

PROYECTO ESTRATÉGICO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA)

Evaluación Específica

Enero de 2009

Evaluación y Análisis de Políticas

PROGRAMA ESPECIAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA)

Evaluación Específica



Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

Lic. Juan Antonio González Hernández
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Lic. Verónica Gutiérrez Macías
Directora de Diagnóstico de Planeación y Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento



**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN**

Norman Bellino
Representante de FAO en México

Salomón Salcedo Baca
Oficial Técnico de RLC

Alfredo González Cambero
Director Técnico Nacional

Beatriz Azarcoya González¹
Consultora Nacional

Walter Belik²
Consultor Internacional

¹ Sociología Rural con Maestría en Forestería Comunitaria y Doctorado en Agroecología por la Escuela Internacional de Agricultura en Hungría. Ha tenido experiencia de trabajo en diversos países como consultora para la FAO. Su trabajo incluye consultoría en evaluación participativa y capacitación, elaboración de manuales con herramientas pedagógicas participativas, formación de facilitadores y la puesta en marcha de proyectos de manejo de recursos naturales con comunidades indígenas.

² Doctor en economía por la Universidad de Campinas y pos-doctorado en la Universidad de California en Berkeley y en el Instituto para el Estudio de las Américas de la Universidad de Londres. El Dr. Belik fue coordinador del Proyecto América Latina y Caribe sin Hambre de la FAO que tiene como componentes la sensibilización de políticos, empresarios, académicos y periodistas sobre el tema de la seguridad alimentaria; la capacitación de técnicos gubernamentales y agentes de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de proyectos de seguridad alimentaria y nutricional; y la evaluación y medición de resultados de programas contra el hambre. Actualmente, es profesor de economía agrícola y coordinador asociado del Centro de Estudios e Investigación en Alimentación de la Universidad de Campinas, Brasil.

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	21
Capítulo 1 Características del PESA.....	23
Capítulo 2 Evaluación de la Gestión del PESA	27
2.1 Identificación del problema de desarrollo que atiende el PESA	27
2.2 Contribución del PESA a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de la SAGARPA y de los gobiernos estatales y municipales	30
2.3 Consistencia interna del diseño del PESA	35
2.4 Relación del PESA con otras intervenciones que concurren en la atención a grupos vulnerables en situación de inseguridad alimentaria	37
2.4.1 <i>Programas federales complementarios</i>	37
2.4.2 <i>Programas federales duplicados</i>	41
2.4.3 <i>Programas federales contrapuestos</i>	41
2.4.4 <i>Programas estatales complementarios</i>	41
2.4.5 <i>Programas estatales duplicados</i>	42
2.5 Cobertura del PESA	43
2.6 Arreglo institucional sobre el que opera el PESA	45
2.7 Prestadores de la Asistencia Técnica que otorga el PESA (ADR).....	48
2.7.1 <i>Proceso de selección de las ADR</i>	49
2.7.2 <i>Perfil de los integrantes de las ADR</i>	49
2.7.3 <i>Equipamiento de las ADR</i>	49
2.7.4 <i>Proceso de incubación de las ADR</i>	50
2.7.5 <i>Proceso de capacitación de la UTN a las ADR</i>	51
2.7.6 <i>Funcionamiento de las ADR</i>	51
2.8 Operación del PESA.....	52
2.8.1 <i>Destino de los recursos invertidos en el PESA</i>	53
2.8.2 <i>Coordinación interinstitucional</i>	56
2.8.3 <i>Fortalecimiento de la gestión local</i>	58
2.8.4 <i>Seguimiento y evaluación</i>	58
Capítulo 3 Evaluación de los Resultados del PESA	61
3.1 Efectos sobre acceso y disponibilidad de alimentos	61
3.2 Efectos del PESA en la generación de capacidades para la identificación y generación de alternativas de solución a problemas locales.....	66
3.3 Efectos del PESA en la apropiación, escalamiento y sostenibilidad de los proyectos	70
3.4 Efectos sobre el fortalecimiento de la gestión local	75
3.5 Efectos sobre la participación social	77
3.6 Efectos sobre la coordinación interinstitucional	78
3.7 Institucionalización del PESA	80
Capítulo 4 Conclusiones y recomendaciones	85
4.1 Gestión del PESA	85
4.1.1 <i>Diseño</i>	85
4.1.2 <i>Contribución del PESA a los objetivos estratégicos superiores</i>	87

4.1.3 Arreglo institucional	88
4.1.4 Operación	91
4.2 Resultados del PESA	97
4.2.1 Efectos del PESA en la disponibilidad de y acceso a los alimentos	97
4.2.2 Efectos del PESA en la generación de capacidades en los beneficiarios para la identificación y solución de problemas	98
4.2.3 Efectos del PESA en la apropiación, escalamiento y sostenibilidad de los proyectos.....	99
4.2.4 Efectos del PESA en el fortalecimiento de la gestión local.....	100
4.2.5 Efectos del PESA en la participación social.....	100
4.2.6 Efectos del PESA en la coordinación interinstitucional.....	101
4.2.7 Institucionalización del PESA como política de seguridad alimentaria en los estados.....	102
Referencias.....	105
Anexos	109

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Matriz de alineación entre los objetivos de los Planes Municipales de Desarrollo de algunos municipios visitados y los objetivos del PESA.....	34
Cuadro 2. Matriz de relación de otras intervenciones con el PESA.....	43
Cuadro 3. Cobertura del PESA	44
Cuadro 4. Cobertura del PESA de los municipios de la Estrategia 100x100 y de los 500 municipios más marginados de México.....	45
Cuadro 5. Recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, 2008 y 2009 ..	54
Cuadro 6. Resultados en ahorros de leña, captura de agua y producción de alimentos del PESA en 2008	55
Cuadro 7. Percepción de los beneficiarios sobre los efectos del PESA en el incremento de la disponibilidad y acceso a más y mejores alimentos en estados PESA-tradicional	62
Cuadro 8. Percepción de los beneficiarios sobre los efectos del PESA en el incremento de la disponibilidad de y acceso a más y mejores alimentos en estados PESA-PEF	64
Cuadro 9. Efectos del PESA en la generación de capacidades en los beneficiarios para la identificación de su problemáticas y proponer alternativas de solución en estados PESA-PEF.....	67
Cuadro 10. Efectos del PESA en la generación de capacidades en los beneficiarios para la identificación de su problemática y proponer alternativas de solución en estados PESA-PEF.....	69
Cuadro 11. Efectos del PESA en la apropiación, escalamiento y sostenibilidad de los proyectos en estados PESA-tradicional	71
Cuadro 12. Efectos del PESA en la apropiación, escalamiento y sostenibilidad de los proyectos en estados PESA-PEF	74
Cuadro 13. Efectos del PESA en el fortalecimiento de la gestión local en estados PESA-tradicional	76
Cuadro 14. Efectos del PESA en el fortalecimiento de la gestión local en estados PESA-PEF.....	77

Cuadro 15. Efectos del PESA en la coordinación interinstitucional en estados PESA-tradicional	79
Cuadro 16. Efectos del PESA en la coordinación interinstitucional en estados PESA-PEF	80
Cuadro 17. Rubros considerados para evaluar la institucionalización del PESA en los estados visitados	81

Índice de Figuras

Figura 1. Causas directas del problema principal del PESA.....	27
Figura 2. Árbol de efectos	28
Figura 3. Efectos deseados del PESA	29
Figura 4. Objetivo principal y medios del PESA	29
Figura 5: Mapa de las localidades atendidas por el PESA	44
Figura 6. Ejercicio de los recursos en el PESA	53

Índice de Anexos

Anexo A. Anexo Metodológico	109
Anexo B. Árboles de problemas y objetivos	117
Anexo C. Matrices de Contribución del PESA a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de la SAGARPA y de los gobiernos estatales.....	121
Anexo D. Propuesta de Resumen Narrativo de Matriz de Marco Lógico	127
Anexo E. Encuesta a personal de las Agencias de Desarrollo Rural.....	129
Anexo F. Agencias de Desarrollo Rural encuestadas	145
Anexo G. Resultados de las encuestas a las ADR.....	149
Anexo H. Proyectos de servicios financieros del PESA de acuerdo a información proporcionada por las Agencias de Desarrollo Rural.....	169
Anexo I. Localidades atendidas por el PESA y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en los estados donde el PESA tiene presencia	171

Siglas

ADL	Agencia de Desarrollo Local
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEE	Centro Estatal de Evaluación
CTEE	Comité Técnico de Evaluación Estatal
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CMDRS	Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable
CONAFE	Comisión Nacional de Fomento Educativo
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAPO	Comisión Nacional de Población
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAPPA	Fondo de Apoyos a Proyectos Productivos Agrarios
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
FONAES	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad
GOE	Grupo Operativo Estatal
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
PASL	Programa de Abasto Social de Leche
PATMIR	Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
PAPMI	Programa de Atención a Productores de Menores Ingresos
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PESA	Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCAPI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena
PROMAF	Programa de Apoyo de la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SRA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UTN	Unidad Técnica Nacional

Resumen Ejecutivo

Características del PESA

El PESA es un Proyecto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) promovido con el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que tiene como objetivo desarrollar a las personas en comunidades de alta marginación, para que sean los principales actores en la búsqueda de soluciones que conlleven a la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza. Sus componentes son el Plan Comunitario para la Seguridad Alimentaria, Fortalecimiento de la Gestión Local y Coordinación Interinstitucional. En 2008 atendió a cerca de 52,220 familias de 3,730 comunidades en 641 municipios y 16 estados de la República Mexicana. El PESA no es un programa, sino una estrategia metodológica y de soporte técnico que apoya el fortalecimiento capacidades locales a través de Agencias de Desarrollo Rural (ADR). Las ADR pueden utilizar recursos de diversas fuentes para financiar sus actividades y proyectos del PESA. En el caso de SAGARPA, se recurre al Programa de Soporte para financiar las actividades de las ADR y a los Programas de Adquisición de Activos Productivos y de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria para financiar proyectos del PESA.

El PESA tiene dos modalidades de operación. Una de las modalidades es la denominada en co-ejercicio, en la cual el Gobierno Federal, por medio del Programa de Adquisición de Activos Productivos, aporta un porcentaje del financiamiento de los proyectos y, mediante el Programa Soporte, el pago de los servicios a las ADR. Por su parte, los gobiernos de los estados, donde opera el PESA, hacen también una aportación. La otra modalidad, denominada PESA-PEF, consiste en que algunos estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, principalmente, reciben asignaciones extraordinarias desde 2007 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el PESA. Para 2009, ocho estados recibieron recursos PESA-PEF por un total de 1,560 millones de pesos. En esta modalidad, los gobiernos de los estados que reciben estos recursos para el PESA desde el PEF no hacen aportación con recursos propios. A la parte de los recursos asignados por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el PESA (PESA-PEF) que han sido utilizados para financiar las actividades de las ADR y los proyectos que éstas han puesto en marcha se le ha denominado PESA-FAO³. Existe otra parte de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación a estos estados, que es ejercida directamente por sus gobiernos en programas estatales.

Las fortalezas más importantes en términos de sus resultados han sido, por un lado, incrementar la disponibilidad de y acceso a más alimentos en las zonas de alta y muy alta marginación y, por otro, tener el potencial para desarrollar capacidades en sus beneficiarios para identificar y proponer soluciones a su problemática. Adicionalmente, el PESA ha logrado consolidar una oferta de servicios profesionales de asistencia técnica en zonas donde anteriormente estos servicios no llegaban.

³ Se trata del equivalente de la modalidad en co-ejercicio, con la diferencia de que todos los recursos que se ejercen provienen del presupuesto federal.

La gestión del PESA

Problema de desarrollo que atiende el PESA

El *problema principal* que el PESA busca solucionar es la *poca disponibilidad y el bajo consumo de alimentos nutritivos de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas*. Los efectos de la intervención del PESA debieran reflejarse en el *objetivo principal* o *Propósito* del PESA que debiera ser que *los miembros de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas disponen de y consumen alimentos nutritivos suficientes*. El hecho de que el PESA centre su esfuerzo en las actividades de diseño de proyectos y en la capacitación y acompañamiento técnicos y que adolezca en las áreas de inversión se debe precisamente a que en su concepción actual se asume como una “estrategia de apoyo técnico metodológico” (FAO-UTN, 2008) y no como un programa que cuenta con presupuesto propio.

Contribución del PESA a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de la SAGARPA y de los gobiernos estatales y municipales

El objetivo general y tres de los objetivos específicos del PESA contribuyen a lograr cuatro objetivos sectoriales de la SAGARPA, que son a) Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras; b) Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares; c) Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos; y d) Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.

En el caso de los Planes Estatales de Desarrollo de los estados y municipios visitados para la evaluación, se encontró que el PESA contribuye a solucionar las temáticas relacionadas con el fomento a la buena nutrición, la seguridad alimentaria, la disminución de la pobreza y la marginación, el fortalecimiento de las capacidades de las personas en condiciones de pobreza, el incremento de la productividad en el sector rural, la asistencia técnica y capacitación para el sector rural, así como el mejoramiento de los procesos de organización productiva y comercialización de los productos del sector agropecuario y desarrollo regional y microrregional.

No se encontró que el objetivo específico del PESA “*Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA*” hiciera una contribución a ninguno de los planes y programas nacionales, estatales o municipales debido a que la consolidación de las ADR es en realidad un instrumento para alcanzar los objetivos de orden superior.

Consistencia interna del diseño del PESA

La redacción actual del objetivo general no establece el énfasis en la seguridad alimentaria, sino en el “desarrollo de las personas como actores centrales en la apropiación de su problemática y en la búsqueda de soluciones”. Si bien éste es un objetivo deseable, su adopción como objetivo general implica el riesgo de disipar los esfuerzos del PESA de la situación deseada que se busca alcanzar. Por otra parte, los objetivos actuales del PESA no guardan consistencia entre sí porque no existe lógica vertical o relación de causalidad entre sus objetivos específicos y su objetivo general.

Relación del PESA con otras intervenciones que concurren en la atención a grupos vulnerables en situación de inseguridad alimentaria

El PESA es complementario con aquellas intervenciones que atienden localidades rurales de alta o muy alta marginación y que, además de contribuir a alcanzar la seguridad alimentaria o alguno de los componentes del PESA, inciden también en otras esferas que coadyuvan al bienestar de la población que habita dichas localidades. Se trata particularmente de aquellos programas que contribuyen con recursos para financiar los proyectos del PESA ya sea con activos productivos o con insumos; de iniciativas enfocadas al cuidado y uso sustentable de los recursos naturales; de aquellas que fomentan el acceso al ahorro y crédito de la población que habita las zonas rurales marginadas; y de programas que brindan atención al estado nutricional y salud de los grupos vulnerables porque son actividades relacionadas con el uso de los alimentos y que el PESA no lleva a cabo actualmente porque escapan a su ámbito de actuación. Algunos programas de estos programas son: el Programa de Adquisición de Activos Productivos, el Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), el Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF) y el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria de SAGARPA; el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) de la Secretaría de la Reforma Agraria; el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el Programa ProÁrbol de la Comisión Nacional Forestal; el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa de Abasto Social de Leche, el Programa de Apoyo Alimentario y el Programa de Abasto Rural de SEDESOL; el Programa Maíz Solidario del gobierno del estado de Chiapas y el Programa Nutrir el Futuro de Oaxaca.

El PESA presenta duplicidad con el programa de Opciones Productivas de SEDESOL porque tiene un objetivo y población potencial similares. Además, ambos operan bajo la figura de “agencias de desarrollo” cuyo objetivo es brindar asistencia técnica a productores. El PESA es también duplicado con el Programa Estatal de Seguridad Alimentaria de Puebla y con el Programa Sustenta en Michoacán, puesto que éstos buscan los mismos objetivos y tienen la misma población potencial que el PESA.

Por otra parte, no se encontró evidencia suficiente para afirmar que exista algún programa federal cuyo objetivo y población potencial se contrapongan al PESA.

Cobertura del PESA

La cobertura del PESA en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla es del 16.12% de las localidades elegibles en estos estados; es decir, de aquéllas que están catalogadas como de alta y muy alta marginación y que tienen una población entre 100 y 2,500 habitantes. Puebla y Guerrero tienen una mayor proporción de localidades atendidas respecto a las que resultan elegibles debido, entre otras razones, a que son los estados con menor número de localidades elegibles, situación que es contraria a lo que sucede en Chiapas. El 81% de las localidades atendidas cumplen con los criterios de elegibilidad. Del 19% que no los cumple, un 72% es por tener una población menor a 100 habitantes. El 49.7% de las comunidades atendidas por el PESA se encuentran en municipios clasificados por la CDI como indígenas.

Arreglo institucional sobre el que opera el PESA

La evaluación encontró que existen diversas áreas de oportunidad para mejorar el desempeño del PESA; ello a partir del reforzamiento de las funciones de las unidades que forman la UTN y del papel que juegan los Delegados y Enlaces Regionales de ésta instancia.

En relación a las funciones que cumple la Unidad de Metodología de la UTN, se encontraron áreas de mejora sobre los productos que de ésta se derivan. Un ejemplo de ello es la diversidad de objetivos encontrada en los documentos oficiales vigentes, y la consecuente falta de homogeneidad que guardan éstos y la confusión que generan. Por otro lado, el PESA actualmente no cuenta con unos lineamientos que guíen su forma de operar, cuya elaboración es parte de las funciones de la Unidad de Metodología.

En el trabajo de campo de la evaluación, con relación a la operación de las ADR, se encontró que una de las principales áreas de mejora es el fortalecimiento y la capacitación de su personal en aspectos técnicos. En ese sentido, se requiere a su vez del fortalecimiento de las acciones que lleva a cabo la Unidad de Desarrollo Técnico.

La estrategia de creación de Grupos Operativos Estatales ha sido un acierto, ya que organiza adecuadamente a las Delegaciones de la SAGARPA y a las Secretarías de Desarrollo Agropecuario de los estados para decidir el enfoque de intervención y las prioridades que tendrá el PESA en el estado, así como resolver los posibles problemas operativos que se presenten. Sin embargo, existe la posibilidad de lograr mayor efectividad en la coordinación interinstitucional al invitar a las reuniones a delegados federales de otras dependencias como SEDESOL y SEMARNAT, o a representantes de otras secretarías estatales para que se haga una planeación conjunta que logre potenciar las complementariedades y eliminar duplicidades.

La presencia de Delegados y Enlaces Regionales ha permitido operar a la Unidad Técnica Nacional (UTN) bajo un esquema descentralizado con el cual brinda una atención puntual y contextualizada a los estados y regiones donde opera el PESA, facilitando y agilizando la toma de decisiones. La presencia de los Enlaces Regionales representa una oportunidad para apuntalar e institucionalizar la coordinación interinstitucional en los niveles operativos y locales. La experiencia exitosa de los Grupos Operativos Estatales puede utilizarse para reproducir un esquema de coordinación similar a nivel local en donde se pueden conjuntar representantes de los gobiernos municipales y de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural, jefes de los Distritos de Desarrollo Rural y

de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, directivos y técnicos de las ADR, los Enlaces Regionales de la UTN y residentes y operadores de los programas complementarios con el PESA con el fin intercambiar información, presentar avances, rendir cuentas, hacer planeación conjunta, solucionar problemas y evaluar los resultados del PESA en las regiones con un enfoque participativo.

Se constató que la función de supervisión que desempeñan los supervisores de los Centros Estatales de Evaluación (CEE) consiste básicamente en la recepción de productos contemplados en los contratos de las ADR. Para el año 2009 la UTN ha modificado su estrategia de supervisión con el fin de revisar los resultados en campo y modificar el papel de los supervisores del CEE para que se conviertan en fedatarios de que los proyectos efectivamente se encuentren operando en campo.

No obstante, debido a que el PESA no cuenta actualmente con un diseño basado en resultados en el cual se especifiquen claramente su Fin, Propósito, Componentes (o productos y servicios que entrega a su población beneficiaria) e indicadores que guarden una relación lógica con los distintos niveles objetivos y que estén orientados a la medición de resultados, actualmente el seguimiento que se hace de los proyectos se refiere a su gestión, pero no a los impactos que ha tenido sobre la población que atiende.

Prestadores de la Asistencia Técnica que otorga el PESA (ADR)

La estrategia de intervención del PESA está fundamentada en las ADR, las cuales tienen la función principal de cubrir la prestación de asistencia técnica en las zonas rurales marginadas. El PESA se diferencia de otras intervenciones que buscan promover el desarrollo de las zonas rurales con niveles altos de marginación al buscar consolidar a un equipo interdisciplinario de profesionales que tengan presencia permanente en estas zonas para darle un seguimiento puntual a la aplicación de los recursos públicos y a sus proyectos, así como contribuir al desarrollo de las capacidades técnicas y de autogestión de las comunidades.

En cuanto a su proceso de selección, se encontró que pudiesen existir sesgos porque 40% de ellas se enteraron del PESA por medio de una invitación hecha por el gobierno estatal, por la Delegación estatal de SAGARPA, por la UTN o por otra Agencia.

Respecto a las capacidades de las ADR, si bien el 80% de los coordinadores cuentan con una licenciatura y el 85% de los facilitadores de las ADR que operan en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla tienen niveles de estudio de licenciatura o superiores, en los grupos focales se evidenció que algunos de los técnicos no cuentan con las habilidades y capacidades técnico-productivas y metodológicas que requiere el PESA, como por ejemplo la detección de problemas de necesidades, la identificación de las características del entorno, y la instalación de sistemas de riego y de invernaderos, todo ello considerado como necesario para los proyectos productivos. Adicionalmente, sólo una quinta parte de los coordinadores de las ADR hablan la lengua de las regiones que atienden, lo cual puede repercutir sobre la comunicación con los beneficiarios en regiones indígenas.

En relación a su equipamiento, se constató que todas las ADR encuestadas cuentan con oficinas y equipo de cómputo y el 85% cuentan con conexión a Internet. Para las ADR de los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, el número promedio de personas por vehículo es de 3. Sin embargo, existe un 20% de ADR que cuentan con uno o ninguno

vehículo. Aquellas ADR que no cuentan con vehículos y/o oficinas en alguno de los municipios que atienden pueden verse afectadas en su desempeño al incrementarse los costos de traslado y reducir su presencia en las comunidades que atiende.

Dada la dificultad de encontrar ADR constituidas en las zonas marginadas, el PESA optó por incubar algunas de ellas con el apoyo de instituciones de educación superior u otras Agencias con el objetivo de generar capacidades y fortalecer sus conocimientos técnicos con orientación en la metodología PESA. De las ADR encuestadas, el 26.5% de ellas fueron incubadas. La principal dificultad detectada en el proceso de incubación fue la capacitación. Las mayores áreas de oportunidad se detectaron en los temas organización comunitaria, temas transversales (género, inclusión social o sustentabilidad ambiental), análisis de restricciones, cambio tecnológico, microfinanzas y en higiene, nutrición y manejo de los alimentos, ya que ninguna de las ADR encuestadas que fueron incubadas recibió capacitación. El 89% no recibió capacitación en evaluación de proyectos, desarrollo humano y motivación y técnicas de negociación. Por su parte, el 78% tampoco fue capacitada en los aspectos técnicos de los proyectos y al 56% no se les formó en administración. Lo anterior pudo haberse derivado de que no existen unos lineamientos sobre el proceso de incubación y de las capacidades que se esperaba desarrollar en las ADR. Los bajos porcentajes de ADR capacitadas en temas medulares de la metodología PESA tienen implicaciones sobre la sostenibilidad de la estrategia. Actualmente, la UTN ha preferido abandonar esta estrategia y reservarla sólo para casos en los que no exista oferta de ADR en las regiones.

La capacitación que han recibido las ADR en cuanto a la metodología PESA se ha centrado en la elaboración de productos contenidos en sus contratos, y no así en las herramientas y técnicas de la planeación participativa, que es uno de los aspectos centrales de esta metodología. De esa manera, mientras que el 79% de las ADR encuestadas recibieron capacitación en la metodología para elaborar diagnósticos o visiones regionales y comunitarias, el 59% no recibió capacitación en planeación participativa, planeación y control de proyectos, y elaboración de diagnósticos regionales y comunitarios. Por su parte, el 76% de las ADR no recibió capacitación en administración, y desarrollo y transferencia de tecnología; y más del 90% no recibieron capacitación en los siguientes temas: conceptualización de la seguridad alimentaria, funcionamiento de los programas para el desarrollo rural sustentable, evaluación económica de proyectos, técnicas de investigación y desarrollo humano y motivación.

La rotación de personal es un problema que ha aquejado a nueve de cada diez agencias teniendo como causas principales que los técnicos reciban mejores ofertas de trabajo o porque éstos consideran sus salarios como bajos. Si bien la rotación de personal es un problema que difícilmente el PESA puede solucionar en el corto y mediano plazo debido que algunas de las causas que lo originan son intrínsecas al medio en el cual opera, sí puede tomar medidas que reduzcan su incidencia o mitiguen sus efectos. Se ha visto que el problema de la alta rotación de personal está relacionado con la debilidad financiera de las ADR y con la dependencia que tienen hacia el PESA para obtener recursos para financiar sus actividades. Se encontró que el 79% de las ADR no recibieron sus pagos en las fechas acordadas, y que el 70% depende de los pagos del PESA como única fuente de ingresos, lo que les confiere vulnerabilidad.

Un problema para el funcionamiento de las ADR son las condiciones en las que se encuentran las microrregiones, en particular la falta de infraestructura productiva (carreteras y electricidad). La construcción de carreteras no es una actividad llevada cabo por el PESA, pero que sí puede tener un impacto decisivo sobre los proyectos del PESA

que están destinados a la generación de ingresos porque éstos requieren que los centros de producción estén conectados con los mercados.

Se encontró que un 85% de las ADR realizan análisis de viabilidad de los proyectos que emprenden. Si bien esta cifra es alta, se hubiese esperado que todos los proyectos del PESA contaran con este análisis de manera que se haga un uso efectivo de los recursos y se minimicen los riesgos en los proyectos emprendidos. Este hecho, aunado a las limitantes en la infraestructura productiva previamente mencionadas, compromete la sostenibilidad de los proyectos de cadena productiva y diversificación de actividades que se emprenden.

Respecto a la presencia en campo de las ADR, se encontró que un 78% tiene presencia al menos un día a la semana; sin embargo, el hecho de que un 22% tenga una presencia inferior puede afectar el desempeño de los proyectos en sus localidades.

El desempeño de las ADR, así como el seguimiento y continuidad de sus proyectos puede verse afectado si éstas no cuentan con seguridad respecto a su contratación en los ejercicios posteriores. Sin embargo, hasta diciembre de 2009, el 24% no había sido recontractada o no había entregado documentos para hacerlo.

Operación del PESA

La operación del PESA se divide en dos grupos de estados. Por un lado, están aquellos estados que operan bajo la modalidad de coejercicio y, por otro lado, están los estados que desde 2007 reciben asignaciones extraordinarias desde el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el PESA. El PESA sólo cuenta con información del ejercicio de este último grupo de estados, específicamente para lo que se ejerció vía los proyectos presentados por las ADR (PESA-FAO). Existe otra parte de los recursos asignados en el PEF a estos estados que es ejercida directamente por sus gobiernos en programas estatales o que se dedicó a proyectos de conservación de los recursos naturales, pero de la cual no se lleva un registro. La proporción de recursos que son ejercidas en programas estatales o en proyectos de conservación de los recursos naturales decreció de 2007 a 2008.

De acuerdo a la UTN, la inversión promedio por familia en 2008 en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla fue de 8,306 pesos en proyectos que fueron financiados con recursos PESA-FAO. En promedio, los municipios y localidades de estos cuatro estados recibieron 1,211,359 y 209,359 pesos, respectivamente. Por cada peso que se invirtió en proyectos en 2008, en Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla se pagó a las ADR 0.38 centavos en promedio. El estado donde más se pagó a las ADR por peso invertido en proyectos fue en Guerrero (0.52 centavos) y donde menos se pagó fue en Chiapas (0.20 centavos en promedio). En este mismo año, la mayor cantidad de proyectos del PESA que se pusieron en marcha en estos estados se concentraron en proyectos de hogar saludable (40.1%), seguidos por los de tipo pecuario (28.9%) y posteriormente los agrícolas (25.4%). Si bien también hubo proyectos acuícolas y de apoyo a actividades no agropecuarias o de transformación, éstos representaron un 0.3 y 0.5% del total, respectivamente.

La coordinación institucional en campo consiste básicamente en el financiamiento de las ADR y de los proyectos. En el caso de los programas de SAGARPA, todas las ADR han recurrido al Programa de Adquisición de Activos Productivos para la obtención de

recursos para financiar la inversión en los proyectos y al Programa de Soporte para financiar sus actividades de capacitación. Sólo un 16% de las ADR recurrieron al Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria como fuente de financiamiento de proyectos. El 73.5% de las ADR cuentan con proyectos del PESA financiados por programas distintos a la SAGARPA, principalmente por el Programa de Opciones Productivas de SEDESOL (43%), Fondos Regionales Indígenas de la CDI (33%), el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) de la Secretaría de Economía (20%), apoyos del DIF (17%), PROMUSAG, ProÁrbol y FONAES (13% cada uno), Programa de Desarrollo Local Microrregiones de SEDESOL (10%) y FAAPA (7%). Los propios miembros de la ADR fueron quienes contactaron a estas instituciones cofinanciadoras.

Existen resultados paradójicos en términos de cómo perciben las ADR la relación con sus contrapartes del arreglo institucional del PESA porque, por una parte afirman que la coordinación con ellas es buena, mientras que por otra parte señalan que complican o retrasan el funcionamiento del PESA. Así, las ADR tienen una buena coordinación con las presidencias municipales, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, el supervisor CECADER, las Secretarías de Desarrollo Agropecuario de los gobiernos estatales, la SAGARPA y la UTN. Sin embargo, el 70% de las ADR tienen retrasos o complicaciones en la liberación de recursos que adjudican a SAGARPA, SEDAGRO y CONAFOR; con SEMARNAT, por no asistir a las sesiones de trabajo; y con CDI y SRA, por tener procesos complicados y laboriosos para obtener sus apoyos.

Existen todavía áreas de oportunidad para mejorar el funcionamiento de la coordinación interinstitucional vertical, principalmente con los jefes de distrito de desarrollo rural y de los centros de apoyo al desarrollo rural, así como con las autoridades municipales. En los dos primeros casos, se encontró que por desconocimiento ha habido casos en los que rechazan proyectos como las estufas ahorradoras de leña y los tanques de ferrocemento. Por otro lado, la coordinación con las autoridades municipales se ha limitado a reuniones de cortesía y sólo en casos aislados a la colaboración con recursos para transporte de los facilitadores en campo de las ADR y protección por parte de la policía municipal.

Los resultados del PESA

Efectos percibidos de los planeas comunitarios para la seguridad alimentaria

La intervención del PESA ha logrado influenciar la disponibilidad de y el acceso a los alimentos en las familias beneficiarias cuando las ADR han sido efectivas en el desarrollo de trabajos de traspatio y milpa. Sin embargo, los proyectos de cadena o diversificación productiva no habían alcanzado estos objetivos al momento en que se realizó la evaluación. Este resultado tiene sus causas en i) que los proyectos no han madurado, ii) que la ADR no hizo un análisis de factibilidad en el que se incorporaran los aspectos de comercialización de los productos, iii) la volatilidad en los precios de los productos, iv) la presencia de intermediarios que reducen el margen de ganancia de los beneficiarios y v) que los beneficiarios no lograrán trasladar su producción a mercados más lejanos por las deficiencias en la infraestructura caminera de las localidades donde operan y por la carencia de medios de transporte de los productos.

