Planificación Microrregional.

El tercer apartado: ciclo de proyectos, incluye la facilitación del diseño, la gestión de los proyectos, su puesta en marcha, el seguimiento y la evaluación de los mismos. La evaluación lleva a cabo una medición del cumplimiento de las metas, los resultados esperados y de los índices de desempeño que fueron planteados por la ADR. El proceso de evaluación es realizado por el personal del CECS de cada estado.

Cuando Agrofaser llegó a las comunidades, muchas de ellas ya habían trabajado con el PESA. Las poblaciones de Toxhié y Totolopan ya habían estado en dos etapas del proyecto con dos agencias distintas. En la primera etapa se “ofertaron los proyectos”. Es decir, la agencia no siguió los pasos dictados por el programa ni se apegó a los lineamientos del PESA (uso de productos locales, que sean replicables, sustentables y con equidad), sólo ofreció tinacos y estufas sin decirles de qué se trataba el programa. No se hicieron reuniones ni conocieron sus casas. Esta situación hizo que la agencia no pasara la evaluación de desempeño y no fuera recontractada.<sup>162</sup> En la segunda etapa llegó otra agencia llamada PROVESA. Esta agencia salió de las comunidades porque cambiaron las reglas de operación del programa limitando el

---

<sup>162</sup> Entrevista Zoila, abril de 2014.

número de comunidades que puede tener una agencia –se acotó a un máximo de 30 comunidades por ADR–. PROVESA tenía dos zonas en el estado y decidieron quedarse en la zona sur de la entidad donde continúan trabajando.<sup>163</sup>

Cuando nosotros llegamos [...] encontramos gallineros con problemas de enfermedades, con poca población de aves. Encontramos sólo las estructuras de los gallineros. Sí los utilizaban, pero no era lo más adecuado para las aves. Los invernaderos tenían muchos problemas de plagas y enfermedades. No se estaban trabajando al máximo. Pero más que el trabajo, porque eso se puede pasar porque llega una temporada en que por ejemplo te dicen, hay que construir proyectos y los construyes pero no estás dando capacitación de cómo se cuidan las plantas, por ejemplo. Estás dando capacitación de cómo se construye el invernadero. Entonces ahí lo que pasó, si nos vamos a los tiempos, es que construyeron los proyectos pero ya no se dio capacitación de manejo de plagas ni de cuidado de pollos. Lo que nosotros veíamos era que la gente no estaba identificando el programa. Tú les preguntabas qué era el PESA y no identificaban que era, ni qué instancias trabajaban. A veces lo identificaban como un programa del municipio, entonces eso fue bien pesado porque no se identificaba la base que ya se suponía que tenían con dos años de trabajo. Otra cosa que sucedió fue que la gente que trabajó en 2009 no era la misma de 2010, entonces se generó como un choque: “Es que a mí me sacaron, es que esto...”. La parte metodológica fue la que no se trabajó bien, la que nosotros no

---

<sup>163</sup> Esto fue resultado de un cambio en el PESA donde se dijo que cada agencia no podía tener más de 30 comunidades, por lo que PROVESA se concentró en las comunidades que tenía en el sur del Estado dejando libres las del norte de la entidad.

encontramos bien reforzada con ellos. Es más, muchos supieron que era el PESA hasta que nosotros llegamos.<sup>164</sup>

Cuando Agrofaser llegó a trabajar a la zona de Aculco eran 25 comunidades: 8 de primera etapa (las que no tenían trabajo previo de PESA) y 17 que ya tenían dos o tres años trabajando con el programa.

Entonces si nos tocó empezar de nuevo, primero porque la gente ya estaba algo cansada, veían el programa como que cada año era gente diferente [...] No había ese compromiso de la gente con la agencia, ni nos pelaban. Era así como que bueno a lo mejor el próximo año viene otra agencia. Ese fue el trabajo que se tuvo que ir haciendo, formar esa relación de compromiso entre la gente y nosotros.<sup>165</sup>

## PODER Y ESTRATEGIAS

Hasta este momento se ha descrito el papel formal de la agencia como implementadora de la estrategia PESA. Este proceso puede verse como el ensamblaje de diversos elementos que se encuentran bajo el control de diferentes actores. La persuasión y la negociación son clave para llevar a cabo el propósito del programa. Es como armar un complejo rompecabezas que incluye recursos financieros, procesos administrativos, dependencias públicas, empresas privadas, proveedores de materiales, grupos de apoyo, regulaciones gubernamentales, beneficiarias, etc. ¿Dónde se encuentran todas estas piezas?, ¿cómo se logra ensamblarlas para lograr los objetivos del PESA?

---

<sup>164</sup> Entrevista Zoila, marzo de 2014.

<sup>165</sup> Entrevista Zoila, marzo de 2014.

El PESA encuentra sustento dentro de los Proyectos Estratégicos de la SAGARPA mencionados en las Reglas de Operación (ROP). Dentro de éstas se incluye un paquete de procedimientos diseñados para cumplir con los objetivos del programa, expresados en forma de normas jurídicas que establecen las atribuciones, obligaciones, prohibiciones y convenios de los diferentes actores que intervienen en el programa. Si bien es el gobierno federal –por medio de la SAGARPA– quien tiene la obligación de conducir la política agropecuaria hacia la seguridad alimentaria, y lo hace mediante el convenio del Programa Especial Concurrente en el caso del PESA, hay al menos diez agentes encargados de la implementación del proyecto, reflejando lo complejo del mismo.

Toda organización, para poder cumplir con sus objetivos, debe negociar con su medio. De esta necesidad surge la diferenciación interna de las organizaciones que permite coordinar las relaciones entre los medios pertinentes. Estos servicios, llamados relevos, son de naturaleza muy diversa, sin embargo, su función frente a la organización siempre tendrá dos aspectos. La función del relevo es representar a un segmento del medio ante la organización y, al mismo tiempo, representar a la organización y a sus intereses en sus segmentos de medio.<sup>166</sup> La ADR actúa como un relevo al ser una prolongación de un segmento del medio<sup>167</sup> –en este caso las comunidades con sus diferentes actores– frente a la organización, y al mismo tiempo es un agente de la organización –en este caso el GOP– en las comunidades.

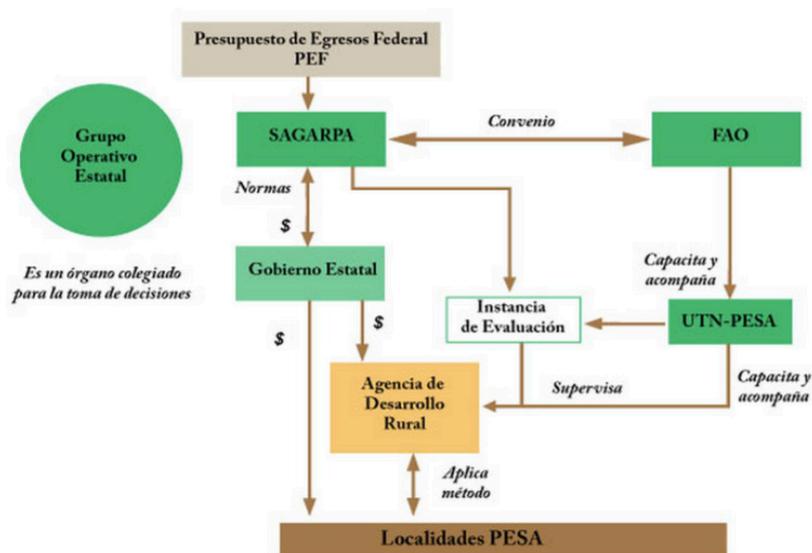
---

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>167</sup> El medio no es un conjunto de variables independientes; está constituido por una serie de sistemas o subsistemas estructurados de muy diversas maneras, por lo que presenta una serie de problemas específicos, que algunos actores organizativos, igualmente específicos deben resolver, *ibid.*, p. 134.

El arreglo institucional establecido en las ROP (véase cuadro 4) muestra cómo la agencia interactúa con distintos actores. En este diagrama observamos cómo la agencia funciona como uno de los relevos principales de la organización (PESA).

Cuadro 5. Arreglo institucional



Fuente: pesamexico.org

Para analizar estas interacciones, comencemos por ubicar el mandato político que condiciona la estrategia y las tácticas de negociación. En este caso la SAGARPA es quien fue autorizada legalmente en una etapa previa del proceso político como responsable del programa. Esta secretaría, mediante las ROP, delimita las reglas formales y la organización de la comunicación, así como las pautas dentro de las cuales se darán los juegos de todos los actores colectivos (incluida la misma secretaría). Las

interacciones estratégicas que ocurran dentro de esta red van determinado la orientación, la eficacia y el alcance de la política.

Estas interacciones ulteriormente son relaciones de poder, y para analizarlas hay que responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los recursos de los que dispone cada parte?, y ¿cuáles son los criterios que definen la pertinencia de esos recursos y su carácter más o menos movable? La primera se refiere a todos los recursos de todas las clases (individuales, culturales, económicos, sociales, etc.) de los que pueda disponer un actor por su situación y que definen el marco temporal, espacial y social en el cual deberá circunscribirse en todo momento su estrategia. Y la segunda se refiere a cuál es el envite (*enjeux*) de la relación y cuáles son las limitaciones estructurales en las cuales se inscribe.

La incertidumbre es el recurso fundamental en toda negociación entre actores pues “lo que es *incertidumbre* desde el punto de vista de los problemas es *poder* desde el de los actores”<sup>168</sup>. El poder es definido por Crozier y Friedberg como “el resultado, siempre contingente, de la movilización, por parte de los actores, de las fuentes de incertidumbre pertinentes que ellos controlan en una estructura de determinado juego, por sus relaciones y transacciones con otros participantes”<sup>169</sup>.

Las fuentes de poder se generan a partir de la incertidumbre que existe dadas las reglas formales e informales dentro del programa. Estas fuentes de poder, a su vez, generan envites y distorsiones. Hay cuatro grandes fuentes de poder correspondientes a diferentes fuentes de incertidumbre: 1) aquella que proviene de la existencia de reglas organizativas generales; 2) la que nace del control de la comunicación y la información; 3) la que emana del control de una competencia particular y de la especialización funcional, y 4) la resultante de las relaciones entre una organización y sus entornos.

---

<sup>168</sup> Crozier y Friedberg, *op. cit.*, p. 59.

<sup>169</sup> *Loc. cit.*

Para poder analizar cómo se va armando este rompecabezas, se describen las atribuciones de cada actor colectivo así como sus zonas de incertidumbre y sus fuentes de poder. En cada apartado se identifican los envites que surgen y los efectos perversos o no previstos que se van dando a lo largo de la implementación. Esto tiene la finalidad de contestar a las preguntas planteadas al principio de esta investigación: ¿Cómo se da la implementación del Proyecto Especial para la Seguridad Alimentaria? ¿Cuál es el papel de las agencias de desarrollo rural dentro de la implementación? ¿Cómo se dan las interacciones de los actores colectivos en esta etapa?

#### 1) REGLAS ORGANIZACIONALES

La primera fuente de poder es la que proviene de la existencia de reglas organizativas generales. En este caso, las Reglas de Operación dadas por SAGARPA le dan al Grupo Operativo Estatal las atribuciones más importantes. El GOP está formado por SAGARPA, FAO, CECS y SEDAGRO. Cada uno de estos actores tiene atribuciones propias, pero cuando forman el GOP trabajan como un actor unitario. Es Grupo Operativo quien decide en qué comunidades se implementará el programa, gestiona la contratación de las agencias, se encarga de promover los proyectos COUSSA y dicta las fechas para cada proceso del programa (Promoción, Planeación, Ciclo de Proyectos y Evaluación). Se reúne periódicamente para discutir estos temas así como asuntos metodológicos. Una vez que han llegado a un acuerdo, se les comunica a las agencias. En este sentido, las agencias no tienen poder de decisión, a ellas se les dan los resultados (si serán contratadas o recontratadas), la cartera de proyectos COUSSA y las fechas en las que deben de entregar la documentación.

El GOP tiene una relación jerárquica con la agencia donde éste dicta las directrices y delega a la ADR la responsabilidad de la implementación del PESA. La

agencia, por un lado, representa al GOP en las comunidades y, por otro, representa a las comunidades frente a los diferentes funcionarios de las entidades que integran el GOP. En realidad la agencia no interactúa con el GOP sino funcionarios de cada una de estas dependencias, las cuales serán descritas más adelante.

El envite de la relación GOP-ADR es el margen de libertad que la agencia tiene para actuar con discrecionalidad en beneficio de sus propios intereses, los cuales, como ya se mencionó, tienen que ver con su posición de relevo. A esta situación se le conoce como un problema de Agente-Principal. La agencia despliega una serie de estrategias para no perder sus beneficios (su contrato como ADR). Estas estrategias varían dependiendo de cada actor específico pues cada uno de ellos, también ejecuta sus propias estrategias.

### 1.1 SAGARPA

El primer actor del arreglo institucional con el que la agencia interactúa es la delegación estatal de SAGARPA, quien aparte de sus funciones dentro del GOP, tiene atribuciones específicas del COUSSA (supervisión de las obras, determinar los municipios y localidades donde se desarrollarán los proyectos y aprobar las obras que no están indicadas).<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Aparte de trabajar con la delegación de la Secretaría, la agencia se relaciona con ella por medio de distintos actores, a saber: la Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural que tiene la atribución de resolver las controversias de recontractación de las ADR y la de modificar la cobertura potencial COUSSA; el Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario (FOFAE) que tiene la obligación de pagar a las agencias; la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA) que tiene la atribución de ejecutar los recursos COUSSA y las obligaciones relativas a COUSSA de integrar los proyectos y expedientes, dar apoyo técnico si la ADR no lo puede dar, recolectar la información sobre proveedores y garantizar que haya técnicos profesionales; la Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural tiene obligaciones respecto a COUSSA que son realizar tareas de control regional, supervisión y evaluación, así como verificar físicamente las inversiones; y el Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER).

Con SAGARPA la agencia tiene menos relación directa que con los otros actores ya que piden que se manden informes pero no conviven mucho. Mientras que el COUSSA apenas en el año 2012 comenzaron a trabajar en él junto con otra agencia que fungió como apoyo, por lo que aún no existía mucha interacción con estos agentes. En la práctica la agencia manda a través de SEDAGRO los proyectos COUSSA que proponen junto con la gente de las comunidades. Es SEDAGRO quien maneja la información y el dinero para estas obras. En 2012, la agencia contó con \$4 000 000.00 para siete bordos para captación de agua, cuatro tanques de almacenamiento y cinco ollas de captación de agua.

Cada delegación tiene formas distintas de trabajar y dado su poder sobre la agencia, ésta última tiene que acatar lo que cada delegación pida. En el caso de Agrofaser, la agencia trabaja en comunidades de dos delegaciones por lo que tiene que hacer reportes a ambas delegaciones. La delegación de Jilotepec sólo pide un reporte electrónico de las comunidades, mientras que la delegación de Atlacomulco pide una copia del mismo expediente que la agencia entrega a SEDAGRO. De hecho solicitan una copia de todo lo que se entrega a SEDAGRO. Esto ocasiona que los técnicos de la agencia tengan que dedicar más tiempo a las actividades de escritorio en detrimento del tiempo que pasan en las comunidades.

El equilibrio de poder entre SAGARPA y SEDAGRO es muy volátil pues depende del acomodo de la política nacional. Anteriormente, cuando el Partido Acción Nacional estaba en la presidencia, SAGARPA estaba mucho más involucrada en el programa y ejercía mucho más control y poder sobre los procesos. En la actualidad, como el gobierno federal y estatal pertenecen al mismo partido, y más aún, el Poder Ejecutivo Federal viene del grupo político del norte del Estado de México, la SEDAGRO tiene mayor poder de decisión. Esto provoca una mayor politización del

proyecto –lo que sucede en general con todos los proyectos–. Si bien no es una politización abierta y demasiado evidente, “sí se les da parte del reconocimiento en los eventos del PESA a los delegados de SEDAGRO cuando apoyan a la agencia. Cuando no es así, se sigue mencionando que PESA es una estrategia nacional que ahorita con una línea priísta es más unilateral”<sup>171</sup>. Hay que mencionar que esta agencia a nivel local siempre ha trabajado con el Partido Revolucionario Institucional.

El lado positivo de que ambos gobiernos estén en manos del mismo partido, es que se evita que haya una discontinuidad política en el programa. Los funcionarios tienden a ocupar sus puestos por más tiempo y las agencias no tienen que acostumbrarse a una nueva forma de trabajo. Respecto a este punto el coordinador menciona que en comparación con su experiencia en el PESA-Guerrero sin Hambre,

aquí [en el Estado de México] es un poco más objetivo, en base a los lineamientos del programa. Aunque no dudo que llegue a haber [un manejo por cuestiones políticas como el despido de agencias que no vayan con la corriente del gobierno], al menos hay un poco más de tolerancia y se basan más en los resultados. A veces los resultados los utilizan como justificación para cortar a alguien pero es más por el trabajo de la agencia que por cuestiones políticas.

## 1.2 SEDAGRO

La Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México es la encargada de administrar el presupuesto que el Congreso de la Unión otorga específicamente para el PESA en la entidad. El gobierno estatal a través de la SEDAGRO se apropia de la estrategia del proyecto y la incluyen en sus políticas de desarrollo rural. Existen 11

---

<sup>171</sup> Entrevista Zoila, abril 2014.

delegaciones en las cuales se agrupan todos los municipios de la entidad, a saber: Jilotepec, Atlacomulco, Valle de Bravo, Metepec, Tejupilco, Ixtapan de la Sal, Tepozotitlán, Zumpango, Teotihuacán, Texcoco y Amecameca. En cada una hay un delegado encargado de todas las estrategias de SEDAGRO, incluido el PESA.

La agencia firma un contrato de servicios con el Gobierno del Estado mediante esta secretaría. A través de la Dirección de Proyectos ingresan las solicitudes, se revisan –ver si falta algo por llenar, si está mal hecha o verificar si está firmada–. También se ingresan los expedientes de pago para los proveedores y los reportes de las actividades. Los requerimientos pueden variar de un delegado a otro, ya que cada uno puede decidir cuántos documentos pedirles a las agencias, por ejemplo, en Atlacomulco el delegado solicitaba muchos más papeles que el delegado de Jilotepec.

Esto se hizo evidente en una reunión convocada por el delegado de Atlacomulco para discutir la logística de las entregas oficiales de los “apoyos de inversión y equipamiento en infraestructura” en cada comunidad. En esta junta se dieron los lineamientos para la entrega de facturas –sin las cuales no se les paga a los proveedores–. Se hizo hincapié en que si éstas no contaban con las especificaciones que pedía el delegado no serían aceptadas. Cada delegado tiene el poder de poner las especificaciones que quiera, dependiendo “de su interpretación de lo que se dijo en la reunión del GOP”.<sup>172</sup>

Esta discrecionalidad provoca que los técnicos tengan que pasar más tiempo haciendo trabajo de escritorio ya que deben preparar dos paquetes diferentes de facturas, uno para la delegación de Jilotepec y otro para la de Atlacomulco. Este es un efecto no deseado que aparta a los técnicos de su función principal: atender a las comunidades PESA.