El PESA tiene potencial para atender de manera efectiva a la pobreza más severa al mejorar la disponibilidad de y acceso físico a los alimentos por medio de proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa. Sin embargo, para que lo anterior ocurra, las ADR deben tener la capacidad para distinguir cuáles familias u hogares, dentro de las comunidades, requieren de este tipo de proyectos dada su verdadera condición de inseguridad alimentaria.

Efectos del PESA en la generación de capacidades

En términos del desarrollo de capacidades, el PESA obtuvo resultados heterogéneos. Por una parte, el PESA puede jugar un rol importante para detonar y fortalecer las capacidades de identificación y solución de los problemas de las comunidades atendidas cuando las ADR tienen una presencia constante y acompañan los procesos que el PESA promueve en las comunidades. No obstante, se encontró que en algunas comunidades la presencia y acompañamiento de las ADR no implicó el desarrollo de las capacidades de identificación y solución de problemas por parte de los beneficiarios. En otros casos, no se desarrollaron estas capacidades a pesar de la presencia de la ADR, implicando dependencia de los beneficiarios hacia ésta para la identificación y solución de problemas.

Efectos del PESA en la sostenibilidad de los proyectos productivos.

En este rubro de evaluación también existen resultados heterogéneos. Por una parte, se encontró que los beneficiarios del PESA se han apropiado de los proyectos cuando existe un efectivo acompañamiento por parte de las ADR. No obstante, también se observó apropiación de los proyectos, aun cuando no se constató que los beneficiarios percibieran cambios positivos en la disponibilidad de alimentos. Este último aspecto se fundamenta en la valoración del tiempo y recursos invertidos por parte de los beneficiarios.

Aun cuando se encontró que existe apropiación no es posible asegurar que los proyectos de cadena productiva tengan la capacidad para generar retornos y, por lo tanto, para la recuperación de la inversión. Esta situación deriva de la existencia de condiciones previas de las comunidades y su entorno que son necesarias para la sostenibilidad y que exceden el ámbito de acción de las ADR (existencia de vías de comunicación, una escala mínima de producción que cubra sus costos y capacidad de negociación de precios). Sin embargo, un aspecto que no escapa al ámbito de acción de las ADR es que antes de poner en marcha este tipo de proyectos debió haberse hecho un análisis de factibilidad que considerara estos factores. Finalmente, se observó el abandono de algunos proyectos de cadena productiva en algunas comunidades en donde se pusieron en marcha proyectos que no eran acordes a la vocación productiva local.

Se encontraron proyectos de encadenamiento productivo en ambos grupos de estados. Se observó que en algunos estados las ADR no promovieron proyectos de forma congruente al proceso de escalamiento de proyectos de autoconsumo a la generación de ingresos, lo que se debe a que el PESA comenzó a operar antes de que incorporara a su diseño la lógica de fases o a que, por política de algunos gobiernos estatales, se decidió priorizar los proyectos de cadena productiva por encima de los de hogar, traspatio y milpa.

Efectos sobre el fortalecimiento de la gestión local

La evaluación encontró que en la totalidad de comunidades visitadas el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión local de los proyectos no se ha logrado como consecuencia de un débil desarrollo de herramientas y capacidades para que las ADR contribuyan a estos efectos y al limitado desarrollo de las capacidades de organización de los beneficiarios en las comunidades. Los anteriores resultados pueden dar cuenta de relaciones de dependencia de los beneficiarios con respecto de las ADR para que funjan como intermediarios entre ellos y las instituciones que les otorgan apoyos.

Efectos del PESA en la participación social

La participación de los distintos grupos poblacionales en el PESA es diferenciada dependiendo de las áreas de intervención. La participación de las mujeres es mayor en los proyectos de hogar saludable y traspatio. Por el contrario, la participación de los hombres adultos es mayor cuando se trata de proyectos de cadenas productivas y de diversificación de actividades. La contribución del PESA al empoderamiento de las mujeres se refleja en la representación, participación y voz para sus intereses que poco a poco están empezando a tener en los procesos de toma de decisión como son las asambleas comunitarias.

La participación de los jóvenes en los proyectos del PESA ha sido limitada debido a los siguientes factores: 1) la migración arraigada en ciertas zonas como Michoacán o la Mixteca o de reciente presencia como en Chiapas; 2) la desalineación entre el tipo de proyectos en los que se concentra el PESA—proyectos de hogar, traspatio y de actividades agropecuarias—y los intereses de los jóvenes—empleo e ingresos seguros en actividades no-agrícolas; 3) la carencia de propiedades o la titularidad sobre ellas, así como de recursos para poder hacer su aportación requerida por las reglas de operación; y 4) a patrones culturales por los cuales no son integrados en los mecanismos de toma de decisiones o porque en algunas comunidades indígenas pasan directamente de la infancia a la edad adulta.

Efectos sobre la coordinación interinstitucional

La coordinación institucional no se ha consolidado de forma sistemática. En los casos en que se constató la existencia de coordinación interinstitucional se evidenció que el trabajo de la ADR como interlocutora fue muy importante. En ninguna de las comunidades visitadas se tuvo evidencia de que las ADR se inmiscuyeran en actividades de promoción partidista o que se condicionaran los beneficios del PESA al apoyo a algún partido político.

Institucionalización del PESA

El PESA ha sido un instrumento útil para poner en la agenda de desarrollo, tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales, la temática de la seguridad alimentaria. Sin embargo, existe heterogeneidad en relación con la institucionalización del PESA como política de seguridad alimentaria en los estados evaluados. En Guerrero el PESA ha sido apropiado, aunque se han realizado adaptaciones en la metodología y la estrategia original para alcanzar los objetivos de mejorar la seguridad alimentaria. En Chiapas, hay una institucionalización del PESA, aunque el gobierno del estado no considera que la

progresión por etapas diseñada en la metodología sea adecuada en todos los casos. En Michoacán se han apropiado del PESA sin cambios sustanciales en la metodología, pero no se ha integrado con el programa estatal Sustenta. Oaxaca es otro ejemplo de una institucionalización con cambios menores en relación a su forma de operar, ya que se solo se hicieron modificaciones a los tiempos y procedimientos para la entrega de los productos contenido en los contratos de las ADR con el fin de agilizar sus pagos.

Yucatán y Puebla son ejemplos de estados donde no se ha institucionalizado el PESA ya que en el primer caso el estado no aporta recursos para el PESA y en el segundo, el gobierno del estado puso en marcha el Programa Estatal de Seguridad Alimentaria (PESA), el cual operaba en las mismas regiones en donde actualmente opera el PESA. La razón para haber puesto este programa en marcha es porque el gobierno del estado no está convencido de la necesidad de elaborar diagnósticos participativos, considerando que ellos ya tienen un diagnóstico sobre las condiciones de inseguridad alimentaria de las regiones del estado y de que la asistencia técnica sea provista por entidades privadas porque una de las prioridades del estado es la creación de un Sistema Estatal de Extensionismo.

Principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación

Considerando que el PESA es un herramienta valiosa por sus resultados positivos en términos del incremento en la disponibilidad de y acceso a más alimentos para sus beneficiarios, que tiene el potencial para desarrollar capacidades en sus beneficiarios para identificar su problemática y proponer soluciones, así como que ha logrado consolidar una oferta de servicios profesionales de asistencia técnica en zonas marginadas donde anteriormente estos servicios no llegaban, se proponen las siguientes recomendaciones con la finalidad de que se mejore su gestión y alcance mejores resultados.

Las causas de que el PESA haya obtenido resultados heterogéneos en el desarrollo de las capacidades para la identificación de problemas y sus soluciones, así como las de autogestión de proyectos se deben a que:

- a) El PESA no cuenta actualmente con un diseño consistente con la problemática que busca solucionar y que guarde una relación lógica entre sus distintos niveles de objetivos. El diseño del PESA tampoco está orientado a la consecución de resultados, por lo que no cuenta con indicadores de desempeño que estén ligados a los distintos niveles de objetivos y que den cuenta de los efectos que tiene en su población objetivo.
- b) Los incentivos de las ADR se encuentran actualmente ligados al número de localidades que atienden *independientemente* del éxito o fracaso de sus proyectos.
- c) Algunas ADR cuentan con un desarrollo modesto de capacidades, herramientas y técnicas respecto a temas centrales de la operación del PESA, como la conceptualización de la seguridad alimentaria, metodologías para la planeación y organización comunitaria, evaluación económica de proyectos y los aspectos técnico-productivos de los mismos.

- d) Algunas ADR no cuentan con un equipamiento apropiado para tener una presencia continua en las comunidades que atienden.
- e) El modesto desarrollo de las capacidades de las ADR y las limitaciones que algunas presentan en términos de su equipamiento obedecen a que:
 - En su proceso de contratación no se requiere que cuenten con un mínimo de capacidades y equipamiento para cumplir adecuadamente con su encargo; y
 - La capacitación impartida por la UTN y las incubadoras se ha sesgado hacia la elaboración de los productos que tienen que entregar como contrapartida a sus contratos.
- f) Las ADR presentan con alta rotación en su personal, derivado, entre otras cosas, de retrasos en sus pagos e incertidumbre en su recontractación.

Por lo anterior, se recomienda:

- Diseñar el PESA para que guarde correspondencia con el problema focal que busca solucionar, el cual tiene que ver con la poca disponibilidad y el bajo consumo de alimentos nutritivos por parte de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas. Puesto que este problema tiene como causas inmediatas i) la baja producción de alimentos que se da en esas zonas, ii) la baja capacidad para la compra de alimentos suficientes y iii) los malos hábitos alimenticios, sus Componentes (productos y servicios que entrega a su población beneficiaria) deberán estar enfocados a solucionar el problema central. Por lo tanto, se recomienda que en el diseño del PESA se considere como Propósito el siguiente:

“Los miembros de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas disponen de y consumen alimentos nutritivos suficientes”

Se recomienda también que, para el logro del Propósito, se adopten como Componentes los siguientes:

- a. Hogares que habitan en zonas rurales marginadas con proyectos sustentables de hogar saludable, traspatio y milpa desarrollados.
- b. Hogares que habitan en zonas rurales marginadas con proyectos sustentables de cadena productiva y diversificación de actividades desarrollados.
- c. Miembros de los hogares que habitan en zonas rurales marginadas capacitados para la presentación y el manejo sostenible de proyectos.
- d. Miembros de los hogares en zonas marginadas organizados para la producción y comercialización de sus productos.

- Plantear el diseño y la ejecución del PESA con un carácter inductivo y enfocado a resultados; es decir, que su horizonte de intervención sea temporal y finito. Esto significa que para medir su avance en la consecución de resultados, el PESA deberá construir indicadores de desempeño, definir metas y plazos para alcanzarlas, así como levantar una línea de base con el fin de medir los resultados en el tiempo hacia el logro de los objetivos. Los indicadores de desempeño deberán desarrollarse para evaluar sus efectos y entregables, tanto de carácter tangible como intangible.
- Como parte del diseño, también se recomienda incorporar al PESA el carácter de sustentabilidad ambiental, de manera que la producción de alimentos, inducida a través de los diferentes proyectos, productivos y de traspatio, sean manejados de una manera amigable con el medio ambiente, implicando así la sostenibilidad del acceso a y la disposición de alimentos por parte de la población beneficiaria.
- Reubicar al objetivo específico que se refiere a la consolidación de las ADR como una Actividad, ya que no constituye un producto o servicio que el PESA entregue directamente a sus beneficiarios, sino un medio para alcanzarlos.
- Replantear la estrategia de seguimiento y evaluación a partir del rediseño del PESA para que se enfoque a medir los resultados que tiene sobre su población objetivo. Para ello deberán construirse indicadores que guarden correspondencia con los distintos niveles de objetivos y levantarles una línea de base con el fin de darles seguimiento en el tiempo.
- Actualizar el Manual de Operación del PESA y sus diferentes guías para que sean congruentes entre sí y en relación al nuevo diseño del PESA, y a su estrategia de intervención.
- Asegurar que la contratación de las ADR considere un mínimo de condiciones que garanticen un buen desempeño en campo como:
 - a. Capacidades de los integrantes: técnico-productivas, metodológicas, y dominio de lenguas indígenas.
 - b. Equipamiento: vehículos y oficinas en las regiones donde operan.
- Modificar el esquema de incentivos de las Agencias mediante la introducción en su Manual de Operación de un criterio para certificar a las localidades PESA en función de la adquisición de las capacidades de los beneficiarios, y vincular dichos resultados a gratificaciones a las Agencias, como pueden ser la continuidad del contrato, el crecimiento de su área de influencia y bonos por el logro de objetivos.
- Introducir criterios de éxito en las relaciones contractuales de las ADR, vinculando la asignación de recursos PESA a dos metas:
 - a. El incremento del porcentaje de proyectos aprobados respecto del total de proyectos solicitados, y

- b. El incremento del porcentaje de proyectos aprobados que tienen éxito (beneficio económico generado por el proyecto, sostenibilidad del proyecto y escalamiento en las capacidades de los beneficiarios) respecto del total de proyectos aprobados. Esta recomendación, aunada a la anterior, permitiría modificar los incentivos aparentemente encontrados en las ADR.
- Certificar a las localidades PESA en función de la adquisición de las capacidades de los beneficiarios, y vincular dichos resultados a bonos, continuidad del contrato y el crecimiento del área de influencia de las ADR que logren este objetivo.
 - Implantar un mecanismo de certificación de las capacidades de los técnicos de las ADR a partir de la definición de un perfil del técnico en campo que considere un mínimo de conocimientos técnico-productivos, metodológicos y de lenguas indígenas, cuando sea necesario, así como de habilidades y destrezas necesarias para manejar de manera efectiva la implementación del PESA en las comunidades. Esta certificación puede realizarse por diferentes métodos: aplicación de exámenes, prácticas al finalizar los periodos de capacitación y periodos de prueba antes de ser integrados definitivamente al equipo de las ADR.
 - Enfocar la estrategia de capacitación de la UTN hacia la generación de las capacidades necesarias en los técnicos para la operación de las áreas sustantivas del PESA en campo. Dada la variedad de temas que pueden requerir los técnicos, considerando los distintos contextos en los que operan, se sugiere adoptar una estrategia de capacitación a distancia para que los técnicos cuenten con una oferta suficiente de acuerdo a sus necesidades. La modalidad a distancia permite llegar a una audiencia más numerosa, tanto geográfica como en cuanto al número de participantes, así como con un menor costo con relación a la capacitación presencial.
 - Replantear y reforzar la estrategia de capacitación de las Unidades de Capacitación y Desarrollo Tecnológico para asegurar que las capacidades sean generadas en todos los miembros de las ADR y en todos los ámbitos de las competencias relacionadas con la seguridad alimentaria. Esto puede hacerse mediante una modalidad de capacitación a distancia con el fin de evitar incurrir en costos de traslado para la capacitación y poder satisfacer la demanda de capacitación de los técnicos de acuerdo a sus necesidades.
 - Asegurar que la capacitación que recibe el personal de las ADR y, particularmente, los técnicos de campo, incluya técnicas y herramientas para la organización comunitaria, administración, finanzas y técnicas de evaluación de proyectos. Con esto se espera desarrollar y fortalecer las capacidades de la ADR.
 - Incorporar como un indicador de desempeño el tiempo efectivo que dedican los técnicos de las ADR en cada una de las localidades mediante la corroboración, con los beneficiarios, como parte del proceso de supervisión que realizan los Centros Estatales de Evaluación para verificar que éstas tengan presencia de al menos un tiempo mínimo en las comunidades, acorde a los resultados buscados.
 - Implementar un sistema de financiamiento para las ADR que hayan sido recientemente constituidas e integradas al PESA, para que puedan adquirir el equipo necesario para cumplir con sus actividades en campo.

- Crear un respaldo de los expedientes de los proyectos en línea al cual tenga la UTN para que en el caso de que se sustituya a un técnico o ADR de una localidad, el técnico o ADR entrante tenga a su disposición la información de los proyectos de cada localidad y pueda retomarlos fácil y rápidamente.
- Brindar un módulo de capacitación a las ADR sobre administración con el fin de que puedan prorratear sus gastos para que no reduzcan su presencia en campo si hubiese retrasos en sus pagos.
- Asegurar que los técnicos que atienden comunidades indígenas hablen su lengua.
- Asegurar, al momento de contratar a las ADR, que los miembros del equipo técnico cuenten con conocimientos de técnicas y herramientas y/o experiencia en planeación participativa. De preferencia, dentro de los miembros del equipo se debe contar con la presencia de algún profesional en sociología, antropología o algún científico social a fin de que se cuente con conocimientos en esta área.
- Orientar y fortalecer la capacitación que brinda la UTN a las ADR en las técnicas y herramientas para la planeación participativa (calendario estacional, estrategias de vida, transecto, reloj de rutina diario, mapa de sueños, matrices de ingresos y egresos, entre otras) hacia los técnicos que trabajan en las comunidades con el fin de que efectivamente realicen este tipo de dinámicas con los beneficiarios para que sean capaces de identificar su problemática y de proponer soluciones.
- Enfatizar en los talleres de planeación con los beneficiarios las instituciones y la forma en que éstas inciden en el desarrollo de sus comunidades con el fin de que conozcan ante quién gestionar apoyos para sus proyectos.
- Presentar a los beneficiarios la oferta institucional de apoyos con el fin de que conozcan quiénes son los actores involucrados en el proceso, así como los requisitos y tiempos para acceder a ellos.
- Incluir en el perfil del técnico de campo, además de las capacidades técnico-productivas, capacidades y habilidades para la planeación participativa con el fin de que se conviertan en factores multiplicadores (extensionistas) de estas capacidades y habilidades en los beneficiarios.
- Fortalecer la capacidad de los técnicos en campo mediante la capacitación para la elaboración, evaluación económica y presentación de proyectos con el fin de que sean capaces de transmitir esta habilidad a sus beneficiarios.
- Aprovechar el Internet para que la UTN publique, de forma oportuna, los requerimientos de productos hacia las ADR, y éstas puedan aprovechar la plataforma para su entrega de manera más rápida, liberando el tiempo y recursos humanos que puedan ser aprovechados en actividades de trabajo de campo en las comunidades por parte de la ADR y a la supervisión de los proyectos en campo por parte de los CEE.

- Establecer un sistema electrónico para la entrega y revisión de los productos comprometidos en los contratos de las ADR para que los diversos actores que tienen que validarlos puedan tener acceso a ellos simultáneamente, con el fin de ahorrar tiempo de revisión y agilizar los procesos de pago y recontractación de las ADR.

Con respecto al efecto de incrementar la disponibilidad de y acceso a más alimentos por parte de sus beneficiarios, el PESA alcanzó resultados heterogéneos. Estos resultados obedecen a la naturaleza de los proyectos y a aspectos relacionados con su operación. Respecto a la naturaleza de los proyectos, se encontró que el PESA es efectivo cuando entrega a sus beneficiarios proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa porque solucionan inmediatamente el problema de la poca disponibilidad de alimentos en las zonas marginadas y la falta de acceso a los alimentos de las familias más pobres. En el caso de los proyectos de generación de ingresos no se puede afirmar que todavía lo hayan hecho porque existen factores que inciden en su éxito y que escapan al ámbito de actuación del PESA tales como la carencia de infraestructura productiva y el asilamiento geográfico de las comunidades.

Existen aspectos relacionados con la operación que inciden en que sus proyectos contribuyan a incrementar la disponibilidad de y el acceso a más alimentos por parte de sus beneficiarios. Por una parte, la identificación de la población potencial del PESA actualmente se basa en un criterio puramente geográfico, por lo que hogares que no se encuentren en condiciones de inseguridad alimentaria pueden recibir sus beneficios, y vice versa. Por otra parte, algunas ADR han puesto en marcha proyectos destinados a la comercialización sin haber realizado análisis de factibilidad que contemplaran elementos como la distancia a la cual se encuentran los mercados donde pueden comercializar los productos y la disponibilidad de caminos rurales y de medios para transportarlos y la solidez en la organización de los beneficiarios para hacer frente a la presencia de intermediarios. Adicionalmente, por política de algunos estados, se ha priorizado la puesta en marcha de proyectos destinados a la generación de ingresos, antes que de los proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa que, como se ha señalado, reducen de forma directa la situación de inseguridad alimentaria de las familias más vulnerables. Por lo anterior, se recomienda:

- Definir un criterio para cuantificar a la población potencial que padece el problema identificado, que es la poca disponibilidad y el bajo consumo de alimentos nutritivos de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas.
- Una vez definida y cuantificada la población objetivo, establecer una estrategia de atención que permita establecer metas de población objetivo; es decir, aquélla que se pretende atender durante un periodo de tiempo dado y considerando la cantidad de recursos disponible.
- Establecer un mecanismo de focalización que, además de basarse en criterios geográficos, sea capaz de identificar a los hogares al interior de las comunidades cuya necesidad más apremiante sea efectivamente incrementar la disponibilidad de y el acceso a los alimentos, con el fin de maximizar la efectividad de los

recursos públicos que se invierten en el PESA y evitar la captura de éstos por parte de grupos que no presenten condiciones de inseguridad alimentaria.

- Establecer un criterio de elegibilidad que permita discernir aquellas localidades que tienen el potencial de detonar procesos productivos sostenibles, ya sea de traspatio o para la comercialización, y que sean factibles de ser atendidas por el PESA. Aquéllas que no tengan este potencial pueden ser atendidas por el Programa de Apoyo Alimentario o algún otro programa de asistencia.
- Comenzar la atención a las familias con proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa, con base en un criterio de focalización a nivel de hogar para atender a aquellas familias que efectivamente presenten condiciones de seguridad alimentaria.
- Proseguir la atención para establecer proyectos destinados a la generación de ingresos sólo cuando se cuente con los respectivos estudios de viabilidad que indiquen la factibilidad de los proyectos para generar retornos positivos, lo cual implica que se tengan identificados los mercados para la comercialización y los beneficiarios estén organizados para poder negociar el precio de sus productos.
- Sensibilizar a los gobiernos de los estados donde opera el PESA de que se trata, ante todo, de una iniciativa que busca promover la seguridad alimentaria de las personas que efectivamente la padecen, más que de un programa de desarrollo rural que promueva proyectos productivos, de manera que lleve a cabo un proceso progresivo del PESA, estableciendo inicialmente proyectos de hogar saludable, milpa y traspatio cuya efectividad ha sido probada para aumentar la disponibilidad de y acceso a los alimentos de las familias que realmente padecen el problema de inseguridad alimentaria.
- Realizar análisis de viabilidad técnica, financiera y sustentabilidad que muestren la capacidad de los proyectos productivos para generar ingresos a sus beneficiarios antes de autorizarlos, ello con el fin de maximizar la efectividad de los recursos públicos utilizados para financiarlos.
- Cerciorarse de que el trazado de las microrregiones y la elaboración de las estrategias de intervención que realizan las ADR efectivamente incluyan a los centros donde se comercializará la producción de las comunidades donde opera el PESA para los casos en que se vayan a emprender proyectos de cadena productiva o diversificación de actividades.
- Aprovechar el fortalecimiento de la gestión local que se concretó en el fomento de organizaciones de productores para enfrentar los problemas de comercialización y los bajos niveles de precios que se evidenciaron en las comunidades visitadas. Para estos efectos, el trabajo de las ADR permite fortalecer los procesos organizativos, pero su trabajo debe trascender hacia la asesoría en temas de comercialización.
- Aprovechar las organizaciones que se han formado para la producción con el fin de formalizarlas y constituir las en empresas del sector social.

La coordinación interinstitucional horizontal en el PESA se ha limitado a la concurrencia de recursos y ha sido dejada a las ADR. Sin embargo, existen actividades que llevan a cabo programas tanto de la misma SAGARPA como de otros sectores que confluyen en la misma población potencial y cuyos beneficios podrían ser aprovechados en forma complementaria para potenciar los resultados del PESA. Algunas de estas actividades son el cuidado y uso sustentable de los recursos naturales; el fomento al acceso al ahorro y crédito de la población que habita las zonas rurales marginadas; la rehabilitación de caminos rurales para que las ADR puedan atender a las localidades sin interrupciones temporales y que los beneficiarios puedan sacar sus productos para comercializarlos en los centros de confluencia; y aquellos programas que brindan atención al estado nutricional y salud de los grupos vulnerables. En el caso de estos últimos, se trata de los programas que promueven el buen uso de los alimentos, que es una dimensión de la seguridad alimentaria no atendida por el PESA puesto que escapa al ámbito de actuación de SAGARPA. De tal forma, se recomienda:

- Invitar a las sesiones de los Grupos Operativos Estatales a los responsables en los estados de planeación y de los programas que resultan complementarios con el PESA con el fin de que conozcan al PESA y su mecánica de operación y se establezcan procesos de planeación conjunta de forma que se puedan aprovechar las complementariedades para:
 - Vincular al PESA con el cuidado y uso sustentable de los recursos naturales mediante proyectos apoyados con el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales en la Producción Primaria y ProÁrbol de la CONAFOR.
 - La formalización de los grupos de ahorro con el apoyo del PATMIR.
 - Establecer en la agenda de la SCT la necesidad de mejorar y aumentar la cobertura de los caminos rurales en las zonas atendidas por el PESA.
 - Complementar los apoyos del PESA con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para dar un seguimiento puntual al estado nutricional de los grupos vulnerables al interior de los hogares y para que los beneficiarios del PESA reciban pláticas sobre el buen uso de los alimentos (educación nutricional).
 - Utilizar al Programa de Abasto Social de Leche de LICONSA con el fin de que los grupos vulnerables al interior de los hogares beneficiarios del PESA complementen su alimentación con el acceso a leche fortificada.
 - Aprovechar a las tiendas DICONSA para que se asegure el abasto de alimentos y productos para el cuidado de la salud que no son producidos en las localidades que atiende el PESA. Adicionalmente, puede utilizarse su red de distribución para comercializar la producción derivada del PESA.

La coordinación interinstitucional con los municipios se ha limitado, en los casos en que ha existido, al préstamo de oficinas, apoyo para el traslado de los técnicos y a la protección de los técnicos. Asimismo, se han suscitado algunos problemas con los operadores de SAGARPA en campo—jefes de Distritos de Desarrollo Rural y de Centros

de Apoyo al Desarrollo Rural—porque desconocen que proyectos como las estufas ahorradoras de leña y los tanques de ferrocemento constituyen tipos de apoyo del PESA. Sin embargo, la existencia de Enlaces Regionales de la UTN abre posibilidades para poder apuntalar e institucionalizar la coordinación interinstitucional en los niveles operativos y locales. De tal forma, algunas recomendaciones para mejorar este tipo de coordinación son:

- Replicar la experiencia exitosa de los Grupos Operativos a nivel operativo y local mediante el establecimiento de reuniones periódicas de los Enlaces Regionales de la UTN, representantes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y de los gobiernos municipales, jefes de Distritos de Desarrollo Rural y de Centros de Apoyo al Desarrollo, directivos y técnicos de las ADR y residentes y operadores de los programas complementarios con el PESA con el fin de intercambiar información, presentar avances, rendir cuentas, hacer planeación conjunta, solucionar problemas y evaluar los resultados del PESA en las regiones con un enfoque participativo.
- Impulsar la planeación participativa de la intervención del PESA desde los municipios con la intención de que:
 - Las prioridades establecidas en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable se reflejen en los distintos instrumentos y niveles de planeación.
- Requerir en los Grupos Operativos Estatales que las ADR y los asesores municipales del Programa Soporte se vinculen con el fin de que en el proceso de planeación municipal se incluya y atienda el tema de la seguridad alimentaria de la población municipal más vulnerable.
- Impulsar la planeación participativa de la intervención del PESA desde el nivel local con la intención de que las prioridades establecidas en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable se reflejen en los distintos niveles de planeación (municipal y estatal).
- A partir de la incorporación de la temática de la seguridad alimentaria a la planeación municipal, incentivar la corresponsabilidad de los municipios mediante la asignación de recursos del Ramo 33 a los proyectos del PESA.
- Informar a las autoridades estatales y operadores de SAGARPA en campo —jefes de Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural—acerca de los proyectos que impulsa el PESA y sobre el impacto que tienen los proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa en la seguridad alimentaria y, especialmente, en la población que tiene una condición más severa de pobreza, de manera que no los descarten al momento de recibir las solicitudes en ventanilla.

La participación de los distintos grupos poblacionales en el PESA es diferenciada. Por una parte, la participación de las mujeres es mayor en los proyectos de hogar saludable y traspatio y la participación de los hombres adultos es mayor cuando se trata de proyectos de cadenas productivas y de diversificación de actividades. Por otra parte, la participación de los jóvenes en los proyectos del PESA ha sido limitada debido a la migración; la desalineación entre el tipo de proyectos en los que se concentra el PESA—proyectos de

hogar, traspasos y de actividades agropecuarias—y los intereses de los jóvenes—empleo e ingresos seguros en actividades no-agrícolas; la carencia de propiedades o la titularidad sobre ellas, así como de recursos para poder hacer su aportación requerida por las reglas de operación; y a patrones culturales por los cuales no son integrados en los mecanismos de toma de decisiones.

Cabe mencionar que hasta ahora el PESA se ha centrado en la atención de productores pecuarios y agrícolas y poco en los pesqueros y acuícolas. Del total de proyectos apoyados, 40.1% han sido de hogar saludable, seguidos por los pecuarios (28.9%) y los agrícolas (25.4%). Los proyectos acuícolas representaron un 0.3% y los de actividades no agropecuarias o de transformación 0.5%.

Para fomentar mayor inclusión en el PESA, se recomienda:

- Requerir la presencia de mujeres en los proyectos productivos con el fin de que gradualmente se incremente su participación en la generación de ingresos familiares favoreciendo su empoderamiento desde el hogar hasta la comunidad.
- Favorecer la constitución de empresas sociales mediante la incubación de empresas de jóvenes emprendedores con el fin de atraer su participación en los proyectos del PESA y que se conviertan en detonadores de la actividad productiva en sus comunidades, así como de ingresos y fuentes de empleos para ellos. Además de ello, las empresas de jóvenes tienen el efecto de retener población joven en estas comunidades.
- Fortalecer la expansión del PESA hacia los subsectores de pesca y acuicultura, garantizando la seguridad alimentaria y el desarrollo de capacidades de sus productores, ampliando de esta forma la atención del PESA a todo el sector agropecuario y pesquero en zonas marginadas.

No obstante que se ha encontrado que el PESA constituye un instrumento útil para poner en la agenda de desarrollo, tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales, la temática de la seguridad alimentaria, algunos estados no han institucionalizado al PESA como una política de seguridad alimentaria debido a que no están de acuerdo con algunos aspectos de su estrategia de intervención. En particular, algunos estados no están de acuerdo en que las ADR sean empresas privadas ya que desean tener un mayor control sobre su actuación y contratar a los técnicos directamente como extensionistas. En este sentido, se recomienda:

- Flexibilizar la figura de instrumentación del PESA (ADR) de manera que se adapte a las prioridades y estrategias de los gobiernos estatales donde opera el PESA. Esto implica que si un estado considera que puede atender de mejor manera a su población beneficiaria directamente, mediante extensionistas o técnicos comunitarios, se evalúe la pertinencia de hacerlo de esa forma.

Introducción

El presente es un informe de los resultados obtenidos en la evaluación rápida del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA). El PESA es un Proyecto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) promovido con el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El PESA en México comenzó a operar a partir del año 2002 en una fase piloto. Para 2005 empezó su expansión hasta llegar a cubrir actualmente a 16 estados de la República Mexicana. Esta evaluación tomó como muestra seis de ellos: Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Yucatán⁴, y abarca la operación del PESA desde 2002 a la fecha.

La evaluación del PESA se realizó con base en la solicitud expresada por la SAGARPA al Proyecto de Análisis y Evaluación de Políticas de la FAO⁵, quien estuvo a cargo del diseño metodológico, la conducción de la evaluación y la redacción del presente informe. Los principales elementos de la solicitud efectuada por la SAGARPA se plasmaron en el objetivo general de la evaluación que es “Aportar elementos de decisión para la asignación de los recursos y la operación del PESA, con una orientación de eficacia y eficiencia, para mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a la reducción de la pobreza”.

El eje conductor del análisis, a partir de la evaluación, se concentra en capturar la percepción y satisfacción de los beneficiarios con respecto de los proyectos del PESA en sus distintas áreas de intervención —hogar saludable, traspatio, milpa, cadena productiva y diversificación de actividades. Ello responde a que el enfoque de evaluación no es de resultados o de impactos, trabajo que hubiese requerido de una mayor movilización de recursos, tanto presupuestales como de recursos humanos y tiempo.

La información obtenida para la evaluación se agrupa en dos ámbitos:

1. Evaluación de la gestión del PESA, en el que se consideraron los siguientes temas:
 - a) Identificación del problema de desarrollo que atiende el PESA,
 - b) Contribución del PESA a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de la SAGARPA y de los gobiernos estatales y municipales,
 - c) Consistencia interna del diseño del PESA,
 - d) Relación del PESA con otras intervenciones que concurren en la atención a grupos vulnerables en situación de inseguridad alimentaria,
 - e) Cobertura del PESA,

⁴ De estos estados, Chiapas, Guerrero y Oaxaca operan recursos especialmente destinados en el PEF para el PESA. Por su parte, los estados de Michoacán, Puebla y Yucatán operan recursos ordinarios de los programas en co-ejercicio.

⁵ Proyecto de colaboración técnica entre la FAO y la SAGARPA.

- f) Arreglo institucional sobre el que opera el PESA,
 - g) Prestadores de la Asistencia Técnica que otorga el PESA (ADR),
 - h) Operación del PESA, y
 - i) Participación de los beneficiarios y principios fundamentales de la metodología del PESA.
2. Evaluación de resultados del PESA, en el que se consideraron los siguientes temas:
- a) Efectos sobre acceso y disponibilidad de alimentos,
 - b) Efectos del PESA en la generación de capacidades para la identificación y generación de alternativas de solución a problemas locales,
 - c) Efectos del PESA en la sostenibilidad de los proyectos,
 - d) Efectos sobre el fortalecimiento de la gestión local,
 - e) Efectos sobre la coordinación interinstitucional, y
 - f) Institucionalización del PESA.

Durante el proceso de evaluación se contó con el apoyo y colaboración de los Comités Técnicos de Evaluación Estatal (CTEE), quienes coordinaron el trabajo en las seis entidades en que se levantó la información de campo. Asimismo, se contó con la colaboración de los agentes directamente involucrados en la operación del PESA.

La información en los estados fue recabada mediante: i) entrevistas a informantes clave, ii) encuestas a las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) que operaran en el marco del PESA y iii) grupos focales con beneficiarios. De esta forma, se realizaron entrevistas a funcionarios clave de los Grupos Operativos Estatales (GOE) —Subdelegados de Planeación de la SAGARPA, representantes de las Secretarías Estatales de Desarrollo Agropecuario, Delegados y Enlaces Regionales de la Unidad Técnica Nacional de FAO, así como representantes y supervisores de los Centros Estatales de Evaluación— con el fin de conocer cómo ha sido el proceso de puesta en marcha y operación del PESA en los estados. Se hicieron, asimismo, entrevistas a los funcionarios miembros de la Unidad Técnica Nacional de la FAO. Por otra parte, también se encuestaron a los coordinadores de 34 Agencias de Desarrollo Rural. Además, en donde fue posible, se entrevistó a las autoridades de los municipios donde se llevaron a cabo los grupos focales. Por su parte, los grupos focales se realizaron en cada estado evaluado, dos por estado, con el fin de conocer la percepción de los beneficiarios en cinco de los temas de la evaluación de resultados.

En lo que sigue del presente informe, en el primer capítulo se describen las características principales del PESA, y en el segundo y tercer capítulos se presentan los principales hallazgos de la evaluación en sus ámbitos de gestión y de resultados, respectivamente. Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de la evaluación.

Capítulo 1

Características del PESA

El PESA es un Proyecto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) promovido con el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El PESA en México comenzó a operar a partir del año 2002 en una fase piloto. En 2005 empezó la expansión del PESA hasta llegar a cubrir actualmente 16 estados⁶ de la República Mexicana. En 2008 el PESA atendió a 52,220 familias. A octubre de 2008, el PESA había alcanzado una cobertura de 3,730 comunidades en 641 municipios de México.

El PESA tiene como objetivo general desarrollar a las personas en comunidades de alta marginación, para que sean los principales actores en la búsqueda de soluciones que conlleven a la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza (FAO-UTN, 2008). Para el logro de este objetivo general, el PESA tiene como objetivos específicos los siguientes:

- Incrementar la producción y uso de alimentos para la seguridad alimentaria microrregional.
- Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleo.
- Generar empresas para la creación de empleo e ingreso que dinamicen el desarrollo microrregional.
- Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA.

Cabe señalar que el PESA no es un programa en sí mismo ni tampoco una estrategia asistencial, sino que éste se asume como una estrategia metodológica y de soporte técnico que apoya el fortalecimiento capacidades locales a través de Agencias de Desarrollo Rural (ADR). Estas Agencias son las encargadas de desarrollar las capacidades de las personas y de las comunidades rurales, para que éstas a su vez identifiquen su propia problemática y lleguen a elegir alternativas viables para su solución.

La justificación que sustenta el diseño del PESA se basa en que los recursos, hasta ahora invertidos por el gobierno mexicano en las zonas rurales marginadas, no han dado los resultados esperados, pues a pesar de que los presupuestos se han incrementado, éstos no han incidido en la mejora de la calidad de vida de las personas que habitan las zonas de alta marginación, siendo estos individuos consumidores netos, en su mayoría, con recursos insuficientes para acceder a alimentos saludables en cantidades suficientes.

Para la instrumentación de la estrategia, el PESA en México ha definido a las unidades de producción familiar como su población potencial; a la comunidad rural como su unidad de operación; y a la microrregión como su unidad territorial. Las microrregiones se definen como áreas razonablemente homogéneas delimitadas por factores ambientales y

⁶ Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

sistemas productivos, donde confluyen y se relacionan su población y sus localidades, reflejando características e interacciones de forma articulada. Los elementos integrantes que ha fijado el PESA en su estrategia para alcanzar sus objetivos son:

- a) **Plan Comunitario para la Seguridad Alimentaria**, el cual plantea alternativas de solución para la producción y uso de alimentos, el mejoramiento del hogar y/o el incremento en el ingreso de las familias.
- b) **Fortalecimiento de la Gestión Local**, que consiste en promover la organización comunitaria que permita el desarrollo de las capacidades para la participación activa en la planeación y ejecución de proyectos, la toma de decisiones, los procesos de adopción-apropiación y el liderazgo, y que fortalezca esquemas de organizaciones y su consolidación como medio para la autogestión y el desarrollo. Igualmente importante es la representación en los órganos de decisión.
- c) **Coordinación Interinstitucional**, que busca articular efectivamente las acciones de diversas instituciones y sus programas para el desarrollo rural microrregional. De particular importancia es la generación de proyectos de interés multi-institucional, la vinculación con los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural con las organizaciones locales y regionales y con el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, la integración de las ADR a estos Consejos, el fondeo de los proyectos y la concurrencia a nivel local del Programa Especial Concurrente, así como la vinculación y la generación de alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas para promover el desarrollo de las comunidades beneficiadas.

Cabe mencionar que para el Gobierno Federal de México, el PESA es una estrategia importante, ya que en el ejercicio presupuestal de 2007, tres entidades federativas — Chiapas, Guerrero y Oaxaca— recibieron, de manera específica, 561 millones de pesos para su ejecución por medio de diversos programas federales⁷. En 2008, los recursos presupuestados para financiar el PESA ascendieron a 1,100 millones de pesos, y se agregaron a la lista de regiones por atender a la zona de la mixteca poblana y el suroeste del estado de Morelos⁸. Para 2009, el presupuesto aprobado contempla que Chiapas, Guerrero y Oaxaca reciban 375 millones de pesos cada uno; Puebla, 160 millones; Morelos, 100 millones; Hidalgo y el Estado de México, 75 millones cada uno; y la Sierra de Zongolica en Veracruz, 25 millones; totalizando 1,560 millones de pesos.

Actualmente, la operación del PESA se divide en dos modalidades. La primera se refiere a la de coejercicio, en donde el Gobierno Federal, por medio del Programa de Adquisición de Activos Productivos, aporta un porcentaje del financiamiento de los proyectos y, mediante el Programa Soporte, el pago de los servicios a las ADR. Por su parte, los gobiernos de los estados, donde opera el PESA, hacen también una aportación. La segunda modalidad, denominada PESA-PEF, consiste en que los estados mencionados en el párrafo anterior reciben asignaciones extraordinarias en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el PESA. En esta modalidad, los gobiernos de los estados que reciben estos recursos desde el PEF no hacen aportación con recursos propios. A la parte de los recursos asignados por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el PESA (PESA-PEF) que han sido utilizados para financiar las actividades de las ADR y los proyectos que éstas han puesto en marcha se le ha denominado PESA-FAO.

⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación 2007.

⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

Existe otra parte de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación a estos estados, que es ejercida directamente por sus gobiernos en programas estatales.

En 2008, los estados que operaron en la modalidad de coejercicio fueron Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, con 36 ADR para atender 1,070 localidades. Los estados que recibieron recursos PESA-PEF fueron Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca y Puebla⁹. En ellos operaron 86 ADR y atendieron 2,660 localidades rurales.

Para la presente evaluación se tomó una muestra de seis estados, tres correspondientes al PESA-PEF (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y tres que corresponden a la operación del PESA en su modalidad tradicional (Michoacán, Puebla y Yucatán).

⁹ Para el ejercicio presupuestal de 2008.

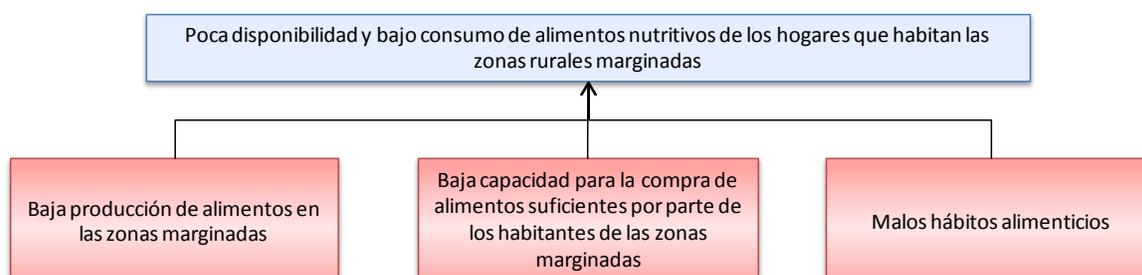
Capítulo 2

Evaluación de la Gestión del PESA

2.1 Identificación del problema de desarrollo que atiende el PESA

En la presente evaluación se realizó un ejercicio de identificación del problema principal de desarrollo que el PESA busca solucionar. Dicho problema consiste en la poca disponibilidad y el bajo consumo de alimentos nutritivos de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas. Esta situación de problemática identificada tiene, a su vez, sus causas directas en tres problemas, a saber: i) la baja producción de alimentos que se da en esas zonas, ii) la baja capacidad para la compra de alimentos suficientes y iii) los malos hábitos alimenticios (Figura 1).

Figura 1. Causas directas del problema principal del PESA



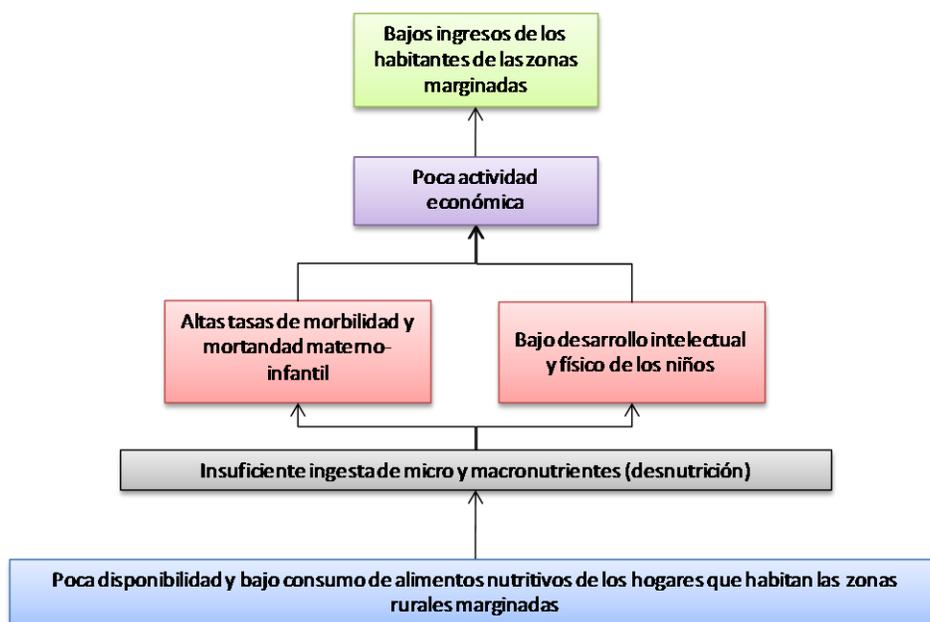
La baja producción de alimentos que se da en esas zonas marginadas, como causa directa del problema identificado, está a su vez relacionada con: i) la presencia de conflictos agrarios en las zonas marginadas; ii) el uso de prácticas de cultivo y la tala inmoderada que ocasionan la erosión del suelo de estas regiones; iii) una limitada disponibilidad de agua; iv) una limitada organización de los agentes económicos; v) altos índices de siniestralidad de la producción, que además se relacionan con desconocimiento de la población de técnicas de producción adecuados a las condiciones de las zonas, vi) bajos niveles de capitalización; vii) abandono de la producción de autoconsumo; y viii) la existencia de plagas y enfermedades (Anexo B).

Por su parte, la baja capacidad que tienen los habitantes de estas zonas marginadas para la compra de alimentos suficientes, que es la segunda causa directa del problema, está relacionada con: i) los bajos niveles de ingresos de los habitantes de las zonas marginadas y ii) los altos niveles de precios de los alimentos que impiden su disponibilidad para aquellos habitantes con bajos ingresos (Anexo B).

La tercera causa directa del problema identificado se relaciona con: i) el desconocimiento de los valores nutricionales y las necesidades alimentarias, y ii) el incremento del consumo de alimentos “chatarra”, por lo general en sustitución de alimentos que componen la dieta tradicional (Anexo B).

El problema identificado es relevante, en tanto se pudo observar que tiene como *efectos directos* la insuficiente ingesta de micro y macronutrientes, o desnutrición, los cuales tienen como consecuencia efectos secundarios como: i) altas tasas de morbilidad y mortandad materno infantil y ii) un bajo desarrollo intelectual y físico de los niños. Estos efectos secundarios terminan por incidir, entre otros factores¹⁰, en una baja actividad económica de estas regiones y, en consecuencia, en los bajos ingresos de sus habitantes (Figura 2).

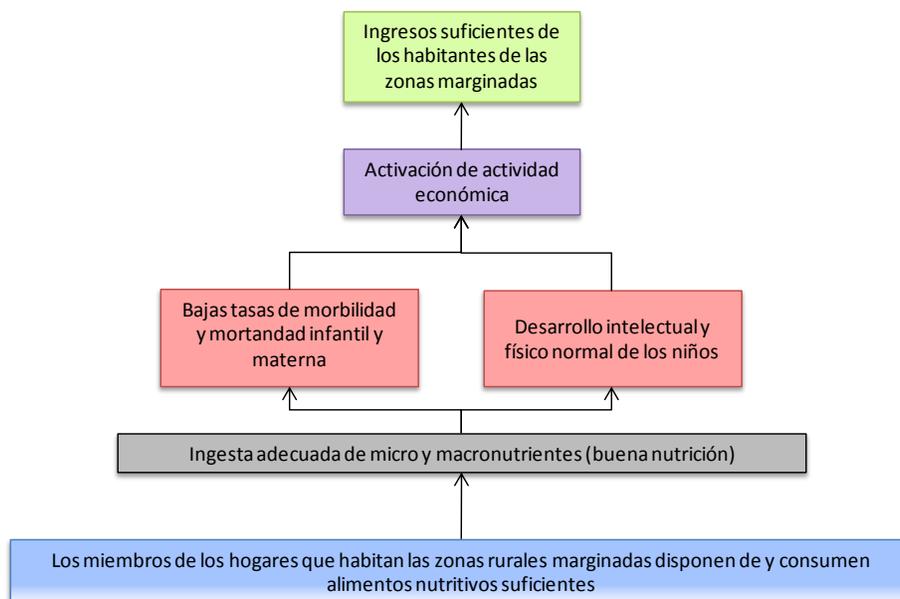
Figura 2. Árbol de efectos



Las relaciones de causa y efectos antes descritas permiten mostrar cómo la prevalencia del problema central que debe atender el PESA resulta en la reproducción de un círculo vicioso de la pobreza. Este círculo vicioso comienza desde la baja producción y consumo de alimentos relacionada con el bajo nivel de ingresos de la población, incidiendo en los niveles de nutrición de los habitantes de zonas marginadas y, por lo tanto, en su desarrollo humano y en la prevalencia de bajos niveles de ingresos. De allí entonces que el PESA cobra relevancia, pues tiene la capacidad de romper con el círculo vicioso de la pobreza al incidir sobre la ingesta adecuada de micro y macronutrientes (buena nutrición) y con ello contribuir a bajar las tasas de morbilidad y mortalidad materna e infantil, y a lograr un desarrollo intelectual y físico normal de los niños que habitan las zonas marginadas (Figura 3).

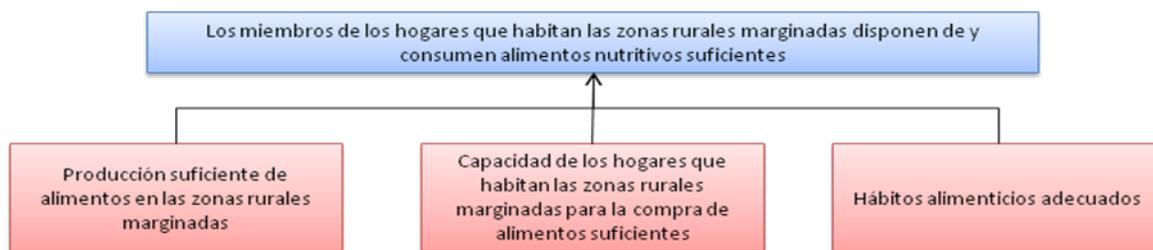
¹⁰ Tales como la calidad de los servicios de salud y de educación.

Figura 3. Efectos deseados del PESA



De allí que el *objetivo principal o propósito* del PESA, derivado de la problemática identificada, sea que “los miembros de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas dispongan de y consuman alimentos nutritivos suficientes”. Los medios relacionados con el objetivo general del PESA serían: i) asegurar una producción suficiente de alimentos en las zonas rurales marginadas, ii) que los hogares de zonas marginadas cuenten con capacidad para adquirir suficientes alimentos y iii) que los habitantes de zonas marginadas adquieran hábitos alimenticios adecuados (Figura 4).

Figura 4. Objetivo principal y medios del PESA



Para incidir sobre estos medios identificados, los objetivos específicos o productos entregables del PESA a su población objetivo serían:

- 1) Hogares que habitan en zonas rurales marginadas con proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa desarrollados.

- 2) Hogares que habitan en zonas rurales marginadas con proyectos de cadena productiva y diversificación de actividades desarrollados.
- 3) Miembros de los hogares que habitan en zonas rurales marginadas capacitados para la presentación y el manejo sostenible de proyectos.
- 4) Miembros de los hogares en zonas marginadas organizados para la producción y comercialización de sus productos.

Dado que se ha identificado una situación deseada y los medios para alcanzarla, el horizonte de intervención del PESA debería tener un horizonte de tiempo finito. El tiempo que dure su intervención, ya sea en las regiones, localidades o familias que se haya planteado atender, deberá estar definido en función del logro de sus objetivos.

Por otra parte, se encontró que el PESA cubre aquellas actividades relacionadas con el diseño de proyectos tales como las actividades en grupos, identificación de nichos de mercado, el fomento a la asociación de productores y la capacitación y acompañamiento técnicos. Estas actividades están relacionadas con sus objetivos y con el ámbito institucional en el cuál opera el PESA. Sin embargo, un mayor impacto de sus acciones implica que las actividades previamente mencionadas se complementen con el apoyo de alternativas de intervención que están relacionadas con la capacitación en nutrición, hábitos higiénicos y del autocuidado de la salud, y con actividades relacionadas con los subsidios a la inversión; intervenciones que exceden el ámbito institucional en el que opera el PESA. De ahí la importancia de la coordinación institucional de la estrategia de intervención en zonas marginadas que contempla el PESA, en especial con otros sectores como el de salud y el educativo.

El hecho de que el PESA centre su esfuerzo en las actividades de diseño de proyectos, y en la capacitación y acompañamiento técnicos y que adolezca en las áreas de inversión se debe precisamente a que en su concepción actual se asume como una “estrategia de apoyo técnico metodológico” (FAO-UTN, 2008) y no como un programa que cuenta con presupuesto propio. En ese sentido, las actividades que se instrumentan mediante la estrategia metodológica del PESA se financian principalmente con recursos del Programa de Adquisición de Activos Productivos, del programa Soporte y con recursos estatales en los aquellos casos en los que no se cuenta con recursos etiquetado para el PESA en el PEF.

2.2 Contribución del PESA a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de la SAGARPA y de los gobiernos estatales y municipales

El objetivo general del PESA definido como “*Desarrollar a las personas en comunidades de alta marginación para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática y búsqueda de soluciones que conlleven a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza*” (FAO-UTN, 2008), y sus objetivos específicos definidos como:

- Incrementar la producción y uso de alimentos para la seguridad alimentaria microrregional,

- Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleo, y
- Generar empresas para la creación de empleo e ingreso que dinamicen el desarrollo microrregional.

Estos objetivos contribuyen a alcanzar los objetivos del sector agropecuario y pesquero, y de superación de la pobreza plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, así como los definidos en Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012. Ello se sustenta en que el PESA es una estrategia que busca desarrollar las capacidades de los habitantes de las zonas rurales marginadas con el fin de que puedan incrementar la producción de alimentos en las zonas que habitan, así como sus ingresos a partir de la comercialización de sus productos. El PESA busca también que los intereses de los habitantes de las zonas rurales marginadas sean representados en los órganos de toma de decisión tales como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

De manera específica, y con relación a los objetivos de la Sección 2.7 Sector rural del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, así como los que les corresponden en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, el PESA:

- Contribuye con el objetivo *“Eleva el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras”*, porque es una estrategia que contribuye al desarrollo de las capacidades de los beneficiarios que son habitantes de zonas rurales marginadas, permitiéndoles lograr mayores niveles de producción de alimentos en las zonas que habitan e incrementar sus ingresos.
- Contribuye al objetivo de *“Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”*, porque contribuye a la producción de alimentos en zonas marginales, donde es deficitaria¹¹ y el abasto es insuficiente y poco variado.
- Coadyuva con el objetivo de *“Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos”* porque sus proyectos en las áreas de intervención de cadena productiva y diversificación de actividades tienen como objetivo incrementar el acceso a los alimentos por medio de un aumento en el ingreso de las familias que habitan las zonas rurales marginadas.
- Contribuye a *“Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural”* debido a que su estrategia de intervención busca organizar a los productores que habitan las zonas rurales marginadas y a que tengan representación en los órganos de decisión tales como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Además, el PESA tiene como uno de sus componentes la coordinación institucional para articular los esfuerzos de instituciones de diversos sectores y de

¹¹ A pesar de que a nivel agregado México es un país con un índice de seguridad alimentaria alto —94% en 2006 a nivel nacional de acuerdo al Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

los tres niveles de gobierno con el fin de lograr la seguridad alimentaria de su población objetivo.

Respecto a los objetivos de la Sección 3.1 Superación de la Pobreza del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el PESA:

- Contribuye al objetivo de “*Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo*”, ya que su estrategia de atención se orienta a que las personas que habitan las zonas rurales marginadas puedan disminuir la severidad de su pobreza por medio de una estrategia que supere el asistencialismo y los apoye para adquirir capacidades.
- Contribuye también con el objetivo de “*Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos*” porque dos de sus áreas de intervención —cadenas productivas y diversificación de actividades— están encaminadas a incrementar el ingreso de los habitantes de las zonas rurales marginadas con el fin de que tengan acceso a los alimentos.

No se encontró que el objetivo específico “*Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA*” contribuyera a alguno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 o del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. De hecho, si bien este objetivo específico ha sido establecido por el PESA, en realidad la consolidación de las ADR no constituye un objetivo en sí mismo en el contexto del problema de inseguridad alimentaria, sino un medio para alcanzar los otros objetivos propuestos.

Se encontró que el objetivo general y los tres objetivos específicos del PESA, señalados anteriormente, también se encuentran articulados con las temáticas contenidas en los planes estatales de desarrollo¹² relacionadas con:

- Combate a la desnutrición,
- Fomento a la buena nutrición,
- Seguridad alimentaria,
- Disminución de la pobreza y la marginación,
- Fortalecimiento de las capacidades de las personas en condiciones de pobreza,
- Incremento de la productividad en el sector rural,
- Asistencia técnica y capacitación para el sector rural,

¹² Se revisaron los Planes de Desarrollo Estatal de los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Yucatán.

- Mejoramiento de los procesos de organización productiva y comercialización de los productos del sector agropecuario, y
- Desarrollo regional y microrregional.

Sólo en el caso del estado de Yucatán se detectó que el PESA no contribuye al objetivo “Proporcionar mayores recursos, mejor aplicados, que atiendan las prioridades que el pueblo Maya ha definido para su desarrollo” (Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012)¹³.

Al igual que en el caso del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial, no se encontró que el objetivo específico “*Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA*” guarde relación con las temáticas contenidas en los planes estatales porque las ADR consolidadas constituyen en sí un instrumento para alcanzar objetivos de prioridad mayor y no un objetivo como tal de los estados o de los municipios¹⁴.

Finalmente, respecto a los objetivos de cuatro Planes Municipales de Desarrollo de los municipios visitados¹⁵, se encontró que el objetivo general del PESA y tres de sus objetivos específicos guardan alineación con los objetivos estratégicos presentes en estos planes, ya que éstos se relacionan con la mejora de los procesos productivos en el sector agrícola, la creación de fuentes de empleo, el mejoramiento de las condiciones de vida de los agricultores y la solución a los problemas de escasez de agua (Cuadro 1).

De igual forma que en el nivel nacional y estatal, el objetivo específico del PESA “Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA” no guarda relación con los objetivos vertidos en los Planes Municipales de Desarrollo de estos dos municipios porque no buscan consolidar ADR en sus respectivos territorios.

¹³ De hecho, se considera que dicho objetivo es impreciso ya que el incremento en los recursos no constituye un objetivo en sí, sino el medio para alcanzar algo que el objetivo no especifica.

¹⁴ Para mayores detalles sobre la correspondencia del PESA con los objetivos estatales de desarrollo consultar el Anexo C.

¹⁵ Durante la evaluación se analizaron los planes de desarrollo municipales de Nocupétaro, Michoacán, El Porvenir, Chiapas, Cutzamala de Pinzón, Guerrero y Tangancicuaro, Michoacán.

Cuadro 1. Matriz de alineación entre los objetivos de los Planes Municipales de Desarrollo de algunos municipios visitados y los objetivos del PESA

Objetivos en los Planes Municipales de Desarrollo	Objetivos PESA				
	Desarrollar a las personas en comunidades de alta marginación para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática y búsqueda de soluciones que conlleven a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.	Incrementar la producción y uso de alimentos para la seguridad alimentaria microrregional.	Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleo.	Generar empresas para la creación de empleo e ingreso que dinamicen el desarrollo microrregional.	Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA.
El Porvenir, Chiapas					
Aliviar los problemas de escasez de agua.	Sí	Sí	Sí	No	No
Fortalecer los procesos productivos de productos agrícolas.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Nocupétaro, Michoacán					
Eficientar la producción agraria.	Sí	Sí	Sí	No	No
Mejorar las condiciones de vida de los agricultores.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Impulsar la competitividad de la actividad agropecuaria.	No	No	Sí	Sí	No
Crear fuentes de empleo para mujeres de diversas comunidades.	No	No	Sí	Sí	No
Consolidar unidades productivas que impacten el desarrollo local.	No	No	Sí	Sí	No
Cutzamala de Pinzón, Guerrero					
Mejorar las condiciones de vida y bienestar de los cutzamaltecos, mediante un desarrollo social, económico y cultural	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Impulsar el desarrollo potencializando las capacidades productivas y culturales municipales	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Apoyar sectores de población rural, cuyas necesidades de producción demanden apoyo inmediato	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Tangancícuaro, Michoacán					
Obtener un buen desarrollo económico en el Municipio por medio de la agricultura y la ganadería aprovechando los recursos naturales al máximo y coordinándose con las dependencias avocadas al desarrollo agropecuario.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Impulsar acciones para desarrollar las actividades productivas mediante el	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Objetivos en los Planes Municipales de Desarrollo	Objetivos PESA				
	Desarrollar a las personas en comunidades de alta marginación para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática y búsqueda de soluciones que conlleven a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.	Incrementar la producción y uso de alimentos para la seguridad alimentaria microrregional.	Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleo.	Generar empresas para la creación de empleo e ingreso que dinamicen el desarrollo microrregional.	Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA.
auto-empleo y la capacitación en las actividades económicas de nuestro Municipio, así como promover inversiones de grandes empresas en nuestro Municipio.					
Coadyuvar con las instancias y áreas competentes de los 3 niveles de gobierno, el impulso del desarrollo regional de los pueblos y comunidades indígenas del Municipio de Tangancicuaro con el fin de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.	Sí	No	Sí	Sí	No

Fuente: elaboración propia con base en Planes de Desarrollo Municipal

2.3 Consistencia interna del diseño del PESA

La redacción actual del objetivo general establece actualmente el énfasis en el “desarrollo de las personas como actores centrales en la apropiación de su problemática y en la búsqueda de soluciones” (FAO-UTN, 2008). Si bien éste es un objetivo deseable, su adopción como objetivo general implica el riesgo de disipar los esfuerzos del PESA de la situación identificada que se espera lograr, que es “los miembros de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas disponen de y consumen alimentos nutritivos suficientes”. El desarrollo de capacidades es uno de los elementos necesarios, más no suficiente, para alcanzar la situación deseada, por lo que este objetivo puede considerarse pertinente al nivel de los componentes necesarios para alcanzar el propósito del PESA.

Los objetivos específicos de “Generar empresas para la creación de empleo e ingreso que dinamicen el desarrollo microrregional”; “Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingreso y empleo” son pertinentes al nivel de componentes, puesto que constituyen productos necesarios para lograr incrementar la producción y el uso de los alimentos en zonas marginadas, que es el efecto a nivel de propósito. En ese mismo sentido se encontró que el objetivo específico “Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA” y los componentes Plan Comunitario y

Coordinación Institucional son pertinentes al nivel de actividades, puesto que son procesos que permiten la concreción de los objetivos previamente mencionados como pertinentes a nivel de componente.