---

<sup>172</sup> Entrevista Néstor, mayo de 2014.

Las entregas oficiales de los “apoyos de inversión y equipamiento en infraestructura” tienen la finalidad de que las autoridades locales de la secretaría supervisen que todo esté en regla pero también es el momento en que los funcionarios buscan ser reconocidos como quienes llevan los apoyos a las comunidades. Este reconocimiento social puede traducirse en un futuro como apoyo político hacia ellos o hacia su partido político.

### 1.3 El Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS)

El CECS es el centro estatal responsable de evaluar el desempeño de las ADR en las comunidades rurales.<sup>173</sup> Éste se encuentra dentro de la Universidad Autónoma del Estado de México, en la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia. Se encarga de dar seguimiento directo a las acciones de la agencia y de evaluar el desempeño de los técnicos. El papel del CECS es determinante para la agencia ya que dependiendo de la evaluación que reciban, se decide si se les recontrata o no. El CECS contrata a sus evaluadores mediante convocatorias abiertas a gente ajena a la universidad. Se evalúa el proyecto: qué se encuentre en buenas condiciones y produciendo, así como lo que se ha hecho con esta producción. También se evalúa que la gente sepa qué es el PESA y cómo trabaja. El evaluador les pide que expliquen cómo se han llevado a cabo las

---

<sup>173</sup>Los CECS están previstos en las Reglas de Operación publicadas en el DOF el 31 de diciembre de 2010, y en los Lineamientos del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, emitidos el 28 de febrero de 2011 y publicados en el DOF el 31 de marzo de 2011, Centros Estatales de Capacitación. Entre sus tareas están: *a)* Convocar y seleccionar a la Red de Coordinadores Distritales de Evaluación y Supervisores, *b)* Realizar análisis para la definición de la estrategia de evaluación del desempeño o certificación, *c)* Planificar y dar seguimiento a la evaluación de los servicios y estrategias, *d)* Verificar los resultados de la evaluación, expedientes y evidencias, *e)* Organizar, administrar y resguardar los expedientes conformados durante la evaluación, *f)* Emitir informes de avances y resultados, *g)* En coordinación de la Instancia Ejecutora, resolver controversias e inconformidades de los PSP y beneficiarios. <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/DesCap/Paginas/CECS.aspx> (consultado el 23 de junio de 2014).

capacitaciones y se aseguran que las beneficiarias sean las mismas que se tienen registradas.

Por medio de las evaluaciones que realiza en campo genera información determinante para la recontractación de la agencia. Esto crea un envite donde Agrofaser despliega ciertas estrategias en las comunidades para que estas evaluaciones sean positivas. Los técnicos refuerzan en cada capacitación qué es el PESA y qué instancias de gobierno participan en él. Al mismo tiempo, “entrenan” a las beneficiarias de cómo y qué tienen que responder a las preguntas de los evaluadores. También revisan que los proyectos se mantengan en buenas condiciones. En casos extremos pueden ayudarles personalmente a construir los proyectos para que estén listos el día de la evaluación.

A pesar de su importancia, el CECS es un eslabón poco aprovechado dentro del arreglo institucional. La relación directa con la agencia se da mediante el evaluador o evaluadora quien supervisa el trabajo de los técnicos y da seguimiento a las estrategias en campo. Esto significa que se recaba mucha información que podría ser aprovechada por la universidad para generar conocimiento de primera mano que ayude a mejorar el programa. Al contratar gente ajena a la universidad se pierde la oportunidad de contratar becarios o pasantes que pudieran hacer este trabajo y a su vez enriquecer su conocimiento.

## 2) CONTROL DE LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN

La segunda fuente de poder es la que nace del control de la comunicación y la información. Se pueden identificar tres actores con este tipo de poder: el enlace UTN-FAO, la ADR y la comunidad. Toda organización crea poder simplemente por la forma en que organiza la comunicación y los flujos de información entre sus unidades y entre sus miembros. Así, un actor, para poder cumplir convenientemente con la tarea o la

función asignada a su puesto, necesitará información proveniente de los otros puestos que desempeñan otros actores, y si por razones diversas no puede saltárselas o no puede pasarse sin ellas, éstos por el simple puesto que ocupan en una determinada red de comunicación ejercerán poder sobre este actor, pues la manera en que le transmitirán sus informaciones (con mayor o menor retraso, o más o menos filtrada o “maquillada”, etc.), afectará profundamente la capacidad de acción del destinatario y no hay reglamentación que pueda con eso.<sup>174</sup>

Un ejemplo de esto es la relación entre el enlace UTN-FAO y la agencia, donde el primero es quien se encarga del diseño y la actualización de la estrategia y de la metodología. En el Estado de México hay dos agentes que desempeñan el cargo de enlace UTN-FAO, uno para la parte norte del estado y otro para la parte sur. En el caso de Agrofaser, le corresponde el enlace norte. Dentro de las reglas formales, éste debe de proveer asistencia técnica a la agencia, pero el enlace no siempre la da de manera eficaz. Esto obedece a que existen “favoritismos” con ciertas agencias a las que se les daba más apoyo. Sin esta información, la agencia no puede trabajar y corre el riesgo de no ser recontractada. Por lo tanto, la ADR acude al enlace sur cuando lo cree necesario.

Con esta dinámica, en lugar de generar un ambiente de cooperación entre las agencias, se fomenta una competencia poco sana entre ellas. De acuerdo con una de las entrevistas realizadas:

... de repente con el afán de que otras agencias se molesten, te comienzan a alabar por detalles que ni al caso. A nosotros el primer año nos decían que éramos nuevos de manera muy condescendiente, casi casi que mejor no opináramos porque no sabíamos y alababan mucho a otra agencia. Pero después

---

<sup>174</sup> Crozier y Friedberg, *op. cit.*, p. 57.

hubo un periodo donde esa agencia tuvo problemas y entonces comenzaron a alabar a otro. Así se van. Incluso en las estrategias, cuando presentas la tuya frente al GOP, te comparan con otras, que si ellos presentaron mejor que tú y así. Los enlaces te comparan ... te alaban y te premian o te castigan con su desprecio.<sup>175</sup>

El segundo actor con este tipo de poder es la ADR. Ésta controla la información sobre las comunidades y beneficiarias pues son quienes están en contacto directo con ellas. Esta información es requerida por SEDAGRO y SAGARPA tanto para evaluar a la agencia como el desempeño del programa en general. En este envite, la agencia presenta sus informes de la manera más positiva posible buscando mantener su contrato. Esto provoca que la información con la que se hacen los reportes y evaluaciones de estas instancias tenga un sesgo positivo restándole importancia a los aspectos negativos.

El tercer actor, la comunidad, controla la información sobre el estado de los proyectos y de las condiciones exactas de las comunidades. Por ejemplo, una comunidad decidió partirse en dos para tener más proyectos, a una se le llamó San Joaquín Comunidad y a la otra San Joaquín Ejido. Entonces, si el presupuesto por comunidad ese año fue de 55 000 pesos, ellos fueron capaces de atraer el doble con un mayor número de beneficiarias. Esta decisión la tomó la comunidad de manera independiente a la agencia y la agencia decidió aceptarlo porque no chocaba con sus intereses. Las beneficiarias usan la información del estado de los proyectos antes de los sorteos. Pueden acudir con el técnico para decirle quien está trabajando y quien no como una estrategia para aumentar sus posibilidades de obtener un proyecto. O pueden mentir sobre el éxito de su propio proyecto con la misma finalidad.

---

<sup>175</sup> Entrevista Néstor, mayo de 2014.

### 3) CONTROL DE UNA COMPETENCIA PARTICULAR

La tercera fuente de poder es aquella que proviene del control de una competencia particular y de la especialización funcional. Se pueden localizar dos actores cuya fuente de poder proviene de este tipo de incertidumbre: el enlace UTN-FAO y los proveedores de materiales. La UTN-FAO tiene la obligación de dar seguimiento a la calidad de los servicios profesionales, así como dar capacitación, asistencia y soporte técnico-metodológico a las agencias. La FAO junto con el Instituto Internacional de Investigación Tecnología Educativa (INITE) emite los diplomas de los cursos en línea que deben tomar los miembros de la agencia.

El enlace UTN-FAO cuenta con dos recursos principales: el conocimiento de la metodología PESA y la evaluación. Estos recursos están íntimamente relacionados y generan dos envites en las interacciones con la agencia. El primero tiene que ver con el poder del enlace sobre la agencia al ser la que provee la metodología –el cual fue discutido en un apartado anterior–. El segundo envite se encuentra en el resultado de la evaluación. La agencia tiene que seguir una estrategia donde mantenga una relación cordial con el enlace norte para que esto no afecte el resultado de su evaluación y, al mismo tiempo, mantener contacto con el enlace sur quien también los apoya con la metodología.

A finales del ciclo 2013 se decidió que habría un cambio en la metodología para poder empatar al PESA dentro de la Cruzada contra el Hambre –lanzada por el gobierno federal ese mismo año. Debido a los buenos resultados de Agrofaser (y a que mantuvieron una relación cordial con su enlace), fueron elegidos para implementar el piloto en una de sus comunidades. Para ello, la delegada dio una capacitación a todos

los integrantes de la agencia y posteriormente se trabajó en la comunidad de Santiago Oxtoc Toxihé para introducirlos a la nueva metodología.

Agrofaser fue capaz de capitalizar una decisión política nacional a su favor al ser elegida por su enlace para implementar el piloto en una de sus comunidades. Esto refleja que la estrategia de la agencia fue la correcta al pedir ayuda metodológica al enlace sur pero manteniendo una buena relación con el enlace norte. Esto aunado a los buenos resultados que venía dando la agencia, la colocaron en una posición de ventaja respecto a las otras agencias.

El segundo actor colectivo dentro de esta categoría son los proveedores de materiales para los proyectos. Para que estos actores pueden participar, tienen que contar con dos importantes recursos: relaciones personales (contactos) para ser invitados a las ferias de proveedores y liquidez económica para enfrentar los gastos a corto plazo. Estos dos recursos contrastan con lo que está fijado en las reglas formales del programa que establecen que se debe de apoyar a productores locales.

Los requerimientos con los que SEDAGRO le pide a las agencias que elijan a los proveedores son dos: que sean locales y que tengan los precios más bajos. Sin embargo, las mismas normas de la secretaría dificultan su cumplimiento pues se establece un lapso de 90 días para pagarles. Y las entregas se hacen antes de que se cumpla este tiempo. Esto último provoca que los proveedores con poca liquidez económica no puedan hacer frente a los gastos que esto implica aunque cumpla con las exigencias de ser local y dar precios más bajos. Las agencias entonces se ven en la necesidad de elegir proveedores más grandes que tengan el capital para invertir. Esto causa que en las ferias de proveedores aumenten los precios de los insumos y las agencias no tengan un margen de elección más amplio.

Han existido casos donde los proveedores locales pequeños no han podido entregar los materiales ya que no tienen dinero para hacerlo, lo que provocó que las agencias que los contrataron tuvieran que cambiar de proveedores a la mitad del proceso. Es por esto que las agencias terminan buscando a proveedores grandes, que tengan el capital para invertir. Por ejemplo, para el ciclo 2012, el valor de los proyectos fue de \$1 795 430 y fue absorbido por sólo 7 proveedores.

Esta situación termina perpetuando desigualdades dentro de las comunidades pues los pequeños comerciantes no tienen oportunidad de participar dentro del proyecto. No se generan cadenas productivas en estas regiones porque los pequeños proveedores no pueden hacer frente a gastos tan grandes y se ven desfavorecidos en la selección.

#### 4) RELACIONES ENTRE LA ORGANIZACIÓN Y SUS ENTORNOS

Siguiendo el análisis de Crozier y Friedberg, los individuos y los grupos que, por sus múltiples dependencias o por su capital de relaciones en tal o cual segmento del medio puedan controlar, por lo menos en parte, esta zona de incertidumbre y amoldarla en beneficio de la organización, dispondrán en forma natural de considerable poder dentro de ésta. Es el poder llamado *marginal-secante*, es decir, el poder de un actor que participa en varios sistemas de acción relacionados entre sí y que puede, debido a esto, representar el papel indispensable de intermediario y de intérprete entre lógicas de acción diferentes e incluso contradictorias.

Dentro del PESA encontramos a dos actores con este tipo de poder: la agencia y los técnicos facilitadores. La agencia es el actor principal con este tipo de poder. Su posición de relevo la hace indispensable para la implementación del programa, es el puente entre las comunidades y el gobierno. A causa de los altos costos que significaba contratar directamente equipos técnicos, se decidió –siguiendo la tendencia de darle

entrada al sector privado en la política social del país— contratar sociedades y asociaciones que estuvieran interesadas en crear una Agencia de Desarrollo Rural. Esto se hizo en principio para poder extender el proyecto a un mayor territorio y terminó modificando la forma en que se implementa el programa.

Ellas despliegan una serie de estrategias que les permiten conservar sus zonas de influencia y, por ende, conservar el flujo de dinero que viene de SEDAGRO. No debemos olvidar que la agencia es un actor del sector privado que busca ulteriormente maximizar sus ganancias. La ADR responde a la necesidad del gobierno de “organizar” las relaciones entre sus medios para poder intervenir en ellos, para hacerlo se vale de la contratación de servicios especializados y de la constitución de un cierto número de redes más permanentes por medio de estos interlocutores —que se vuelven indispensables—. Al ser relevos, la tarea de las agencias es facilitar la movilización de los recursos y mejorar las posibilidades de difusión de los productos —en este caso, el programa social—. <sup>176</sup> Esta posición favorece a las agencias, quienes ocupan información privilegiada que obtienen de las comunidades en su beneficio y crean una serie de estrategias para interactuar con los otros actores con el objetivo de seguir siendo parte del juego.

Hay tres relaciones importantes dentro de los recursos de Agrofaser que la colocan como uno de los relevos de la estructura institucional, a saber: con las comunidades, con las autoridades locales y con los gestores del programa a nivel estatal. La agencia es la encargada directa de negociar con las autoridades locales la entrada del programa, dónde serán las reuniones en cada comunidad y cualquier otra cosa que se necesite tratar con ellas. Con los gestores estatales establece las fechas de entregas y acude a ellos para resolver cualquier problema que se dé dentro de los grupos PESA que

---

<sup>176</sup> Crozier y Friedberg, p. 136.

tiene a su cargo. De esta manera crean las redes necesarias para que la implementación del programa sea exitosa.

Uno de los actores locales con el que se interactúa es con el gobierno municipal. Este es un actor que no está dentro del GOP pero que tiene la capacidad de ejercer presión sobre las agencias. No hay que olvidar que el gobierno municipal es el más cercano a la gente y muchas veces es quien, mediante los delegados, moviliza a las personas. La agencia ha llevado una buena relación basada en la comunicación con los presidentes municipales así como con la mayoría de los delegados. En una o dos comunidades donde los delegados no eran parte de PESA (es decir, no eran beneficiarios) pusieron ciertas barreras para poder llevar a cabo el programa. Otra experiencia de la agencia fue con un delegado que no vivía en la comunidad y entorpecía los procesos para las firmas o para los sellos.

La agencia y los delegados interactúan de manera constante. Ellos tienen la capacidad de movilizar o desmovilizar a las personas. Y muchas veces tratan de beneficiar a un grupo específico. Los delegados crean estrategias con el objetivo de atraer recursos a sus comunidades o grupos cercanos y de esta manera también ganar prestigio social. Aunque se puede trabajar sin el apoyo del delegado en una comunidad, es mucho más fácil hacerlo si se tiene acceso a la infraestructura de la comunidad para trabajar con las beneficiarias. Por ejemplo, a una bodega para guardar el material o a un auditorio para reunir a las personas.

Los técnicos, el segundo actor colectivo con este tipo de poder, cuentan con relaciones directas con las beneficiarias pues son ellos los que van a campo regularmente. Después de la entrega de materiales, siguen las capacitaciones. A ellas asisten sólo las beneficiarias y el técnico de la comunidad. Si se trata de una capacitación más compleja, por ejemplo, cómo construir una olla captadora de agua o

un invernadero, se hace una demostración en una localidad a donde asisten los Comités PESA de todas las comunidades. Posteriormente, se dan capacitaciones sobre cómo sembrar en los invernaderos, fertilizaciones, crianza de pollos, vacunas y todo aquello que se requiera para que los proyectos sean exitosos. A estas reuniones asisten todas las beneficiarias aunque no cuenten con los mismos proyectos o no tengan ninguno pues el objetivo es que apliquen y compartan este conocimiento.

El técnico se encarga de resolver las dudas de las beneficiarias y los conflictos que surjan. La relación con él es muy importante y es diferente en cada comunidad. En Toxhié, antes de la llegada del ingeniero Pablo, había otro técnico que no tenía las aptitudes para trabajar con las personas: las trataba mal, llegaba tarde a las reuniones o las cancelaba. Esto también fue mencionado por las señoras de la comunidad, donde un comentario común fue que no explicaba bien las cosas o sólo lo hacía de manera rápida y no siempre le entendían. En otra comunidad donde asistí a dejar materiales junto con la agencia noté que las señoras no eran muy cooperativas, se requirió mucho tiempo para que transportaran el material y se comprometieran a resguardarlo hasta el día de la entrega oficial. Se quejaban constantemente de que su técnico no iba a verlas con tanta frecuencia como el anterior. Al preguntarles la razón de su molestia, me comentaron que el técnico anterior les ponía más atención y que “hasta les había ayudado personalmente a construir los gallineros”.

Cada uno de los técnicos despliega estrategias específicas con cada grupo PESA, dependiendo de la situación de la comunidad y de la disposición de las beneficiarias. Su objetivo es que las evaluaciones sean positivas y, de esta manera, ellos también aseguran la permanencia en su empleo. Como veremos en el siguiente capítulo, las beneficiarias no son receptores pasivos y sus estrategias también afectan la manera en que se implementa el PESA.

## CONCLUSIONES

El PESA es un programa clave para entender el nuevo modelo de política social derivado de los lineamientos dictados por organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la ONU donde, por un lado, se le da entrada a la competencia de mercado y, por otro, se intenta integrar a la sociedad civil y algunas estrategias de interinstitucionalismo. Saber cómo se lleva a cabo la implementación es de vital importancia ya que las estrategias de los actores se inscriben en nuevas arenas que incluyen cada vez más al sector privado. En este sentido, la agencia de desarrollo rural se posiciona como un eje principal de estas interacciones ya que, tomando el concepto de Crozier y Friedberg, es un relevo entre el gobierno –con sus relaciones interinstitucionales– y las comunidades. La agencia es consciente de su papel como intermediario pero también como actor privado, y es por esta razón que todas las estrategias descritas en este capítulo responden a su interés de volver a ser contratada y de obtener la mayor cantidad de dinero posible.

La agencia dispone de recursos que provienen del control de información y de la posición de relevo, es decir, de las relaciones con su entorno. Estos recursos están dados por las reglas formales del programa pero también por las reglas informales que se crearon aun antes del programa. Esto se debe a que muchos de los integrantes de la agencia ya trabajaban en esta zona de manera individual y con los nuevos requerimientos, lo que hicieron fue crear una asociación para no perder su fuente de ingresos –ya eran conocidos por muchas de las autoridades y colegas por lo que ya había una idiosincrasia establecida.

La agencia es un ejemplo de cómo un actor toma la incertidumbre de la situación y la transforma en poder para su beneficio. El envite principal de la agencia es ser contratada para obtener recursos financieros y usa todo sus recursos para lograrlo.

Aunque tiene intereses compartidos con los otros actores, no hay –ni puede haber– unicidad de objetivos por dos razones. Primero porque la división del trabajo inherente a cualquier actividad organizada hace que, según su lugar en el organigrama y según la función que le corresponde, cada actor tenga una visión particular “deformada” de los objetivos generales. Cada uno le da una jerarquía diferente a los objetivos y actúa en consecuencia.<sup>177</sup>

Aunque el objetivo de todos estos actores colectivos debería ser beneficiar a una población en situación de pobreza, podemos observar que en realidad los juegos y estrategias están encaminados a obtener beneficios personales: los delegados de SEDAGRO buscan reconocimiento social y apoyo político, los integrantes de la agencia quieren conservar su trabajo y aumentar (o al menos mantener) el flujo de dinero que les llega con la estrategia PESA, los delegados locales gana prestigio dentro de sus comunidades, etc. El arreglo institucional hace que todos los actores involucrados busquen obtener beneficios, ya sea manteniendo el *status quo* o cambiarlo a su favor.

La agencia, por un lado, responde al GOP donde interactúa con diversos actores, pero, por otro lado, están las beneficiarias que se convierten en otro actor importante. En las comunidades también aprovechan la incertidumbre de la organización para desplegar sus propias estrategias que determinan la manera en que se implementa el programa. En el siguiente capítulo se analiza a profundidad lo que sucede en las comunidades para responder a la pregunta de investigación: ¿cómo experimentan las beneficiarias la implementación y los resultados del programa?

---

<sup>177</sup> Crozier y Friedberg, *op. cit.*, p. 77.



## CAPÍTULO 5

### LAS COMUNIDADES PESA

Las comunidades son el eslabón final del PESA. En ellas desembocan los resultados de todas las negociaciones e interacciones previas. Sin embargo, no son receptoras inactivas. Dentro de éstas también se teje una red de actores colectivos con sus propias estrategias y envites, que finalmente modifican al programa. El análisis que aquí se presenta está basado en información recolectada en el trabajo de campo llevado a cabo en dos localidades rurales del municipio de Aculco, Estado de México, entre enero y marzo del 2013. Como se explicó en el capítulo 2, el trabajo de campo consistió en la realización de observación participante y numerosas entrevistas a beneficiarias, residentes y miembros del consejo de PESA de dos localidades: Santiago Oxtoc Toxhié y el Barrio Totolopan.

En general, los problemas a los que se enfrentan los habitantes de éstas y de muchas otras comunidades rurales son del conocimiento de todos: el aumento del precio de los alimentos desde 2005,<sup>178</sup> improductividad de los suelos, efectos negativos del cambio climático y alto costo de los insumos de producción. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, el sector primario es el que menos empleo genera y de menor calidad, aunado al bajo grado de escolarización.<sup>179</sup> A estos problemas se le suma el de la inseguridad alimentaria, según datos recabados por la

---

<sup>178</sup> Véase *Herramienta de seguimiento a los precios de los granos* del Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), según el cual en México los precios de los principales cultivos presentan una tendencia imparable a la alza desde 2005. En efecto, entre diciembre de 2005 y enero de 2009, el precio por kilo al consumidor creció medido en pesos reales, para el maíz blanco, de 1.76 peso mexicano (0,135 dólares estadounidenses) a 2.67; es decir, casi un peso en sólo tres años.

<sup>179</sup> ENOE, [http://www3.inegi.org.mx/sistemas/infoenoe/Default\\_15mas.aspx?s=est&c=26227&p=](http://www3.inegi.org.mx/sistemas/infoenoe/Default_15mas.aspx?s=est&c=26227&p=) consultado el 30 de enero de 2015.

ADR Agrofaser, en estas comunidades sólo cubren 62% de sus necesidades energéticas pues muchos de ellos no tienen dinero para adquirir los alimentos necesarios y no se produce lo suficiente.

Es en este contexto que PESA llega a las comunidades con el objetivo de contribuir al “desarrollo de capacidades de las personas y su agricultura y ganadería para lograr su seguridad alimentaria y el incremento en su ingreso”<sup>180</sup> mediante una visión de desarrollo comunitario donde las personas son consideradas como el principal activo del programa, como socios de la ADR y no como simples beneficiarios o actores pasivos. Las beneficiarias son “responsables de su propio desarrollo y la organización es un medio para satisfacer necesidades comunes y mejorar sus condiciones de vida”.<sup>181</sup>

Lejos de los manuales, las beneficiarias generan soluciones contingentes y estrategias a los problemas que se les presentan dentro del PESA. Estas soluciones articulan e integran comportamientos divergentes y contradictorios. Al igual que los demás actores involucrados en el PESA, las beneficiarias tienen sus propias estrategias para obtener nuevos recursos o mantener los que ya tienen.

Históricamente, las mujeres tienen un papel clave como productoras y suministradoras de alimentos. Ellas producen entre 60 y 80 por ciento de los alimentos en los países en desarrollo y la mitad de la producción mundial. Los estudios de la FAO confirman que la mujer es pilar de la agricultura de pequeña escala, del trabajo campesino y de la subsistencia familiar. Aun así, se enfrenta a mayores dificultades que el hombre para acceder a recursos como tierra, créditos e insumos que aumenten la productividad. Este acceso limitado a los recursos y su insuficiente poder adquisitivo derivan de factores sociales, económicos y culturales que las relegan a un papel

---

<sup>180</sup> FAO, *Foro Alimentación, Bienestar y Desarrollo Regional*, junio de 18 de 2013.

<sup>181</sup> PROYECTO ESTRATÉGICO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA), SAGARPA, p. 8.

subordinado, en detrimento de su propio desarrollo y el de su comunidad.<sup>182</sup>

Este capítulo responde a las siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles son las estrategias de estos actores?, ¿cuáles son los envites de sus relaciones? Para, finalmente, poder responder a las preguntas planteadas al principio de la investigación: ¿Cómo se implementa el Proyecto Especial de Seguridad Alimentaria?, ¿cómo interactúan los actores colectivos en esta etapa? y ¿cómo experimentan las beneficiarias la implementación y los resultados? Para ello, el capítulo se divide en dos partes, una teórica y una analítica. En la primera se dan algunas definiciones importantes sobre región y comunidad y se describen las características sociodemográficas de las comunidades. En la segunda parte se analizan las interacciones de las beneficiarias con diferentes actores colectivos como la agencia de desarrollo rural y el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS). También se analiza cómo cambia su estrategia con cada uno de ellos tomando en cuenta los recursos que maneja cada actor –los flujos de comunicación y las transacciones que existen entre ellos, así como los envites y efectos perversos o no deseados que surgen–. Finalmente, se discuten los hallazgos más relevantes en las comunidades.

#### CARACTERÍSTICAS DE LAS COMUNIDADES PESA

En el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria, la unidad de atención es la Unidad de Producción Familiar (UPF), es decir, un hogar o familia. Se trabaja a través del enfoque microrregional y del esquema de localidades estratégicas y secundarias. Una microrregión es definida como “un área razonablemente homogénea delimitada por factores ambientales y sistemas productivos, donde confluyen y se relacionan su población y comunidades, reflejando características e interacciones de forma

---

<sup>182</sup> *La mujer y la Seguridad Alimentaria*, FAO, <http://www.fao.org/focus/s/women/Sustin-s.htm>. Consultado 10 de febrero de 2015.

articulada.”<sup>183</sup> Mientras que una localidad es definida como “todo lugar ocupado con una o más viviendas, las cuales pueden estar o no habitadas; este lugar es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre”.<sup>184</sup>

Más allá de estas definiciones que sirven para delimitar territorialmente el programa, es pertinente definir qué se entiende por comunidad y región para que nos permita realizar un análisis de cómo se da la implementación en este nivel. Toxhié y Totolopan son consideradas por SEDAGRO como parte de la microrregión Atlacomulco. La región es “una arena en donde se entrecruzan los efectos de los cambios sociales y económicos originados en el plano nacional e incluso en el internacional y las estrategias sociales desplegadas por los actores locales”.<sup>185</sup> En este sentido, las comunidades rurales pueden verse como perfiles similares “... en cuanto a sus capacidades productivas y expuestas a las mismas restricciones económicas y sociales pueden describir trayectorias de desarrollo muy distintas dependiendo de las características de la región en donde están localizadas.”<sup>186</sup>

Al hablar de comunidad nos referimos al “grupo social articulado por relaciones de cooperación y conflicto, pero cimentado también por el hecho de compartir un territorio delimitado –la localidad– y una historia común”.<sup>187</sup> Hay tres elementos que distinguen a la comunidad de otras formas de sociabilidad. El primero es que se sustenta en un conjunto de relaciones sociales ancladas en el territorio. La pertenencia a la comunidad es también una pertenencia territorial definida, en este caso a la localidad

---

<sup>183</sup> [http://www.utn.org.mx/docs\\_pdf/metodologia\\_PESA/5\\_ajuste\\_a\\_la\\_EI/Estrategia\\_y\\_metodologia\\_2009/Estrategia\\_y\\_metodologia\\_PESA\\_2009.pdf](http://www.utn.org.mx/docs_pdf/metodologia_PESA/5_ajuste_a_la_EI/Estrategia_y_metodologia_2009/Estrategia_y_metodologia_PESA_2009.pdf)

<sup>184</sup> [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/Sintesis\\_ent\\_urbano\\_cp\\_v2010.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/Sintesis_ent_urbano_cp_v2010.pdf). Consultado 30 de enero de 2014.

<sup>185</sup> Christian Muñoz Aguirre, “La Reinención de la comunidad: cambio social y estrategias de adaptación en el México rural. Un caso de estudio”, en Kirsten Appendini, Gabriela Torres-Mazuera (eds.), *¿Ruralidad sin agricultura?*, México, El Colegio de México, 2008, p. 174.

<sup>186</sup> *Loc. cit.*

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 175.

(este punto es desarrollado en el apartado de características sociodemográficas de las comunidades).

El segundo es que se sostiene en una densa red de espacios de interacción social. En las comunidades estudiadas los espacios pueden ser múltiples y diversificados o escasos y especializados. En el caso de las comunidades de Toxhié y Totolopan existen espacios como los comités de padres de familia, de Oportunidades, del Albergue, de PESA, etc., que constituyen ejemplos de “esos pequeños mundos de sociabilidad sobre la cual se construye la comunidad”.<sup>188</sup>

El tercero de estos elementos está constituido por “microespacios de interacción intensa que se articulan entre ellos para crear un sentido de pertenencia más amplio”.<sup>189</sup> Por ejemplo, el parentesco desempeña un papel articulador decisivo porque contribuye a definir la posición del individuo en el entramado social.<sup>190</sup> La comunidad también puede fungir como fuente de recursos de diversos tipos que los individuos pueden movilizar a partir de su condición de miembros del grupo pues “a diferencia de lo que sucede en el mercado y en la arena política, la comunidad ofrece recursos sobre los cuales el campesino tiene un control mucho más directo: la comunidad es un escenario propicio para la interacción estratégica”.<sup>191</sup> En este caso, la comunidad dota a las beneficiarias de acceso a recursos naturales, a apoyo familiar, a formas de organización, etcétera.

## CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

Es importante establecer las características físicas de las comunidades pues todas las interacciones están ancladas en un territorio específico. Este aspecto también afecta la manera en que se aplica el PESA. Toxhié y Totolopan están ubicadas en el Estado de

---

<sup>188</sup> *Loc. cit.*

<sup>189</sup> *Loc. cit.*

<sup>190</sup> El parentesco ofrece un marco para la estructuración de las relaciones a la vez que sirve de recurso cognitivo para identificar los límites del grupo social.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p.176.

México, una entidad federativa con un índice de marginación bajo.<sup>192</sup> Sin embargo, esto no se refleja en las condiciones de las localidades ya que se pueden encontrar comunidades con un muy alto grado de marginación. Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2010, de los 125 municipios 38 están clasificados con un índice de marginación muy bajo, 36 municipios con un índice bajo, 39 con un índice medio, 10 con un índice alto y 2 con un índice muy alto.<sup>193</sup>

El municipio de Aculco se ubica en el altiplano mexicano, a hora y media por la carretera México-Querétaro de la Ciudad de México. La cabecera municipal lleva el nombre oficial de Aculco de Espinosa. Pertenece a la región V de Atlacomulco en la parte noroccidental del Estado de México en los límites del estado de Querétaro. Está integrada por los municipios de Acambay, Aculco, Amanalco, Atlacomulco, Chapa de Mota, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Morelos, El Oro, Oztolotepec, San Felipe del Progreso, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo, Temoaya, Timilpan, Villa de Allende y Villa de Victoria.<sup>194</sup>

Colinda al norte con el municipio de Polotitlán y al oeste y al norte con el estado de Querétaro; al sur con los municipios de Acambay y Timilpan, y al este con el de Jilotepec. El presidente municipal para el periodo 2009-2012 fue Marcos Javier Sosa Alcántara perteneciente al Partido Revolucionario Institucional. El municipio tiene una superficie de 465.7 kilómetros cuadrados y una población de 44 823 habitantes de los

---

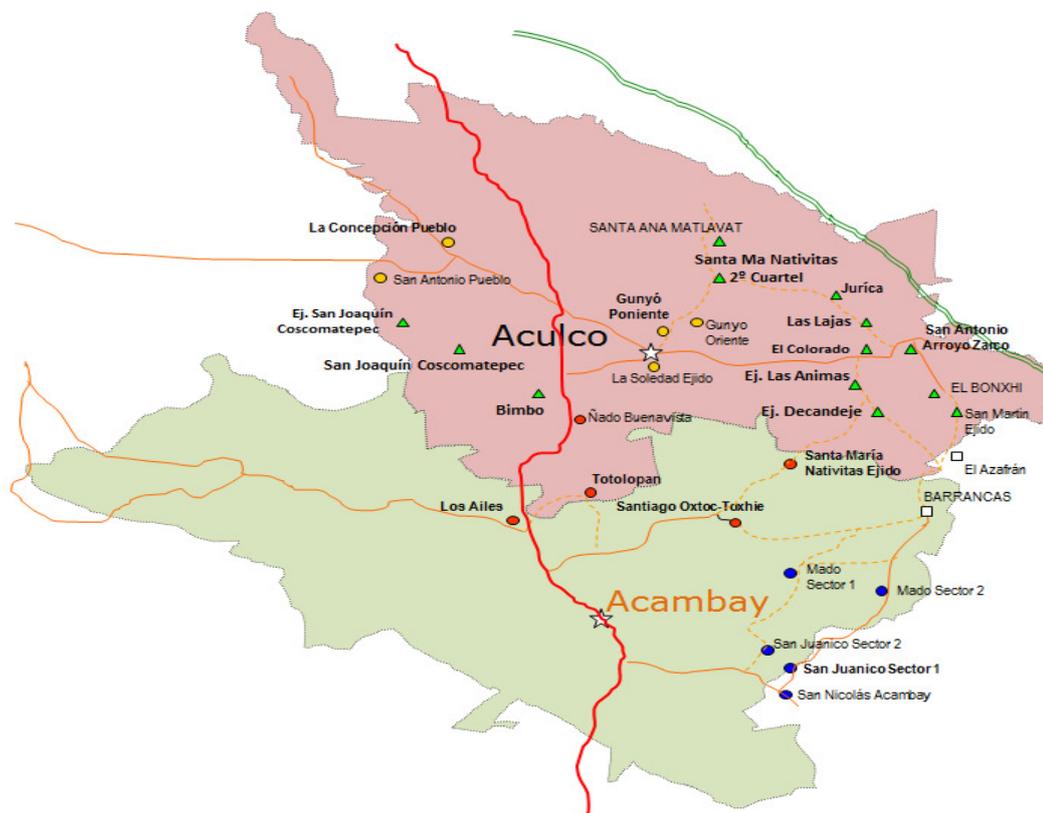
<sup>192</sup> El Índice de Marginación es una medida que permite diferenciar unidades territoriales según las carencias padecidas por la población, como resultado de falta de acceso a la educación, residencia en viviendas inadecuadas, ingresos monetarios insuficientes y residencia en localidades pequeñas. Se construye mediante el método de componentes principales, a partir de nueve indicadores de exclusión social expresados en forma de porcentaje: población analfabeta de 15 años o más; población sin primaria completa de 15 años o más; ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada; ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo; ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra; ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica; viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento; población en localidades con menos de 5 000 habitantes, y población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

<sup>193</sup> *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*, Consejo Nacional de Población, México, Fondo Población de las Naciones Unidas, 2011, <http://www.conapo.gob.mx>.

<sup>194</sup> <http://www.inafed.gob.mx>, consultado 25 de septiembre de 2012.

cuales 22 043 son hombres y 22 780 son mujeres. Hay 10 510 viviendas particulares habitadas y 3 123 habitantes que hablan una lengua indígena.<sup>195</sup>

Mapa 1. Municipio de Aculco



FUENTE: Estrategia de intervención, Agrofaser, junio de 2012.

El territorio del municipio coincide con la terminación del sistema montañoso del norte del estado. Los sistemas de cerros son dos, uno que corre de norte a sur ubicado en la cabecera municipal. Y otro ubicado de oriente a poniente iniciando con el cerro el Rosal, continúa con el Camacho, la Cruz, el Comal, el Chapala, la Herradura, Tixhiñu, la Chiapaneca y termina en los picos El Gallo, el Peñón y Ñadó.

La zona del municipio de Aculco pertenece a la Cuenca del Río Moctezuma. Tiene manantiales y algunas presas como El Molino, San Antonio Chapala, Taxhingú,

<sup>195</sup><http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?tipo=clave&campo=mun&valor=15>. Consultado 3 de octubre de 2012.

Las Aílas, La Cofradía, Los Cerritos, La Nueva, Ñadó y Huapango.<sup>196</sup> Es una región de clima semifrío, subhúmedo con lluvias en verano, sin estación invernal bien definida. La temperatura media anual es de 13.2 °C, las temperaturas más bajas se registran en los meses de noviembre a febrero y llegan a ser por debajo de los 0 °C. La temporada de lluvias inicia a finales de marzo o principios de abril, hasta octubre o noviembre. Suprecipitación pluvial promedio anual es de 699.6 milímetros. La superficie total es de 46 570 hectáreas, de las cuales 45% se destina a la agricultura, 20.92% es de uso pecuario y 19.48% es forestal. De las 9 071 hectáreas forestales, 64% corresponde a bosques y el resto a superficie arbustiva. El resto de hectáreas son de uso urbano. En cuanto a la tenencia de la tierra, predomina la ejidal, le sigue la pequeña propiedad y finalmente la comunal.<sup>197</sup> Las cifras y su distribución porcentual reflejan la importancia del sector agrícola en el municipio.