La evaluación encontró que los objetivos actuales del PESA no guardan consistencia interna dado que no existe una estricta lógica vertical (relación de causalidad) entre sus objetivos específicos y su objetivo general. Adicionalmente, con base en el reordenamiento de sus objetivos, a partir de una reconstrucción del resumen narrativo de la Matriz de Marco Lógico del PESA, como derivado de la reconstrucción de los árboles de problemas y objetivos, tampoco se pudo validar la consistencia interna, puesto que si bien se encuentran presentes productos considerados necesarios, éstos no son suficientes para lograr el efecto contemplado en el propósito. Lo anterior debido a que del análisis de la relación causal entre los objetivos específicos:

- 1) Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleo.
- 2) Generar empresas para la creación de empleo e ingreso que dinamicen el desarrollo microrregional.
- 3) Incrementar la producción y uso de alimentos para la seguridad alimentaria microrregional.
- 4) Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA.

y el objetivo general:

“Desarrollar a las personas en comunidades de alta marginación para que sean los principales actores en la búsqueda de soluciones que conlleven a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza” (UTN-FAO, 2008).

se puede observar que la promoción de innovaciones y de mejoras tecnológicas es un objetivo que puede contribuir al desarrollo de personas, pues implica una ampliación de capacidades, y contribuye así al logro del objetivo general. Por su parte, la generación de empresas por parte de los beneficiarios también implica el desarrollo de capacidades, en específico la capacidad de emprendimiento que permite el logro del resultado esperado definido en el objetivo general. Aun así, los efectos definidos en los objetivos específicos 3 y 4 no se relacionan directamente con el desarrollo de las personas, el último al menos no de manera directa. El incremento de la producción y el uso de alimentos ciertamente tienen efectos sobre la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza, pero no directamente sobre el desarrollo de las capacidades de las personas para convertirse en los principales actores en la búsqueda de sus propias soluciones. Adicionalmente, la consolidación de las ADR, como estructuras locales, no garantiza por sí misma el desarrollo de las capacidades definidas en el objetivo general.

Utilizando éstos objetivos del PESA, y ordenándolos con base en la metodología del marco lógico en Fin (Impactos), Propósito (Resultados), Componentes (Productos o Servicios entregados) y Actividades (Gestión) se encontró que el objetivo específico “Incrementar la producción y uso de alimentos para la seguridad alimentaria microrregional” (FAO-UTN, 2008) tiene mayor relación con el nivel de Propósito derivado del análisis de objetivos realizado durante la evaluación. Esto se debe a que el incremento

de la producción y uso de alimentos es concordante con el resultado que se pretende lograr que es: *“los miembros de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas disponen de y consumen alimentos nutritivos suficientes”*.

Un segundo elemento para arribar a la conclusión de que los objetivos actuales del PESA no guardan consistencia se basa en el análisis de su suficiencia. Considerando el reordenamiento de los objetivos específicos del PESA se observa que los objetivos pertinentes al nivel de Componente resultan insuficientes para el cumplimiento de su Propósito. Como se analizó en el apartado de identificación de la problemática que busca atender el PESA, para alcanzar el propósito es necesario considerar, además de los objetivos pertinentes a nivel de componente ya mencionados, otros productos tales como: “Hogares que habitan en zonas rurales marginadas con Proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa desarrollados y “Miembros de los hogares en zonas marginadas organizados para la producción y comercialización de sus productos” (Anexo D: Propuesta de Resumen Narrativo de Matriz de Marco Lógico).

2.4 Relación del PESA con otras intervenciones que concurren en la atención a grupos vulnerables en situación de inseguridad alimentaria

En la presente evaluación se encontró que el PESA guarda relaciones de complementariedad y duplicidad con distintos programas que concurren en la atención de los grupos vulnerables en cuanto a su situación alimentaria. Estas relaciones se explican a continuación con base en el análisis de la coincidencia entre los objetivos y la atención de distintos Programas federales y estatales a grupos vulnerables en su situación alimentaria.

2.4.1 Programas federales complementarios

Se observó que el PESA es complementario con aquellas intervenciones que atienden localidades rurales de alta o muy alta marginación y que, además de contribuir a alcanzar la seguridad alimentaria o alguno de los componentes del PESA, inciden también en otras esferas que coadyuvan al bienestar de la población que habita dichas localidades. En este caso, se trata particularmente de aquellos programas que contribuyen con recursos para financiar los proyectos del PESA, ya sea con activos productivos o con insumos; de iniciativas enfocadas al cuidado y uso sustentable de los recursos naturales; de aquellas que fomentan el acceso al ahorro y crédito de la población que habita las zonas rurales marginadas; y de programas que brindan atención al estado nutricional y salud de los grupos vulnerables porque son actividades relacionadas con el uso de los alimentos y que el PESA no lleva a cabo actualmente porque escapan a su ámbito de actuación.

El Programa de Adquisición de Activos Productivos es un programa complementario al PESA y constituye la principal fuente de financiamiento de los proyectos del PESA, ya que el PESA en sí no es un programa con recursos propios, sino una estrategia metodológica cuyo énfasis está en el desarrollo de capacidades de la población que habita las zonas rurales marginadas. Por su parte, el objetivo del Programa de Adquisición de Activos Productivos es contribuir al incremento de los bienes de capital estratégico de las unidades económicas rurales. En ese sentido, la población potencial del PESA es un

subconjunto de la población potencial del Programa de Adquisición de Activos Productivos, ya que éste último atiende a productores que habitan en cualquier localidad, independientemente de su grado de marginación o del nivel de activos del productor. Los beneficiarios de los proyectos del Programa de Adquisición de Activos Productivos que reciben la asistencia técnica del PESA deben hacer una aportación que va del 10% del monto del proyecto, tratándose de mujeres, jóvenes, indígenas, adultos mayores y personas discapacitadas con un nivel bajo o nulo de activos, hasta un 70% en el caso de los productores que habitan en localidades rurales de alta o muy alta marginación pero cuyo nivel de activos sea alto. Cabe aclarar que el PESA no focaliza a nivel individual, por lo que los productores que habitan localidades de alta o muy alta marginación, pero que tengan un nivel alto o medio de activos, también pueden recibir la asistencia técnica del PESA.

Los programas Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) y Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), resultan complementarios con el PESA debido a que las ADR pueden utilizarlos para financiar de los proyectos del PESA en vista de que actualmente éste último es concebido como una estrategia de apoyo técnico-metodológico y no como un programa que cuente con recursos propios. Tanto FAPPA como PROMUSAG son programas con fondos concursables, cuyo objetivo es contribuir al incremento de ingresos y generación de empleos mediante la implementación de estrategias que impulsen la creación de agroempresas y de servicios por parte de la población que habita núcleos agrarios.

Al igual que en los casos anteriores, el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) es complementario con el PESA porque es un programa con un fondo concursable, a partir del cual se pueden financiar proyectos del PESA. El objetivo de este programa es la puesta en marcha de proyectos productivos en zonas indígenas. Como se ha señalado, el PESA no se concibe como programa con recursos propios, sino como una estrategia de apoyo técnico-metodológico. La población potencial del PROCAPI son aquellos productores indígenas organizados que cuenten con el aval de una instancia ejecutora. Existen elementos comunes entre las poblaciones potenciales del PROCAPI y la del PESA, puesto que, como se mencionará más adelante en la sección de cobertura, una parte importante de la población atendida por el PESA es población indígena.

La evaluación encontró que el Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF) es complementario con el PESA, porque el PROMAF apoya la adquisición de insumos que muchas veces no están disponibles o son inaccesibles para la población potencial del PESA. La poca disponibilidad o la inaccesibilidad de los insumos para la producción es una de las causas de la baja producción de alimentos en las zonas rurales marginadas. El PROMAF tiene como objetivo impulsar la productividad para fortalecer el abasto de maíz blanco y frijol, principalmente, mediante el apoyo de semillas mejoradas y fertilizantes¹⁶. Aquellos beneficiarios del PESA que son productores de maíz y frijol, y que están integrados a grupos de productores u organizaciones legalmente constituidas pueden recibir los apoyos de PROMAF.

¹⁶ También se ha detectado en la operación del PESA que el requisito de que los beneficiarios del PROMAF tengan que participar en un proyecto de servicios financieros a partir del segundo año en que reciben apoyos ha servido para constituir varios proyectos de este tipo con los que cuenta actualmente el PESA.

El Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria¹⁷ y el Programa ProÁrbol de CONAFOR resultan complementarios con el PESA porque apoyan la producción de alimentos y promueven la conservación de recursos naturales. Existen intersecciones en sus poblaciones potenciales, por lo que algunos beneficiarios del PESA pueden serlo también de estos dos programas; lo cual no significa, sin embargo, que reciban beneficios iguales.

ProÁrbol apoya proyectos para la reforestación de terrenos forestales, las plantaciones forestales comerciales, el pago por servicios ambientales y la ejecución de proyectos de turismo por naturaleza, entre otros. La población potencial de ProÁrbol se intersecta con la del PESA porque algunas unidades familiares que habitan zonas rurales marginadas son también propietarias o poseedoras de terrenos forestales.

El Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria, por su parte, apoya la reconversión productiva hacia actividades ambientalmente más sustentables, la protección del suelo contra la erosión y la construcción de bordos y represas, entre otros. Por su parte, la población potencial de este programa es toda aquella persona física o moral que, de manera individual o colectiva, se dedique a las actividades relacionadas con el sector rural, por lo que en esta definición caben los beneficiarios del PESA.

El Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) es también complementario con el PESA porque es un proyecto de SAGARPA que busca lograr la inclusión financiera de la población rural marginada de México y, en sus últimas fases, el PESA tiene como finalidad que sus beneficiarios sean capaces de generar ahorros e invertirlos en proyectos financieros. El objetivo actual del PATMIR es “fomentar la prestación de servicios financieros viables, formales, adaptados a la realidad local, basados en el ahorro y apegados a la ley, dirigidos a la población rural en condiciones de marginación a través de apoyos especializados en asistencia técnica y capacitación” (Dirección de Fomento de Organizaciones Financieras, 2006)” y su población potencial son los municipios de marginación media, alta o muy alta de acuerdo al Índice de CONAPO (Dirección de Fomento de Organizaciones Financieras, 2006). De tal forma, existen intersecciones entre ambas poblaciones potenciales cuando ambos proyectos llegan a beneficiar a la población de localidades de alta o muy alta marginación y con una población que oscila entre 100 y 2,500 habitantes, que además se encuentren en municipios de marginación media, alta o muy alta.

Por su parte, el programa Oportunidades resulta complementario con el PESA porque sus apoyos están orientados a mejorar el uso de los alimentos, que es una dimensión de la seguridad alimentaria actualmente no atendida por el PESA dado que éste último trasciende su ámbito de actuación. Oportunidades busca “asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes”, así como “mejorar la alimentación y nutrición de [las familias beneficiarias], con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, así como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia” (Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2009). Por su parte, a diferencia de

¹⁷ El predecesor de este programa hasta 2007 fue el Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente (PIASRE).

Oportunidades, que no tiene un enfoque de carácter productivista, el PESA se enfoca sobre aquellos beneficiarios que tengan la capacidad y la voluntad de involucrarse en actividades productivas. Las poblaciones potenciales del PESA y de Oportunidades son coincidentes, puesto que ambos buscan atender a la población en pobreza.

Si bien no es posible generalizar, es importante señalar que en la evaluación se tuvieron indicios de que la transferencia de ingresos que realiza el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha constituido en ocasiones un desincentivo para que las familias de las comunidades en las que opera el PESA quieran involucrarse en sus actividades. La razón argumentada es porque la transferencia de ingresos de Oportunidades, aunque pequeña, les asegura un ingreso que les permite mantener un consumo estable de alimentos independientemente de la realización de actividades de traspatio y milpa. También se tiene evidencia que esta transferencia de ingresos es, en ocasiones, utilizada para adquirir alimentos de bajo nivel nutricional (alimentos chatarra).

El Programa de Abasto Social de Leche de Liconsa (PASL) es un programa complementario con el PESA porque su objetivo está enfocado a “contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial”, mediante el apoyo para que las familias tengan acceso al consumo de leche fortificada (Reglas de Operación del PASL, 2009). La población potencial del PASL está constituida por el subconjunto de grupos con mayor riesgo nutricional de la población en condiciones de pobreza: niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia, mujeres de 45 a 59 años, enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años y adultos de 60 y más años.

Para el caso de las personas que no son beneficiarias de Oportunidades, pero que se encuentran en condiciones de pobreza, existe otro programa de Diconsa denominado Programa de Apoyo Alimentario, que resulta también complementario con el PESA debido a que su objetivo es contribuir al desarrollo de las capacidades básicas mejorando la nutrición de la población mediante apoyos en efectivo o en especie para alimentación, pláticas sobre buenos hábitos alimenticios y de nutrición, prevención del sobrepeso y obesidad, mejoramiento de las prácticas de higiene y prevención en salud, reparto de complementos nutricionales para niños mayores a seis meses y menores de dos años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, leche Liconsa para niños de dos a cinco años y seguimiento nutricional mediante medidas antropométricas y biométricas a los miembros de los hogares que reciban los complementos alimenticios.

Finalmente, el Programa de Abasto Rural de Diconsa es también complementario con el PESA, pues contribuye a aumentar la disponibilidad de alimentos nutritivos en las zonas rurales marginadas más allá de los que pueden ser producidos en los traspacios o en las milpas (aceite vegetal, azúcar, atún enlatado y sal, entre otros) y productos para la higiene y la salud a precios accesibles para la población de bajos ingresos. El objetivo de este programa es contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición de la población que habita en localidades rurales y su población potencial son los habitantes de las localidades de alta y muy alta marginación de entre 200 y 2,500 habitantes, por lo que coincide con la del PESA.

2.4.2 Programas federales duplicados

El Programa Opciones Productivas de la Secretaría de Desarrollo Social resulta duplicado con el PESA de acuerdo a la definición de su objetivo general y de su población potencial. Este programa tiene como objetivo “el desarrollo de las personas por medio de la identificación de modelos productivos, el desarrollo de capacidades y la puesta en marcha de proyectos productivos para la generación de empleo e ingreso”. (Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas, 2009). La población potencial del PESA y de Opciones Productivas es coincidente, puesto que ambos atienden localidades y municipios de alta y muy alta marginación, con la excepción de que Opciones Productivas establece un criterio de pobreza para ser elegible a nivel individual, así como que extiende la elegibilidad hacia aquellas localidades con población de hasta 14,999 habitantes. La modalidad uno de intervención de este programa es similar a la del PESA porque Opciones Productivas apoya la capacitación de personas para que generen proyectos productivos que se escalen y se integren en el desarrollo económico local y regional. Esta capacitación la brindan las llamadas “Agencias de Desarrollo Local” (ADL). La operación de esta modalidad es también con fases. En la primera, las ADL promueven la constitución o la consolidación de grupos de sociales para la producción; en la segunda fase impulsan su constitución legal y el fortalecimiento de la gestión de recursos para llevar a cabo sus actividades productivas; en la tercera y última fase, buscan que las organizaciones legalmente constituidas tengan un proyecto integrador en operación. En otra de sus modalidades, Opciones Productivas apoya con financiamiento a los proyectos integradores de manera que puedan crecer e integrarse a los mercados locales. Para obtener este financiamiento, las organizaciones de productores deben tener al menos 50 miembros y presentar un proyecto viable.

El equipo evaluador realizó un análisis a partir de la base de datos de municipios atendidos por el PESA, proporcionada por la UTN y el padrón de beneficiarios del Programa de Opciones Productivas, con el fin de identificar los municipios en donde ambas intervenciones coinciden. Se encontró que en los municipios atendidos por el PESA en Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, el 20% también es atendido por el Programa de Opciones Productivas.

2.4.3 Programas federales contrapuestos

La evaluación no encontró evidencia suficiente para afirmar que exista algún programa federal cuyo objetivo y población potencial se contrapongan al PESA.

2.4.4 Programas estatales complementarios

En Chiapas existe el programa Maíz Solidario, cuyo objetivo es apoyar la siembra y producción de maíz de los productores para que incrementen su producción y mejoren su alimentación. Su población potencial son productores de maíz que cuentan con usufructo legal de su tierra y que sean preferentemente productores de autoconsumo. Los tipos de apoyos que este programa otorga son semillas, biofertilizantes, fertilizantes químicos y herramientas por lo que, por las mismas razones que el PROMAF, resulta complementario con el PESA. Este programa se financia parcialmente con recursos de la asignación especial en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el PESA.

En Oaxaca existe el programa Nutrir el Futuro de Oaxaca, cuyo objetivo es contribuir a reducir la desnutrición infantil en el estado de Oaxaca de las niñas y niños de seis meses a 7 años de edad que habiten en municipios con mayores índices de riesgo nutricional y mayor grado de marginación, a través de un apoyo interinstitucional con financiamiento estatal y aportación de la iniciativa privada, a mediano y largo plazo. Actualmente participan en este proyecto la UNAM, el Instituto de Ciencia Médica y Nutrición Doctor Salvador Zubirán, Servicios de Salud de Oaxaca, el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, la Procuraduría para la Defensa del Indígena y CONAFE. Los objetivos particulares de este programa son:

- Detectar anemia, parásitos y demás enfermedades relacionadas con la desnutrición de 42,253 niñas y niños de seis meses a 5 años de edad, a través de la determinación de hemoglobina y coproparasitoscópico único.
- Evaluar el estado nutricional de 58,439 niñas y niños de seis meses a siete años once meses de edad, a través de encuestas de nutrición y medidas antropométricas.
- Proporcionar servicios integrales de salud, alimentación, orientación alimentaria, proyectos productivos, baños ecológicos y cisternas a la población de estudio.
- Crear políticas públicas que permita mejorar el estado de nutrición de las niñas y los niños en el estado de Oaxaca.

Este programa es complementario porque el PESA no brinda actualmente atención especializada a los niños y niñas, y tampoco realiza acciones de orientación alimentaria o medidas sobre el estado nutricional de este grupo etario.

2.4.5 Programas estatales duplicados

Tanto en Puebla como en Michoacán existen programas estatales cuyos objetivos y poblaciones objetivo son las mismas que las del PESA. En el caso de Puebla, el Programa Estatal de Seguridad Alimentaria tiene objetivos y población potencial que coinciden con las del PESA. Adicionalmente, el Programa Nutrir el Futuro de Oaxaca tiene una actividad idéntica a la del PESA en lo referido a la dotación de estufas Lorena.

Por su parte, el PESA Puebla difiere en su metodología del PESA porque prescinde de la elaboración de los diagnósticos participativos y se diferencia en su mecánica operativa, ya que la capacitación y asistencia técnica las brinda por medio del Sistema Estatal de Extensionismo. Cabe señalar que a medida que el PESA se ha ido expandiendo en estos estados, los gobiernos estatales han ido orientando estos programas hacia otras regiones en donde el PESA no ha comenzado a operar.

Cuadro 2. Matriz de relación de otras intervenciones con el PESA

		Objetivos		
		Coincide	No coincide	
Población potencial	Coincide	<p>Duplicidad</p> <p>Opciones Productivas</p> <p>PESA (Puebla) Sustenta (Michoacán)</p>	<p>Complementariedad</p> <p>Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales en la Producción Primaria ProArbol PATMIR</p> <p>Programa de Adquisición de Activos Productivos FAPPA PROMUSAG PROMAF PATMIR</p> <p>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</p> <p>Programa de Abasto Social de Leche</p> <p>Programa de Apoyo Alimentario</p> <p>Programa de Abasto RuralPROCAPI</p> <p>Maíz Solidario (Chiapas)</p> <p>Nutrir el Futuro de Oaxaca</p>	<p>Contraposición</p> <p>Ninguno</p>
	No coincide	<p>Competencia</p>	<p>Independientes</p>	

Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación de los programas mencionados

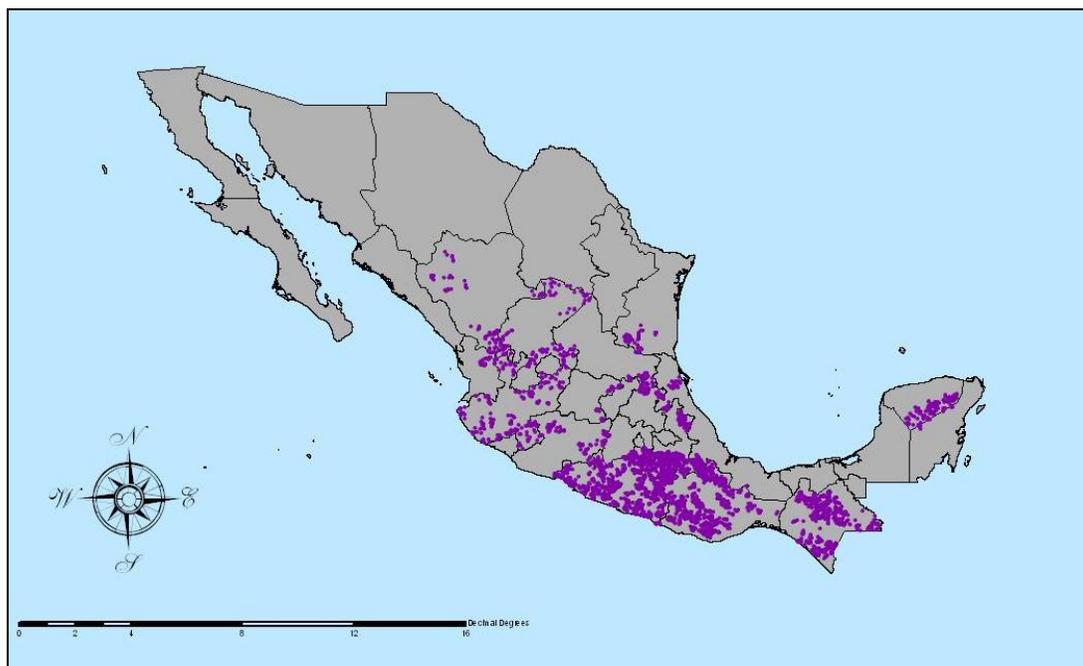
2.5 Cobertura del PESA¹⁸

Con base en la información proporcionada en marzo de 2009 por la UTN, se realizó el cálculo de la cobertura para los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla. Se encontró que ésta es del 16.12% de las localidades elegibles¹⁹. De los cuatro estados para los que se calculó la cobertura, Puebla y Guerrero tienen una mayor proporción de localidades atendidas respecto a las que resultan elegibles debido, entre otras razones, a que son los estados con menor número de localidades elegibles, situación que es contraria a lo que sucede en Chiapas. En estos cuatro estados se encontró que el 81% de las localidades atendidas cumplen con los criterios de elegibilidad. Del 19% que no los cumple, en un 72% se debe a que tienen una población menor a 100 habitantes. Cabe destacar que de las localidades atendidas, el 1.35% tiene un nivel medio o bajo de marginación.

¹⁸ Esta sección se actualizó con base en la información más reciente proporcionada por la UTN en marzo de 2008.

¹⁹ El universo de localidades elegibles, de acuerdo a los criterios de selección del PESA, asciende a 14,802 localidades de alta y muy alta marginación con población entre 100 y 2,500 habitantes.

Figura 5: Mapa de las localidades atendidas por el PESA



Por otro lado, en 2008 el PESA se propuso atender al 75% de los 125 municipios de la Estrategia 100x100²⁰ del Gobierno Federal, y a 56% de los 500 municipios más marginados de México (Cuadro 4).

Cuadro 3. Cobertura del PESA

Estado	Cobertura
Chiapas	9.9%
Guerrero	19.6%
Oaxaca	18%
Puebla	20.4%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de proyectos de la UTN.

²⁰ La Estrategia 100x100 del Gobierno Federal de México busca transformar, de manera integral, las condiciones de rezago de 125 municipios con menor índice de Desarrollo Humano (IDH) a través del mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del incremento de las posibilidades para una mayor productividad y empleo. La estrategia se basa en el trabajo coordinado entre los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, y los organismos públicos y privados con base en la reorientación, focalización, convergencia y eficiencia de las políticas públicas.

Cuadro 4. Cobertura del PESA de los municipios de la Estrategia 100x100 y de los 500 municipios más marginados de México

Estado	Total de municipios atendidos por el PESA	Municipios que pertenecen a la Estrategia 100x100	Municipios atendidos por el PESA que pertenecen a la Estrategia 100x100	Cobertura del PESA de los municipios de la Estrategia 100x100	Municipios en el estado dentro de los 500 más marginados	Municipios atendidos por el PESA que pertenecen a los 500 más marginados	Cobertura del PESA de los 500 municipios más marginados
Chihuahua	3	0	0	-	11	3	27%
Chiapas	70	20	14	70%	58	47	81%
Durango	9	1	1	100%	5	4	80%
Guanajuato	12	0	0	-	2	2	100%
Guerrero	72	21	16	76%	43	27	63%
Jalisco	36	0	0	-	4	4	100%
Michoacán	14	0	0	-	11	5	45%
Morelos	22	0	0	-	0	0	-
Nayarit	1	1	1	100%	3	1	33%
Oaxaca	187	58	46	79%	235	135	57%
Puebla	97	9	6	67%	45	20	44%
Quintana Roo	3	0	0	-	0	0	-
San Luis Potosí	10	0	0	-	10	7	70%
Tamaulipas	6	0	0	-	0	0	-
Veracruz	25	15	10	67%	48	16	33%
Yucatán	14	0	0	-	10	2	20%
Zacatecas	11	0	0	-	0	0	-
Total	542	110	84	76%	427	255	60%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la UTN sobre la cobertura alcanzada hasta octubre de 2008.

Adicionalmente, se encontró que el 49.7% de las comunidades atendidas por el PESA se encuentran en municipios clasificados por la CDI como indígenas.

2.6 Arreglo institucional sobre el que opera el PESA

La Unidad Técnica Nacional (UTN) es la instancia encargada de facilitar y coadyuvar al funcionamiento del PESA. Sus principales funciones son prestar asistencia técnica, elaborar materiales y lineamientos metodológicos, dar acompañamiento, capacitar y mantener un control de calidad en la selección de las ADR. Está integrada por un Experto Principal y expertos titulares de las Unidades de Fortalecimiento a las ADR, Seguimiento y Evaluación, Desarrollo Metodológico, Capacitación y Desarrollo Tecnológico. La UTN tiene Delegados y Enlaces Regionales que apoyan su labor en los estados y en las regiones donde opera el PESA. A continuación, se presenta una breve descripción de las principales funciones que cada uno de estos actores realiza:

- La Unidad de Fortalecimiento de ADR tiene como funciones establecer mecanismos de mejora a la operación de las ADR, y diseñar y coordinar el proceso para seleccionar, validar y recontractar a las ADR y a las incubadoras de ADR.

- La Unidad de Seguimiento y Evaluación tiene como función el diseño e implementación de un sistema de seguimiento al desenvolvimiento en campo de las ADR; dar seguimiento al proceso de contratación y pago de las ADR y de los Centros Estatales de Evaluación (CEE), así como a los proyectos que se pongan en marcha con recursos del Programa de Adquisición de Activos Productivos; y operar el Centro de Información Virtual del PESA.
- La Unidad de Metodología elabora los manuales y guías metodológicas, los instrumentos y manuales de evaluación, y tiene por encargo garantizar la homogeneidad metodológica en las publicaciones del PESA.
- La Unidad de Desarrollo Tecnológico está encargada del acompañamiento técnico y la elaboración de materiales de capacitación en aspectos técnicos para las ADR.
- La Unidad de Capacitación tiene como funciones principales revisar y evaluar las necesidades de capacitación de los distintos actores que participan en la operación del PESA.
- Los Delegados Regionales están encargados, principalmente, de establecer los canales de comunicación con las autoridades estatales y municipales para coadyuvar la gestión del PESA. Los Delegados informan permanentemente a la UTN sobre el desarrollo de las ADR.
- Los Enlaces Regionales tienen a su cargo el seguimiento en campo de las actividades realizadas por las ADR y a los proyectos que hayan sido puestos en marcha; dan acompañamiento técnico y metodológico a las ADR; identifican sus necesidades de capacitación y asistencia técnica; apoyan las tareas de evaluación y sistematización de su labor; identifican y proponen soluciones a las restricciones para su trabajo; y apoyan en la promoción y difusión de las actividades del PESA.

La evaluación encontró que existen diversas áreas de oportunidad para mejorar el desempeño del PESA; ello a partir del reforzamiento de las funciones de las unidades que forman la UTN y del papel que juegan los Delegados y Enlaces Regionales de ésta instancia.

En relación a las funciones que cumple la Unidad de Metodología de la UTN se encontraron áreas de mejora sobre los productos que de ésta se derivan. Un ejemplo de ello es la diversidad de objetivos encontrada en los documentos oficiales vigentes, y la consecuente falta de homogeneidad que guardan éstos. Un área importante de mejora, por lo tanto, consiste en la actualización de los documentos oficiales del PESA, sobre todo en lo correspondiente a los objetivos que guían el quehacer del PESA. Por otro lado, el PESA actualmente no cuenta con unos lineamientos que guíen su forma de operar, por lo que su elaboración constituye otra área de oportunidad para la Unidad de Metodología del PESA.

En el trabajo de campo de la evaluación, con relación a la operación de las ADR, se encontró que una de las principales áreas de mejora es el fortalecimiento y la capacitación de su personal en aspectos técnicos. En ese sentido, se requiere a su vez del fortalecimiento de las acciones que lleva a cabo la Unidad de Desarrollo Técnico, sobre todo en cuanto la preparación de materiales de capacitación y en el acompañamiento técnico a las ADR.

En cuanto a los Grupos Operativos Estatales (GOE), éstos están conformados por el Subdelegado de Planeación de la SAGARPA, un representante de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado, un representante del Centro Estatal de Evaluación (CEE) y el Delegado Regional que representa a la Unidad Técnica Nacional. Este grupo se encarga de dar seguimiento a la operación de los proyectos del PESA, revisar los avances de las ADR y realizar el análisis de las soluciones a las distintas problemáticas que éstas manifiestan.

El GOE ha funcionado adecuadamente al organizar a las Delegaciones de la SAGARPA y a las Secretarías de Desarrollo Agropecuario de los estados para decidir el enfoque de intervención, las prioridades que tendrá el PESA en el estado y la orientación en el destino de los recursos públicos hacia ellas, así como resolver los posibles problemas operativos que se presenten. Cabe destacar que antes de la creación de estos Grupos, la congregación de actores era muy difícil de lograr por el Delegado Regional solamente. Sin embargo, existe la posibilidad de lograr mayor efectividad en la coordinación interinstitucional horizontal al invitar a las reuniones a delegados federales de otras dependencias como SEDESOL y SEMARNAT, o bien a representantes de otras secretarías estatales. El objetivo es que, en el marco de la estrategia de intervención de cada microrregión, se haga una planeación conjunta que logre explotar las complementariedades y sinergias que existen entre sus programas, así como eliminar y reducir sus duplicidades y contraposiciones.

La presencia de Delegados y Enlaces Regionales ha permitido operar a la UTN bajo un esquema descentralizado con el cual se brinda una atención puntual y contextualizada a los estados y regiones donde opera el PESA, facilitando y agilizando la toma de decisiones. En general, la presencia de estos actores en los estados y en los municipios donde opera el PESA ha contribuido a dar sentido, rigor metodológico, seguimiento e institucionalidad a la política de desarrollo rural y de seguridad alimentaria en las zonas de alta y muy alta marginación. La presencia de los Enlaces Regionales presenta oportunidades para apuntalar e institucionalizar la coordinación interinstitucional en los niveles operativos y locales. La experiencia exitosa de los Grupos Operativos Estatales puede utilizarse para reproducir un esquema de coordinación similar a nivel local en donde se pueden conjuntar representantes de los gobiernos municipales y de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural, jefes de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, directivos y técnicos de las ADR, los Enlaces Regionales de la UTN y residentes y operadores de los programas complementarios con el PESA con el fin de intercambiar información, presentar avances, rendir cuentas, hacer planeación conjunta, solucionar problemas y evaluar los resultados del PESA en las regiones con un enfoque participativo.