El municipio de Aculco tiene un grado de marginación municipal medio según los datos de CONAPO 2010. La mayor parte de la población, es decir 40 422 habitantes, viven en localidades con un grado de marginación alto y medio. Dentro del municipio, cuatro localidades tiene un grado de marginación muy alto, 43 localidades tienen un grado de marginación alto (65.15% de la población) y 14 localidades tiene un grado de marginación medio (21.21% de la población). De las restantes 3 localidades, 2 tienen un índice de marginación bajo y una muy bajo.<sup>198</sup>

Toxhié y Totolopan pertenecen a la microrregión de Atlacomulco. Ambas son comunidades rurales donde la aridez y la escasez de suelo apto hacen de la agricultura una actividad con bajo rendimiento para satisfacer las necesidades de alimentación de la Unidad de Producción Familiar. Es una economía deficitaria en este aspecto, lo que ha

---

<sup>196</sup> H. Ayuntamiento Aculco 2009-2012, [www.edomexico.gob.mx](http://www.edomexico.gob.mx), consultado 4 de octubre, 2014.

<sup>197</sup> *Loc. cit.*

<sup>198</sup> CONAPO, *op. cit.*

obligado a los hogares a desplegar estrategias económicas como la ganadería ovina, migración a Estados Unidos y el empleo fuera de la comunidad.

Ambas comunidades están alejadas de los centros urbanos (Aculco y Acambay) aunque cuentan con caminos que conectan con las carreteras que llegan a ellos. Esto ocasiona que la integración a la dinámica regional sea limitada. El servicio de transporte, taxis principalmente, es escaso y caro, haciendo que el transporte a los centros urbanos sea complicado. Es en estas localidades urbanas donde se concentran los servicios de salud y educación media superior más importantes, así como el abasto de alimentos como verduras y carne.

La comunidad de Santiago Oxtoc Toxhié es una localidad rural con un grado de marginación local muy alto. Pertenece a la Microrregión I del Estado de México junto con otras 11 comunidades.<sup>199</sup> Tiene una población de 444 habitantes, de los cuales 212 son hombres y 232 mujeres. De 2005 a 2010 pasó de un grado de marginación alto a muy alto. Su grado de rezago social<sup>200</sup> es alto (0.87428). Del total de la población de 15 años o más 27.36% es analfabeta, 4.5% de la población entre 6 y 14 años no asiste a la escuela, 72.64% de la población de 15 años o más no terminó la educación básica y 25.23% no tiene derecho-habienencia a servicios de salud.<sup>201</sup> Los indicadores de rezago de vivienda de CONAPO señalan que 48.21% vive en casas con piso de tierra, 61.61% de las viviendas no cuentan con excusado o sanitario, 27.68% de las casas no disponen de

---

<sup>199</sup> Las Microrregiones son zonas rurales de atención prioritaria, determinadas por la SEDESOL, consistentes en espacios territoriales conformados por uno o varios municipios con altos índices de marginación y pobreza que con base en el referente nacional evidencian los mayores rezagos estructurales. Las Microrregiones están caracterizadas por ser áreas con identidad étnica, cultural, geoeconómica, así como por la escasez de circuitos de producción-consumo (definición tomada del Diario Oficial, miércoles 4 de mayo de 2005).

<sup>200</sup> CONEVAL construyó el Índice de rezago social, incorporando indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar. El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un sólo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales.

<sup>201</sup> *Índice de marginación por localidad 2010*, CONAPO, México, 2012, [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices\\_margina/2010/documentoprincipal/Capitulo\\_01.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/2010/documentoprincipal/Capitulo_01.pdf). Consultado 28 de septiembre 2012.

agua entubada de la red pública y 72.32% no cuentan con drenaje.<sup>202</sup>

El barrio de Totolopan (Ejido de Totolopan) es una comunidad rural con un total de 331 habitantes –158 son hombres y 173 mujeres–, los cuales viven en 72 casas particulares. Es una localidad con un grado de marginación alto, esto significa que 21.19% de la población mayor de 15 años es analfabeta y 60.17% no ha terminado la educación básica. Respecto a los servicios básicos, 26.39% de las viviendas sólo cuentan con piso de tierra, 34.72% no disponen de un excusado o sanitario, 22.22% no disponen de agua entubada de la red pública y 48.61% no disponen de drenaje. Tiene un índice de rezago social medio (0.13369).<sup>203</sup>

Ambas comunidades comparten algunos espacios de interacción, como las festividades religiosas (feria patronal de Santiago), una clínica de salud, un albergue escolar y una secundaria. Esto se debe a que antes eran una misma comunidad que decidió separarse. En Toxhié hay una iglesia pero el sacerdote no vive ahí, sólo hay misa los domingos (esto sucede desde 2010). La mayordomía<sup>204</sup> es algo importante para la comunidad pero más que como algo puramente religioso, lo ven como una forma de no perder las tradiciones. Anualmente se hace una procesión del santo (Santiago) por las comunidades, en diferentes puntos del camino las mujeres de cada comunidad llevan comida para todos y conviven antes de que los hombres montados en caballos sigan con el recorrido. En el caso de Toxhié y Totolopan hacen esta comida juntas.

Fuera de estas prácticas religiosas, los principales lugares de socialización son las escuelas (preescolar, primaria y secundaria), el albergue “Emiliano Zapata”, la clínica y las reuniones de Oportunidades. En estos espacios las mujeres se juntan,

---

<sup>202</sup> CONAPO, *op. cit.*

<sup>203</sup> *Loc. Cit.*

<sup>204</sup> Los cargos tradicionales tienen una función religiosa y el principal es la mayordomía, que consiste en el patrocinio de la fiesta religiosa vinculada al santo patrón y a otros santos católicos.

platican, comentan sobre sus proyectos, problemas, soluciones, etc. Algunas beneficiarias se enteraron del programa en estos espacios, como es el caso de Doña Catalina que se enteró del PESA cuando su nieta entró al kínder. Otras mujeres como Josefa se enteraron en las reuniones de Oportunidades. Los mismos promotores aprovechan estos espacios para informarles de los programas a las mujeres de las comunidades, como los de PESA que llevaron la invitación a la clínica el día de las consultas.

Otro espacio de interacción al que asisten más hombres son las juntas convocadas por el Delegado de la comunidad o en las faenas, que son trabajos que hacen los hombres de las comunidades con material que da el gobierno, puede ser pavimentar, construir la delegación, etc. En estas reuniones también llega información de distintos programas. Estos espacios son muy útiles ya que las casas están muy separadas unas de otras, la señal de celular es muy mala (en Totolopan sobre todo) y las casas no cuentan con líneas de teléfono.

## CÓMO LLEGA EL PESA A LAS COMUNIDADES

La primera vez que Toxhié y Totolopan tuvieron contacto con el programa fue en la *etapa promocional* que tenía como objetivo difundir el programa en las comunidades. La primera agencia que llegó, convocó a una reunión abierta para contarles a los habitantes de cada comunidad acerca del programa y para ofrecerles fogones ahorradores de leña y cisternas captadoras de agua. En las reuniones posteriores formaron el comité: la gente propuso y eligió a su comité. Les dijeron que tenían que presentar sus papeles para poder integrar al grupo y sólo los que los presentaron completos obtuvieron un proyecto. Al final, la agencia dijo que no alcanzaba para las cisternas porque eran muy caras y les dieron Rotoplás.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la agencia que se encargó de su implementación no fue recontractada por no seguir los lineamientos del programa. Para el siguiente año, entró una agencia nueva a implementar la etapa llamada “*Hogar Saludable*”. Esta vez se dieron invernaderos, conejos y gallineros. Aumentó el número de gente pero no todos obtuvieron un proyecto ya que no todos entregaron los documentos necesarios. Esta agencia dejó la comunidad para enfocarse en la implementación del programa en el sur del estado.

Para la siguiente etapa conocida como “Seguridad Alimentaria” llegó la agencia Agrofaser y se dieron cisternas, gallineros e invernaderos. Entraron 6 nuevos integrantes, mientras que algunos salieron. Esta agencia continúa trabajando en las comunidades y para el momento en que se realizó esta investigación (enero 2013), comenzaba la etapa llamada “Proyectos Productivos”. Se ofrecieron huertos al aire libre, corrales para borregos y para vacas, sementales ovinos, botes para guardar leche y dos invernaderos. Hasta aquí la historia parece completa, la agencia lleva los proyectos y el comité ayuda a la implementación, pero esto no es más que una primera impresión. Como ya se mencionó, en las comunidades se despliegan estrategias asociadas a la obtención de recursos de PESA. Estas estrategias están enmarcadas en las relaciones de cooperación y conflicto dentro de una red de espacios de interacción social y microespacios. Entonces, ¿cuáles son las estrategias de las beneficiarias?, ¿cuáles son los envites de sus relaciones?, ¿cómo experimentan la implementación?

## PODER Y ESTRATEGIAS EN LAS COMUNIDADES

Hasta este momento se han descrito las características de las comunidades y de los espacios donde se dan las relaciones de sus habitantes, tanto de cooperación como de

conflicto. Se describieron las características físicas del territorio que condicionan sus estrategias y los espacios que se generan dentro de ella como los comités y faenas. Dentro de estos espacios, las beneficiarias despliegan sus estrategias y se relacionan con distintos actores del PESA. Al igual que la agencia, la persuasión y la negociación son clave para que se lleve a cabo el programa.

En esta arena también se dan relaciones de poder que pueden ser clasificadas en las cuatro grandes categorías utilizadas en el capítulo anterior. En esta sección se analizan cuáles son los recursos de cada actor, qué envites surgen de sus interacciones y qué efectos perversos o no deseados aparecen. Esta categorización nos permite analizar el papel activo de las beneficiarias y de los distintos actores que se encuentran dentro de las comunidades. Y de este modo contestar a las preguntas: ¿Cómo se da la implementación del Proyecto Especial para la Seguridad Alimentaria? ¿Cuáles los recursos de las beneficiarias? ¿Cómo se logran ensamblar sus estrategias para lograr los objetivos del PESA? y ¿Cómo se dan las interacciones de los actores colectivos en esta etapa?

Esta sección se divide en las cuatro grandes fuentes de poder correspondientes a diferentes fuentes de incertidumbre: 1) aquella que proviene de la existencia de reglas organizativas generales; 2) la que nace del control de la comunicación y la información; 3) la que emana del control de una competencia particular y de la especialización funcional; y 4) la resultante de las relaciones entre una organización y sus entornos. Se describen las atribuciones de cada actor colectivo así como sus zonas de incertidumbre y sus fuentes de poder. En cada apartado se identifican los envites que surgen y los efectos perversos o no previstos que se van dando a lo largo de la implementación.

## 1) REGLAS ORGANIZACIONALES

Dentro de esta categoría podemos distinguir cuatro actores con este tipo de poder: el Comité PESA de cada comunidad, el técnico, la ADR y el agente del CECS. Cada uno de ellos controla una zona de incertidumbre que le da poder para negociar con los otros actores. Dentro de las reglas del programa, se establece la formación de un comité PESA en cada comunidad. El comité está conformado por la presidenta, la tesorera y la secretaria. La presidenta se encarga del papeleo, de organizar las reuniones, entregar las solicitudes y vigilar que se cumplan los compromisos. La tesorera firma todas las actas junto con la presidenta. Y la secretaria se encarga de que todos los papeles estén en orden, aparte de que funge como apoyo de la presidenta en sus tareas. El comité en su conjunto tiene la obligación de ir a todas las reuniones así como a las capacitaciones en otras comunidades y asistir a la feria de proveedores. Actualmente en Toxhié el comité está formado por Teresa Laureano, Ema Laureano y Lisbeth Bernardino. Y en Totolopan por Lucía Peralta, Paula Laureano y Eulalia Ordóñez.

En esta última etapa los comités fueron a Jilotepec a ver a los proveedores. En palabras de Teresa Laureano: “El comité tiene la tarea de preguntar cuánto cuesta el material y si incluye flete o no. El objetivo es conseguir el mejor precio para el mayor número de proyectos posibles. Los proyectos varían de precio, pero la mayoría oscila entre los 4 000-5 000 pesos. Sólo hubo en esta etapa dos proyectos más caros. Uno de ellos fue la sembradora que costó 12 000 y el molino que costó 25 000.”<sup>205</sup>

El segundo actor con este tipo de poder es el técnico. En las comunidades estudiadas, el técnico asignado es el ingeniero Pablo. Él tiene a su cargo 28 beneficiarias del grupo de PESA de Toxhié y 21 del grupo de Totolopan. Las reuniones se realizan una vez al mes en promedio. Dentro de los lineamientos se establece que el

---

<sup>205</sup> Entrevista Teresa Laureano 12 de febrero de 2013.

ciclo del programa empieza anualmente con el cambio de etapa. La etapa “Generación de ingresos” comenzó con una reunión a donde se invitó a los no beneficiarios para hablarles sobre el proyecto. Esta etapa consiste en instrumentar proyectos productivos como huertos, corrales y sementales para contribuir a la generación de ingresos de la familia. En cada comunidad se asegura de que el mayor número de personas se entere de la junta pues el programa plantea la necesidad de expandir el número de beneficiarios cada año. En el caso de Toxhié, el ingeniero pegó carteles en lugares de reunión como la escuela o la clínica, también avisó al comité. Ellas se encargaron de avisarles a las demás beneficiarias, por medio de mensajes de celular o de manera informal cuando se encontraban en el camino. En Totolopan crearon un sistema de avisadoras quienes se encargan de decirles a todas las beneficiarias de las juntas, como en esta ocasión.

Al técnico le corresponde discutir junto con las beneficiarias las necesidades de la comunidad y decidir qué proyectos se van a otorgar ese año (borregas, sementales ovinos, gallineros, huertos a cielo abierto, corrales bovinos y ovinos, un termo para inseminación artificial, una cisterna y un molino desintegrador). Posteriormente, junto con el comité, platican sobre los candidatos para tener un proyecto, la selección se hace con base en el trabajo de cada beneficiaria. La agencia tiene incentivos para escoger a las beneficiarias que muestren un mejor desempeño. Esto se debe a que tener el mayor número de proyectos exitosos repercute positivamente en las evaluaciones de los enlaces de la UTN-FAO y de los evaluadores del CECS.

De las reglas formales surgen varios envites. El primero viene de los requisitos que son necesarios para que las beneficiarias obtengan un proyecto (y en cierta medida para que sea exitoso). El PESA se caracteriza por pedir como requisito que se sea dueño del terreno donde se pondrá el proyecto pero ese no es el único recurso que necesitan las

mujeres para poder participar. Aparte de tener acceso a un terreno (propio o de la familia) se necesita tiempo, conocimientos básicos sobre el proyecto que se solicita (no es necesario, pero sí recomendable), apoyo familiar, recursos económicos, organización y acceso a recursos naturales como agua y maíz o pastura.

El problema que esto representa en una comunidad marginada como Toxhié o Totolopan, es que lo más seguro es que los habitantes más marginados no cuenten con ellos. Esta dinámica de exclusión obedece a que la agencia tiene incentivos para preferir a las beneficiarias con proyectos exitosos porque eso se refleja positivamente en las evaluaciones. Esto deja a las personas más marginadas en desventaja pues no tienen los recursos necesarios para ingresar al programa o mantener los proyectos. Esta doble marginación comienza desde las condiciones formales del propio PESA, pues uno de los requisitos es ser propietario del lugar donde estará el proyecto. Mientras que la agencia no da ningún tipo de apoyo especial a estas beneficiarias. Esto ocasiona que el círculo vicioso de la desigualdad no se rompa con PESA sino que se siga reproduciendo dentro de las dinámicas del programa.

Frente a esto, ambas comunidades han generado toda clase de prácticas. Algunas específicas para este proyecto y otras que se comparten con otros programas o con la obtención de recursos en general. Por ejemplo, puede ser que metan sus papeles como si vivieran en casa de algún familiar en la comunidad y que la beneficiaria viva en otra comunidad o en la ciudad; o que metan los papeles sin saber de qué va el programa o qué beneficio van a recibir pero con el propósito de obtener “algo”.

El segundo envite proviene del comité. Su buen funcionamiento es muy importante así como la comunicación que tengan con el técnico. Ellas fungen como un relevo entre el técnico y las demás beneficiarias. Al estar tan cerca de las beneficiarias saben su sentir y se lo comunican al técnico. También están al tanto de cómo están

funcionando los proyectos de las demás beneficiarias. Este conocimiento es utilizado por la agencia para saber a quiénes les darán proyectos nuevos y a quiénes no.

El tercer envite tiene que ver con la relación del técnico y las beneficiarias. El técnico tiene que buscar la mejor forma de comunicarse con las beneficiarias y de resolver los conflictos que surjan. Esto se debe a que el PESA les pide aumentar cada año el padrón y si disminuye el número de beneficiarias se refleja negativamente en las evaluaciones. En una de las reuniones en la comunidad de Totolopan resaltó la ausencia de algunas beneficiarias que decidieron dejar de asistir porque no obtuvieron un proyecto ese año. En este caso, el técnico tuvo que recordarles que lo importante eran las capacitaciones y que eventualmente recibirían un proyecto en el siguiente ciclo si asistían a las juntas y capacitaciones.

Otra estrategia que han desarrollado para no tener malos entendidos cuando alguien desea salirse del programa es convocar a una reunión donde exponen sus razones y el grupo acepta su salida. De esta manera se hace público y se aseguran que nadie “saque” a las beneficiarias. Aun así deben seguir trabajando en el proyecto que tienen por lo menos los 3 años al que se comprometieron. Para dar de baja un proyecto es un proceso que lleva la ADR de forma electrónica.

El último envite que aquí se analiza tiene que ver con el CECS. El técnico hace un recorrido por la comunidad para asegurarse que los proyectos estén construidos en la fecha acordada pues el CECS manda a su agente a corroborarlo. Una de las entrevistadas mencionó “Vienen los de la FAO y SEDAGRO a revisar y toman fotos, así que sí saben quiénes somos.”<sup>206</sup> Frente a esto, las beneficiarias despliegan prácticas que dificultan la tarea de los evaluadores del CECS: se esconden para que no revisen sus proyectos. Esto lo viví personalmente pues una de las beneficiarias creía que iba a

---

<sup>206</sup> Entrevista a Teresa Laureano, 12 de febrero de 2012.

evaluar su gallinero y no logré entrevistarla hasta después del cuarto intento. También ha ocurrido que algunas beneficiarias se llevan a los animales (pollos o conejos) a un espacio diferente porque creen que de esta manera dejaran de morir o enfermarse.

Algunos de estos comportamientos tienen que ver con el desconocimiento que existe de las reglas del programa, uno de los malentendidos más importantes es la creencia de que si se salían del programa antes de que acabara tenían que pagar 7 000 pesos. Esto sucede porque muchas veces las beneficiarias confunden los programas y las reglas de los mismos. Pocas supieron de dónde habían obtenido los fogones ahorradores de leña (la mayoría de las mujeres contaba con uno pero no lo habían obtenido de PESA), mencionaron al municipio, al delegado, a la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), etc. A la mayoría les es indiferente si el apoyo viene de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) o del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia (DIF), lo que les interesa es obtenerlo.