El CEE tiene la responsabilidad de la supervisión de las ADR, tomando en cuenta los criterios dados por la UTN. Su función es monitorear la entrega de productos (documentos) pactados en los contratos de las ADR para recibir sus pagos. Una vez que el supervisor recibe los reportes de las ADR, entrega éstos a los demás miembros del GOE para ser corroborados. Una vez corroborados, el supervisor los facilita al organismo encargado de efectuar el pago a las ADR —que regularmente es realizado por el Fideicomiso de Fomento Agropecuario del estado en cuestión (FOFAE).

Se constató que la función de supervisión que desempeñan los supervisores del CEE consiste básicamente en la recepción de productos contemplados en los contratos de las ADR. Para el año 2009 la UTN ha modificado su estrategia de supervisión. Bajo el

esquema actual se pretende que esta actividad esté enfocada a supervisar que los proyectos estén efectivamente en campo. Para ello se tiene contemplado construir un sistema informático en el que se capturen los avances y que el papel del CEE y sus supervisores cambie de manera que se conviertan en fedatarios de que los proyectos efectivamente se encuentren operando en campo.

Es necesario destacar que debido a que el PESA no cuenta actualmente con un diseño basado en resultados en el cual se especifiquen claramente su Fin, Propósito, Componentes o productos y servicios que entrega a su población beneficiaria, así como indicadores que guarden una relación lógica con los distintos niveles objetivos y que estén orientados a la medición de resultados, actualmente el seguimiento que se hace de los proyectos se refiere a su gestión, pero no a los impactos que ha tenido sobre la población que atiende. Si bien el PESA ha hecho un levantamiento de “línea de base” de las microrregiones que se propone atender con el fin de elaborar diagnósticos de la situación en que se encuentran, es pertinente aclarar, sin embargo, que este ejercicio no constituye un levantamiento de línea de base en sí, debido a que ésta no deriva de indicadores que hayan sido previamente definidos con base en los resultados que espera lograr el PESA. De tal forma, se requiere que primero se definan los objetivos del PESA y que a estos posteriormente se les asocien indicadores de desempeño y, finalmente, proceder con el levantamiento de una línea de base.

2.7 Prestadores de la Asistencia Técnica que otorga el PESA (ADR)

La estrategia de intervención del PESA está fundamentada en las ADR, las cuales tienen la función principal de cubrir la prestación de asistencia técnica en las zonas rurales marginadas. Su existencia se ha justificado a raíz de: (i) la complejidad del problema de marginación, ya que se requiere del esfuerzo de un equipo interdisciplinario que actúe de manera coordinada; (ii) el aislamiento y lejanía de las comunidades, que hace necesario contar con equipos locales de profesionistas para su atención eficiente y permanente; y (iii) el fomento al desarrollo de instituciones locales.

El PESA se diferencia de otras intervenciones que buscan promover el desarrollo de las zonas rurales con niveles altos o muy altos de marginación y/o la superación de la pobreza, al buscar consolidar a un equipo interdisciplinario de profesionales que tengan presencia permanente en estas zonas. La presencia de este equipo en las comunidades tiene como finalidad también darle un seguimiento puntual a la aplicación de los recursos públicos y a los proyectos del PESA con el fin de contribuir a su apropiación y sostenibilidad. Las actividades de este grupo de profesionales están encaminadas a desarrollar las capacidades técnicas y de autogestión de las comunidades y a lograr la confluencia de recursos mediante una inducción a la demanda de los apoyos para actividades productivas.

Los principales hallazgos de esta sección apuntan a las áreas de mejora que existen para asegurar que las ADR tengan un buen desempeño. De ahí que se evaluó el proceso de selección de las ADR, el perfil de sus integrantes, el equipo con el que cuentan, los procesos de incubación y capacitación, así como aspectos que inciden en su funcionamiento tales como la rotación del personal, las condiciones de las microrregiones que atienden, el tiempo que dedican al trabajo en campo y su proceso de recontractación.

2.7.1 Proceso de selección de las ADR

Se encontró que pudiese existir un sesgo en la selección de las ADR, pues si bien el 60% de las ADR contratadas respondieron a una convocatoria publicada en un medio impreso o electrónico, una parte importante de ellas se enteraron del PESA por invitación y no por convocatoria pública. Un 39% de las ADR se enteraron del PESA por medio de una invitación hecha por el gobierno estatal, por la Delegación estatal de SAGARPA, por la UTN o por otra Agencia, lo cual puede reflejar un sesgo de selección al no tratarse de un proceso competitivamente abierto.

2.7.2 Perfil de los integrantes de las ADR

Otro aspecto fundamental de las ADR es el grado de conocimiento técnico de sus integrantes, pues a partir de éste se pueden desarrollar proyectos idóneos que resuelvan las principales problemáticas de alimentación de las comunidades beneficiadas. Si bien el 82% de los coordinadores encuestados cuentan con una licenciatura y el 85% de los facilitadores de las ADR que operan en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla tienen niveles de estudio de licenciatura o superiores, en los grupos focales se encontró que algunos de los técnicos no cuentan con las habilidades y capacidades técnico-productivas y metodológicas que requiere el PESA, como por ejemplo la detección de problemas de necesidades, la identificación de las características del entorno, y la instalación de sistemas de riego y de invernaderos, todo ello considerado como necesario para los proyectos productivos. Estas necesidades de capacitación técnica y metodológica se evidenciaron, sobre todo, en los integrantes de las ADR de Yucatán.

Por su parte, existen limitaciones respecto al dominio de la lengua que se habla en las regiones atendidas, puesto que sólo el 21% de los coordinadores hablan la lengua indígena de la microrregión²¹.

En relación al perfil disciplinario, se encontró que existe un balance entre las diferentes disciplinas que tienen incidencia en el desarrollo rural (agronómicas, biológicas y sociales) en la conformación de los equipos. Para las ADR de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, la información proporcionada por la UTN revela que el 51% de los facilitadores en campo que cuenta con estudios de carrera técnica o superior lo es en algún área relacionada con la agronomía, 19% con las ciencias biológicas, 17% con las ciencias sociales y 12% de otras áreas.

2.7.3 Equipamiento de las ADR

Los requisitos de las convocatorias para participar como Agencia del PESA señalan que éstas deben contar con oficinas, equipo de cómputo, conexión a Internet y vehículo. Se constató que todas las ADR encuestadas cuentan con oficinas y equipo de cómputo, mientras que el 88% cuentan con conexión a Internet y 82% con vehículo.

²¹ Este porcentaje puede subestimar el porcentaje real de coordinadores que no conocen la lengua local, ya que tres de los ocho encuestados que afirmaron hablar náhuatl tradujeron la palabra “niño” y “mujer” de manera distinta, y ninguna de ellas corresponde con la indicada por el diccionario náhuatl-español de la Secretaría de Educación Pública.

Todas las ADR encuestadas cuentan con al menos una oficina, pero una de cada cuatro no tiene oficinas en los municipios que se atiende, lo que implica un incremento en los costos para trasladarse hacia éstos, además de reducir la presencia de los técnicos en las comunidades.

Aunque en primera instancia pareciera que las ADR no necesitan tener oficinas en la capital del estado, se observó que por el número de reuniones y trámites a gestionar con las distintas dependencias (SAGARPA, SEDAGRO, SEDESOL y SEMARNAT, entre otras) se estima necesario que las ADR cuenten con un espacio de oficina. De hecho el 26% de las ADR tienen una oficina en la capital del estado.

Por otra parte, de acuerdo a información proporcionada por la UTN para las ADR de los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, el número promedio de personas por vehículo es de 3. Sin embargo, existe un 20% de ADR que cuentan con uno o ningún vehículo. Esta situación resulta limitante, pues para asegurar una presencia de estas ADR y el seguimiento de los proyectos del PESA se estaría dependiendo de los medios de transporte de las zonas rurales.

De acuerdo a la información proporcionada por la UTN, las ADR de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla cuentan en promedio con dos computadoras para cada uno de sus integrantes. Sólo en dos de ellas, el número de personas por computadoras pareciera no ser suficiente (ocho o nueve personas por computadora). Asimismo, el 88% de las ADR cuentan con Internet²² y 85% con línea telefónica lo que da cuenta de las herramientas de apoyo a la gestión que éstas tienen disponibles.

2.7.4 Proceso de incubación de las ADR

Dada la dificultad de encontrar ADR constituidas en las zonas marginadas, el PESA optó por incubar algunas de ellas con el apoyo de instituciones de educación superior u otras Agencias. El objetivo del proceso de incubación es la generación de capacidades y el fortalecimiento de sus conocimientos técnicos con orientación en la metodología PESA. De las ADR encuestadas, el 26.5% fueron incubadas.

Con relación a la incubación, la principal dificultad detectada en este proceso fue la baja capacitación en temas relacionados con sus quehaceres. Las mayores deficiencias se detectaron en los temas organización comunitaria, temas transversales (género, inclusión social o sustentabilidad ambiental), análisis de restricciones, cambio tecnológico, microfinanzas y en higiene, nutrición y manejo de los alimentos, ya que ninguna de las ADR incubadas que fueron encuestadas recibió capacitación en estos temas. Por su parte, el 89% de las ADR incubadas que fueron encuestadas no recibió capacitación en evaluación de proyectos, desarrollo humano y motivación y técnicas de negociación. El 78% de las ADR incubadas que fueron encuestadas tampoco recibió capacitación en los aspectos técnicos de los proyectos y 56% de las ADR incubadas que fueron encuestadas no recibió capacitación en administración. Por el contrario, dos terceras partes sí recibieron capacitación en planeación participativa y 89% en formulación de proyectos.

²² Aunque los requisitos de elegibilidad para las ADR señalan la conectividad a Internet.

Lo anterior pudo haberse derivado de que no existen lineamientos sobre el proceso de incubación y de las capacidades que se esperaba desarrollar en las ADR. Las dificultades detectadas en el proceso de capacitación durante la incubación de las ADR, en especial los bajos porcentajes de ADR capacitadas en temas medulares de la metodología PESA, tienen implicaciones sobre la sostenibilidad de la estrategia. Este aspecto se reflejó en la disgregación de algunas ADR y en la falta de apropiación de los proyectos del PESA por parte de los beneficiarios como se observó en el caso de Yucatán. Actualmente, la UTN ha preferido abandonar esta estrategia y reservarla sólo para casos en los que no exista oferta de ADR en las regiones.

2.7.5 Proceso de capacitación de la UTN a las ADR

La capacitación que han recibido las ADR en cuanto a la metodología PESA se ha centrado en la elaboración de productos contenidos en sus contratos, y no así en las herramientas y técnicas de la planeación participativa, que es uno de los aspectos centrales de esta metodología. Mientras el 79% de las ADR encuestadas recibieron capacitación en la metodología para elaborar diagnósticos o visiones regionales y comunitarias, el 59% no recibió capacitación en planeación participativa, planeación y control de proyectos y elaboración de diagnósticos regionales y comunitarios. Asimismo, el 76% de las ADR no recibió capacitación en administración, y desarrollo y transferencia de tecnología; y más del 90% no recibió capacitación en los siguientes temas: conceptualización de la seguridad alimentaria, funcionamiento de los programas para el desarrollo rural sustentable, evaluación socioeconómica de proyectos, técnicas de investigación, y desarrollo humano y motivación.

Como se puede apreciar, no existen diferencias significativas entre los porcentajes de ADR, incubadas o no, que recibieron capacitación en cada uno de los temas, a excepción del tema de formulación de proyectos, en donde la proporción de ADR incubadas que recibieron capacitación en esta temática sí es significativamente mayor que las ADR que recibieron capacitación complementaria por parte de la UTN. Un aspecto a resaltar de estos dos hallazgos es que si bien la capacitación que se dio a las ADR por parte de la UTN pudo haber tenido un carácter complementario, con el fin de subsanar vacíos en sus capacidades, la evidencia encontrada en la capacitación recibida por las ADR incubadas permite inferir que la capacitación de las ADR no incubadas también ha sido incompleta.

2.7.6 Funcionamiento de las ADR

La rotación de personal es un problema que ha aquejado a nueve de cada diez Agencias, teniendo como causas principales que los técnicos reciban mejores ofertas de trabajo o porque éstos consideran sus salarios como bajos²³. Si bien la rotación de personal es un problema que difícilmente el PESA puede solucionar en el corto y mediano plazo, debido que algunas de las causas que lo originan son intrínsecas al medio en el cual opera, sí puede tomar medidas que reduzcan su incidencia o mitiguen sus efectos. Se ha visto que el problema de la alta rotación de personal está relacionado con la debilidad financiera de las ADR y con la dependencia que tienen hacia el PESA para obtener recursos para financiar sus actividades. Se encontró que el 79% de las ADR no recibieron sus pagos en

²³ En el 40% de las ADR encuestadas, la rotación va del 31% al 60% del personal y en tres de ellas alcanza un 61% y 100% del personal.

las fechas acordadas, y que el 70% depende de los pagos del PESA como única fuente de ingresos. Adicionalmente, el 76% de ellas considera que el pago realizado por el PESA por sus servicios es insuficiente.

La evaluación encontró que otro problema para el buen desempeño del PESA son las condiciones en las que se encuentran las microrregiones, en particular la falta de infraestructura productiva (carreteras y electricidad) ya que es un problema para el funcionamiento del 59% de las ADR. Este hallazgo es muy importante, ya que la construcción de carreteras o la disposición de energía eléctrica no son actividades llevadas a cabo por el PESA, pero sí pueden tener un impacto decisivo sobre los proyectos del PESA, particularmente de aquéllos que están destinados a la venta o en la diversificación de actividades. La carencia de infraestructura productiva es una limitante para la puesta en marcha de proyectos de cadena productiva o diversificación de actividades, ya que éstos requieren que los centros de producción estén conectados con los mercados.

Se encontró que un 85% de las ADR realizan análisis de viabilidad de los proyectos que emprenden. Si bien esta cifra es alta, se hubiese esperado que todos los proyectos del PESA contaran con este análisis de manera que se haga un uso efectivo de los recursos. Este hecho, aunado a las limitantes en la infraestructura productiva previamente mencionadas, compromete la sostenibilidad de los proyectos de cadena productiva y diversificación de actividades que se emprenden.

Otro hallazgo de esta sección se refiere al tiempo que las ADR dedican al trabajo con las comunidades, ya que se cuenta con información acerca de que un 22% de las ADR tiene presencia en las comunidades de uno o dos días a la semana o inferior. Lo que, al igual que el caso anterior, puede repercutir en la sostenibilidad de los proyectos y el desarrollo de capacidades de los beneficiarios.

Finalmente, el desempeño de las ADR, así como el seguimiento y continuidad de sus proyectos, puede verse afectado si éstas no cuentan con seguridad respecto a su contratación en los ejercicios posteriores. Cabe señalar que el 95% de las ADR que trabajan para el PESA también lo hicieron en años anteriores; sin embargo, hasta la conclusión del trabajo de campo de la presente evaluación, el 24% de las ADR no habían sido recontractadas o no habían entregado documentos para hacerlo. A pesar de lo anterior, el 44% de las ADR percibieron una reducción en el número de requisitos que solicitaron el año anterior y en el tiempo que duró el trámite para su recontractación.

2.8 Operación del PESA

En esta sección se valoró la operación del PESA con base en los hallazgos que se derivan del análisis del ejercicio del presupuesto del PESA, el tipo de proyectos que se pusieron en marcha y la inversión que se ha hecho en ellos; la coordinación interinstitucional; y el fortalecimiento de la gestión local como partes esenciales de su estrategia de atención. Asimismo se describen los principales hallazgos en relación al seguimiento y monitoreo del trabajo de campo y de los proyectos desarrollados por las ADR, como un proceso necesario para asegurar una retroalimentación sobre la operación del PESA basada en la valoración de su desempeño.

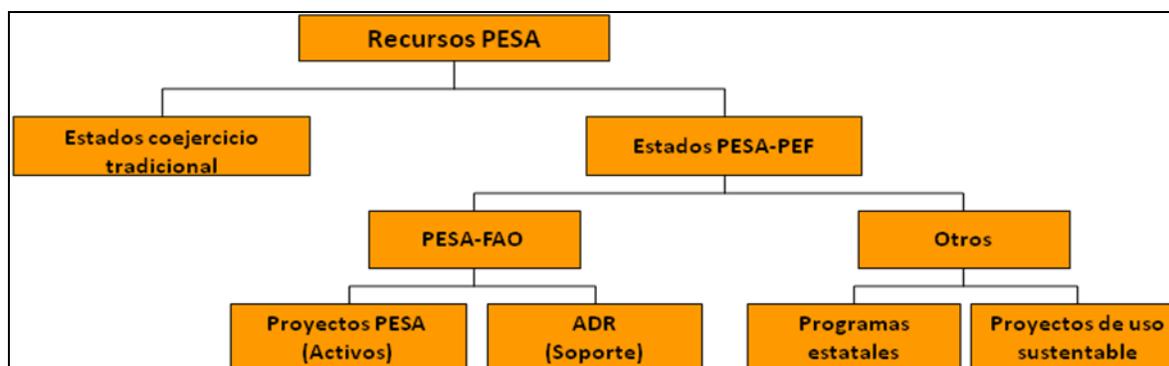
2.8.1 Destino de los recursos invertidos en el PESA

El PESA tiene dos modalidades para el financiamiento de sus proyectos. La primera modalidad se refiere al coejercicio, en donde el Gobierno Federal, por medio del Programa de Adquisición de Activos Productivos, aporta un porcentaje del financiamiento de los proyectos y, mediante el Programa Soporte, el pago de los servicios a las ADR. Por su parte, los gobiernos de los estados, donde opera el PESA, hacen también una aportación. La segunda modalidad, denominada PESA-PEF, consiste en que algunos estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca reciben asignaciones extraordinarias desde 2007 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el PESA. En esta modalidad, los gobiernos de los estados que reciben estos recursos desde el PEF no hacen aportación con recursos propios.

A la parte de los recursos asignados por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el PESA (PESA-PEF) que han sido utilizados para financiar las actividades de las ADR y los proyectos que éstas han puesto en marcha se le ha denominado PESA-FAO. Existe otra parte de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación a estos estados, que es ejercida directamente por sus gobiernos en programas estatales como Maíz Solidario en Chiapas o que se dedicó a proyectos de conservación de los recursos naturales, pero de la cual la Dirección de Apoyo al Uso de los Servicios Profesionales de SAGARPA no lleva un registro. Cabe mencionar que la proporción de recursos de las asignaciones extraordinarias dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el PESA, que son ejercidas en programas estatales o en proyectos de conservación de los recursos naturales, decreció de 2007 a 2008.

A continuación se presenta un esquema las modalidades de operación del PESA en relación al ejercicio de los recursos y una tabla con los recursos que se dedicaron a cada modalidad de ejecución de los recursos asignados extraordinariamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada estado:

Figura 6. Ejercicio de los recursos en el PESA



Cuadro 5. Recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, 2008 y 2009

Estado	PESA-PEF 2007			PESA-PEF 2008			Presupuesto total PESA-PEF 2009
	Inversión total	PESA-FAO	Otros	Inversión total	PESA-FAO	Otros	
Chiapas	187.3	64.9	122.4	300.0	132.1	167.9	375.0
Guerrero	187.3	85.5	101.8	300.0	257.7	42.3	375.0
Hidalgo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	75.0
México	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	75.0
Morelos	0.0	0.0	0.0	50.0	29.7	20.3	100.0
Oaxaca	187.2	112.4	74.8	300.0	156.0	144.0	375.0
Puebla	0.0	0.0	0.0	150.0	92.7	57.3	160.0
Veracruz	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0
Total	561.8	262.8	299.0	1,100.0	668.2	431.8	1,560.0

De acuerdo a la información proporcionada por la UTN respecto a los proyectos que fueron financiados con recursos PESA-FAO, se tiene que la inversión promedio por familia en 2008 en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla fue de 8,306 pesos. La inversión por familia fue mayor en Puebla con 10,238 pesos y menor en Chiapas (6,787 pesos). En promedio, los municipios recibieron 1,211,359 pesos en estos cuatro estados. La mayor aportación por municipio fue en Guerrero (1,815,235 pesos) y la menor fue en Chiapas con 401,408 pesos. En relación a las localidades, éstas recibieron en estos cuatro estados 209,359 pesos. Las localidades de Guerrero recibieron más recursos en promedio (251,108 pesos) y las de Puebla menos (130,837 pesos).

Respecto a la cantidad de recursos que cada ADR invirtió en proyectos y al pago que se les hizo, se tiene que por cada peso que se invirtió en proyectos en 2008, en Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla se pagó a las ADR 0.38 centavos en promedio. El estado donde más se pagó a las ADR por peso invertido en proyectos fue en Guerrero (0.52 centavos) y donde menos se pagó fue en Chiapas (0.20 centavos en promedio).

Siguiendo con la misma información proporcionada por la UTN, en el año 2008 la mayor cantidad de proyectos del PESA en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla se concentraron en proyectos de hogar saludable (40.1%), seguidos por los de tipo pecuario (28.9%) y posteriormente los agrícolas (25.4%). Si bien también hubo proyectos acuícolas y de apoyo a actividades no agropecuarias o de transformación, éstos representaron un 0.3 y 0.5% del total respectivamente.

Existe variación entre los estados respecto al tipo de proyectos en los que se concentraron. Esta variación responde a las prioridades que establecieron como política para el desarrollo del PESA. Mientras que para Puebla la prioridad fueron los proyectos de hogar saludable, ya que el 70.7% fueron de este tipo; en Guerrero, la prioridad fueron los proyectos de tipo pecuario (39.2%) y agrícolas (31.8%).

Esta distribución de los proyectos por sectores se refleja en la proporción de proyectos y la cantidad de recursos que se canalizaron a cada área de intervención²⁴. En Chiapas, Oaxaca y Puebla el área de intervención con el mayor número de proyectos fue hogar saludable (48%), seguida por la de alimentación (46%) y finalmente la de ingresos (6%). En términos de recursos, el área de intervención que más recursos recibió en los tres estados fue la de alimentación (40%), seguida por la de hogar saludable (37%) y la de ingresos (23%). De estas cifras destaca el hecho de que si bien el porcentaje de proyectos de ingresos fue bajo (6%), la proporción de recursos que absorbieron fue alta (23%).

Al igual que en la distribución de proyectos por sector, se aprecia una diferencia entre los estados en términos de sus prioridades por área de intervención reflejada en el número de proyectos y recursos dedicados a cada una de ellas. Mientras en Puebla el área de intervención con mayores proyectos y recursos fue la de hogar saludable (71 y 76%, respectivamente), en Chiapas y Guerrero el área de intervención con más proyectos y recursos fue la de alimentación. En el caso de Chiapas, los proyectos de alimentación representaron el 49% del total y recibieron un 48% de los recursos. En Oaxaca, fueron el 50% de los proyectos y recibieron 43% de los recursos.

De acuerdo a cálculos elaborados por la UTN, el PESA ha otorgado resultados que se traducen en aumentos en la producción de alimentos, conservación de los recursos naturales y captura de agua. Los resultados varían de acuerdo al número de proyectos que hayan sido puestos en marcha en cada estado. A continuación se presenta una tabla con estos cálculos:

Cuadro 6. Resultados en ahorros de leña, captura de agua y producción de alimentos del PESA en 2008

Estado	Ahorro metros cúbicos de leña (metros cúbicos)	Cosecha de agua (metros cúbicos almacenados)	Producción de huevo (toneladas)	Producción de carne de ave (toneladas)	Producción de hortalizas (toneladas)
Chiapas	66,680	10,068	1,781	475	594
Guerrero	15,000	36,120	ND	ND	426
Oaxaca	24,850	75,582	1,194	318	634
Puebla	16,094	73,794	77	21	131

Fuente: Estimaciones de la UTN

²⁴ Para la clasificación de proyectos e inversión por área de intervención no se tuvo información del estado de Guerrero.

2.8.2 Coordinación interinstitucional

El combate a la pobreza es ámbito y responsabilidad de varias instituciones en los diferentes órdenes de gobierno, de ahí la importancia de la coordinación interinstitucional que contempla el PESA. En el marco de la presente evaluación se considera que, para lograr la coordinación en campo, las ADR debieran funcionar como un agente articulador de las instituciones que combaten la pobreza para contar con información de la zona, recibir apoyo técnico para así diseñar proyectos o cursos de capacitación, gestionar apoyos en especie para poder realizar obras de infraestructura, para la puesta en marcha y la consolidación de los proyectos. Asimismo, la evaluación consideró que la coordinación vertical contempla la articulación de los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno siendo los principales agentes involucrados SAGARPA y las secretarías estatales encargadas del sector agropecuario en el marco del GOE y los gobiernos municipales. Finalmente, la coordinación horizontal se entiende como el esfuerzo conjunto entre instancias que atienden diversas problemáticas en el territorio de atención del PESA, que escapan de su ámbito de acción.

Con respecto a la *coordinación institucional en campo* se encontró que ésta se traduce en financiamiento de las ADR y de los proyectos. En el caso de los programas de SAGARPA, todas las ADR han recurrido al Programa de Adquisición de Activos Productivos para la obtención de recursos para financiar la inversión en los proyectos y al de Soporte para financiar sus actividades de capacitación. Sólo un 16% de las ADR recurrieron al Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria como fuente de financiamiento de proyectos. Por otra parte, el 73.5% de las ADR cuentan con proyectos del PESA financiados por programas distintos a la SAGARPA, principalmente por el de Programa de Opciones Productivas de SEDESOL (43%), Fondos Regionales Indígenas de la CDI (33%), el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) de la Secretaría de Economía (20%), apoyos del DIF (17%), PROMUSAG, ProÁrbol y FONAES (13% cada uno), Programa de Desarrollo Local Microrregiones de SEDESOL (10%) y FAAPA (7%). Los propios miembros de la ADR fueron quienes contactaron a estas instituciones cofinanciadoras.

Existen resultados paradójicos en términos de cómo perciben las ADR la relación con sus contrapartes en el arreglo institucional del PESA porque, por una parte afirman que la coordinación con ellas es buena, mientras que por otra parte señalan que complican o retrasan el funcionamiento del PESA. Así, las ADR tienen una buena coordinación con las presidencias municipales, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, el supervisor CECADER, las Secretarías de Desarrollo Agropecuario de los Gobiernos Estatales, la SAGARPA y la UTN. Sin embargo, el 70% de las ADR tienen retrasos o complicaciones en la liberación de recursos que adjudican a SAGARPA, SEDAGRO y CONAFOR; con SEMARNAT por no asistir a las sesiones de trabajo; y con CDI y SRA por tener procesos complicados y laboriosos para obtener sus apoyos.

Con respecto a la *coordinación vertical*, la creación de los GOE ha resultado un acierto porque formalizan y facilitan el seguimiento al trabajo de las ADR y a los proyectos del PESA por parte de la subdelegación de SAGARPA y de las secretarías estatales encargadas del desarrollo agropecuario. Estos grupos normalmente sesionan una vez al mes, aunque pueden tener más sesiones, dependiendo del periodo y del asunto que estén tratando. El tipo de asuntos que normalmente se tocan en sus reuniones son la contratación o recontractación de las ADR, la regionalización de las zonas a atender, la

presupuestación para los ejercicios siguientes, la validación de las estrategias de intervención y programas de trabajo de las Agencias, sus pagos, la supervisión que hacen los CEE respecto a su trabajo y en general la búsqueda de alternativas de solución que se pudieran presentar en la operación del PESA. Estos grupos comenzaron a funcionar formalmente a partir de finales de 2007 o principios de 2008, aunque en algunos estados como Oaxaca o Chiapas operaban mecanismos muy similares anteriormente. Los miembros del GOE invitan ocasionalmente a las ADR y a los enlaces regionales del PESA cuando se tratan temáticas que les atañen en particular.

Respecto a la visión del PESA que tienen los funcionarios federales y estatales relacionados con el Proyecto, la evaluación encontró que un 75% de los funcionarios de las Delegaciones en los estados visitados tienen una visión positiva respecto a la contribución del PESA a la seguridad alimentaria en el estado. En el caso de los funcionarios entrevistados de los gobiernos de los estados visitados, el 80% tiene una visión positiva. Todos los funcionarios de las Delegaciones tuvieron una visión positiva respecto a la presencia en campo que tiene el PESA en comparación a otras intervenciones que no la tienen. En el caso de los funcionarios de los gobiernos estatales, el 86% de ellos tuvieron una visión positiva. En relación a la calidad del trabajo de las ADR, el 75% de los funcionarios de las delegaciones tuvo una visión mixta ya que, en su opinión, la calidad en el trabajo de las ADR varía dependiendo del perfil que tenga cada una en lo individual. Dos tercios de los funcionarios de los gobiernos estatales comparten esta visión. Un 16% tuvo una visión negativa respecto a su calidad e igualmente un 16% tuvo una visión positiva. En opinión de los funcionarios de los gobiernos de los estados que aportan recursos para el PESA, algunas medidas que podrían contribuir a mejorar el desempeño de las ADR son: establecer mecanismos de recompensas y sanciones para el desempeño de las ADR; flexibilizar la metodología de manera que no se tenga que dedicar demasiado tiempo a la preparación de los productos que se requiere a las ADR en sus contratos; flexibilizar la figura de la ADR de manera que los técnicos puedan ser contratados directamente por el estado; y etiquetar más recursos para financiar los proyectos del PESA.

Sin embargo, existen todavía áreas de oportunidad para mejorar el funcionamiento de la coordinación vertical, principalmente con los operadores de SAGARPA y de la SEDAGRO en campo y con las autoridades municipales. En el caso de los operadores en campo tales como jefes de Distrito de Desarrollo Rural y jefes de Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), se encontró que muchas veces desconocen que el PESA apoya proyectos como las estufas ahorradoras de leña y los tanques de ferrocemento, y por esa situación los rechazan en las ventanillas. Por otro lado, la coordinación con las autoridades municipales, cuando ha existido, se ha limitado a reuniones de cortesía y sólo en casos aislados a la colaboración con recursos para transporte de los facilitadores en campo de las ADR y protección por parte de la policía municipal.

Se ha observado que el PESA no cuenta con una estrategia de *coordinación horizontal*, particularmente a nivel de los GOE. A excepción del caso del PESA-PAPMI en Guerrero, hasta ahora la coordinación con dependencias de otros sectores se ha dejado a las ADR y por ello la coordinación sólo se ha limitado a la concurrencia de recursos, pero no a la solución de asuntos que escapan al ámbito de acción del PESA, tales como la mejora de los caminos rurales o el logro de sinergias y complementariedades con programas que apoyen la conservación de recursos naturales, y en la nutrición y atención a la salud de los grupos vulnerables. En Guerrero esta coordinación ha sido posible gracias a que el

gobierno del estado ha consolidado en una sola estrategia de carácter multisectorial los apoyos que de otra forma se brindarían en forma aislada y asincrónica.

2.8.3 Fortalecimiento de la gestión local

El fortalecimiento de la gestión local consiste en promover la organización comunitaria que permita el desarrollo de capacidades para la participación activa en la planeación y ejecución de proyectos, la toma de decisiones, los procesos de adopción-apropiación y el liderazgo; que fortalezca esquemas organizacionales y su consolidación como medio para la autogestión y el desarrollo. Lo anterior incluye la representación en los órganos de decisión.

La evaluación encontró que en el 70% de las veces, los beneficiarios del PESA tienen representación en los CMDRS. De hecho, la contribución del PESA al fortalecimiento de la gestión local se encuentra en integrar a sus beneficiarios a los órganos de decisión como son los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y no tanto en la constitución de éstos, ya que en la mayor parte de los casos los Consejos ya existían antes de que el PESA fuese puesto en marcha en dichas comunidades. Sólo en Oaxaca fue donde se detectó que el PESA contribuyó a constituir una buena parte de los CMDRS, quizá debido a la dimensión de los municipios en este estado.

Las ADR han contribuido al fortalecimiento de la gestión local mediante el fomento a la organización de sus beneficiarios para la producción y/o la conformación de grupos de ahorro popular. Así, el 85% de las microrregiones que atienden las ADR cuentan con organizaciones de productores y, de ellas, el PESA contribuyó a generar la mitad. Algunas de estas organizaciones de productores fueron creadas con el objetivo de obtener mejores precios al comercializar sus productos o para la adquisición de insumos y maquinaria a proveedores mayoristas. No obstante, también existen ejemplos en los que se formaron grupos de beneficiarios sólo para hacerse de los apoyos y posteriormente repartirlos y trabajar individualmente. Estas situaciones hacen ver que el mejor incentivo para la organización de los beneficiarios se presenta cuando los beneficiarios encuentran un interés común que difícilmente podrían alcanzar en forma individual. Adicionalmente, la evaluación detectó que un 70% de las ADR tienen la presencia de algún mecanismo de ahorro en las microrregiones que atienden. Una tercera parte de estos mecanismos son resultado de los proyectos del PESA. El estado en el que las ADR han formado mayor número de proyectos de servicios financieros ha sido Puebla, mientras que Yucatán es el que menor incidencia ha tenido en este rubro.

2.8.4 Seguimiento y evaluación

El Centro Estatal de Evaluación (CEE) es la instancia encargada de evaluar el desempeño de las ADR en cada entidad que opera el PESA. Se trata de instituciones de educación superior especializadas en el área agropecuaria, tales como el Colegio de Posgraduados, la Universidad de Chapingo y universidades estatales. A los evaluadores se les capacita en la metodología PESA. Su formación es, en la mayor parte de los casos, de ingenieros agrónomos. Otras instancias que realizan labores de supervisión y acompañamiento a las Agencias son los enlaces regionales de la UTN.

En la evaluación, se encontró que el tipo de supervisión que realizan los CEE se basa principalmente en la revisión de la entrega de los productos que las ADR tienen comprometidos en sus contratos. Estos productos son documentos tales como los diagnósticos regionales y comunitarios, la estrategia de intervención, las matrices de planificación microrregional y los reportes de avances. El tipo de reportes que se utilizan para el seguimiento de las ADR son de gestión. También se realizan visitas a campo de acuerdo a muestreos aleatorios con el fin de verificar que los proyectos del PESA efectivamente existan. Al final de los ciclos, se realizan evaluaciones de satisfacción de los beneficiarios. Sólo en algunos estados como Guerrero y Oaxaca se han realizado evaluaciones de sostenibilidad de los proyectos que fueron puestos en marcha en años anteriores.

Como se mencionó en el tema de arreglo institucional, el esquema de seguimiento y evaluación del PESA se ha modificado en 2009. Para ello, se tiene contemplada la puesta en marcha de un sistema informático en línea con el fin de dar seguimiento a los proyectos de las ADR. En este nuevo esquema de seguimiento y evaluación, el papel de los supervisores del CEE también se modificaría de manera que ahora se conviertan en fedatarios de que los proyectos reportados efectivamente se encuentren funcionando en campo. La UTN también ha hecho levantamientos en campo de una línea de base con el fin de conocer las condiciones iniciales de las microrregiones.

A pesar de esta modificación en el enfoque de supervisión, el PESA sigue sin contar con una estrategia de monitoreo y evaluación de su gestión y resultados. Esta situación deriva de que no cuenta todavía con un diseño basado en resultados que le permita tener claridad en sus distintos niveles de objetivos (Fin al que contribuye, Propósito, Componentes o productos y servicios que entrega a su población objetivo y Actividades necesarios para realizarlos) a partir de los cuales sea posible construir indicadores con el fin de medir su desarrollo y el impacto que tiene su intervención sobre sus beneficiarios. Si bien la línea de base que ha levantado es útil con el fin de conocer la situación inicial de las regiones sobre las que pretende incidir, es también necesario que se levante una línea de base sobre los indicadores que se definan en su matriz de indicadores de resultados con el fin de poderles dar un seguimiento en el futuro y conocer si el PESA es realmente efectivo.

Capítulo 3

Evaluación de los Resultados del PESA

En este apartado se presentan los resultados observados acerca del trabajo del PESA en términos de la satisfacción de los beneficiarios respecto a la mejora en su seguridad alimentaria, la adquisición de capacidades, la sostenibilidad de sus proyectos, el fortalecimiento de la gestión local y la coordinación interinstitucional. Para tal efecto, la evaluación se apoya en un análisis cualitativo a partir de grupos focales y de observaciones en campo realizadas en los estados seleccionados: Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Yucatán.

3.1 Efectos sobre acceso y disponibilidad de alimentos

Con base en el análisis de los resultados de los grupos focales realizados en la presente evaluación, se encontró que la intervención del PESA logró influenciar de manera efectiva sobre la disponibilidad de y acceso físico a más y mejores alimentos para las familias beneficiarias y, por lo tanto, en su seguridad alimentaria. Lo anterior ocurre en los casos en que se constató que las ADR fueron efectivas en su trabajo con la comunidad y cuando se pusieron en marcha proyectos de traspatio y milpa. Asimismo, se encontró que cuando los proyectos de cadena productiva iniciados por el PESA no generaron beneficios económicos, sus beneficiarios no tuvieron una percepción de mejora en su situación alimentaria debido a que estos proyectos no han generado ingresos que les permitan tener una mayor acceso económico a los alimentos.

Por otra parte, algunas de las razones por las que los proyectos no lograron generar ingresos para sus beneficiarios son: i) que los proyectos no han madurado, ii) que la ADR no hizo un análisis de factibilidad en el que se incorporaran los aspectos de comercialización de los productos, iii) la volatilidad en los precios de los productos, iv) la presencia de intermediarios que reducen el margen de ganancia de los beneficiarios y v) que los beneficiarios no lograran trasladar su producción a mercados más lejanos por las deficiencias en la infraestructura caminera de las localidades donde operan y por la carencia de medios de transporte de los productos. En los casos en que se desarrollaron trabajos de hogar saludable, milpa y traspatio, independientemente de que también se realizaran proyectos de cadena productiva, los cambios en la alimentación de los beneficiarios fueron favorables.

En este sentido, se observó que el PESA tiene potencial para atender de manera efectiva a la pobreza más severa al mejorar la disponibilidad de y acceso físico a los alimentos por medio de proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa. Sin embargo, para que lo anterior ocurra, las ADR deben tener la capacidad para distinguir cuáles familias u hogares dentro de las comunidades requieren de este tipo de proyectos dada su verdadera condición de inseguridad alimentaria.

A continuación se presenta un análisis de los resultados encontrados en el trabajo de campo realizado en las localidades de los dos grupos de estados visitados:

Grupo I. Michoacán, Puebla y Yucatán.

En las diferentes comunidades visitadas en estos estados se ha observado que las opiniones de los beneficiarios sobre la disponibilidad de y acceso a más y mejores alimentos, como resultado de su trabajo con el PESA, son heterogéneas. En Puebla y Michoacán las opiniones de los beneficiarios fueron positivas, mientras que en Yucatán resultaron negativas. Estos resultados estuvieron asociados a la presencia de las ADR en las comunidades y al trabajo que las Agencias realizan en ellas, pues la presencia de las ADR en Michoacán y Puebla ha sido constante, mientras que en Yucatán se constató su ausencia.

En las comunidades de este grupo de estados el PESA busca incidir sobre la disponibilidad de y acceso físico a los alimentos por medio de proyectos de traspatio, y sobre el acceso económico a los alimentos por medio de proyectos de cadena productiva para generar ingresos. Cabe señalar que ambos tipos de proyectos, los de traspatio y milpa y los de cadena productiva se encuentran presentes en las localidades visitadas.

En el Cuadro 7 se muestra la percepción de los beneficiarios en las comunidades visitadas en Puebla, Michoacán y Yucatán, con relación a la disponibilidad de y acceso a los alimentos.

Cuadro 7. Percepción de los beneficiarios sobre los efectos del PESA en el incremento de la disponibilidad y acceso a más y mejores alimentos en los estados PESA-tradicional

Estados	Comunidades	Percepción de los beneficiarios	Observaciones
Puebla	Hueytalpan	Positiva	Los beneficiarios consideran que están en proceso de mejorar su disponibilidad de alimentos.
	Guadalupe Alchipini	Positiva	
Michoacán	Loma Blanca	Positiva	Comunidad del PESA desde la fase piloto.
	Guarachanillo	Positiva	No se observa como una comunidad que debiera ser atendida por el PESA.
Yucatán	Timul	Negativa	No se observa trabajo de la ADR en la comunidad para mejorar la alimentación.
	San Pedro	Negativa	La ADR no ha promovido proyectos de forma integral ni con seguimiento adecuado.

Fuente: Elaboración del Proyecto FAO-Evaluación con datos de los reportes de evaluación y la matriz del concentrado de información.

En el caso específico de Puebla, el PESA ha tenido una influencia positiva sobre la disponibilidad de y acceso físico a los alimentos. En las comunidades de Guadalupe Alchipini y en Hueytalpan, de esta misma entidad federativa, se reconoce que existieron mejoras en la alimentación por intervención del PESA. En ambas comunidades los beneficiarios del PESA realizan trabajos de traspatio y hogar saludable.

En las comunidades visitadas en Michoacán, los trabajos del PESA han contribuido a mejorar la alimentación. A pesar de lo anterior, en el caso de la comunidad Guarachanillo, Mich., se detectó que los beneficiarios del PESA cuentan con activos como autos y cabezas de ganado, así como la presencia de agricultura comercial en la comunidad. Esta situación hace pensar que los beneficiarios observados no presentan una situación de pobreza extrema o de inseguridad alimentaria. En esta comunidad es notorio que los proyectos de hogar, como los tanques de almacenamiento de agua (ferrocemento) y las estufas ahorradoras de leña, no son una necesidad inmediata de la población beneficiaria, puesto que ésta ya cuenta con estufas de gas y tinacos de marcas comerciales.

En Loma Blanca, localidad que también pertenece a Michoacán, el trabajo de la ADR ha contribuido a tener mayor cantidad y diversidad de alimentos. En esta localidad se realizaron proyectos de traspatio, milpa y hogar, por lo que existió un aumento en la disponibilidad de y acceso físico a los alimentos atribuible a la presencia del PESA. En esta localidad se encuentra la presencia de otro programa de la FAO que se denomina “*Pié de cría de caprinos en la comunidad de Loma Blanca, Municipio de Nocupétaro, Michoacán*”, el cual cuenta con Fondos Especiales del Telefood y fortalece el acompañamiento del PESA al ser un programa que complementa las actividades relacionadas con la alimentación²⁵. Es necesario aclarar también que ésta fue una comunidad piloto, por lo que el PESA llevaba operando en ella al menos seis años al momento en que el equipo evaluador la visitó.

Por su parte, en las comunidades que se visitaron en Yucatán, el PESA no ha mejorado la disponibilidad de ni el acceso a los alimentos. Las principales razones identificadas fueron: porque la ADR no ha promovido trabajo alguno en la localidad de Timul; y porque el proyecto que se implementó en la localidad de San Pedro fue abandonado. En este último caso, el abandono del proyecto apícola observado se atribuye a que no se consideraron las capacidades de los participantes, las necesidades de los beneficiarios, la vocación productiva²⁶ y porque no se dio acompañamiento para detonarlo.

En síntesis, en este grupo de estados se observó que cuando existe acompañamiento de los proyectos por parte de la ADR, y existe un proceso de planeación participativa, se observa una mejora en la cantidad y la calidad de alimentos.

Sobre el acceso de alimentos a través del ingreso de los beneficiarios, específicamente en Guarachanillo, no se tiene certidumbre si el PESA ha detonado las actividades comerciales de los beneficiarios o las ha fortalecido. En esta comunidad las vocaciones productivas que generan beneficios continuos entre los beneficiarios son la elaboración de productos lácteos y la producción de algunas variedades agrícolas.

²⁵ De acuerdo con la propuesta del proyecto de Telefood, específicamente en la sección de *Vinculaciones del Proyecto*, se indica que el proyecto pretende fortalecer las acciones de seguridad alimentaria que ha iniciado el PESA en la comunidad. También se menciona que el trabajo se inserta dentro de la estrategia de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Asimismo, se indica que la mayoría de los proyectos han sido financiados con recursos de Alianza para el Campo y con recursos de los productores.

²⁶ La vocación productiva de la localidad mencionada es la siembra de chile habanero.

Grupo II. Chiapas, Guerrero y Oaxaca (PESA-PEF).

El segundo grupo de análisis contempla a los estados donde el PESA lleva poco tiempo de operar. En dichos estados se ha destinado una partida específica de recursos federales para atender al PESA en los años fiscales de 2007, 2008 y 2009. Con base en la lógica de fases establecida en el PESA, el análisis parte de la premisa de que este grupo debería mostrar un mayor número de proyectos relacionados con el hogar, traspatio y milpa en comparación con aquellos que inciden en el acceso de alimentos por medio de los ingresos debido a que el PESA tienen menos tiempo de operar en sus comunidades en comparación con las del grupo de estados anterior.

Al igual que el primer grupo de estados, se encontró que, cuando la ADR ha impulsado proyectos de hogar, traspatio y milpa con algún grado de acompañamiento, se ha generado una opinión positiva sobre una mayor disponibilidad de y acceso físico a los alimentos. Por otro lado, en los casos en donde se han priorizado los proyectos para generar ingresos monetarios, sin considerar otras necesidades, los beneficiarios no han mejorado el acceso a los alimentos porque no pudieron superar obstáculos de producción y comercialización, como son los precios bajos de los productos, o los proyectos aún se encontraban en periodo de maduración, por lo que al momento en que se llevaron a cabo los grupos focales de esta evaluación no se habían generado los ingresos esperados.

En Guerrero los beneficiarios han señalado que el PESA ha contribuido a mejorar la alimentación de los beneficiarios; en Chiapas no se percibe que se haya contribuido a tal objetivo. Cabe señalar que dos de las comunidades visitadas en Chiapas se encuentran en un proceso de cambio de atención por parte de las Agencias de desarrollo, por lo que la evaluación se centra en el trabajo de la ADR anterior. Por su parte, fue en una de las localidades visitadas en Oaxaca que se observaron resultados favorables (Cuadro 8).

Cuadro 8. Percepción de los beneficiarios sobre los efectos del PESA en el incremento de la disponibilidad de y acceso a más y mejores alimentos en estados PESA-PEF

Estados	Comunidades	Percepción de los beneficiarios	Observaciones
Guerrero	Rincón de Tupatarillo	Positiva	Existen brigadas comunitarias para la atención de familias vecinas.
	Loma Maguey	Positiva	Hay prácticas de trueque para intercambiar alimentos.
Chiapas	Canadá	- (Heterogénea)	No hay una opinión unificada sobre la influencia del PESA en la alimentación. Hay comentarios positivos y negativos.
	Pamal Aquil	Negativa	Existen problemas de insalubridad y degradación ambiental y prácticas de alimentación que afectan la salud (fogones).
Oaxaca	San Andrés Tlahuilotepec	Negativa	La comunidad no tiene un facilitador de campo y no hay incorporación de las mujeres en los proyectos promovidos.
	Baja California	Positiva	

Fuente: Elaboración del Proyecto FAO-Evaluación con datos de los reportes de evaluación y la matriz del concentrado de información.

En Guerrero se observó un incremento en la cantidad y calidad de los alimentos que consumen los beneficiarios del PESA como resultado de sus proyectos. En el caso de la localidad de Rincón de Tupatarillo de esta entidad, los beneficiarios participaron en proyectos de hogar y traspatio, conservación de recursos naturales y en brigadas comunitarias para difundir los conocimientos adquiridos por el PESA. Cabe mencionar que en las comunidades de Guerrero se utiliza el Padrón de Beneficiarios de Oportunidades, por lo que se asegura, en alguna medida, que los beneficiarios muestren condiciones de pobreza. En Loma Maguey, Guerrero se observó la mejora en la alimentación como producto de los proyectos del PESA. Los participantes de esta localidad realizaron proyectos de hogar, traspatio y milpa y, para diversificar la dieta, intercambiaron alimentos entre sí.

En Chiapas existen resultados mixtos en términos de la disponibilidad de y acceso a más y mejores alimentos como resultado de los proyectos del PESA. Lo anterior se sustenta en la evidencia de que en una de las dos comunidades visitadas se obtuvieron opiniones positivas por parte de los beneficiarios de proyectos de hogar y traspatio, mientras que quienes participaron en proyectos de cadena productiva en esta localidad tuvieron una opinión negativa por el bajo precio recibido por su producción derivada de los proyectos del PESA. En la segunda comunidad visitada, la opinión, en general, fue negativa, independientemente del tipo de proyecto que hubiesen tenido. Es importante mencionar que, a pesar de que las comunidades visitadas en Chiapas tienen un grado de marginación alto o muy alto según los indicadores de CONAPO, en ambos casos el equipo evaluador pudo apreciar que el PESA no está incluyendo a los grupos poblacionales que presentan mayor severidad en su condición de pobreza y, por lo tanto, mayor inseguridad alimentaria.

En Canadá, Chiapas, no hay una opinión unificada entre los beneficiarios sobre la mejora en la disponibilidad de y acceso a los alimentos. En esta comunidad, si bien existen proyectos de hogar relacionados con la conservación de recursos y de traspatio con hortalizas, se ha puesto mayor atención a los proyectos de cadena productiva; sin embargo, no se percibe un mayor acceso a los alimentos por medio del aumento en el ingreso de los beneficiarios. En esta comunidad los proyectos de cadena productiva no han generado beneficios debido al bajo precio de la producción obtenida en los proyectos del PESA. Cabe mencionar, sin embargo, que los beneficiarios participantes en los proyectos de cadena productiva no son los que presentan la mayor condición de inseguridad alimentaria dentro de la comunidad. En cuanto a las estufas ahorradoras de leña, se observó que en Canadá, Chis. la ADR no ha logrado que la población deje de utilizar los fogones de leña ya que, además de cocinar sus alimentos, les son útiles para calentarse. Adicionalmente, se observó que existen problemas de almacenamiento de agua.

En Pamal Aquil, Chiapas, el PESA no ha contribuido a mejorar la disponibilidad de y el acceso a los alimentos. En esta comunidad se ha observado que los proyectos relacionados con el hogar y el traspatio son escasos y que los proyectos destinados a la comercialización están en proceso de desarrollo, por lo que no han generado ingresos para mejorar la dieta. En Pamal Aquil, la ADR no realizó diagnósticos comunitarios, razón que podría estar incidiendo en la efectividad de los proyectos emprendidos.

Adicionalmente, con base en el recorrido que realizó el equipo evaluador por la comunidad Pamal Aquil se pudo observar que el grupo de beneficiarios con mayor atención por parte de la ADR tampoco es el que presenta los problemas más apremiantes

en términos de inseguridad alimentaria²⁷. A pesar de que se observó que las mujeres son el grupo con mayores condiciones de inseguridad alimentaria, no se constató que realicen trabajos o actividades relacionadas con el PESA²⁸.

En el caso de los trabajos relacionados con el manejo de alimentos en la comunidad Pamal Aquil, se puede mencionar que la ADR no ha logrado promover proyectos para sustituir los fogones de leña y el ordenamiento de los traspatios. En esta comunidad se evidenció la incidencia de enfermedades respiratorias en los participantes del grupo focal, la contaminación de la localidad y los malos hábitos en el cuidado de animales de crianza.

En Oaxaca se han encontrado resultados divergentes sobre la disponibilidad de y acceso a los alimentos. En la localidad San Andrés Tlahuilotepec de esta entidad, no se puede establecer que el incremento en la disponibilidad de y acceso a los alimentos sea atribuible a la presencia del PESA. Lo anterior puede deberse a que, pese a dos años de trabajo con las mujeres, no se habían iniciado actividades de traspatio. En la comunidad de Baja California, también en Oaxaca, se encontró que el PESA ha contribuido a mejorar la alimentación de los beneficiarios debido a que se promovieron proyectos de traspatio y de hogar saludable.

3.2 Efectos del PESA en la generación de capacidades para la identificación y generación de alternativas de solución a problemas locales

En la presente evaluación se encontró que el PESA, por medio de las ADR, puede jugar un rol importante para detonar y fortalecer las capacidades de identificación y solución de los problemas de las comunidades atendidas. De ahí la importancia de que las ADR mantengan una constante presencia y realicen el acompañamiento de los procesos que el PESA promueve en las comunidades. De acuerdo a la revisión que se hizo de los diagnósticos participativos desarrollados durante la primera etapa del PESA, se pudo establecer que los beneficiarios en las comunidades lograron identificar con claridad problemáticas locales relevantes, además de que tuvieron la capacidad para plantear alternativas de solución pertinentes para estas problemáticas.

No obstante lo anterior, se encontró que en algunas comunidades la presencia y acompañamiento de las ADR no implicó el desarrollo de las capacidades de identificación y solución de problemas por parte de los beneficiarios en las comunidades atendidas por el PESA. Este hecho se sustenta en la evidencia del desarrollo de las capacidades mencionadas sin la intervención directa de las ADR en comunidades de Yucatán. Un

²⁷ Adicionalmente, los beneficiarios han señalado que se les solicita su participación monetaria con poco tiempo de anticipación para poder obtener el total de recursos que la instancia promotora les solicita. Esto sugiere que si los beneficiarios cuentan con disponibilidad de recursos puede implicar que el nivel de pobreza no sea el más severo. Una posible alternativa es que los beneficiarios tengan algún acceso a crédito en la comunidad; sin embargo, si los proyectos no resultan sostenibles, ello puede ponerlos en una posición más vulnerable.

²⁸ Es común encontrar que los problemas más severos de desnutrición son padecidos con mayor severidad por niños, mujeres y adultos mayores. Esta situación tiene su origen en diversas causas, siendo algunas de las más frecuentes: i) que el hombre es quien recibe los ingresos y por lo tanto decide cómo se distribuyen al interior del hogar, ii) por tradiciones de estas comunidades, en las que primero comen los hombres y después niños y mujeres o iii) por la creencia de que los hombres tienen mayores necesidades alimentarias por su trabajo físico o una mezcla de todas estas razones.

elemento adicional que sustenta esta afirmación es que en el caso de Puebla no se desarrollaron estas capacidades, a pesar de la presencia de la ADR, implicando dependencia de los beneficiarios hacia ésta para la identificación y solución de problemas. Estos resultados se discuten en detalle a continuación tomando como base el trabajo de campo realizado en dos grupos de estados visitados.

Grupo I. Michoacán, Puebla y Yucatán.

En los estados de Michoacán, Puebla y Yucatán se observan resultados mixtos en relación con el desarrollo de las capacidades para identificar problemas y generar soluciones. En particular, se han observado tres casos en las distintas localidades de los estados mencionados, a saber: i) localidades donde no se observa que los beneficiarios tengan las capacidades de identificar problemas y generar soluciones a pesar de la presencia del PESA, ii) localidades donde las capacidades de los beneficiarios fueron fomentadas a partir del trabajo de las ADR y iii) localidades en donde se constató la existencia de habilidades en los beneficiarios que no fueron necesariamente promovidas por las ADR (Cuadro 9).

Cuadro 9. Efectos del PESA en la generación de capacidades en los beneficiarios para la identificación de su problemáticas y proponer alternativas de solución en estados PESA-PEF

Estados	Comunidades	Percepción de los beneficiarios	Observaciones
Puebla	Hueytlalpan	- (Nula)	Las capacidades existen pero no han sido generadas por las ADR.
	Guadalupe Alchipini	Negativa	
Michoacán	Loma Blanca	Positiva	Comunidad del PESA desde la fase piloto.
	Guarachanillo	Positiva	No se observa como una comunidad que debiera ser atendida por el PESA.
Yucatán	Timul	- (Nula)	Las capacidades existen pero no han sido generadas por las ADR.
	San Pedro	- (Nula)	

Fuente: Elaboración del Proyecto FAO-Evaluación con datos de los reportes de evaluación y la matriz del concentrado de información.

Relacionado con el primer caso mencionado, en las comunidades visitadas en Puebla se encontró que existe una dependencia generalizada hacia el personal de las ADR para solucionar los problemas de la comunidad. De igual forma, se evidenció que la ADR no ha realizado acciones para desarrollar las capacidades para que los beneficiarios puedan identificar y proponer soluciones a sus problemas, razón por la cual dependen de la ADR para estos efectos.

Por su parte, con respecto al segundo caso, en Michoacán se observó que los participantes del grupo focal tienen la capacidad para reconocer su problemática y las posibles soluciones a ésta, sin presentar dependencia hacia la ADR para ello. En Loma

Blanca y Guarachanillo, comunidades que se encuentra en esta entidad, los beneficiarios señalaron que los principales obstáculos que enfrentan son el acceso al financiamiento y la restricción en la disponibilidad de agua, respectivamente. Adicionalmente, se encontró que las capacidades de identificación y solución de problemas que tienen los beneficiarios en estas comunidades han sido generadas a partir del trabajo de las ADR.

Finalmente, correspondiente al tercer caso previamente mencionado, en Yucatán se observó que existe la capacidad de los participantes del grupo focal para identificar sus problemas y generar alternativas de solución; sin embargo, las ADR no han influido en desarrollar estas capacidades. En Timul, Yucatán no se encontró presencia de la ADR en la comunidad y en San Pedro, Yuc. la ADR promovió proyectos aislados sin acompañamiento.

Con base en los anteriores resultados, se puede concluir que en las comunidades de los estados del Grupo 1, si bien la presencia y el acompañamiento de la ADR fueron útiles para que algunas comunidades adquirieran la capacidad para identificar su problemática y plantear soluciones, la presencia de la ADR no constituye una condición necesaria y suficiente para el desarrollo de éstas. El hecho que sustenta esta conclusión es que en el caso de Puebla, a pesar de la presencia de la ADR en la comunidad y de una apreciación favorable sobre su trabajo por parte de los beneficiarios, no existió fortalecimiento sobre las capacidades para identificar problemas y generar alternativas de solución. En esta entidad existe dependencia por parte de los beneficiarios hacia el personal de la Agencia para solucionar sus problemas.

Grupo II. Chiapas, Guerrero y Oaxaca (PESA-PEF).

En las comunidades visitadas en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca también se observaron resultados heterogéneos. Por una parte, hay comunidades en donde se encontró el desarrollo de las capacidades para identificar problemas y generar soluciones como en Loma Maguey y Rincón de Tupatarillo en Guerrero, Canadá en Chiapas y Baja California en Oaxaca. En otras localidades no se encontró evidencia del desarrollo de estas capacidades, como es el caso de San Andrés en Oaxaca. Finalmente, existen poblaciones donde se observó que los beneficiarios tienen la capacidad para señalar problemas pero no para identificar las soluciones más adecuadas a estos, como en el caso de Pamal Aquil en Chiapas

En Rincón de Tupatarillo y Loma Maguey en Guerrero, los participantes identificaron sus problemas y plantearon alternativas de solución. Sin embargo, en Oaxaca los participantes de la comunidad de San Andrés Tlahuilotepec solamente pueden hacer planteamientos relacionados con la capacitación que recibieron por parte de la ADR respecto de proyectos de manejo de plantaciones de aguacate, lo que da cuenta que los beneficiarios han desarrollado capacidades que se limitan a los aspectos técnicos de este proyecto en particular, pero que no trascienden a la identificación de otras problemáticas que inciden en su seguridad alimentaria y en planteamientos adecuados para darle solución en el contexto de pobreza en el que se encuentran. Por su parte, en Baja California, Oaxaca los beneficiarios cuentan con las capacidades para identificar y solucionar problemas de la comunidad.

En la comunidad de Canadá en Chiapas, los participantes han identificado sus problemas y planteado soluciones. En esta comunidad se realizan reuniones entre los beneficiarios del PESA, las cuales están organizadas por los representantes de las Agencias de

desarrollo y en ellas se discuten las soluciones planteadas. En estas comunidades se evidencia que las ADR han contribuido al desarrollo de las habilidades para generar soluciones. Esto se sustenta en que se constató que las ADR promovieron reuniones y foros de la comunidad, y entre comunidades aledañas, para la identificación y solución de problemáticas locales.

En Pamal Aquil, a pesar de que los beneficiarios identifican problemas individuales y de la comunidad, se evidenció que no tienen la capacidad para señalar con claridad las alternativas de solución más viables de acuerdo a su contexto y situación económica. En este caso, la ADR no ha fortalecido la capacidad para desarrollar alternativas de solución correspondientes con la realidad de la localidad. Un ejemplo que sustenta lo anterior es que los beneficiarios identificaron que la disponibilidad de estufas de gas era la mejor alternativa a los fogones de leña, sin considerar que dicha solución involucra que en primer lugar exista abasto de gas en la comunidad, lo cual no ocurre, y en segundo lugar que tengan la capacidad para cubrir su costo dada su condición de pobreza.

Cuadro 10. Efectos del PESA en la generación de capacidades en los beneficiarios para la identificación de su problemática y proponer alternativas de solución en estados PESA-PEF

Estados	Comunidades	Percepción de los beneficiarios	Observaciones
Guerrero	Rincón de Tupatarillo	Positiva	
	Loma Maguey	Positiva	
Chiapas	Canadá	Positiva	Comunidades en proceso de transición debido a que hay un cambio en la ADR que atenderá a la comunidad.
	Pamal Aquil	Negativa	
Oaxaca	San Andrés Tlahuilotepec	Negativa	
	Baja California	Positiva	

Fuente: Elaboración del Proyecto FAO-Evaluación con datos de los reportes de evaluación y la matriz del concentrado de información.

Con base en la descripción anterior de hallazgos, se puede concluir que la capacidad para identificar problemas y promover soluciones no está presente en todas las localidades del Grupo 2 que atiende el PESA. A pesar de ello se encontró que el trabajo de las ADR es fundamental para lograr los objetivos del PESA en este rubro, como en el caso de Canadá en Chiapas y Loma Maguey y Rincón de Tupatarillo en Guerrero.

3.3 Efectos del PESA en la apropiación, escalamiento y sostenibilidad de los proyectos

Con relación a los efectos que tuvo el PESA para lograr la apropiación, escalamiento y sostenibilidad²⁹ de los proyectos se constató que existen resultados heterogéneos. Por una parte, se encontró que los beneficiarios del PESA se han apropiado de los proyectos cuando existe un efectivo acompañamiento por parte de las ADR. Asimismo, se observó apropiación de los proyectos, aun cuando no se constató que los beneficiarios percibieran cambios positivos en la disponibilidad de y acceso a los alimentos. Este último aspecto se fundamenta en la valoración del tiempo y recursos invertidos por parte de los beneficiarios. De manera específica, se observó que todos los proyectos de traspatio, milpa y hogar saludable fueron apropiados por los beneficiarios de las comunidades visitadas a excepción de los proyectos de estufas Patsari en la comunidad de Canadá en Chiapas, porque los fogones les sirven para generar calor además de instrumento para cocinar sus alimentos.