## 2) CONTROL DE LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN.

Los actores con este tipo de poder son las beneficiarias y el comité PESA. La manera en que se organizan los flujos de comunicación en las comunidades determina también la implementación del programa. Los habitantes de estas comunidades llevan muchos años recibiendo apoyos gubernamentales por lo que ya se han establecido redes de comunicación y prácticas sociales para obtenerlos. Los espacios de socialización son muy importantes para crear estas redes de comunicación. Entre ellos se encuentran las escuelas (preescolar, primaria y secundaria), el albergue “Emiliano Zapata”, la clínica y las reuniones de Oportunidades. Estos espacios son ocupados principalmente por mujeres pero hay otros donde predomina la asistencia masculina, como las juntas convocadas por el Delegado de la comunidad o en las faenas. Estos espacios son muy

útiles para mantenerse informados, sin embargo, aquellos que no participan quedan excluidos de la oportunidad de participar en algún nuevo programa.

Una de las estrategias de varias beneficiarias de PESA es participar en diferentes comités o programas. Por ejemplo Mónica Máximo es presidenta de la Despensa FAO.<sup>207</sup> Juana Arias aparte de ser integrante del comité de PESA, dirige el grupo del Programa de Pensión para Adultos Mayores de 60, 70 y más de SEDESOL, participa en el programa de Hortalizas del DIF, pertenece al Comité del Albergue Escolar Indígena “Emiliano Zapata” (CDI), abre la clínica de salud todos los días y ayuda con la Mayordomía del Santo. Ocho de las entrevistadas participan en los comités de Oportunidades (SEDESOL). Hay que señalar que la mayoría de las beneficiarias también lo son de Oportunidades. Dos más pertenecen al comité del DIF y otra al comité de Liconsa. Dentro del Albergue “Emiliano Zapata”, tres beneficiarias participaban en el comité y otras yendo a hacer tortillas (las mamás de los niños que comen diariamente ahí se turnan para esta actividad pero todas están obligadas a ir).

La participación en distintos comités y programas crea una red de información entre las señoras que ocupan para organizarse y obtener estos beneficios. El hecho de que muchos de estos programas como Oportunidades o el Albergue soliciten específicamente mujeres hace que ellas sean las que más participen. De esta manera obtienen beneficios que de otra manera sería muy difícil obtener. Fue dentro de estos círculos que muchas se enteraron del PESA y obtuvieron el material para construir gallineros e invernaderos. Esto es de beneficio para ellas pues casi ninguna de estas familias podría comprar el material por sí mismas, y al obtenerlo no sólo ahorran dinero sino que pueden obtener un ingreso extra. Una de las ventajas que obtienen quienes

---

<sup>207</sup> La Despensa FAO consiste en dar una cooperación de 30 pesos a cambio de una despensa mensual. El dinero de las cooperaciones es como un ahorro que los integrantes deciden en qué ocupar al final del ciclo.

están dentro de estas redes es que saben qué papeles se requieren y cómo presentarlos.

También puede hallarse la actitud contraria entre algunas las mujeres de estas comunidades, las que no están interesadas en participar ya sea por apatía, por falta de recursos o de apoyo. Algunas no participan en ninguna actividad o programa, otras sólo reciben el apoyo de Oportunidades porque es lo más sencillo –en algunos casos hasta el punto de hacerse dependientes de él–. Muchas veces se encuentran con la negativa de sus esposos o presiones familiares para que no salgan de sus casas. En otras ocasiones no están dispuestas a dar lo que se les pide, ya sea dinero o trabajo. Dentro del PESA también se encuentran estas actitudes, algunas mujeres han salido porque no quieren ir a “tantas” reuniones o se desaniman porque no les dan un proyecto.

De esta manera, las estrategias desplegadas por las beneficiarias configuran de manera particular la implementación del programa. Existen relaciones de cooperación y conflicto dentro de su red de espacios de interacción social. Estos espacios son de vital importancia ya que en ellos los habitantes de ambas comunidades, sobre todo las mujeres, comparten información sobre los distintos apoyos sociales pero también comparten sus problemas con los proyectos y las soluciones que han encontrado. Estos espacios aunque no son exclusivos de las mujeres son ocupados mayormente por ellas. Esto se debe a que los hombres salen a trabajar al campo o a otros estados, dando mayor libertad a las mujeres para reunirse y organizarse.

El Comité PESA también ha creado una red de comunicación entre las beneficiarias. En estas comunidades las casas se encuentran muy separadas unas de otras y la señal telefónica es muy deficiente. Las presidentas se aseguran de avisarle al mayor número de personas posible de las juntas. Por ejemplo, Teresa Laureano sale de su casa el día de las reuniones más temprano para volver a avisar y asegurarse que vayan. En Totolopan, crearon una red de “avisadoras” que se encargan de avisarles a

todas las integrantes del grupo PESA. El técnico se comunica directamente con las presidentas, esto les confiere un lugar privilegiado dentro de estas redes de comunicación.

La feria de proveedores y las capacitaciones también las proveen de información privilegiada. Para la feria de 2013, el comité de Toxhié y el de Totolopan, junto con los otros 28 comités, viajaron a Jilotepec (a unos 45 km de las comunidades) para comparar los precios y las ofertas de los distintos proveedores y decidir junto con la agencia a quiénes contratarían. Recordemos que esta decisión también toma en cuenta otros aspectos como quiénes pueden hacer frente a gastos tan grandes. Acabado este trámite, se conciertan las reuniones para las capacitaciones. A veces, para la construcción de algunos proyectos, citan a los comités en una sola comunidad a fin de hacer la demostración, por ejemplo, de la construcción de un gallinero.

### 3) CONTROL DE UNA COMPETENCIA PARTICULAR

La tercera fuente de poder tiene que ver con diferentes recursos que controlan las beneficiarias. Como ya se mencionó, la comunidad provee de ciertos recursos a quienes habitan en ella. Estos recursos pueden ser acceso a recursos naturales o apoyo familiar. También cuentan con recursos propios como experiencia previa y recursos económicos. Esto las ayuda a obtener proyectos o a que sean más exitosos.

El acceso a recursos naturales es primordial. Las beneficiarias pueden contar con parcelas de maíz o pastura. Aquellas que no cuentan con este recurso, se ven en la necesidad de comprarlo para alimentar a los pollos, conejos, ovejas o vacas. El programa les provee de gallinero o corrales, inclusive de sementales, pero ellas deben de alimentarlos con sus propios recursos. Otro recurso importante es el agua, aunque el programa en su primera etapa ofrece cisternas almacenadoras de agua, no todos tienen y

se usan en el tiempo de secas. El acceso a agua potable es limitado, muchas de ellas no tienen porque no pueden pagar la cuota mensual y en su lugar van a los pozos.

Si no se cuenta con recursos naturales está la posibilidad de comprar los insumos necesarios, tales como agua o maíz. Esto les da una ventaja a las beneficiarias que cuentan con recursos económicos para hacerlo. Una beneficiaria señalaba que su esposo no estaba muy de acuerdo con el programa porque tenían que invertir en maíz ya que ellos no sembraban y representaba un gasto para ellos. Los recursos económicos también son necesarios si no se tiene conocimiento de cómo construir el invernadero o el gallinero (hay que aplanar la tierra o poner piedras para nivelar el terreno antes de construir y muchas mujeres no saben hacerlo) y se le tiene que pagar a alguien para que lo haga. Otro recurso con el que cuentan algunas beneficiarias es una extensión de terreno donde se puedan colocar uno o más proyectos. Si no se cuenta con esto, es posible que no puedan pedir ni un solo proyecto. Esto contrasta con quienes pueden tener varios proyectos dado que tiene donde ponerlos.

Esto genera un envite muy importante, las beneficiarias deben elegir si invierten en el PESA o no. Muchas de las mujeres de la comunidad no están dispuestas a gastar sus recursos limitados en este programa. Una de las distorsiones más importantes que se dan a causa de esto es la marginación de la población de por sí relegada de estas comunidades. Aquellas familias que no cuentan con ninguno de estos recursos quedan fuera del programa automáticamente. Las personas que más necesidad tienen de estos proyectos no los reciben o salen pronto del programa.

Finalmente, el apoyo familiar es muy importante. Una de las condiciones que las beneficiarias mencionaron con más frecuencia para entrar al programa es el apoyo explícito de los esposos. El apoyo de los esposos es casi indispensable, primero, porque las mujeres necesitan su “permiso” y, en segundo lugar, porque son ellos quienes se

encargan de construir los gallineros e invernaderos. Los hijos que trabajan también las apoyan comprando material como pintura o pagándole a alguien para que las ayude a construirlos. Los hijos más pequeños las ayudan dando de comer a los animales o regando las hortalizas. Es muy positivo que las beneficiarias comiencen a compartir lo que aprenden en las capacitaciones con su familia. Uno de estos casos es el de María Teresa Oria, quien tiene dos hijos que le ayudan a sembrar en el invernadero y cada niño tiene su propia cama con hortalizas.

Algunas de ellas viven con sus suegras, quienes las ayudan a atender los proyectos o a otras actividades para que la beneficiaria pueda asistir a las reuniones. Si no cuentan con el apoyo familiar el trabajo puede ser muy duro para ellas. Juana Juan es viuda y no tiene muchos familiares en la comunidad por lo que tuvo que pagar para que le pusieran el gallinero. En otros casos los esposos tienen que salir de la comunidad en busca de mejores oportunidades de trabajo –a Estados Unidos, a las nopaleras del estado de Querétaro o a las ciudades cercanas a vender tamales– y ellas se hacen cargo de los proyectos sin ayuda, sobre todo si los hijos son pequeños.

En general, los hombres salen a trabajar y las mujeres se quedan en casa. El trabajo asalariado para las mujeres es algo opcional o temporal ya que es muy caro transportarse a Aculco o Acambay todos los días y por el salario que les ofrecen no les conviene tomarlo. Los hombres trabajan en el campo o en las nopaleras, normalmente. Sin embargo, el machismo es algo con lo que estas mujeres se enfrentan todos los días, y participar en PESA muchas veces significa una batalla ganada. Una de las beneficiarias no participó desde el primer año porque aunque la invitaron su esposo y su suegra no estaban de acuerdo que pasara tanto tiempo fuera de casa. Para el segundo año, la presidenta del comité la volvió a invitar. Ella habló con su esposo y le dijo que quería tener sus hortalizas. Entonces él aceptó y la apoyó aunque le dieron un gallinero.

Su esposo sigue siendo un poco reticente con los proyectos.<sup>208</sup>

No todos los hombres se oponen a que sus esposas salgan a reuniones de este tipo pues lo ven como un beneficio para toda la familia. Algunas beneficiarias cuentan con el apoyo de sus maridos, las animan a que sigan y a que vayan a las reuniones. Una entrevistada comenta que su marido

... está de acuerdo que participe y me apoya. Ahorita ya se acostumbró. Ya no dice nada, al contrario, me lleva si tengo que ir lejos. Hasta se calienta solo de comer. Sabe que no voy por gusto sino porque es un beneficio para nosotros a la larga. Le dije "Yo como si tú no estás, tú haz lo mismo". Mejor me voy en lugar de estar metida en mi casa. Es como muchas señoras que no quieren participar por estar en sus casas, no quieren poner de su parte aunque sea mucho tiempo y muchas salidas, al final salimos todos beneficiados.<sup>209</sup>

Este es un envite importante para las beneficiarias porque la mayoría están casadas, viven con sus parejas o son madres solteras por lo que se dedican a las tareas del hogar, a cuidar a sus hijos, ayudan con la siembra y cuidan a los animales. El apoyo de las familias es de suma importancia para que estas mujeres puedan participar en el programa. El cambio de actitud de muchos hombres respecto a que las mujeres ocupen cada vez más espacios en el ámbito público nos muestra cómo el poder no es una condición aplastante ni inherente a ningún grupo. En el fondo, el poder no más que el resultado, siempre contingente, de la movilización, por los actores, las fuentes de incertidumbre. El poder es una relación que se va transformando y en este caso ha sido en beneficio de las mujeres de estas comunidades.

---

<sup>208</sup> Entrevista a Doña Juana, 26 de enero de 2013.

<sup>209</sup> Entrevista a Teresa Laureano, 12 de febrero de 2013.

El tener conocimientos básicos sobre el cuidado de hortalizas o de pollos es un recurso muy útil. De esto depende en gran medida el éxito de sus proyectos. Esto se hizo claro cuando muchas de las beneficiarias no vacunaron a sus pollos por no saber cómo hacerlo y muchos murieron de diarrea amarilla: una señora perdió 70 pollos, otra 30 y así la lista continúa. El problema principal fue que no recibieron las capacitaciones a tiempo y sólo aquellas con experiencia previa criando pollos supieron qué hacer. Dentro de la serie de entrevistas que hice a las beneficiarias encontré que el sentir general de las beneficiarias es una necesidad de más atención por parte del técnico, después de la capacitación se sienten dejadas a su suerte, pues muchas de ellas no saben bien como hacerse cargo del proyecto, otras no hacen ni lo que dice en los trípticos. Este es el caso de la epidemia de diarrea amarilla en estas comunidades donde el veterinario fue a darles una plática de cómo y por qué vacunar a los pollos después de que muchos ya se habían muerto y no visitó los gallineros por lo que las condiciones específicas de las beneficiarias no fueron corregidas. Una de ellas decidió moverlos a casa de su suegra en lugar de componer su gallinero. Algunas beneficiarias comentaron que habían pasado como seis meses antes de que las convocaran a la última reunión. “Por eso se nos murieron los pollos, se vino una epidemia y no supimos que hacer”.<sup>210</sup>

El envite de todas las beneficiarias es poner en marcha los proyectos para poder obtener buenos resultados que se traducen en más apoyos y, lo más importante, en una mejor alimentación y algunos ingresos extras (si es que cuentan con excedentes). Aquellas que cuentan con el mayor número de recursos son quienes obtienen mejores resultados, mientras que las demás se encuentran con mayores dificultades.

---

<sup>210</sup> Entrevista a Gregoria Mondragón, 11 de febrero de 2013.

#### 4) RELACIONES ENTRE LA ORGANIZACIÓN Y SUS ENTORNOS

El actor principal con este tipo de poder es el técnico. Su posición dentro de la agencia lo convierte en un relevo entre ésta y la comunidad. En ella existen distintos actores con los que interactúa: el comité, las beneficiarias y el delegado, principalmente. El envite principal del técnico es conservar su trabajo y para ello tiene que asegurarse de que la implementación en las comunidades se refleje positivamente en las evaluaciones.

Los delegados son actores con los que se tiene que negociar constantemente. El delegado de la comunidad de Toxhié no se involucra activamente en el programa, es su esposa quien participa como secretaria del comité. Sólo lo contactan si se necesita algún sello o cuando es la entrega de material. Mientras que el delegado de Totolopan tiene una participación más activa, no sólo está presente en las juntas –que se realizan en la delegación– sino que se le ha propuesto que organice al grupo PESA para recibir material. En una de las reuniones estuvo participando cuando se discutió si se removía o no a la tesorera de su puesto.

El comité y las beneficiarias conviven directamente con el técnico más que con cualquier otro miembro de la agencia. Él conoce las comunidades y es la cara de la agencia frente a ellas. Un ejemplo de esto lo noté en una reunión en Totolopan donde aquellas que no obtuvieron proyecto no asistieron a la reunión. El ingeniero Pablo les recordó que el siguiente año habría más y era casi seguro que a las que no les había tocado proyecto ese año, les tocaría el siguiente. Por lo que era importante que siguieran asistiendo.

Él es el intermediario entre la agencia y las beneficiarias, él se encarga de solucionar los problemas que surgen y de resolver sus dudas sobre el funcionamiento del programa. Por otro lado, las señoras no ven diferencia entre técnicos o agencias. Para ellas todos son iguales aunque prefieren que se quede una sola persona porque así

no tienen que lidiar con gente nueva cada año. Tampoco diferencian mucho entre programas, saben de memoria qué es el PESA pero no saben distinguir cuál les dio el fogón ahorrador o la cisterna recolectora de agua.

La relación con el ingeniero Pablo es buena. En opinión de las beneficiarias les explica bien y si no entienden vuelve sobre el tema. Aunque muchas resentían que el técnico anterior se hubiera ido sin darles una explicación. Esta es una relación muy importante, él es el encargado de implementar directamente el programa con las capacitaciones. A veces va otro técnico si el área de experiencia lo requiere (el conocimiento de un ingeniero agrónomo no es el mismo que el de un médico veterinario). Es importante que esta relación funcione bien pues si el técnico no explica bien o cancela las reuniones esto afecta a las beneficiarias directamente. Por ejemplo, una cancelación es costosa para ellas ya que en ambas comunidades las casas están muy alejadas una de la otra, y pueden tardar hasta 60 minutos caminando para llegar a las juntas –los tiempos oscilan en su mayoría entre los 10 y los 45 minutos.

Un problema recurrente al que se enfrenta el técnico es que las beneficiarias no recuerdan la información que les dan y no saben qué hacer. Una beneficiaria señaló que le dieron capacitación de cómo armar el invernadero pero no de cómo utilizarlo y que con el gallinero sólo le dieron un croquis. Los problemas de epidemias y heladas del 2012 generaron un ambiente de desánimo en las beneficiarias. Pero al enfrentarse con estas dificultades, ellas mismas buscaron soluciones: una entrevistada no sabe leer, así que va acompañada de su hija a las juntas para asegurarse de entender lo que les enseñan; otra beneficiaria se ofreció a enseñarles a tejer las mallas de los gallineros en Toxhié; mientras que otra decidió darles infusiones a sus pollos para evitar que se enfermaran.

El técnico es quien debe asegurarse que las beneficiarias no vayan demasiado

lejos y se mantenga dentro los lineamientos del programa: que atiendan sus proyectos, que haya una participación activa en las capacitaciones y que no confundan los programas el día de la evaluación.

## CONCLUSIONES

En estas relaciones de intercambio los habitantes de las comunidades ocupan una posición subordinada en donde los términos son desfavorables para ellos pues nadie está realmente preocupado porque los miembros más vulnerables de las comunidades sean los que reciban los apoyos. En el plano político, el clientelismo sigue siendo el eje de articulación con el poder político. Todos los actores involucrados buscan su propio beneficio antes que el de las comunidades. En el plano económico, el precio de los recursos (productos y fuerza de trabajo) caen con respecto al precio de los bienes que complementan las subsistencias o los insumos utilizados en la producción, los cuales suben constantemente.<sup>211</sup>

Estas son las razones y las condiciones materiales que dan vida a la compleja e intrincada red de relaciones de cooperación e intercambio que anidan en las comunidades rurales. Más allá de las tipologías que se pueden elaborar (si son de corto o largo alcance, si son de carácter defensivo o estratégico, si abarcan sólo lo doméstico o se extienden a los dominios económicos o políticos, etc.) lo importante es que la incertidumbre proveniente del entorno alienta el surgimiento de normas de cooperación y coordinación en las comunidades.<sup>212</sup>

Siguiendo el análisis de este trabajo, Crozier y Friedberg mencionan que un actor no

---

<sup>211</sup> Christian Muñoz, *op. cit.*, p. 174.

<sup>212</sup> *Loc. cit.*

puede existir fuera del sistema que define la libertad y la racionalidad que puede emplear en su acción. Por esta interacción del actor y el sistema, los actores –en este caso las beneficiarias del programa– generan soluciones contingentes, que como ya se mencionó, son indeterminadas, arbitrarias y restrictivas, en tanto modo de articulación y de integración de comportamientos divergentes y contradictorios. Los constructos de la acción colectiva organizan los modos de integración que afianzan la cooperación necesaria entre actores sin suprimir sus libertades, es decir, en sus posibilidades de perseguir objetivos contradictorios. Recordemos que los actores tienen ciertas características: *a)* rara vez tienen objetivos claros o proyectos coherentes; *b)* su comportamiento es activo; *c)* es un comportamiento que siempre tiene sentido; *d)* éste presenta dos aspectos: uno ofensivo para aprovechar las oportunidades con miras a mejorar su situación y uno defensivo para mantener y ampliar su margen de libertad.<sup>213</sup>

Las comunidades y el PESA se afectan mutuamente. Por un lado el Proyecto Especial para la Seguridad Alimentaria tiene efectos sobre las estrategias económicas de los hogares, sobre la asignación de la fuerza de trabajo, el uso de la tierra, la asignación de ingresos monetarios y el abasto de alimentos, principalmente. Estas decisiones están interrelacionadas con el manejo de la incertidumbre que se produce, puede estar relacionado con los ingresos durante determinado periodo, algún fenómeno meteorológico imprevisto, los recursos con los que cuenta cada beneficiaria y los envites que surgen de las interacciones entre actores.

Las beneficiarias crean sus propias estrategias para resolver algunos de los problemas con los que se enfrentan. Son actores activos que responden a los incentivos del medio y, en este caso, de la agencia. Al tener una mayor participación en los espacios que tienen que ver con la organización de la comunidad: asambleas, comités

---

<sup>213</sup> *Ibid.*, pp. 46-48.

escolares, mayordomía, etc., las beneficiarias han adquirido experiencia de organización en proyectos productivos. La organización es un recurso indispensable para ellas y poco a poco se han dado cuenta de esto. Esta organización se ha visto reforzada por el hecho de que algunos programas solicitan específicamente mujeres, como Oportunidades y el albergue. Algunas de ellas son miembros activos en su comunidad como ya se mencionó y son éstas las que están mejor informadas no sólo del PESA sino de los distintos apoyos que existen.

La oferta de programas sociales es muy diversa, distintas instancias de los tres niveles de gobierno trabajan en Toxhié y Totolopan. La dinámica es más o menos la misma: reúnen a la gente, les dicen de que se trata el apoyo –casi siempre es la entrega de algún bien material–, dan los requisitos y si se junta el número de personas que solicitan, se les da el apoyo. Aunque PESA trabaja desde una visión más amplia, intentando involucrar activamente a las beneficiarias, termina siguiendo la misma dinámica pero con más requisitos. Los habitantes ya saben que ésta es la dinámica y las señoras que ya están organizadas tienen una ventaja para recibirlo. Por ejemplo, la presidenta del comité de Totolopan entró a un programa de la CDI junto con 26 señoras más y le dieron 5 borregas. Aquellas que carecen de estos nexos logran obtener menos apoyos. Es una especie de supermercado en equipos. Tienes que tener los requisitos listos o el apoyo se va a otro lado. Muchas veces lo único que les interesa es recibir “algo”, aunque no sepan que van a recibir.

Dentro del PESA, las personas que tienen más éxito son aquellas que cuentan con experiencia previa ya sea criando pollos o sembrando hortalizas. Cuatro ejemplos de esto son Doña Ema, quien tiene 30 años criando pollos; Doña Felisa se interesó por el proyecto porque desde hace 15 años ha tenido hortalizas; Doña Josefa cultivaba chiles, tomates, etc., en el pueblo de su esposo y Doña Reyna que ya tenía pollos desde antes

del PESA. Las cuatro tienen buenos resultados en sus proyectos y cuentan con excedentes para vender o intercambiar.

A pesar de enfrentarse con dificultades, las beneficiarias reconocen que PESA les ha traído beneficios tangibles. Los proyectos afectan positivamente en su alimentación y en su economía. Las cisternas captadoras de agua les permite tener acceso a agua que de otra manera no tendrían o no en la misma cantidad, pues usaban tambos viejos para almacenarla. Las gallinas que crían las proveen de carne y huevo, en su mayoría para autoconsumo, pero sobresalen casos de algunas beneficiarias con excedentes que pueden vender o intercambiar por otros productos con los vecinos. Doña Eulalia dice que iría aunque fuera más retirado pues le gustan mucho las cosas que aprende porque son muy útiles. Tiene 26 pollos que utiliza para autoconsumo de huevo y carne pero también los vende.<sup>214</sup> Algunas mujeres mencionaron que los gallineros previenen que los coyotes se lleven a las gallinas. Respecto al invernadero, las beneficiarias han aumentado su consumo de verduras. También reconocen que les permite tener acceso a comida mucho más limpia. Algunas otras tienen conejos que han contribuido a que tengan una mejor alimentación. El impacto económico también es notorio pues en la comunidad (ni en Toxhié ni en Totolopan) se venden verduras o carne, tienen que transportarse hasta Aculco o Acambay –para llegar a Aculco hay que tomar un taxi que pasa cada dos horas de 9 a.m. a 5 p.m. y son aproximadamente unos 40 min. de recorrido más el gasto que eso implica.

Otro aspecto positivo del programa es que las reuniones de PESA también forman un núcleo de interacción social entre las beneficiarias donde platican sus dudas, llegan a soluciones comunes y se apoyan unas a otras. Una beneficiaria comentó que “se

---

<sup>214</sup> Entrevista a Eulalia D., 3 de marzo 2013.

intercambian ideas, se dan ánimos y hasta sirve para desestresarse”.<sup>215</sup> Otra entrevistada mencionó que “le gusta trabajar con las de PESA porque, aunque los proyectos son individuales, entre ellas se dan ánimos para seguir pues a veces es muy cansado”.<sup>216</sup>

Después de responder a las preguntas planteadas al principio del este capítulo sobre las estrategias, los envites e implementación del PESA en estas dos comunidades, y de resaltar las condiciones específicas de las mujeres que participan en este programa; queda la pregunta de cómo puede mejorarse la experiencia de dos actores colectivos indispensables: la ADR y las beneficiarias. En las consideraciones finales de este trabajo se trata de dar un poco de luz en este sentido así como de discutir los principales beneficios que ha dado a las beneficiarias este programa.

---

<sup>215</sup> Entrevista a Pascuala Máximo, 18 de febrero de 2013.

<sup>216</sup> Entrevista a Lucía Peralta, 30 de enero de 2013.

## CONSIDERACIONES FINALES

En los capítulos anteriores se contestó a las preguntas de investigación: ¿cómo se da la implementación del Proyecto Especial para la Seguridad Alimentaria?, ¿cuál es el papel de las agencias de desarrollo rural dentro de la implementación?, ¿cómo se dan las interacciones de los actores colectivos en esta etapa? y ¿cuál es la experiencia de las beneficiarias en torno a la implementación y los resultados? Para esto se analizó la implementación del programa a partir de dos grandes apartados: la Agencia de Desarrollo Rural como el eslabón del que partimos para estudiar la aplicación del programa y las relaciones con cada uno de los actores con los que interactúa; y la implementación desde el punto de vista de las beneficiarias de Toxhié y Totolapan. Se analizaron los envites de sus relaciones y los efectos no deseados que sus interacciones producen.

Se hizo una representación conceptual descriptiva de la implementación enumerando y ordenando las características de los actores, los recursos presentes, las estrategias y tácticas, las reglas tanto formales como informales, la naturaleza de las comunicaciones entre los jugadores y el grado de incertidumbre. De esta manera analizamos la orientación, la eficiencia y el alcance de la política. Cada uno de los actores semiautónomos van moldeando la implementación del programa mediante las soluciones contingentes que van articulando los objetivos cada uno.

La agencia despliega una serie de estrategias que le permiten sus zonas de influencia y, por ende, conservar el flujo de dinero que viene de PESA. Los funcionarios de SAGARPA y SEDAGRO aprovechan las entregas oficiales de los

“apoyos de inversión y equipamiento en infraestructura” para ganar apoyo político (el clientelismo toma nuevas formas). Mientras que las beneficiarias también generan sus propias estrategias –algunas específicas para este proyecto y otras que se comparten con otros programas o con la obtención de recursos en general.

Asimismo se analizó cómo funciona el poder en el PESA. El poder se define mediante las relaciones entre actores y no sólo por la jerarquía que ocupa cada uno. Esto fue claro en la volatilidad del equilibrio de poder entre SAGARPA y SEDAGRO, pues depende del acomodo de la política nacional. Un ejemplo del ejercicio del poder en las comunidades es el cambio de actitud de muchos hombres respecto a que las mujeres ocupen cada vez más espacios en el ámbito público. El machismo es un problema muy arraigado en nuestra sociedad (y aún más en las comunidades rurales), sin embargo, poco a poco se ha ido transformando debido a las nuevas necesidades de estas familias.

Después de responder a las preguntas planteadas al principio de esta investigación sobre las estrategias, los envites e implementación del PESA en estas dos comunidades, queda la pregunta de cómo puede mejorarse la experiencia de dos actores colectivos indispensables: la ADR y las beneficiarias.

#### PAPEL DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL CAMPO

En este apartado se plantea cómo puede mejorarse la experiencia de dos actores colectivos indispensables: la ADR y las beneficiarias, así como un análisis de los principales aciertos de este programa. Para ello, se examina el papel de la política social en el campo y como ha cambiado a lo largo del tiempo para poder comprender qué visión tiene el Proyecto Especial para la Seguridad Alimentaria. También se analiza la diferencia entre redistribución y lucha contra la pobreza. De esta manera podemos detectar los principales aciertos y las principales fallas del PESA en términos de la

Agencia de Desarrollo Rural y sus procesos; y en términos de la comunidad y sus resultados.

Históricamente, la relación entre los campesinos –beneficiarios de la reforma agraria– y el Estado se basó en el corporativismo político-económico. Con el término del reparto agrario en 1992, la relación con el Estado cambió también. Actualmente, la agricultura campesina y su vinculación con la economía tiene un papel marginal en el contexto social y económico nacional y, en general, su importancia como modo de vida resultan inciertas.<sup>217</sup>

La política social ha tenido un papel relevante en el viraje del enfoque de las políticas públicas hacia el campo. Esta política se planteó en primera instancia como una medida compensatoria a los impactos económicos del ajuste neoliberal. Con el tiempo, se institucionalizó como una política de lucha contra la pobreza y se centró en los grupos definidos como “pobres”. En los años noventa, el gasto público en programas sociales fue adquiriendo mayor relevancia en las zonas rurales. Esto revela el énfasis que se atribuye al aspecto asistencial frente a una política de apoyo a la producción.<sup>218</sup>

Desde la introducción de los programas asistenciales (como Oportunidades/Prospera), las relaciones del gobierno con los distintos grupos de población que reciben apoyos gubernamentales han cambiado de forma significativa, lo que se refleja en los cambios de configuración del espacio público de las comunidades. Ya no son los productores –mayoritariamente hombres– los que se congregan en el espacio público para gestionar los recursos productivos de los ejidos y las comunidades,

---

<sup>217</sup> Kirsten Appendini y Marcelo De Luca, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 9.

sino que son las mujeres quienes se agrupan ante la clínica de salud local para charlas, talleres y recibir ayuda material.<sup>219</sup>

Como se analizó en el capítulo 2, las condiciones en las que el PESA llega a México coinciden con un hecho importante, la alternancia política de poder legislativo con el Partido Acción Nacional. Esto abrió una ventana de oportunidad para la introducción de un nuevo modelo de política social que se diferenciara de la del Partido Revolucionario Institucional –que mantuvo el control del poder ejecutivo por 70 años. Al ser un partido de derecha, el PAN no sólo siguió la línea neoliberal que el gobierno había adoptado desde el sexenio de Miguel de la Madrid explícitamente, sino que profundizó estos cambios.

Esto significó un cambio del corporativismo político-económico que sostenía el PRI a una “lucha contra la pobreza” (enfoque adoptado por el FMI en 1999). En este nuevo paradigma, las políticas son selectivas y focalizadas pues el objetivo principal es el combate a la pobreza, ya no la integración social y la redistribución. Este cambio coincide con el nacimiento de Agrofaser, la asociación que se forma por una necesidad de continuar en el mercado. En palabras de Zoila, “en un comunicado en 2001 se nos avisó que SEDAGRO ya no contrataría técnicos independientes y que los programas o proyectos iban a ser entregados a aquellos que estuvieran conformados. En 2002 salió una convocatoria para apoyar la conformación de despachos”.<sup>220</sup>

#### DIFERENCIA ENTRE REDISTRIBUCIÓN Y ATAQUE A LA POBREZA

Estos cambios en la política social tienen una repercusión política en términos de estrategia de desarrollo, ya que dichos conceptos (compensación, focalización, privatización) contribuyen a redefinir la actividad estatal en el ámbito del desarrollo

---

<sup>219</sup> *Ibid.* p.16.

<sup>220</sup> Entrevista febrero de 2013.

social. Los enfoques privatizadores y descentralizadores afectan la definición de las esferas de lo público y lo privado; y redistribuyen competencias de las esferas entre el Estado central y los otros actores sociales.<sup>221</sup> Esto se ve claramente con el PESA que da entrada a las asociaciones civiles por un lado, y por el otro requiere de una coordinación gubernamental de los tres niveles de gobierno más un nuevo actor: las universidades y los CECS.

La redefinición de las políticas públicas también obedece a este cambio de paradigma que redefine a la visión de desarrollo. Se pasa de una visión “estadocéntrica” –modelo social de intermediación de intereses y demandas; corporativismo, populismo; acción colectiva organizada y centralizada; predominancia de espacios institucionales y actores político-estatales– a visión “mercado-céntrica”, con cada vez mayor presencia de los mecanismos de regulación del mercado como asignador de recursos.<sup>222</sup>

Los símbolos y las características cognoscitivas, normativas que dominaban el ideario postrevolucionario de solidaridad, responsabilidad colectiva, justicia redistributiva e igualdad social, fueron sustituidos por responsabilidad personal y libertad individual.<sup>223</sup> Esto no quiere decir que los gobiernos anteriores a Miguel de la Madrid hayan actuado bajo ese ideario, ni que los gobiernos actuales sean mejores, simplemente es la raíz de donde nacen estas políticas y esto afecta directamente el rumbo que toman y la forma en que se implementan.

Las políticas de seguridad alimentaria en general han sido criticadas por tener esta visión de mercado. El Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria coincide con esta visión desde que llegó en 2003 al país. Se trata de una visión de intervención estatal selectiva y conforme a las reglas de mercado. Siendo este último el criterio para

---

<sup>221</sup> Nicolás Flano, *El fondo de solidaridad e inversión social ¿en qué estamos pensando?*, colección estudios CIEPLAN, núm. 31, p. 43.

<sup>222</sup>*Ibid.*, p. 46.

<sup>223</sup>*Ibid.*, p. 47.

la igualación de oportunidades. También hay una estructura “pluralista” de actores donde instancias estatales centrales y descentralizadas, ONG, asociaciones con fines de lucro, grupos informales, etc., toman parte. Se favorece la participación de instancias descentralizadas y organizaciones de los propios destinatarios en el diseño y ejecución de programas. Los enfoques son centrados en proyectos y en la demanda, mientras que el financiamiento puede ser estatal, internacional y privado. El gasto social se ve como una inversión eficiente en capital humano (ya no como un instrumento de regulación del conflicto distributivo) y responde a un ideario social de subsidiaridad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual, rendimiento y eficiencia.<sup>224</sup>

Para hablar de los aciertos y las fallas del proyecto en estas comunidades, podemos analizar, por un lado, a la Agencia de Desarrollo Rural y sus procesos y, por otro, a la comunidad y los resultados del programa. Recordando a Varela y Martínez, hay tres aspectos que se deberían cumplir en proyectos sobre seguridad alimentaria: el primero es que los estados dirijan sus esfuerzos a “la erradicación de la pobreza, el aumento de las capacidades productivas para el desarrollo, la inclusión social, la igualdad de las oportunidades y la construcción de una sociedad justa, lo cual se puede lograr con la participación de todos los sectores, especialmente de los más vulnerables”.<sup>225</sup> El segundo aspecto es que los gobiernos garanticen la inclusión de la mujer en sus políticas de seguridad e inocuidad alimentaria desde su planificación, implementación y evaluación. Y el tercero es que deben existir formas justas y democráticas de acceso y uso de la propiedad de la tierra.<sup>226</sup>

---

<sup>224</sup> *Ibid.*, p.49.

<sup>225</sup> Sóstenes E. Varela y Juan Carlos Martínez, *Seguridad, Calidad e Inocuidad Alimentaria para México*, Unidad Académica Multidisciplinaria Agronomía y Ciencias-UAT Cd. Victoria, p.15.

<sup>226</sup> *Loc. cit.*

## PRINCIPALES ACIERTOS

Entre las intervenciones de la SAGARPA para apoyar la agricultura familiar,<sup>227</sup> el PESA sobresale ya que logra aumentar las capacidades productivas de las beneficiarias. A diferencia de programas como Oportunidades/Prospera que refuerzan los estereotipos de género existentes reproduciendo la división del trabajo en función del género (consumo, salud y educación correspondientes al sexo femenino) y que no perciben a las mujeres adultas como agentes económicos sino como receptoras pasivas de asistencia, el PESA reconoce la labor femenina en la producción de alimentos y las alienta (aunque de manera tangencial) a asumirse como agentes económicos activos. Las mujeres son las más fortalecidas con este programa en Toxhié y en Totolopan pues se les incluye en la planificación con las matrices comunitarias y en la implementación. Esto cada vez es más frecuente, pues son las mujeres quienes tienen mayor organización dentro de la comunidad y terminan siendo las titulares de los proyectos de PESA; esto se debe en parte a que los hombres se ven obligados a salir a otras localidades en busca de trabajo.