Por su parte, aun cuando se encontró que existe apropiación, como un elemento necesario para la sostenibilidad de los proyectos de cadenas productivas, no es posible asegurar que éstos tengan la capacidad para generar retornos y, por lo tanto, para la recuperación de la inversión. Esta situación deriva de que algunos proyectos no han madurado y de la existencia de condiciones previas de las comunidades y su entorno que son necesarias para la sostenibilidad y que exceden el ámbito de acción de las ADR (existencia de vías de comunicación, una escala mínima de producción que cubra sus costos y capacidad de negociación de precios). Sin embargo, un aspecto que no escapa al ámbito de acción de las ADR es que antes de poner en marcha este tipo de proyectos debieron haber hecho un análisis de factibilidad que considerara estos factores. Finalmente, se observó el abandono de algunos proyectos de cadena productiva, por lo que no se pudo validar su permanencia en el tiempo, que es otro de los elementos necesarios para la sostenibilidad de los proyectos observados.

Sobre el escalamiento o incremento en la complejidad de los proyectos, se observa que hay proyectos de encadenamiento productivo en ambos grupos de estados. De ahí que no se pudo validar la hipótesis de que las comunidades de los estados del Grupo 1 debieran tener un mayor número de proyectos de cadena productiva ya que el PESA tiene más tiempo de operar en ellas. Finalmente, se observó que en algunos estados las ADR no promovieron proyectos de forma congruente al proceso de escalamiento, lo que se debe a que el PESA comenzó a operar en ellas antes de que incorporara a su diseño la lógica de fases o a que por política de algunos gobiernos estatales, se decidió priorizar los proyectos de cadena productiva por encima de los de hogar, traspatio y milpa.

²⁹ Para efectos de la evaluación, se entenderá sostenibilidad de proyectos cuándo: 1) exista la capacidad de recuperar lo invertido, incluyendo la inversión del medio ambiente, 2) la capacidad de generar beneficios continuos, 3) la permanencia en el tiempo y 4) la apropiación por parte de los beneficiarios, que es cuando existe una discusión sobre las soluciones planeadas al interior del grupo de beneficiarios y se está dispuesto a invertir recursos (monetarios y/o trabajo) en el proceso. (Praeger, Evans, P, 2003; Goldsmith, A. A. y Brinkerhoff, D W, 1990) Finalmente, el escalamiento se refiere también a la capacidad de promover proyectos de distintas etapas o con diferente complejidad de elaboración. Es decir, que pasen de una etapa de traspatio u hogar a una de encadenamiento o diversificación productiva.

Grupo I. Michoacán, Puebla y Yucatán.

En este grupo de estados se observa que existen resultados heterogéneos en relación con el escalamiento y los elementos de la sostenibilidad de los proyectos impulsados por el PESA. Sólo en una de las comunidades visitadas en Puebla se observó que los proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa fueron apropiados por los beneficiarios y que además tuvieran los elementos necesarios para ser sostenibles, es decir, que tuvieran la capacidad de recuperar lo invertido, generar beneficios continuos y mantenerse en el tiempo. En cambio, en la otra comunidad de Puebla, no es posible afirmar que el proyecto de cadena productiva sea sostenible. En las localidades de Michoacán se presentan principalmente la apropiación y el escalamiento de los proyectos. Por su parte, en Yucatán se constató que no existe apropiación de los proyectos de cadena productiva, puesto que han sido abandonados.

Cuadro 11. Efectos del PESA en la apropiación, escalamiento y sostenibilidad de los proyectos en estados PESA-tradicional

Estados	Comunidades	Percepción de los beneficiarios
Puebla	Hueytlalpan	Negativa
	Guadalupe Alchipini	Negativa
Michoacán	Loma Blanca	Positiva
	Guarachanillo	Positiva
Yucatán	Timul	Negativa
	San Pedro	Negativa

Fuente: Elaboración del Proyecto FAO-Evaluación con datos de los reportes de evaluación y la matriz del concentrado de información.

Para el caso específico de Puebla, en la comunidad de Guadalupe Alchipini sólo se encontró apropiación en los proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa. En la localidad de Hueytlalpan, perteneciente a esta entidad, no se observó escalamiento porque los proyectos de cadena productiva fueron puestos en marcha al mismo tiempo que los proyectos de traspatio. No se apreció que los proyectos de cadena productiva fuesen sostenibles debido al bajo precio de su producto (café) y a la presencia de un solo intermediario.

En la comunidad de Loma Blanca, Michoacán, existe apropiación de los beneficiarios hacia los proyectos del PESA y se observan proyectos de mayor complejidad que los de traspatio o los relacionados con el hogar, como son los de ahorro popular y servicios financieros, dando cuenta de cierto grado de escalamiento. Se observó que los beneficiarios de los proyectos emprendidos en esta comunidad siguen utilizando las técnicas aprendidas en los proyectos de traspatio y hogar, lo que da cuenta de cierto grado de apropiación. En la observación en campo se pudo apreciar que parte de la producción estaba abandonada debido a plagas. Este hecho, aunado a la lejanía de la

comunidad de la cabecera municipal que dificulta la comercialización de los productos, limita la posibilidad de que estos proyectos sean sostenibles.

En Guarachanillo, Michoacán, los beneficiarios se han apropiado de los proyectos del PESA y, además, se observa la complejidad en los trabajos desarrollados por las ADR, pues se constató la existencia de estufas ahorradoras de leña, tanques de captación de agua y producción destinada a la comercialización. Se ha observado que existe sostenibilidad en los proyectos de traspatio y hogar, en tanto que se pudo constatar que el proyecto de encadenamiento (hato ganadero) productivo se apoya en los factores de producción con los que se cuentan en la comunidad. Por ejemplo, en esta comunidad el proyecto de producción de queso se sostiene en la producción de leche que se realiza en hato ganadero, en su apropiación por parte de los beneficiarios y en la existencia de canales funcionales de comercialización de sus productos. De ahí que los beneficiarios perciban beneficios continuos por el trabajo realizado.

En la comunidad de la localidad Timul, Yucatán no hay presencia del PESA, por lo que no se pudo evaluar la apropiación, el escalamiento o la sostenibilidad de los proyectos, mientras que en la localidad de San Pedro, Yucatán el único proyecto emprendido por el PESA fue abandonado, por lo que tampoco se pudo validar su apropiación ni su sostenibilidad.

Con base en esta descripción de resultados de los estados que fueron integrados primero al PESA, se concluye que en general la apropiación se presenta en aquellas comunidades que tienen presencia de la ADR. Por otro lado, se constataron los distintos niveles de complejidad de los proyectos visitados, los cuales van desde traspacios hasta proyectos para la generación de ahorro, como en el caso de Michoacán, lo que da cuenta del escalamiento logrado en los proyectos emprendidos en esta entidad. Finalmente, en la presente evaluación no se observaron características que aseguren la sostenibilidad de los proyectos productivos visitados en este grupo de estados.

Grupo II. Chiapas, Guerrero y Oaxaca (PESA-PEF).

En los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca también hay resultados heterogéneos sobre la apropiación, el escalamiento y la sostenibilidad de sus proyectos.

En la localidad de Canadá, Chiapas no se encontró el cumplimiento de la metodología de fases planteada para el escalamiento de los proyectos productivos, razón por la cual no se puede validar de forma objetiva este elemento. Los proyectos que se han desarrollado en esta comunidad están relacionados con la producción agrícola para su posterior comercialización en la región. Por otro lado, no se han impulsado proyectos como la construcción de estufas ahorradoras de leña y proyectos de traspatio para el autoconsumo, que se consideran importantes dadas las condiciones socioeconómicas de la región.

Con respecto a la sostenibilidad de los proyectos observados en Canadá, se constató que no se ha resuelto el problema de precios que reciben los beneficiarios por sus productos—lo cual afecta la permanencia en el tiempo, la generación de beneficios continuos y el retorno de la inversión. Adicionalmente, se observó que hay proyectos que se encuentran en proceso de maduración, por lo que no fue posible evaluar su sostenibilidad.

En Pamal Aquil, Chiapas, aunque hay apropiación de algunos proyectos, no es posible validar que exista un escalamiento o sostenibilidad de los mismos. En el caso del escalamiento se ha observado que la ADR no ha seguido una lógica de fases. Lo anterior se sustenta en que no se constató que se iniciara el proceso de atención con la ejecución de proyectos de hogar saludable, que son el primer eslabón en el proceso de escalamiento del PESA. Lo anterior se debe a dos circunstancias: por un lado, a que la ADR no ha desarrollado las capacidades para que los beneficiarios puedan identificar las soluciones que son viables de acuerdo a su entorno socioeconómico; y, por otra, a que la política estatal prioriza la ejecución de proyectos productivos por encima de los de hogar saludable y de traspatio.

En lo relativo a la sostenibilidad de los proyectos de cadena productiva, se observó que los beneficiarios no han recibido la capacitación suficiente para realizar las actividades de forma más eficiente y efectiva. Adicionalmente, la mayoría de estos trabajos están en proceso de maduración, por lo que no es posible observar si generaron beneficios continuos.

En las comunidades de Guerrero se observó que los beneficiarios mostraron apropiación de los trabajos del PESA, aspecto que contribuye a su sostenibilidad. En la localidad Loma Maguey de esta entidad existe un escalamiento de las actividades del PESA y algunos beneficiarios ya se encuentran en el proceso para realizar trabajos más complejos o de etapas superiores, como sería la transformación de la materia prima que producen. En la localidad de Rincón de Tupatarillo, también de Guerrero, existe apropiación de los proyectos realizados, pero el escalamiento depende del trabajo de la Agencia para obtener recursos financieros.

En la localidad Baja California, Oaxaca, los beneficiarios se han apropiado de las actividades del PESA. En esta localidad se observó que existe escalamiento debido a que se han buscado usos productivos para las tinajas de almacenamiento de agua, como es el cultivo de peces. Por su parte, en la localidad San Andrés Tlahuilotepec de la misma entidad, los proyectos de traspatio han sufrido retrasos de dos años y tampoco se constató la evidencia de beneficios, por lo que se concluye que no muestran señales de sostenibilidad.

Cuadro 12. Efectos del PESA en la apropiación, escalamiento y sostenibilidad de los proyectos en estados PESA-PEF

Estados	Comunidades	Percepción de los beneficiarios	Observaciones
Guerrero	Rincón de Tupatarillo	Positiva	
	Loma Maguey	Positiva	
Chiapas	Canadá	Negativa	Comunidades en proceso de transición debido a que hay un cambio en la ADR que atenderá a la comunidad.
	Pamal Aquil	Negativa	
Oaxaca	San Andrés Tlahuilotepec	Negativa	
	Baja California	Positiva	

Fuente: Elaboración del Proyecto FAO-Evaluación con datos de los reportes de evaluación y la matriz del concentrado de información.

La hipótesis que ha guiado a esta sección es que en vista de la lógica de fases con la que opera el PESA en las que se comienza interviniendo por el hogar y se progresa hacia proyectos que generen ingresos, es de esperar que en aquellos estados que tienen mayor antigüedad (Michoacán, Puebla y Yucatán) debiera haber una mayor presencia de proyectos de cadena productiva o diversificación de actividades, mientras que en los de menor antigüedad (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) debería haber una mayor presencia de proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa. Sin embargo, la situación esperada para los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca no se cumplió. En el caso de Chiapas, las comunidades visitadas se enfocaron en mayor medida a los proyectos productivos, debido a que el estado tiene como política interna promover la reconversión y el encadenamiento productivo sobre el hogar o traspatio. En los estados de Chiapas y Oaxaca no se observa un proceso por etapas, en cambio en Guerrero sí se ha encontrado dicho proceso.

Un proyecto se considera que es sostenible cuando reúne todo los siguientes elementos: a) tiene capacidad para recuperar lo invertido, b) es capaz de generar beneficios continuos; c) se mantiene en el tiempo y d) es apropiado por sus beneficiarios. De todas estas características, sólo es posible afirmar que en los tres estados PESA-PEF y en la comunidad de Hueytlalpan en Puebla, lo único que se observa es la apropiación de los proyectos. No fue posible observar en la mayoría de los casos la capacidad para generar retornos y para recuperar la inversión porque no se han solucionado algunos de los problemas más importantes, como es el problema de los bajos precios que reciben los beneficiarios por la venta de sus productos. Acerca de la capacidad de los proyectos para mantenerse en el tiempo, sólo fue posible observar que ésta se logró gracias a las capacidades técnicas productivas que han adquirido algunos de los beneficiarios.

3.4 Efectos sobre el fortalecimiento de la gestión local

La evaluación encontró que en la totalidad de comunidades visitadas el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión local³⁰ no se ha logrado. Este resultado parece ser consecuencia de un débil desarrollo de herramientas y capacidades para que las ADR contribuyan a estos efectos, y al limitado desarrollo de las capacidades de organización de los beneficiarios en las comunidades. Los anteriores resultados pueden dar cuenta de relaciones de dependencia de los beneficiarios con respecto de las ADR. Estos resultados se analizan a continuación con mayor detalle para ambos grupos de estados visitados.

Grupo I. Michoacán, Puebla y Yucatán.

En las comunidades de estos estados no se pudo observar el fortalecimiento de la gestión local. El anterior hallazgo se sustenta en la constatación de que el PESA, a través de las ADR, no ha desarrollado la capacidad en los beneficiarios para materializar las soluciones a los problemas que han sido propuestas ya sea de forma individual o colectiva.

En las comunidades de Michoacán, los beneficiarios no cuentan con las capacidades mencionadas puesto que se constató que éstos dependen de la ADR para diseñar proyectos y obtener el financiamiento. Sin embargo, en los grupos focales realizados en Loma Blanca y Guarachanillo, localidades de Michoacán, se observó que existe un grupo de beneficiarios que puede ser capacitado para realizar esta labor, y se han reconocido los avances logrados en el desarrollo para gestionar proyectos respectivamente.

En Yucatán no existe fortalecimiento de la gestión local porque no se constató la presencia de las ADR. En Timul y en San Pedro, localidades de ésta entidad, la ADR no ha realizado proyectos en el primer caso, y el que se emprendió en la segunda localidad mencionada fue abandonado.

En Puebla, los beneficiarios de las comunidades visitadas de las localidades de Guadalupe Alchipini y Hueytlalpan no tienen la capacidad de gestionar proyectos y no hay evidencia de que las ADR hayan contribuido a desarrollar estas capacidades.

³⁰ En lo que sigue del documento se entenderá que gestión local es el desarrollo de las capacidades de los beneficiarios para concretar las alternativas de solución correspondientes a los problemas identificados en la comunidad.

Cuadro 13. Efectos del PESA en el fortalecimiento de la gestión local en estados PESA-tradicional

Estados	Comunidades	Percepción de los beneficiarios	Observaciones
Puebla	Hueytlalpan	Negativa	
	Guadalupe Alchipini	Negativa	
Michoacán	Loma Blanca	Negativa	Hay beneficiarios que pueden detonar la gestión local con la capacitación adecuada.
	Guarachanillo	Negativa	Esta capacidad se manifiesta por los beneficiarios como en proceso de desarrollo.
Yucatán	Timul	Negativa	
	San Pedro	Negativa	

Fuente: Elaboración del Proyecto FAO-Evaluación con datos de los reportes de evaluación y la matriz del concentrado de información.

En este sentido, se concluye que las ADR que operan en los estados pertenecientes al Grupo 1 no han desarrollado actividades que generen resultados favorables en términos del fortalecimiento de las capacidades de gestión entre los beneficiarios del PESA. Lo anterior se subraya si se considera que entre las comunidades visitadas hay algunas que fueron incorporadas desde la fase piloto del PESA, como es el caso de la comunidad de Loma Blanca en Michoacán. Finalmente, se observó que el componente de la gestión local no es un objetivo prioritario para las ADR que operan en el primer grupo de estados visitados.

Grupo II. Chiapas, Guerrero y Oaxaca (PESA-PEF).

En estos estados se observó que no existen capacidades de gestión entre los beneficiarios del PESA, aspecto en el que pudo incidir el hecho que no se evidenció el trabajo de las ADR para fortalecer este rubro. No obstante, se encontró que existen grupos de beneficiarios con potencial para desarrollar las habilidades de gestión que requieren los proyectos del PESA.

Cuadro 14. Efectos del PESA en el fortalecimiento de la gestión local en estados PESA-PEF

Estados	Comunidades	Percepción de los beneficiarios
Guerrero	Rincón de Tupatarillo	Negativa
	Loma Maguey	Negativa
Chiapas	Canadá	Negativa
	Pamal Aquil	Negativa
Oaxaca	San Andrés Tlahuilotepec	Negativa
	Baja California	Negativa

Fuente: Elaboración del Proyecto FAO-Evaluación con datos de los reportes de evaluación y la matriz del concentrado de información.

En las comunidades de Oaxaca no existe fortalecimiento de la gestión local, aunque en la localidad de Baja California de ésta entidad se ha expresado el interés en tener actividades relacionadas con este objetivo. En las localidades de Chiapas y Guerrero, la gestión depende del personal de la ADR y no se han desarrollado capacidades entre los beneficiarios. Las comunidades de Chiapas constituyen casos en los que aun cuando los beneficiarios del PESA se organizaron para discutir necesidades y proponer proyectos con los representantes de la ADR, no se utiliza la estructura organizativa para realizar actividades de gestión con otras instituciones.

Al igual que en el primer grupo de estados visitados, se concluye que las ADR no lograron el objetivo de generar capacidades de gestión en los beneficiarios entrevistados. No obstante, en una estrategia por etapas es posible que éste sea el resultado esperado, ya que dicha generación de capacidades es un proceso que puede involucrar varios años. Aun así, las ADR no han realizado actividades que fomenten las capacidades de gestión mencionadas, lo que da cuenta de que en el caso de los proyectos de encadenamiento y reconversión, en los que es indispensable que los beneficiarios cuenten con las capacidades de gestión, no se garantiza su sostenibilidad en el tiempo.

3.5 Efectos sobre la participación social

Se confirmó la hipótesis de que la participación de los distintos grupos poblacionales en el PESA es diferenciada dependiendo de las áreas de intervención. La participación de las mujeres es mayor en los proyectos de hogar saludable y traspatio. Por el contrario, la participación de los hombres adultos es mayor cuando se trata de proyectos de cadenas productivas y de diversificación de actividades. La contribución del PESA al empoderamiento de las mujeres se refleja en la representación, participación y voz para sus intereses, que poco a poco están empezando a tener en los procesos de toma de decisión como son las asambleas comunitarias.

La participación de los jóvenes en los proyectos del PESA ha sido limitada debido a los siguientes factores: 1) la migración arraigada en ciertas zonas como Michoacán o la Mixteca o de reciente presencia como en Chiapas; 2) la desalineación entre el tipo de proyectos en los que se concentra el PESA—proyectos de hogar, traspatio y de actividades agropecuarias—y los intereses de los jóvenes—empleo e ingresos seguros en actividades no-agrícolas; 3) la carencia de propiedades o la titularidad sobre ellas, así como de recursos para poder hacer su aportación requerida por las reglas de operación; y 4) a patrones culturales por los cuales no son integrados en los mecanismos de toma de decisiones o porque en algunas comunidades indígenas pasan directamente de la infancia a la edad adulta³¹.

La evaluación encontró que existe una fuerte participación de la población indígena en el PESA, ello derivado del hecho de que las zonas que atiende el PESA tienen población predominantemente indígena (particularmente en los estados de Chiapas, Oaxaca y Yucatán).

También se encontró que existe una alta participación de adultos mayores en el PESA en las zonas expulsoras de población y como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población rural.

3.6 Efectos sobre la coordinación interinstitucional

En la presente evaluación se observó que en las comunidades visitadas de los estados PESA-PEF la coordinación institucional³² no se ha consolidado de forma sistemática. Aun así, en los casos en que se constató la existencia de coordinación interinstitucional se evidenció que el trabajo de la ADR como interlocutora fue muy importante. No obstante, existen aspectos y situaciones que se observaron en el trabajo de las ADR y que constituyen áreas de oportunidad que se deben aprovechar para lograr una mayor coordinación institucional entre aquellas instancias que confluyen en la zona. Estos aspectos son: la experiencia que acumularon las ADR, su entrega y el compromiso demostrado en el trabajo con las comunidades.

Un resultado muy importante de la evaluación fue que en ninguna de las comunidades visitadas se tuvo evidencia de que las ADR se inmiscuyeran en actividades de promoción partidista o que se condicionaran los beneficios del PESA al apoyo a algún partido político.

³¹ En el caso de las comunidades de Oaxaca que se visitó, los usos y costumbres no consideran la participación de los jóvenes solteros en los procesos de toma de decisiones. Por su parte, en las comunidades indígenas de Chiapas que se visitaron, las niñas y niños entre 12 y 14 años tienen familia y responsabilidades de un adulto.

³² La coordinación institucional, en el marco del PESA, se refiere al grado en que las diversas instituciones que inciden en el desarrollo de las comunidades, municipios y microrregiones, ya sea con recursos humanos o financieros, logran una coordinación para crear sinergias y complementariedades.

Grupo I. Michoacán, Puebla y Yucatán.

En Michoacán se apreció que el trabajo de coordinación está presente en las dos comunidades visitadas: Loma Blanca y Guarachanillo. En la localidad de Loma Blanca la coordinación se realiza a través de la ADR, mientras que en la de Guarachanillo, la coordinación con otras instituciones que inciden en la región la asumió el municipio en el seno del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

Por su parte, en Puebla no se ha logrado la coordinación institucional entre las instancias que coinciden en las comunidades, mientras que en Yucatán se evidencia una desatención de las localidades visitadas por lo que no existe tal coordinación.

En las comunidades de estos estados no se encontró que las ADR se involucraran en actividades políticas.

Cuadro 15. Efectos del PESA en la coordinación interinstitucional en estados PESA-tradicional

Estados	Comunidades	Percepción de los beneficiarios	Observaciones
Puebla	Hueytlalpan	Negativa	
	Guadalupe Alchipini	Negativa	
Michoacán	Loma Blanca	Positiva	
	Guarachanillo	Positiva	La coordinación es a través del Municipio. La comunidad fue propuesta por el Presidente Municipal.
Yucatán	Timul	Negativa	
	San Pedro	Negativa	

Fuente: Elaboración del Proyecto FAO-Evaluación con datos de los reportes de evaluación y la matriz del concentrado de información.

Grupo II. Chiapas, Guerrero y Oaxaca (PESA-PEF).

En este grupo se observa que la coordinación institucional solamente está presente en las comunidades de Baja California, Oaxaca y en Rincón de Tupatarillo, Guerrero.

Específicamente para el caso de Pamal Aquil en Chiapas, se ha observado que no se ha logrado la participación de las instancias municipales u otras instituciones que inciden en la región; a pesar de que en una entrevista con autoridades municipales se mencionó que el municipio apoya los trabajos del PESA con recursos humanos. En la localidad de Canadá tampoco existe coordinación institucional ya que el municipio ha aplicado recursos de la Coordinación Agropecuaria para combatir la inseguridad alimentaria, pero fuera del marco de la labor de la ADR y del PESA.

En Baja California, Oaxaca es posible apreciar la coordinación institucional. Sin embargo, en la comunidad de San Andrés de esta misma entidad no se han logrado reunir esfuerzos para coordinar a la CDI (Fondos Regionales Indígenas) y a otras instancias de la SAGARPA.

En Guerrero, en la comunidad de Rincón de Tupatarillo, es evidente que se han logrado sinergias entre la coordinación de las autoridades municipales y estatales. En cambio, en Loma Maguey la ADR no ha consolidado que las instituciones que inciden en la región puedan reunirse para contribuir a objetivos comunes. Dichas instituciones son: el Consejo Nacional Forestal (CONAFOR), la SAGARPA, la SEDESOL, el Sector Salud y el Ayuntamiento.

Cuadro 16. Efectos del PESA en la coordinación interinstitucional en estados PESA-PEF

Estados	Comunidades	Percepción de los beneficiarios
Guerrero	Rincón de Tupatarillo	Positiva
	Loma Maguey	Negativa
Chiapas	Canadá	Negativa
	Pamal Aquil	Negativa
Oaxaca	San Andrés Tlahuilotepec	Negativa
	Baja California	Positiva

Fuente: Elaboración del Proyecto FAO-Evaluación con datos de los reportes de evaluación y la matriz del concentrado de información.

Al igual que en el anterior grupo de estados, la evaluación no detectó que las ADR realizaran promoción para favorecer a algún partido.

3.7 Institucionalización del PESA

La institucionalización se refiere al grado en que la estrategia y la metodología del PESA han sido insertadas dentro de las políticas de desarrollo agropecuario y rural en cada estado visitado. El apoyo metodológico brindado por la UTN de FAO tiene como objetivo precisamente que la seguridad alimentaria y su estrategia de intervención se inserten dentro de la agenda, prioridades y política pública de los gobiernos estatales.

Para evaluar este aspecto, se considerará en qué medida estas entidades han generado: a) metodologías, herramientas e instrumentos para la atención de zonas marginadas; b) estrategias de intervención; c) recursos humanos destinados a la operación del programa; y d) una sistematización de las experiencias.

El PESA ha sido un instrumento útil con gran potencial para poner en la agenda de desarrollo, tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales, la temática de la seguridad alimentaria. La institucionalización del PESA en cada uno de los estados visitados está en función de factores como la política del estado sobre los asuntos relacionados con el campo, las estrategias o programas que hay en el estado, la disponibilidad de recursos y las expectativas sobre los resultados del PESA. Por ejemplo, en Guerrero el PESA se ha institucionalizado bajo ciertos cambios en la metodología y la unificación con otro programa estatal; y en Oaxaca los funcionarios han señalado adaptaciones menores en relación con el periodo para elaborar diagnósticos y el número de documentos entregables, por lo que existe institucionalización del PESA. Por otro lado, en Michoacán, aunque se han realizado reducciones en el trabajo de gabinete, el Gobierno del Estado no ha unificado el PESA con el programa estatal Sustenta, por lo que no se observa una institucionalización en estricto sentido (ambos programas presentan objetivos generales y una población potencial similar); Puebla es otro caso en donde no se observa una institucionalización del PESA, debido a que el Gobierno del Estado mantiene un programa estatal con objetivos similares pero con aspectos metodológicos particulares; y en Yucatán, a pesar de que se ha mencionado que la estrategia ha sido adoptada sin cambios, no se aprecia que los funcionarios encuentren coincidencias entre los objetivos del PESA y los objetivos sectoriales. A continuación se presenta cada uno de los rubros que fueron considerados para evaluar la institucionalización del PESA (Cuadro 17).

Cuadro 17. Rubros considerados para evaluar la institucionalización del PESA en los estados visitados

Estado	Generación de Metodologías o Instrumentos		Estrategias de Intervención	
	Modificaciones	Descripción	Modificaciones	Descripción
Guerrero	Cambio en la unidad de atención del PESA.	La unidad de atención en el estado es la familia. Es decir, cada familia es un proyecto independiente.	Delimitación del periodo de intervención.	La atención de los beneficiarios es por tres años.
			Unificación del PESA con el Programa de Atención a los Productores de Menores Ingresos (PAPMI).	Los programas se unieron para formar el PESA-PAPMI con 11 millones de pesos en el primer año.
Chiapas	Cambios en los contratos de las ADR.	Se modificó el esquema de pagos de las ADR para mejorar su operación; ahora reciben ingresos con la presentación del programa de trabajo y se comparan resultados.	Cambio en la estrategia de intervención por etapas.	La política del PESA en el estado se dirige a atender principalmente a los proyectos de reconversión y encadenamiento productivo.

Estado	Generación de Metodologías o Instrumentos		Estrategias de Intervención	
	Modificaciones	Descripción	Modificaciones	Descripción
			Estrategia de focalización.	El PESA en el estado no tiene una estrategia de focalización a nivel de región o municipio. Se ha decidido atender prácticamente todos los municipios a excepción de San Cristóbal y Tuxtla G.
Puebla	Cambios en el proceso para obtener recursos.	Se han modificado los esquemas de tiempo para elaborar los proyectos y puedan ser presentados para ejercer los recursos del PEF.	Hay un programa estatal de Seguridad Alimentaria que compete con el PESA federal.	El Programa Estatal de Seguridad Alimentaria (PESA) es la estrategia que utiliza el Gobierno del Estado para alcanzar objetivos en materia de alimentación.
	Cambios en el proceso para diseñar la estrategia de intervención.	Recorte en el periodo para realizar el levantamiento de la línea de base y las matrices de planificación regional.		
Oaxaca	Cambios de un enfoque basado en trabajo de gabinete a un trabajo por resultados.	Se han realizado modificaciones sobre el tiempo necesario para realizar diagnósticos para tener un enfoque basado en resultados.		
Michoacán	Cambios en el proceso para diseñar la estrategia de intervención.	Se pretende reducir el trabajo de gabinete y cambiar a un enfoque basado en resultados. Por otro lado se pretende diseñar estrategias para evitar que el PESA sea utilizado con fines políticos.	Complemento del programa con otras estrategias de intervención.	El PESA se complementa con el Programa Sustenta para atender algunos de los proyectos relacionados principalmente con la reconversión productiva y el traspaso.

Fuente: Elaboración del Proyecto FAO-Evaluación con datos de los reportes de evaluación y la matriz del concentrado de información.

En términos generales se observa que en Guerrero y Chiapas se ha institucionalizado el PESA, con adaptaciones que ha realizado el Grupo Operativo Estatal. En Guerrero, las adaptaciones son en la metodología y la estrategia de intervención para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria. Tal es así, que se ha formado el PESA-PAPMI con la unión de dos programas que tenían objetivos similares. Actualmente los objetivos del PESA-PAPMI son: 1) atender la situación alimentaria de los campesinos más pobres; 2) fortalecer las capacidades técnicas productivas y sociales de las unidades familiares; 3)

establecer un sistema de micro-finanzas; 4) consolidar esquemas de acopio de excedentes y de organización campesina; y 5) atender las causas de la degradación ambiental. En cuanto a Chiapas, también se puede mencionar que existe institucionalización, a pesar de que el Gobierno del Estado no considera que la metodología sea adecuada en términos de la intervención por etapas y el proceso que involucra el acompañamiento. Por ello, el Grupo Operativo estatal ha realizado propuestas para adecuar estos aspectos.

Por otro lado, en Michoacán y en Oaxaca el PESA opera prácticamente sin cambios mayores, sin observarse un grado de institucionalización importante. Específicamente para Michoacán, la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado ha impulsado estrategias de atención en las comunidades marginadas, sustituyendo las políticas asistenciales por actividades productivas. Sin embargo, no se aprecia una integración del PESA debido a que no se incorporan sus herramientas y sus estrategias de intervención. Por ejemplo, se observa que el Programa Sustenta es una alternativa estatal para alcanzar los objetivos del PESA. En el caso de Oaxaca, la institucionalización del programa se basa en la adopción, prácticamente sin adecuar, de los procesos a su caso específico.

Finalmente, en Yucatán y Puebla no hay indicios de institucionalización a pesar de que en Yucatán se han realizado algunos cambios menores por parte de las instancias de gobierno. Por su parte, en Puebla el Gobierno del Estado ha diseñado un programa estatal de seguridad alimentaria, que incluso comparte las mismas siglas (PESA) y es operado por la Dirección de Seguridad Alimentaria del Estado de Puebla. Dicho programa no comparte la metodología del PESA en términos estrictos, ya que no se elaboran diagnósticos participativos y basa su operación en el sistema estatal de extensionismo.