El PESA asegura un espacio propicio para el aprendizaje donde las beneficiarias se involucran en el proceso de planificación e intervención nutricional. Permite trabajar con los actores locales tomándolos como agentes productivos en los procesos de desarrollo a través de la participación social y la opinión. Es una oportunidad para que las mujeres de estas comunidades se organicen, discutan y aprendan a producir sus propios alimentos. Aunque ante la ley hombres y mujeres tienen los mismos derechos

---

<sup>227</sup> En 2012 existían 6 programas en esta línea: Sustitución de motores marinos ecológicos, PROCAMPO, Fomento productivo al café, Atención a desastres naturales en el Sector agropecuario y pesquero, Fondo para la inducción de inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación, Producción pecuaria sustentable y ordenamiento ganadero y apícola (PROGRAN) y Reconversión productiva. Y 4 proyectos estratégicos: Programa Estratégico de apoyo a la cadena productiva de los productores de maíz y frijol (PROMAF), Modernización sustentable de la agricultura tradicional (MasAgro), Apoyo a Agricultura de Autoconsumo de Pequeños Productores hasta 3 hectáreas y el PESA.

sobre la propiedad, es frecuente que las beneficiarias vivan en propiedades de sus esposos o de sus suegros (residencia patrivirilocal) pero este programa les permite tomar el control de una parte de la economía familiar.

Las beneficiarias se asumen como las responsables directas de estos proyectos y pasan el conocimiento a otros miembros de la familia, como es el caso de los hijos. Así, lo que se les enseña en las capacitaciones no se queda en ellas sino que se comparte con más miembros de la familia.

Aunque el PESA no incide directamente en la Soberanía Alimentaria, si hace énfasis en la agricultura familiar, en la producción de alimentos para los mercados locales e impulsa prácticas sostenibles. Al hacer diagnósticos por comunidad pueden comprender los problemas alimentarios locales e incidir de manera positiva en la alimentación de las familias beneficiadas como se mencionó en el capítulo 5.

Por parte de la agencia, los técnicos son actores de vital importancia para que las beneficiarias reciban la mejor capacitación posible. Eso se logra si la agencia, como Agrofaser, se asegura que sus empleados estén capacitados, cumplan con los calendarios de actividades y no falten a las reuniones con las beneficiarias. Las evaluaciones por parte de la UTN-FAO y del CECS permiten que la agencia tenga incentivos para mantener funcionando los proyectos en las comunidades y se produce un equilibrio entre los actores ya que son dos instituciones diferentes los que evalúan a la agencia. Finalmente, el esquema de ADR como implementadora de la estrategia, da flexibilidad al proceso para negociar con otros actores como delegados y presidentes municipales, haciéndola más efectiva y eliminando trabas que de otra manera entorpecerían su funcionamiento.

## PRINCIPALES PROBLEMAS

Podemos decir que bajo los aspectos que mencionan Varela y Martínez, el PESA es un proyecto sobre seguridad alimentaria exitoso en Toxhié y Totolopan, a saber: sus esfuerzos se dirigen a la erradicación de la pobreza (al menos en la dimensión alimenticia), aumenta las capacidades productivas de las beneficiarias, incluyen a las mujeres en su planificación e implementación (no mediante la exclusión de los hombres, sino mediante el trabajo conjunto) y esto contribuye a la construcción de una sociedad más justa en estas comunidades, donde las mujeres se asumen como agentes activos y no sólo como receptoras pasivas.

Sin embargo, todo programa es perfectible y el PESA no es la excepción. La visión mercadocéntrica que está en el corazón del programa genera distorsiones como la reproducción de dinámicas de marginación y la pérdida de conocimiento local. El primer problema tiene que ver con los métodos de “reclutamiento” (*recruitment*) y participación. Por un lado, una de las condiciones para poder entrar al programa es ser propietario del terreno donde se pondrá el proyecto por lo que todo aquél que no cumpla con este requerimiento queda automáticamente excluido. En este punto hay que aclarar que no queda excluido del programa ya que puede participar en las capacitaciones pero no obtendrá proyectos como invernaderos o gallineros. La agencia no tiene incentivos en invitar o conservar a este tipo de beneficiarios pues no se refleja positivamente en sus evaluaciones.

Esta visión produce que tampoco se apoye a personas que, aunque tengan un terreno, no mantengan en buenas condiciones los proyectos. La mayoría de estas personas son las más pobres de las comunidades: sin apoyo familiar, con problemas de alcoholismo o sin un trabajo que les dé dinero para mantener los proyectos. La agencia no tiene incentivos para apoyar a estas personas porque requieren más tiempo (que es

escaso ya que cada técnico tiene a su cargo unas 10 comunidades y tampoco tiene alicientes para contratar más técnicos porque eso significa dividir el dinero asignado para sueldos entre más personas) y porque si no manejan bien sus proyectos, esto se ve reflejado de manera negativa en las evaluaciones. Este es un ejemplo claro de cómo la visión basada en el mercado afecta negativamente a las personas más marginadas de las comunidades que se quedan aún más relegadas.

El segundo problema relacionado con esta visión tiene que ver con que se alienta la dependencia ya que el discurso de desarrollo que maneja el programa hace creer a las beneficiarias que las soluciones efectivas siempre vienen de actores externos “expertos” como el técnico o el gobierno. Esto provoca que el conocimiento local sobre producción de alimentos que se ha pasado de generación en generación se pierda rápidamente. Este problema no es sólo sobre la pérdida de conocimiento valioso sino que hace que este tipo de proyectos fracasen cuando el apoyo externo cesa.<sup>228</sup>

El PESA es un programa donde interactúan muchos actores que inciden en la aplicación del programa. Uno de ellos es el delegado de SEDAGRO quien tiene la libertad de pedir más o diferentes papeles para comprobar los gastos de la agencia. En un primer momento el Grupo Operativo PESA es quien define los lineamientos generales de cómo se comprobaran los gastos, pero los delegados (quienes aprueban esta parte del proceso), a veces sienten la necesidad de pedir más facturas o pedir las en algún formato diferente. Esto entorpece los procesos y obliga a los integrantes de la agencia a pasar mucho más tiempo detrás de los escritorios del que deberían estar. Este tiempo de actividades administrativas podría ser utilizado de mejor manera en las comunidades ya que el tiempo de las capacitaciones es insuficiente. Esto se debe a que las beneficiarias tienen diferentes niveles de conocimiento y no todas aprenden al mismo

---

<sup>228</sup> Francis Alinyo y Terry Leahy, “Designing food security projects: Kapchorwa and Bukwo, Uganda” en *Development in Practice*, 22:3, 2012, p. 339.

ritmo. Si los técnicos contarán con más horas en las comunidades y menos en las tareas administrativas esto podría solucionarse.

Otro problema con SEDAGRO es el pago a los proveedores. El que tarden 90 días en pagarles hace que la agencia no pueda apoyar a los comerciantes pequeños y locales que no puede hacer frente a estos gastos de manera inmediata. Por lo que sin un pago expedito a los proveedores la agencia no puede cumplir con el objetivo del programa de apoyar a productores locales.

### RECOMENDACIONES FINALES

Si bien las recomendaciones que se dan en esta sección son para el caso particular de Totolopan y Toxhié, algunas de ellas pueden generalizarse pues no son problemas que sean ajenos a otras comunidades PESA. Al trabajar con la agencia me di cuenta que muchas de estas recomendaciones también les servirían a las otras comunidades donde trabaja Agrofaser; e incluso podrían extenderse a otras agencias de la región que experimentaban situaciones similares.

En este trabajo se ha analizado la implementación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) y se han identificado los diferentes actores que intervienen en ella, desde la FAO hasta las delegaciones locales de la SEDAGRO y los mismos miembros de las comunidades. Un actor clave en este rompecabezas es la agencia de desarrollo rural pues es, como ya se explicó, el relevo principal entre gobierno y beneficiario. Esta posición le da un margen de libertad para actuar a favor de sus propios intereses ya que tiene necesariamente una visión centrada en el mercado (mercado-centrista). Desde ella, lo más lógico, es que responda a ciertos incentivos de mercado que terminan reproduciendo dinámicas de marginación: sin incentivos para hacer que beneficiarias sin tierra se queden o para darle mayor atención a los miembros

más marginales de los grupos PESA. Para resarcir esta situación, se pueden establecer proyectos demostrativos en las comunidades para diseminar mejores prácticas que ayuden a las beneficiarias a manejar exitosamente sus proyectos. Estos proyectos demostrativos pueden ser casos de éxito de alguna beneficiaria o pueden instalarse en la escuela, el albergue o la delegación para que toda la comunidad se beneficie de ellos. Al mismo tiempo, se debe revalorizar la comida tradicional y su consumo de manera que los beneficiarios vean las capacitaciones como algo valioso aunque no tengan un terreno propio para tener un proyecto.

Para romper con las dinámicas de marginación las agencias tienen que tener incentivos para atender mejor a las beneficiarias con proyectos poco exitosos. Una forma de lograrlo sería que las evaluaciones reflejaran el porcentaje de hogares muy marginados que atiende el programa en comparación al resto de los hogares: a un mayor porcentaje de hogares marginados, una mejor calificación. Ya que el tiempo con el que cuentan los técnicos es escaso, se pueden generar dinámicas que refuercen el sentido de comunidad y apoyo entre beneficiarias. Esto con el objetivo de lograr que exista un apoyo real entre beneficiarias donde el resultado final se viera como un beneficio para toda la comunidad y no sólo como un beneficio individual.

Otro problema que proviene de la visión mercadocentrista es que se alienta la dependencia, las beneficiarias reconocen al “experto” exterior como la solución y no toman en cuenta el conocimiento local. La agencia puede promover técnicas agroecológicas y tradicionales para reducir la dependencia a los apoyos externos e incrementar las cosechas y productos de los proyectos. Para lograrlo es posible crear un banco de semillas e incorporar prácticas tradicionales en los sistemas de producción y en las capacitaciones. La agencia también puede fortalecer la participación alentando a las beneficiarias a compartir su propio conocimiento y a ayudarse entre ellas. Si la

agencia logra crear lazos de solidaridad entre las beneficiarias, los proyectos serían más exitosos y poco a poco esta dependencia se diluiría.

Dentro de los procesos del programa se localizaron dos problemas que afectan la implementación del mismo. El primero de ellos es la falta de unanimidad entre las facturas y los demás documentos que piden los delegados de la SEDAGRO, esto provoca que los técnicos tengan que pasar más tiempo en actividades administrativas que en las comunidades. Si el GOP unificará los tipos de factura y de otros documentos para todas las delegaciones de SEDAGRO, los técnicos podrían dar prioridad a sus horas en las comunidades. Lo que a su vez ayudaría a poner mayor atención en las beneficiarias más marginadas y ayudarlas a tener proyectos exitosos.

El segundo problema es el pago a los proveedores, en los términos en que ahora se hace, no se puede apoyar los proveedores locales. Por lo que se sugiere que exista una política de pago expedito –anterior al calendario de entregas oficiales– para que de esta manera su cumpla el objetivo de ayudar a los productores locales.

Si bien estas recomendaciones no son exhaustivas, buscan dar soluciones simples y prácticas para resolver algunos de los principales problemas que se encontraron en este estudio. La mayoría de las recomendaciones no busca un cambio en las reglas de operación o en los manuales, más bien apuesta por prácticas que pueden ser llevadas a cabo por la ADR. Aunque para atacar el problema de la marginación de los más pobres de las comunidades es necesario un cambio en los incentivos que tiene la agencia. Esto no sólo beneficiaría a Toxhié y a Totolopan sino que podría ser una manera de asegurar que la mayor parte de los recursos lleguen a las personas que más lo necesitan y no sólo a las comunidades asignadas.

El PESA es un programa de suma importancia dentro de la política social mexicana, pues además de insumos provee a las beneficiarias de conocimientos que

pueden pasar a las nuevas generaciones. El papel de las mujeres es muy importante en estas comunidades y que se les tome como actores activos y no como receptoras ayuda a ampliar la autonomía de las beneficiarias. Ellas logran generar soluciones y estrategias frente a los diferentes actores del programa. El PESA en estas comunidades las reconoce no sólo como suministradoras de alimentos sino como productoras, un papel clave poco reconocido en otros programas.

## EPÍLOGO

Al final de mi estancia, la comunidad de Toxhié fue elegida como una comunidad piloto para aplicar algunos cambios a la metodología, ya que el PESA fue incluido dentro del Sistema de la Cruzada Contra el Hambre (CCH). Esta estrategia fue implementada por el gobierno federal a partir de 2013, definida como una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, entidades federativas y municipio, así como de los sectores público, privado y de organismos e instituciones internacionales...<sup>229</sup> [con el objetivo de] cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema; eliminar la desnutrición infantil aguda; aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos; minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.<sup>230</sup>

Entre los cambios metodológicos se encuentran: eliminación de la Etapa Hogar Saludable; priorización de los “elementos de éxito” de PESA (individuos proactivo-productivo; participación comunitaria y gradualidad; aseguramiento del abasto de agua; y asistencia técnica y seguimiento multianual); cambio en el objetivo general del programa a aumentar la producción de alimentos de la canasta básica y fomentar el desarrollo de proyectos de ingresos; y nuevas estrategias a seguir, tales como: a)

---

<sup>229</sup>“Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”, *Diario Oficial*, martes 22 de enero de 2013, p. 2.

<sup>230</sup> *Ibid.* p. 3.

producción agropecuaria para autoconsumo (traspatio y milpa), *b*) producción agropecuaria familiar para mercado local (traspatio y parcela), *c*) generación de ingresos en Sistemas Productivos Predominantes (SPP) e innovaciones tecnológicas (invernaderos, frutales, etc.), y *d*) fondos de microahorro para fortalecimiento de los mercados locales.

En un par de entrevistas posteriores a esto, los integrantes de la agencia mencionaron que estos cambios no afectaron significativamente la implementación del programa ya que la dinámica con las comunidades sigue siendo la misma. No todas las comunidades en las que trabajan están consideradas dentro de la CCH y las que sí están no han modificado la manera de trabajo sustancialmente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis. F. (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa, 1993.
- (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México. Porrúa, 1992.
- Appendini, Kisten, García Barrios, Raúl y de la Tejera, Beatriz (coords.), *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*, México, UNAM, 2008.
- Appendini, Kisten, Torres-Mazuera, Gabriela (eds.), *¿Ruralidad sin agricultura?*, México, El Colegio de México, 2008.
- Apendinni, Kristen y De Luca, Marcelo, *Género y trabajo. Estrategias rurales en el nuevo contexto agrícola mexicano*, Roma, FAO, 2006.
- Alinyo, Francis y Leahy, Terry “Designing food security projects: Kapchorwa and Bukwo, Uganda” en *Development in Practice*, 22:3, 2012.
- Bardach, Eugene, *The implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, MIT Press, 1978.
- Barnard, Chester I., *Organization and Management: Selected Papers*, Cambridge, Harvard University Press, 1948.
- Bourges, H., Bengoa, J. y O’Donell, A. (coords.), *Historia de la nutrición en América Latina*, México, Fundación CAVENDES, INCHNSZM CESNI, 2001.
- Boltvinik, J. y Marín, A., “La canasta normativa de satisfactores esenciales de la COPLAMAR. Génesis y desarrollos recientes” en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, México, 2003.

- Bonfil, G., "Lo que la política alimentaria debe considerar" en *Cuadernos de nutrición*, vol. 12, núm. 5, México, 1999.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1990.
- Derthick, Martha, *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed*, Washington, Urban Institute, 1972.
- Diario Oficial de la Federación, *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, Nueva Ley publicada en el 7 de diciembre de 2001. Última reforma DOF 12-01-2012.
- , *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*, martes 22 de enero de 2013.
- , *Artículo 36*, Anexo XLI 30/12/2011.
- DiMaggio, Paul y Powell, Walter (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago, 1991.
- FAO, *Panorama de la seguridad Alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, Italia, FAO, 2010.
- , *Foro Alimentación, Bienestar y Desarrollo Regional*, México D.F., junio 18 de 2013.
- FAO, PESA-México y SAGARPA, *Manual Operativo de Agencias de Desarrollo Rural del PESA*, México, 2012.
- Flano, Nicolás, *El fondo de solidaridad e inversión social ¿en qué estamos pensando?*, colección estudios CIEPLAN, núm. 31.
- Gale, Thomson, "Methods, Qualitative." *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2008.
- Gross Giacuinta y Bernstein, *Implementing Organizational Innovations*, New Cork, Basic Books, 1971.

- Guber, Rosana, *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*, Argentina, Paidós, 2005.
- Hall Peter A. y Taylor, Rosemary C.R., “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Public Lecture*, Mayo 1996.
- Hammersley, Martyn y Aktinson, Paul, *Etnografía: métodos de investigación*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Immergut, Ellen M., “The Theoretical Core of the New Institutionalism” en *Politics and Society* 26 (1998), pp. 5-34.
- Lipsky, Michael, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1988.
- Majone, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 1997.
- March, James G. y Olsen, Johan P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life” en *The American Political Science Review*, (78) 1984, pp. 734-749.
- Mishan, Edward J., *Cost-benefit Analysis*, Londres, Holt Rinehart & Winston, 1971.
- Stokey, Edith y Zeckhauser, Richard, *A primer for Policy Analysis*, Norton & Company, 1978.
- Murphy, J. "Title 1 of ESEA: The Politics of Implementing Federal Educational Reform", en *Harvard Educational Review* (41)1971, pp. 35-64.
- Palacios Carnudas, Ana E., *#Yosoy132: Desarrollo y permanencia. Perspectivas desde la Zona Metropolitana*, México, COLMEX, 2013.
- Parás, Pablo y Pérez, Rafael, “Inseguridad Alimentaria en México”, *Reforma*, 29 de junio de 2008.

- Peters, Guy B., *Institutional Theory in Political Science the new institutionalism*, London, Continnum, 1999.
- PESA, *Foro de Alimentación, Bienestar y Desarrollo Regional*, México, junio 2014.
- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hope*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- Rousseau, Isabelle, *Participación democrática y las políticas públicas*, México, CEE, 2010.
- Sánchez, M. I., “Seguridad alimentaria y estrategias sociales: su contribución a la seguridad alimentaria en áreas urbanas de América Latina” en *Documentos de discusión*, núm. 23, Washington, D.C. Instituto Internacional de Investigaciones sobre políticas alimentarias, 1988.
- Sandoval, Sergio y Meléndez, María (coords.), *Cultura y seguridad alimentaria. Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, México, CIAD/Plaza y Valdés, 2008.
- Scott, J., *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, México, CIDE, 1999.
- Selznick, Philip, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Berkeley, CA University of California Press, 1957.
- Tarrés, María Luisa (coord.), *Observar, escuchar y comprender, sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, El Colegio de México/FLACSO/PORRÚA, 2001.

Torres Torres, Felipe, (coord.), *Seguridad alimentaria, seguridad nacional*, México, UNAM, 2003.

Varela, Sóstenes E. y Carlos Martínez, Juan, *Seguridad, Calidad e Inocuidad Alimentaria para México*, Unidad Académica Multidisciplinaria Agronomía y Ciencias- UAT, Tamaulipas.

Vázquez, V. A , Ortiz A. y Montes, M. , “La alimentación en México: enfoques y visión a futuro” en *Estudios Sociales*, vol. 13, núm. 25, México, CIAD, 1999.

Wildavsky, Aaron, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, London, Macmillan, 1979.

Williams Walter y Elmore Richard F. (eds.), *Social Program Implementation*, New York, John Wiley, 1976; *Federal Programs Supporting Educational Change*, Santa Monica, Rand Corporation, 1975.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

*Acerca de la Seguridad Alimentaria*, <http://www.fao.org/about/es>, consultado: 14 septiembre 2013.

*Centros Estatales de Capacitación*, <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/DesCap/Paginas/CECS.aspx>, consultado: 23 de junio de 2014.

*Censo 2010*, [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/Censo\\_Sintesis\\_ent\\_urbano\\_cpv2010.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/Censo_Sintesis_ent_urbano_cpv2010.pdf), consultado: 30 de enero 2014.

*Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>, consultado: 25 de agosto de 2012.

*ENOE*, [http://www3.inegi.org.mx/sistemas/infocnoe/Default\\_15mas.aspx?s=est&c=26227&p=](http://www3.inegi.org.mx/sistemas/infocnoe/Default_15mas.aspx?s=est&c=26227&p=), consultado: 30 de enero 2015.

FAO, *La mujer y la Seguridad Alimentaria*, <http://www.fao.org/focus/s/women/Sustins.htm>, consultado: 10 de febrero de 2015.

—————, *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, <http://www.fao.org>, consultado: 6 de noviembre de 2014.

*H. Ayuntamiento Aculco 2009-2012*, [www.edomexico.gob.mx](http://www.edomexico.gob.mx), consultado: 4 de octubre, 2014.

CONAPO, *Índice de marginación por localidad 2010*, México, 2012, [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices\\_margina/2010/documentoprincipal/Capitulo01.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/2010/documentoprincipal/Capitulo01.pdf), consultado: 28 de septiembre 2012.

Ibarra Colado, Eduardo, *Nuevo institucionalismo sociológico e instituciones educativas “empresarializadas”: procesos de institucionalización bajo una racionalidad de mercado*, [http://laisumedu.org/DESIN\\_Ibarra/nuevoinst2007/esquemasampliados/Ibarra-02.pdf](http://laisumedu.org/DESIN_Ibarra/nuevoinst2007/esquemasampliados/Ibarra-02.pdf), consultado: 18 de octubre de 2011.

*Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*, Consejo Nacional de Población, México, Fondo Población de las Naciones Unidas, 2011, <http://www.conapo.gob.mx>, consultado: 15 de febrero de 2015.

*Instituto Nacional para el federalismo y el desarrollo municipal*, <http://www.inafed.gob.mx>, consultado: 25 de septiembre de 2012.

*Microrregiones*, <http://www.Microrregiones.Gob.mx/catloc/Default.aspx?tipo=cave&campo=mun&valor=15>, consultado: 3 de octubre de 2012.

*Metodología PESA*, [http://www.utn.org.mx/docs\\_pdf/metodologia\\_PESA/5\\_ajuste\\_a\\_la\\_EI/Estrategia\\_y\\_metodologia\\_2009/Estrategia\\_y\\_metodologia\\_PESA\\_2009.pdf](http://www.utn.org.mx/docs_pdf/metodologia_PESA/5_ajuste_a_la_EI/Estrategia_y_metodologia_2009/Estrategia_y_metodologia_PESA_2009.pdf), consultado: 16 de octubre 2012.

*Prioridades del programa*, <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pesa/>, consultado: 14 septiembre 2013.

*Proyecto PESA*, [http://www.utn.org.mx/proyecto\\_pesa.html](http://www.utn.org.mx/proyecto_pesa.html), consultado: 20 de septiembre 2013.



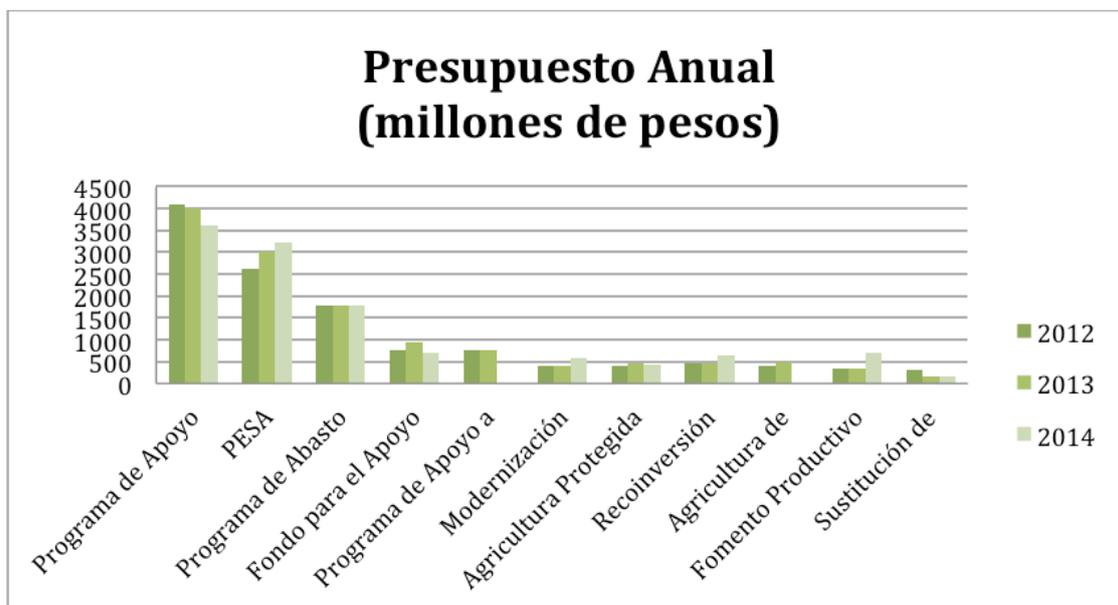
## ANEXOS

### 1.- COMPARACIÓN ENTRE PESA Y ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES DE DESARROLLO RURAL

#### POR PRESUPUESTO ANUAL (millones de pesos)

Programa	2012	2013	2014
Programa de Apoyo Alimentario	4083	3988.5	3605.4
PESA	2628	3000	3230
Programa de Abasto Rural Diconsa S.A. de C.V.	1796	1790.7	1786.88
Fondo para el Apoyo de Proyectos Productivos de Núcleos Agrarios FAPPA	772.5	947.1	700
Programa de Apoyo a la Cadena Productiva de Maíz y Frijol PROMAF	770	770	
Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional MASAGRO	400	400	582.1
Agricultura Protegida	400	450	429.9
Reco inversión Productiva	455	455	634.8
Agricultura de Autoconsumo, Apoyo a Pequeños Productores	400	500	
Fomento Productivo al Café	332.5	350	700
Sustitución de Motores Marinos Ecológicos	300	160	163.2

Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, 2013, 2014.



Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, 2013, 2014.

**PROGRAMAS SOCIALES**  
*Cobertura, Presupuesto y Beneficiarios*

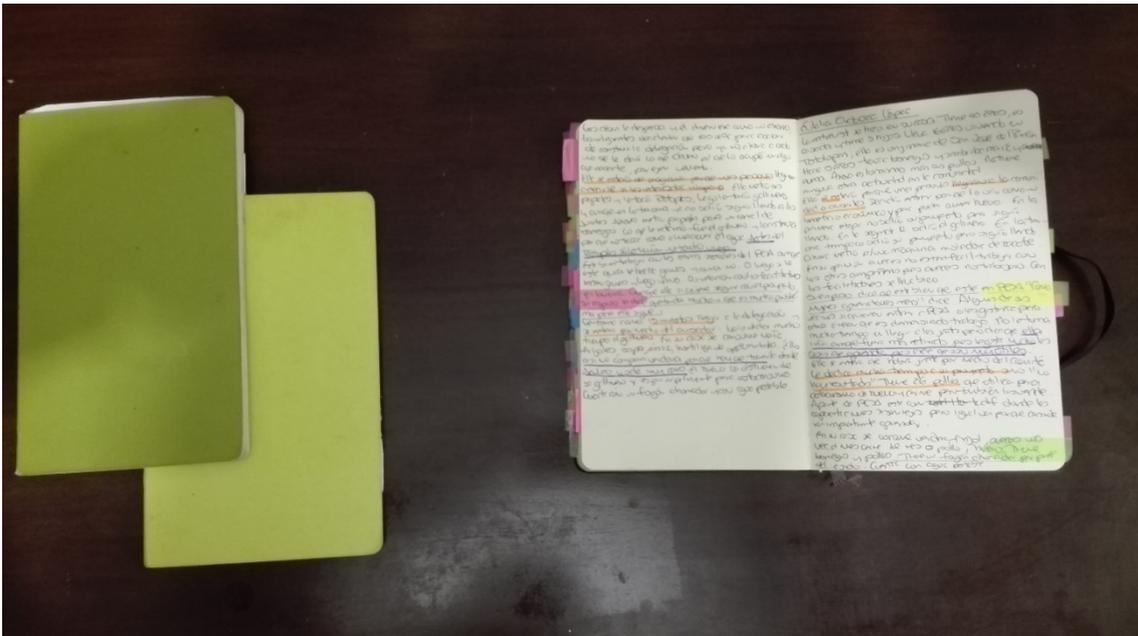
PROGRAMA	2012	2013	2014
<b>Programa de Apoyo Alimentario</b>			
Cobertura (estados)	32	32	32
Presupuesto Anual (millones de pesos)	4,083	3,988.50	3,605.40
# Beneficiarios (hogares)	673,092	933,222	943,718
<b>PESA</b>			
Cobertura (estados)	20	20	24
Presupuesto Anual (millones de pesos)	2,628	3,000	3,230
# Beneficiarios (familias)	168,491	200,000	243,000
<b>Programa de Abasto Rural Diconsa S.A. de C.V.</b>			
Cobertura (estados)	32	32	32
Presupuesto Anual (millones de pesos)	1,796	1,790.70	1,786.88
# Beneficiarios	13,439	13,933	15,683
<b>Fondo para el Apoyo de Proyectos Productivos de Núcleos Agrarios (FAPPA)</b>			
Cobertura (estados)	32	32	32
Presupuesto Anual (millones de pesos)	772.5	947.1	700
# Beneficiarios	23,742	27,579	20,195
<b>Fomento Productivo al Café</b>			
Cobertura (estados)	12	12	12
Presupuesto Anual (millones de pesos)	332.5	350	700
# Beneficiarios (productores)	153,000	116,497	134,121

Elaboración propia con datos de Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 de cada uno de los programas y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, 2013, 2014.

## 2.- DIARIOS DE CAMPO

En el cuaderno 1 escribía “en sucio”, de manera rápida, esquemática y en el momento. En las noches pasaba la información del día al cuaderno 2, en este diario escribía de manera cronológica los hechos de ese día con más detalles, pasaba “en limpio” las entrevistas y en una sección especial escribía mis observaciones personales.

Se incluyeron los nueve elementos sugeridos por Hammersley y Atkinson: espacio o lugares físicos, actores o gente implicada, actividad o acciones relacionadas entre sí que las personas realizan, objetos cosas físicas presentes, actos o acciones determinadas, acontecimientos o una serie de actividades relacionadas entre sí, tiempo o secuencias que se desarrollan en el transcurso del tiempo, fines o metas que la gente intenta cumplir y sentimientos o emociones sentidas o expresadas.



### 3.- GUÍA DE ENTREVISTAS

#### *ENTREVISTAS AGENCIA DE DESARROLLO RURAL*

##### Entrevista 1

Objetivo: Socias de la agencia

Lugar: Jilotepec, Estado de México

Fecha: Abril 2013

\*Preguntas únicamente para Zoila

\*\*Preguntas únicamente para Guadalupe

¿Cómo nace la asociación?

¿Quiénes iniciaron el proyecto?

¿Cómo llegaron las tres socias actuales?

¿Qué hacen cada una de ustedes?

¿Cómo funciona la asociación?

¿Tienen algún tipo de organigrama?

¿Cómo comienzan a trabajar el PESA?

¿En un estado qué tanto poder tienen los partidos políticos como el PRI? Cuando yo estuve en Guerrero era notable la injerencia del PRD en la selección. ¿Aquí pasa igual?

¿Qué tan politizado se vuelve el proceso?

Pasando a la historia del PESA en la agencia, ¿cómo funcionó la primera etapa en las comunidades? Yo sé que ustedes no estaban todavía con ellas, ¿cómo funcionó en Aculco?

¿Cómo se llamaba la agencia?\*

¿Luego llegó otra agencia para la segunda etapa?\*

¿Esta asociación sale también?\*

¿Ustedes cómo encontraron a las comunidades cuando llegaron? Sobre todo Toxhié y Totolopan ¿cómo estaban cuando ustedes llegaron?

¿Fue más difícil comenzar con ellos que con sus comunidades nuevas?

¿Quiénes formaron el equipo de trabajo cuando comenzaron con PESA?

¿Cómo llega Néstor?

¿Pablo y Alfonso llegaron juntos?

¿La tercera etapa es digamos la segunda que ustedes están trabajando en la comunidad?

Pero en Totolopan trabajaron una antes ¿no?\*

¿Cuándo comenzó la etapa de generación de ingresos?

¿Cómo funcionó esa etapa?

¿Cómo terminó esta etapa?

¿Cuál es la siguiente etapa?

Por ejemplo, ahora que no hay etapas, ¿el PESA va a seguir en las comunidades indefinidamente?

¿Quién decide eso? Si por ejemplo cumples tus 5 años en Toxhié ¿y no te dan dinero para esa comunidad? \*

¿Entonces a ustedes FAO o SAGARPA o SEDAGRO les dicen esta comunidad ya se graduó o ustedes deciden cuando es ese momento?\*

¿Estos lineamientos los manda la FAO del DF o de Roma?\*

Ahora PESA va a estar inscrito en la Cruzada contra el Hambre, ¿eso tuvo que ver en el cambio de metodología?

Con la Cruzada contra el Hambre, ¿el PESA no corre el peligro de politizarse? Si va con ese logo, tú llegabas diciendo que eras FAO, PESA...

Pero ahora también llegas como la Cruzada contra el Hambre que se identifica inmediatamente con el gobierno federal...

El programa, ¿Cómo funciona? (Discusión de organigrama)

¿Ellos tienen reuniones?\*

Pero, por ejemplo, Sagarpa te da unas reglas de operación de PESA, el estatal te da ¿otras reglas de operación?\*

¿Por qué varían las formas de pedirte las cosas de delegado en delegado?

¿Ustedes no entregan nada a Sagarpa?

¿Qué hace la dirección de proyectos?

¿El delegado y la dirección de proyectos trabajan juntos?

¿Ustedes cómo reeligieron a sus beneficiarios cuando llegaron a las comunidades?

¿Entonces ustedes no tuvieron que ver con esa elección?

¿No les piden algún tipo de grado de marginación para que entre la persona o puede ser cualquiera que viva en esas comunidades?

¿Ustedes cómo trabajan si hay un ejido? O sea, ¿si tienen tierra de ejido esa también entra?

¿Cómo se elige a las personas que tendrán proyecto y el tipo de éste?

¿El presupuesto que les asignan depende del número de comunidades que tengan?

¿Entonces lo máximo que te dan es lo de 30 comunidades?\*

¿De cuánto fue su presupuesto?\*

¿Cuántas delegaciones hay en el estado? \*\*

¿A esas agencias las dividieron en sur y norte? \*\*

¿En su experiencia cuál es la diferencia entre delegados?

¿Ustedes, cómo seleccionan a los proveedores que van a las ferias?

Su periodo de pago es muy largo, ¿eso afecta en la selección de los proveedores?

¿Esto hace que terminen siendo proveedores grandes?

¿Ustedes cuántos proveedores usaron este año?

¿Qué proyectos paralelos tiene PESA?

¿COUSSA y nutrición llevan dinero aparte? \*

¿Ustedes como asociación que otros proyectos tienen aparte de PESA?

¿Ustedes trabajan con asociaciones campesinas o con algún otro tipo de grupo organizado?

Finalmente, ¿cuáles serían en tu opinión las fortalezas y los límites que tiene el PESA?

Comentaron el otro día que ahora, por ejemplo, Sedagro tenía mayor poder de decisión, Sagarpa antes tenía más poder, ¿eso depende de las personas que estén ahí? \*

¿Es más fácil trabajar ahora que todo tu gobierno es del mismo partido? \*\*

¿Qué pasa ahora que el Presidente es el Estado de México y tiene sus bases políticas aquí? ¿No se ve reflejado en el programa?

## Entrevista 2

Objetivo: Coordinador y técnicos

Lugar: Jilotepec, Estado de México

Fecha: Abril de 2013

\*Preguntas únicamente para coordinador

¿Cómo funciona el programa? ¿Sabes cómo nació el programa?

¿Cómo comienzas a trabajar en el programa?

¿Qué diferencias ves en el PESA del Estado de México y en Guerrero? \*

¿Estas condiciones tienen que ver con la configuración de su gobierno estatal? \*

De los beneficiarios que ustedes tienen, noté que había gente muy marginada pero hay gente que no necesariamente está en condiciones de marginación ¿es por qué la selección se da por comunidad o por persona?

¿Y en la realidad?

¿Dentro de sus comunidades tienen más hombres o mujeres?

¿Hay comités que tengan hombres?

¿Hay alguna diferencia en cómo trabajan comités con hombres y comités con mujeres?

¿Cuáles son los criterios de selección que tienen para repartir los proyectos?

Y tú que estás en contacto con las comunidades, ¿qué estrategias has localizado que tienen para atraer recursos hacia ellos? Me acuerdo de la comunidad que se dividió ella misma en dos para que les tocaran más proyectos.

¿Hay estrategias entre agencias para mantener sus comunidades, para obtener nuevas?

¿Entre agencias hay mucha competencia?\*

¿De qué se trata el COUSSA y el programa de nutrición?

¿Cuál ha sido su experiencia con los delegados, los presidentes municipales, con el gobierno local?

¿Con las autoridades estatales?

¿Con el centro de evaluación?

¿Con Sagarpa?

¿En tu opinión cuáles son las fortalezas y las debilidades del PESA?



#### 4.- ARCHIVO FOTOGRÁFICO

Santiago Oxtoc Toxhié, Edo. de México. Febrero 2013.



Barrio de Totolopan, Edo. de México. Febrero 2013.







Toxhié, Edo. de México. Enero 2013.

Toxhié, Edo. de México. Febrero 2013.





Totolopan, Edo. de México. Febrero 2013.

Gallinero. Totolopan, Edo. de México. Febrero 2013.





Invernadero. Toxhié, Edo. de México. Febrero 2013.

Cisterna captadora de agua. Toxhié, Edo. de México. Enero 2013.



Invernadero. Totolopan, Edo. de México. Febrero 2013.



Reunión PESA, Totolopan Edo. de México. Enero 2013.



Reunión PESA-COUSSA, Municipio de Aculco, Edo. de México. Enero 2013.



Entrega de material, AGROFASER, Municipio de Aculco, Edo. de México. Marzo 2013.



Entrega de material, AGROFASER, Municipio de Aculco, Edo. de México. Marzo 2013.



Visita a comunidad con Ing. Alfonso, Municipio de Aculco, Edo. de México. Abril 2013.



Beneficiarios con material para proyectos productivos, Municipio de Aculco, Edo. de México. Abril 2013.