Capítulo 4

Conclusiones y recomendaciones

4.1 Gestión del PESA

4.1.1 Diseño

Si bien cualquier acción que tenga por objetivo el desarrollo de las personas tiene como parte de sus efectos la disminución en la inseguridad alimentaria, se considera que en el caso del PESA su objetivo debiera focalizar en la seguridad alimentaria, de manera que desde el diseño el PESA tenga una orientación hacia la solución del problema que el PESA pretende atender, que es la falta de acceso a los alimentos la disponibilidad de éstos. En este sentido, el objetivo general, o lo que sería el Propósito, del PESA de “desarrollar a las personas en comunidades de alta marginación, para que sean los principales actores en la búsqueda de soluciones que conlleven a la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza” establece el énfasis en el desarrollo de capacidades de las personas, dejando en segundo plano a la seguridad alimentaria. Esta afirmación de ninguna manera implica que el desarrollo de las capacidades en las personas que padecen inseguridad alimentaria sea un asunto menor o que no tenga un valor intrínseco. Por el contrario, el desarrollo de capacidades en estas personas es una condición necesaria, más no suficiente, para alcanzar la seguridad alimentaria.

Dado lo anterior, el PESA actualmente centra su atención en la prestación de servicios de asistencia técnica por medio de las Agencias de Desarrollo Rural. Sin embargo, si bien la asistencia técnica es necesaria para alcanzar la seguridad alimentaria, no constituye un elemento suficiente para ello, ya que el problema de la seguridad alimentaria se refiere a la poca disponibilidad y al bajo consumo de alimentos nutritivos de los hogares vulnerables que habitan las zonas rurales marginadas.

Aun cuando el Propósito del PESA guardara estricta correspondencia con el problema de seguridad alimentaria y estuviese definido en términos de que “los miembros de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas disponen de y consumen alimentos nutritivos suficientes”, los objetivos específicos identificados como pertinentes a nivel de Componentes serían insuficientes para alcanzarlo. A partir de la reconstrucción del resumen narrativo de la matriz de marco lógico del PESA se encontró que sus niveles de objetivos no guardan una relación lógica entre sí. Tal como están planteados actualmente, los objetivos específicos o Componentes del PESA no son suficientes ni necesarios para lograr el objetivo general o Propósito. Por una parte, el objetivo específico de “incrementar la producción y uso de alimentos para la seguridad alimentaria microrregional” resulta pertinente a nivel de Propósito, ya que implica a dos de las tres dimensiones de la seguridad alimentaria—disponibilidad, acceso y uso de los alimentos. Por otra parte, los objetivos específicos de “generar empresas para la creación de empleo e ingreso que dinamicen el desarrollo microrregional” y “promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingreso y empleo” sí son pertinentes a nivel de componentes, pues se consideran necesarios para lograr

incrementar la producción y el uso de los alimentos en zonas marginadas que, como se señaló anteriormente, guardan una lógica vertical con el Propósito de un programa enfocado a lograr la seguridad alimentaria.

Por su parte, el objetivo específico de “consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA” no constituye una condición suficiente para lograr el incremento de la producción y el uso de los alimentos en las zonas marginadas. Además, en tal caso, la consolidación de las ADR constituye un medio, entre otras alternativas de intervención, para alcanzar el Propósito, por lo que su relevancia pertenecería al nivel de Actividades en una matriz de marco lógico.

Finalmente, el objetivo general o Propósito actual del PESA no está vinculado actualmente, de manera explícita, a un objetivo superior al que contribuya de manera significativa. Debido a que el PESA es un Proyecto de la SAGARPA, se esperaría que esta vinculación fuese con algún objetivo del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. De los cinco objetivos que contiene este Programa, el PESA guarda una relación más directa con el primero, que es “elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras”, el cual bien podría constituir el Fin del PESA en la estructura del marco lógico.

En vista de estas conclusiones, se recomienda:

- 1) Diseñar el PESA para que guarde correspondencia con el problema focal que busca solucionar, el cual tiene que ver con la poca disponibilidad y el bajo consumo de alimentos nutritivos por parte de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas. Puesto que este problema tiene como causa inmediatas a) la baja producción de alimentos que se da en esas zonas, b) la baja capacidad para la compra de alimentos suficientes y c) los malos hábitos alimenticios, sus Componentes (productos y servicios que entrega a su población beneficiaria) deberán estar enfocados a solucionar el problema central. Por lo tanto, se recomienda que en el diseño del PESA se considere como Propósito el siguiente:

“Los miembros de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas disponen de y consumen alimentos nutritivos suficientes”

Se recomienda también que, para el logro del Propósito, se adopten como Componentes los siguientes:

- i. Hogares que habitan en zonas rurales marginadas con proyectos sustentables de hogar saludable, traspatio y milpa desarrollados.
- ii. Hogares que habitan en zonas rurales marginadas con proyectos sustentables de cadena productiva y diversificación de actividades desarrollados.

- iii. Miembros de los hogares que habitan en zonas rurales marginadas capacitados para la presentación y el manejo sostenible de proyectos.
- iv. Miembros de los hogares en zonas marginadas organizados para la producción y comercialización de sus productos.

Por su parte, se recomienda adoptar como Fin el de *“contribuir a elevar el nivel de desarrollo humano de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras mediante la mejora de su alimentación”*.

- 2) Plantear el diseño y la ejecución del PESA con un carácter inductivo y enfocado a resultados; es decir, que su horizonte de intervención sea temporal y finito. Esto significa que para medir su avance en la consecución de resultados, el PESA deberá construir indicadores de desempeño, definir metas y plazos para alcanzarlas, así como levantar una línea de base con el fin de medir los resultados en el tiempo hacia el logro de los objetivos. Los indicadores de desempeño deberán desarrollarse tanto para sus efectos y entregables de carácter tangible e intangible; es decir, que el PESA tenga un diseño basado en resultados y que los efectos, tanto tangibles (alimentos disponibles) como intangibles (capacidades desarrolladas), en su población atendida sean medibles.
- 3) Como parte del diseño, también se recomienda incorporar al PESA el carácter de sustentabilidad ambiental, de manera que la producción de alimentos, inducida a través de los diferentes proyectos, productivos y de traspatio, sean manejados de una manera amigable con el medio ambiente, implicando así la sostenibilidad del acceso a y la disposición de alimentos por parte de la población beneficiaria.

4.1.2 Contribución del PESA a los objetivos estratégicos superiores.

El PESA contribuye a cuatro de los cinco objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012. El objetivo sectorial con el cual el PESA se relaciona de forma más directa es con el de “elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras”, ello porque el PESA contribuye a elevar el nivel de desarrollo humano por medio de la mejora de la alimentación, la cual, junto con la salud y la educación, son tres capacidades básicas que forman parte del concepto de desarrollo humano.

El PESA también abona al objetivo de “abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”, ya que el PESA busca incrementar la producción de alimentos en las zonas marginadas, donde es deficitaria y el abasto es insuficiente y poco variado.

El PESA coadyuva asimismo con el objetivo de “mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos” porque sus proyectos en las áreas de intervención de cadena productiva y diversificación

de actividades tienen como objetivo incrementar el acceso a los alimentos por medio de un aumento en el ingreso de las familias que habitan las zonas rurales marginadas.

Finalmente, el PESA contribuye a “conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural” debido a que su estrategia de intervención busca organizar a los productores que habitan las zonas rurales marginadas y a que tengan representación en los órganos de decisión, tales como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

Por lo que se refiere a los objetivos estratégicos contenidos en los planes estatales y municipales de desarrollo, el PESA también contribuye a éstos. En el caso de los planes estatales se encontró que el PESA contribuye a los objetivos relacionados con las temáticas de combate a la desnutrición y la pobreza, a la seguridad alimentaria y al incremento de la producción y la productividad en el sector rural. Por su parte, en el caso de los planes municipales, el PESA se alinea con aquellos objetivos que buscan mejorar los procesos productivos en el sector agrícola, la creación de fuentes de empleo, el mejoramiento de las condiciones de vida de los agricultores y la solución a los problemas de escasez de agua.

Para todos los casos, sin embargo, el objetivo específico del PESA de “consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA” no está alineado con ninguno de los objetivos estratégicos del Programa Sectorial ni con los objetivos contenidos en los planes estatales y municipales de desarrollo, ello debido a que la consolidación de las ADR es un instrumento, de entre otros posibles, y no un objetivo en sí mismo.

Por lo anterior, se recomienda:

- 4) Reubicar al objetivo específico que se refiere a la consolidación de las ADR como una Actividad, ya que no constituye un producto o servicio que el PESA entregue directamente a sus beneficiarios, sino un medio para alcanzarlos.

4.1.3 Arreglo institucional

Si bien el arreglo institucional del PESA es adecuado para cumplir con las actividades que actualmente lleva éste a cabo, existen algunas funciones que los actores tienen asignadas y que requieren fortalecerse en la práctica. El hecho de que estas funciones no se estén llevando a cabo con la efectividad esperada implica que el PESA no esté alcanzando plenamente los resultados que se planteó en términos del incremento en la disponibilidad y acceso a los alimentos, la generación de capacidades en sus beneficiarios y la sostenibilidad de sus proyectos.

Por un lado, la presencia de Delegados y Enlaces Regionales ha permitido operar a la UTN bajo un esquema descentralizado con el cual brinda una atención puntual y contextualizada a los estados y regiones donde opera el PESA. Asimismo, la creación de los Grupos Operativos Estatales ha constituido otro acierto para institucionalizar la relación entre las delegaciones de SAGARPA y las Secretarías estatales encargadas del desarrollo agropecuario y rural en los estados.

Por otro lado, algunas de las funciones que tienen asignadas las Unidades de Capacitación, Desarrollo Tecnológico, Metodología y Seguimiento y Evaluación, pertenecientes a la UTN, así como los Centros Estatales de Evaluación, no están siendo cumplidas en la práctica como debiera. En los casos de las Unidades de Capacitación y Desarrollo Tecnológico se ha detectado que existe todavía una necesidad insatisfecha en las ADR de fortalecer las capacidades de todos sus miembros en temáticas que van desde la propia conceptualización de la seguridad alimentaria, hasta los aspectos técnicos de los proyectos y su evaluación de factibilidad. La estrategia de capacitación actualmente ha sido en cascada, en donde la Unidad de Capacitación o de Desarrollo Tecnológico realiza talleres para algunos miembros de las ADR bajo el supuesto de que éstos, a su vez, transmitirán el contenido de la capacitación a los demás miembros que integran el equipo de las ADR. Sin embargo, este supuesto no siempre se ha cumplido, teniendo como consecuencia que el bajo nivel de capacidades de los técnicos incide directamente en el modesto desarrollo de capacidades de sus beneficiarios y en que los proyectos del PESA no hayan alcanzado todos los resultados que se plantearon.

En relación a una de las funciones de la Unidad de Metodología, se encontró que el Manual de Operación y las diversas guías del PESA no guardan correspondencia entre sí respecto a los objetivos del PESA y su estrategia de intervención. Esta falta de congruencia entre los diferentes documentos genera confusiones y abre espacios de discrecionalidad en el actuar de los distintos actores que intervienen en el PESA, lo que resta efectividad al PESA en el logro de los resultados que de éste se esperan.

Por otro lado, la estrategia de seguimiento que hace actualmente el PESA por medio de la Unidad de Seguimiento y Evaluación y los Centros Estatales de Evaluación consiste en supervisar que los proyectos se encuentren en campo, pero no se tiene contemplado un esquema de evaluación para verificar los impactos que esos proyectos tienen sobre la población beneficiaria; teniéndose a la fecha se tiene un desconocimiento acerca de la magnitud de la efectividad del PESA en el bienestar de su población atendida.

En lo que respecta a la operación del PESA en campo, ésta recae sobre la figura de las Agencias de Desarrollo Rural, las cuales son empresas prestadoras de asistencia técnica. El ingreso de estas empresas depende actualmente de la cantidad de localidades que atienden en el año (50,000 pesos por localidad al año), pero el pago de este servicio no está vinculado a los resultados que los proyectos asistidos por ellas tengan sobre los beneficiarios en términos de alcanzar su seguridad alimentaria y el desarrollo de sus capacidades para la autogestión. Incluso, es posible sugerir que, dado el actual esquema de incentivos del PESA con relación a las ADR, en la medida en que las comunidades atendidas por el PESA sean autogestivas, las ADR estarían perdiendo a sus “clientes”, por lo que pudieran no existir los incentivos para desarrollar la capacidad de autogestión en sus beneficiarios.

Por lo anterior, se recomienda:

- 5) Replantear y reforzar la estrategia de capacitación de las Unidades de Capacitación y Desarrollo Tecnológico para asegurar que las capacidades sean generadas en todos los miembros de las ADR y en todos los ámbitos de las competencias relacionadas con la seguridad alimentaria. Esto puede hacerse mediante una modalidad de capacitación a distancia con el fin de evitar incurrir en costos de traslado para la capacitación y poder satisfacer la demanda de capacitación de los técnicos de acuerdo a sus necesidades.

- 6) Actualizar el Manual de Operación del PESA y sus diferentes guías para que sean congruentes entre sí y en relación al nuevo diseño del PESA, y a su estrategia de intervención.
- 7) Replantear la estrategia de seguimiento y evaluación a partir del rediseño del PESA para que se enfoque en medir los resultados que tiene sobre su población objetivo. Para ello deberán construirse indicadores que guarden correspondencia con los distintos niveles de objetivos y levantarles una línea de base con el fin de darles seguimiento en el tiempo.
- 8) Asegurar que la contratación de las ADR considere un mínimo de condiciones que garanticen un buen desempeño en campo como:
 - a. Capacidades de los integrantes: técnico-productivas, metodológicas, y dominio de lenguas indígenas.
 - b. Equipamiento: vehículos y oficinas en las regiones donde operan.
- 9) Modificar el esquema de incentivos de las Agencias mediante la introducción en su Manual de Operación de un criterio para certificar a las localidades PESA en función de la adquisición de las capacidades de los beneficiarios, y vincular dichos resultados a gratificaciones a las Agencias, como pueden ser la continuidad del contrato, el crecimiento de su área de influencia y bonos por el logro de objetivos.
- 10) Introducir criterios de éxito en las relaciones contractuales de las ADR, vinculando la asignación de recursos PESA a dos metas:
 - El incremento del porcentaje de proyectos aprobados respecto del total de proyectos solicitados y
 - El incremento del porcentaje de proyectos aprobados que tienen éxito (beneficio económico generado por el proyecto, sostenibilidad del proyecto y escalamiento en las capacidades de los beneficiarios) respecto del total de proyectos aprobados. Esta recomendación, aunada a la anterior, permitiría modificar los incentivos aparentemente encontrados en las ADR.
- 11) Certificar a las localidades PESA en función de la adquisición de las capacidades de los beneficiarios, y vincular dichos resultados a bonos, continuidad del contrato y el crecimiento del área de influencia de las ADR que logren este objetivo.

4.1.4 Operación

4.1.4.1 Agencias de Desarrollo Local

Capacitación a las ADR

La capacitación que se ha dado a las ADR ha sido incompleta porque se ha enfocado en la elaboración de documentos que las ADR tienen que entregar como contraparte a sus contratos, pero no en temáticas como los aspectos técnicos de los proyectos, conceptualización de la seguridad alimentaria y evaluación de factibilidad técnico-económica de proyectos. Esta afirmación aplica tanto para las ADR que fueron incubadas y para las que no. Algunos de los técnicos no cuentan con las capacidades técnico-productivas y metodológicas que requiere el PESA y otros no hablan la lengua de las regiones que atienden. El nivel de capacidades en los técnicos encargados de acompañar a los beneficiarios del PESA en el desarrollo de sus proyectos tiene implicaciones evidentes tanto para el desarrollo de capacidades en sus beneficiarios como para el éxito o fracaso de los proyectos del PESA.

Por lo anterior, se recomienda:

- 12) Enfocar la estrategia de capacitación de la UTN hacia la generación de las capacidades necesarias en los técnicos para la operación de las áreas sustantivas del PESA en campo. Dada la variedad de temas que pueden requerir los técnicos, considerando los distintos contextos en los que operan, se sugiere adoptar una estrategia de capacitación a distancia para que los técnicos cuenten con una oferta suficiente de acuerdo a sus necesidades. La modalidad a distancia permite llegar a una audiencia más numerosa, tanto geográfica como en cuanto al número de participantes, así como con un menor costo con relación a la capacitación presencial.
- 13) Asegurar que la capacitación que recibe el personal de las ADR y, particularmente, los técnicos de campo, incluya técnicas y herramientas para la organización comunitaria, administración, finanzas y técnicas de evaluación de proyectos. Con esto se espera desarrollar y fortalecer las capacidades de la ADR.
- 14) Implantar un mecanismo de certificación de las capacidades de los técnicos de las ADR a partir de la definición de un perfil del técnico en campo que considere un mínimo de conocimientos técnico-productivos, metodológicos y de lenguas indígenas, cuando sea necesario, así como de habilidades y destrezas necesarias para manejar de manera efectiva la implementación del PESA en las comunidades. Esta certificación puede realizarse por diferentes métodos: aplicación de exámenes, prácticas al finalizar los periodos de capacitación y periodos de prueba antes de ser integrados definitivamente al equipo de las ADR.

Presencia en campo y equipamiento de las ADR

Existe un 22% de ADR que tiene una presencia de un día a la semana o menos en las localidades que atienden. Esta situación tiene como una de sus causas el que un 20% de las ADR cuentan con uno o ningún vehículo. La falta de vehículos suficientes para que los técnicos se trasladen a las comunidades reduce el tiempo efectivo que dedican al seguimiento de los proyectos del PESA. La poca presencia de las ADR en campo incide en la falta de resultados, como son la generación de capacidades de sus beneficiarios y en la sostenibilidad de los proyectos del PESA.

Por lo anterior, se recomienda:

- 15) Incorporar como un indicador de desempeño el tiempo efectivo que dedican los técnicos de las ADR en cada una de las localidades mediante la corroboración, con los beneficiarios, como parte del proceso de supervisión que realizan los Centros Estatales de Evaluación para verificar que éstas tengan presencia de al menos un tiempo mínimo en las comunidades, acorde a los resultados buscados.
- 16) Implementar un sistema de financiamiento para las ADR que hayan sido recientemente constituidas e integradas al PESA, para que puedan adquirir el equipo necesario para cumplir con sus actividades en campo.

Rotación de personal

El 91% de las ADR ha tenido problemas de rotación de personal, lo cual es hasta cierto punto comprensible considerando el contexto en el que se encuentran las regiones que atiende el PESA. Sin embargo, una constante y rápida rotación de personal, la pérdida de expedientes y la falta de técnicos por periodos largos de tiempo son problemas que afectan el correcto desarrollo de los proyectos, lo que puede poner en juego la sostenibilidad y los resultados de los proyectos, así como retrasar o anular el proceso de adquisición de capacidades por parte de los beneficiarios, con la correspondiente pérdida de credibilidad en el PESA y sus técnicos.

En vista de que la alta rotación de personal en regiones marginadas es un problema que no se puede solucionar en el mediano plazo, es necesario que se tomen acciones para mitigar sus efectos como las que a continuación se recomiendan:

- 17) Crear un respaldo de los expedientes de los proyectos en línea al cual tenga la UTN para que en el caso de que se sustituya a un técnico o ADR de una localidad, el técnico o ADR entrante tenga a su disposición la información de los proyectos de cada localidad y pueda retomarlos fácil y rápidamente.

Pagos y recontractación de las ADR

Las ADR presentan periodos de vulnerabilidad que afectan su presencia y acompañamiento a las comunidades que tienen a su cargo derivado de problemas con la liberación de sus pagos, la certidumbre respecto a si serán recontractadas para un periodo posterior y a la escasa diversidad que tienen como fuente de financiamiento para su operación. Por esta razón, existen periodos en que las ADR reducen su presencia en las

comunidades debido a la falta de liquidez para financiar sus actividades o a incertidumbre respecto a su continuidad. Como es de esperar, estas situaciones tienen impactos negativos en el desarrollo de los proyectos del PESA.

Además de lo anterior, el 79% de las ADR tuvo retrasos en la liberación de sus pagos y en el 24% de las ADR se tuvo un retraso superior a tres meses en el proceso de su recontractación anual. Una de las causas en estos retrasos radica en que los productos que entregan las ADR, como contraparte para la recepción de sus pagos o para recontractación, tienen que ser validados por distintos actores en tiempos diferentes.

A fin de evitar que las ADR reduzcan su presencia en campo por falta de liquidez o por incertidumbre, se recomienda:

- 18) Brindar un módulo de capacitación a las ADR sobre administración con el fin de que puedan prorratear sus gastos para que no reduzcan su presencia en campo si hubiese retrasos en sus pagos.
- 19) Aprovechar el Internet para que la UTN publique, de forma oportuna, los requerimientos de productos hacia las ADR, y éstas puedan aprovechar la plataforma para su entrega de manera más rápida, liberando el tiempo y recursos humanos que puedan ser aprovechados en actividades de trabajo de campo en las comunidades por parte de la ADR y a la supervisión de los proyectos en campo por parte de los CEE.
- 20) Establecer un sistema electrónico para la entrega y revisión de los productos comprometidos en los contratos de las ADR para que los diversos actores que tienen que validarlos puedan tener acceso a ellos simultáneamente, con el fin de ahorrar tiempo de revisión y agilizar los procesos de pago y recontractación de las ADR.

4.1.4.2 Coordinación interinstitucional

Coordinación interinstitucional con otros sectores

De acuerdo al análisis que se hizo de los distintos programas que operan en las áreas rurales marginadas, se identificó que los programas que resultan complementarios con el PESA, además de los que aportan recursos para financiar los proyectos que promueve, son aquellos que apoyan áreas como el cuidado y uso sustentable de los recursos naturales; el fomento al acceso al ahorro y crédito de la población que habita las zonas rurales marginadas; la rehabilitación de caminos rurales para que las ADR puedan atender a las localidades sin interrupciones temporales y que los beneficiarios puedan sacar sus productos para comercializarlos en los centros de confluencia; y aquellos programas que brindan atención al estado nutricional y salud de los grupos vulnerables. En el caso de estos últimos, se trata de los programas que promueven el buen uso de los alimentos, que es una dimensión de la seguridad alimentaria no atendida por el PESA puesto que escapa al ámbito de actuación de SAGARPA. En ese sentido, la lista de programas que resultan complementarios con el PESA incluyen: a) Programa de Adquisición de Activos Productivos, b) Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria, c) PATMIR y d) PROMAF de SAGARPA; e)

FAPPA y f) PROMUSAG de la SRA; g) PROCAPI de la CDI; h) ProÁrbol de la CONAFOR; i) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, j) Programa de Abasto Social de Leche de Liconsa, k) Programa de Apoyo Alimentario y l) Programa de Abasto Rural de SEDESOL.

No obstante lo extenso de la lista de programas sinérgicos, el PESA no cuenta actualmente con una estrategia para vincularse con estos sectores y programas para potenciar sus beneficios sobre sus beneficiarios. Hasta ahora la coordinación interinstitucional con otros sectores es un tema que ha sido dejado a las ADR y que se traduce exclusivamente en la concurrencia de algunos programas para el financiamiento de los proyectos del PESA, principalmente del Programa de Adquisición de Activos Productivos. Aun cuando el 73.5% de las ADR cuentan con proyectos del PESA financiados por programas distintos a la SAGARPA, el peso relativo del Programa de Adquisición de Activos Productivos de SAGARPA es preponderante. El hecho de que la coordinación interinstitucional con otros sectores se circunscriba al ámbito local y a la concurrencia de recursos limita alcanzar las complementariedades con otras intervenciones que pudiesen potenciar el efecto del PESA en el bienestar de su población atendida.

Por lo tanto, con el fin de alcanzar las complementariedades con otros programas y potenciar los efectos del PESA se recomienda:

- 21) Invitar a las sesiones de los Grupos Operativos Estatales a los responsables en los estados de planeación y de los programas que resultan complementarios con el PESA con el fin de que conozcan al PESA y su mecánica de operación y se establezcan procesos de planeación conjunta de forma que se puedan aprovechar las complementariedades para:
 - Vincular al PESA con el cuidado y uso sustentable de los recursos naturales mediante proyectos apoyados con el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales en la Producción Primaria y ProÁrbol de la CONAFOR.
 - La formalización de los grupos de ahorro con el apoyo del PATMIR.
 - Establecer en la agenda de la SCT la necesidad de mejorar y aumentar la cobertura de los caminos rurales en las zonas atendidas por el PESA.
 - Complementar los apoyos del PESA con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para dar un seguimiento puntual al estado nutricional de los grupos vulnerables al interior de los hogares y para que los beneficiarios del PESA reciban pláticas sobre el buen uso de los alimentos (educación nutricional).
 - Utilizar al Programa de Abasto Social de Leche de LICONSA con el fin de que los grupos vulnerables al interior de los hogares beneficiarios del PESA complementen su alimentación con el acceso a leche fortificada.

- Aprovechar a las tiendas DICONSA para que se asegure el abasto de alimentos y productos para el cuidado de la salud que no son producidos en las localidades que atiende el PESA. Adicionalmente, puede utilizarse su red de distribución para comercializar la producción derivada del PESA.

Coordinación interinstitucional vertical

La operación del PESA a nivel local se ha visto limitada por dos aspectos de coordinación interinstitucional vertical. Por una parte, existe evidencia de que los operadores de SAGARPA en campo— jefes de Distrito de Desarrollo Rural y jefes de CADER—han rechazado en ventanillas proyectos como estufas ahorradoras de leña y tanques de ferrocemento por desconocimiento de que constituyen tipos de apoyo del PESA. El rechazo en ventanillas implica que varios de los proyectos del PESA tengan que ser cancelados, que no se encuentren listos para la temporada de lluvias en el caso de los tanques de ferrocemento, lo que resulta inoportuno, y que se rompa la integralidad de los proyectos al no contar con agua disponible para la producción de hortalizas en traspatio o de maíz para el alimento de aves en traspatio.

Por otra parte, la coordinación con las autoridades municipales, cuando ha existido, se ha limitado a reuniones de cortesía y sólo en casos aislados a la colaboración con recursos para transporte de los facilitadores en campo de las ADR y protección por parte de la policía municipal, lo que indica que el tema de la seguridad alimentaria no se ha establecido en la agenda municipal como una de las prioridades a atender en los gobiernos locales de las zonas marginadas. Sin embargo, la existencia de Enlaces Regionales de la UTN abre posibilidades para poder apuntalar e institucionalizar la coordinación interinstitucional en los niveles operativos y locales.

Por lo anterior, para mejorar la coordinación interinstitucional vertical, se recomienda:

- 22) Replicar la experiencia exitosa de los Grupos Operativos a nivel local mediante el establecimiento de reuniones periódicas de los Enlaces Regionales de la UTN, representantes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y de los gobiernos municipales, jefes de Distritos de Desarrollo Rural y de Centros de Apoyo al Desarrollo, directivos y técnicos de las ADR y residentes y operadores de los programas complementarios con el PESA con el fin de intercambiar información, presentar avances, rendir cuentas, hacer planeación conjunta y evaluar los resultados del PESA en las regiones con un enfoque participativo.
- 23) Informar a las autoridades estatales y operadores de SAGARPA en campo — jefes de Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural— acerca de los proyectos que impulsa el PESA y sobre el impacto que tienen los proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa en la seguridad alimentaria y, especialmente, en la población que tiene una condición más severa de pobreza, de manera que no los descarten al momento de recibir las solicitudes en ventanilla.

24) Impulsar la planeación participativa de la intervención del PESA desde los municipios con la intención de que:

- Las prioridades establecidas en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable se reflejen en los distintos instrumentos y niveles de planeación.

4.1.4.3 Identificación de la población potencial y cobertura del PESA

Actualmente el PESA no tiene cuantificada la población potencial que presenta el problema de inseguridad alimentaria. Los criterios para que una localidad sea elegible para ser atendida actualmente se limitan a que se trate de una comunidad de alta o muy alta marginación, de acuerdo al índice de CONAPO y a que tenga una población entre 100 y 2,500 habitantes. A este respecto, cabe cuestionar si el criterio de excluir para su atención a las localidades marginadas con una población por debajo del umbral de los 100 habitantes es válido, ya que es probable que por su tamaño adolezcan de la presencia de otras instituciones que las atiendan. Adicionalmente, el PESA no tiene un mecanismo de focalización a nivel de hogar, por lo que es posible que personas no pobres y que no padezcan una condición de inseguridad alimentaria puedan recibir sus apoyos, reduciendo el costo-efectividad de los recursos invertidos en el PESA.

Ante el hecho inherente de escases de los recursos y debido a que no se tiene cuantificada la población potencial del PESA, es decir, aquella que presenta el problema, y, por lo tanto, tampoco se ha definido y cuantificado una población objetivo, resulta poco pertinente valor sobre la cobertura del PESA. Por otra parte, tampoco se contempla una estrategia de atención y priorización para la atención a la población considerada como elegible de acuerdo a los criterios antes mencionados (tamaño de población e índice de marginalidad), por lo que tampoco es posible inferir sobre la pertinencia del avance en el contexto de dicha estrategia. Por lo tanto, cualquier cifra que se mencione no tendría el contexto para su análisis.

No obstante, se realizó un ejercicio para determinar en qué porcentaje, respecto al universo de localidades elegibles, atiende actualmente el PESA en cuatro de los estados —Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla—donde tiene mayor presencia debido a la asignación extraordinaria de recursos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. Así, se tiene que el PESA atiende a un 16.12% respecto al universo de localidades elegibles.

Por lo anterior, se recomienda:

- 25) Definir un criterio para cuantificar a la población potencial que padece el problema identificado, que es la poca disponibilidad y el bajo consumo de alimentos nutritivos de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas.
- 26) Una vez definida y cuantificada la población objetivo, establecer una estrategia de atención que permita establecer metas de población objetivo; es decir, aquella que se pretende atender durante un periodo de tiempo dado y considerando la cantidad de recursos disponible.

- 27) Establecer un mecanismo de focalización que, además de basarse en criterios geográficos, sea capaz de identificar a los hogares al interior de las comunidades cuya necesidad más apremiante sea efectivamente incrementar la disponibilidad de y el acceso a los alimentos con el fin de maximizar la efectividad de los recursos públicos que se invierten en el PESA y evitar la captura de éstos por parte de grupos que no presenten condiciones de inseguridad alimentaria.

4.2 Resultados del PESA

4.2.1 Efectos del PESA en la disponibilidad de y acceso a los alimentos

La intervención del PESA logró influenciar de manera efectiva sobre la disponibilidad de y acceso físico a más y mejores alimentos para las familias beneficiarias cuando las ADR contaban con las capacidades para atender las comunidad, tuvieron una presencia continua en campo y se pusieron en marcha proyectos de traspatio y milpa. En el 71% de las comunidades visitadas con proyectos de hogar saludable, traspatio o milpa, la percepción de los beneficiarios sobre los efectos del PESA en la disponibilidad de y acceso a más mejores alimentos y acerca del acompañamiento que les dio la ADR a sus proyectos fue positiva. Por su parte, tratándose de las comunidades con proyectos de traspatio exclusivamente, este porcentaje se elevó hasta el 92%. En cambio, en el 45% de las comunidades visitadas con proyectos cuyo objetivo fue la generación de ingresos, la percepción de sus beneficiarios sobre los efectos del PESA en el incremento en la disponibilidad de y acceso a más y mejores alimentos, así como del trabajo de la ADR es negativa o heterogénea. Algunas de las razones por las que los proyectos no lograron generar ingresos para sus beneficiarios son debido a que: i) los proyectos no han madurado, ii) la ADR no hizo un análisis de factibilidad, iii) la volatilidad en los precios de los productos, iv) la presencia de intermediarios y v) los beneficiarios no lograron trasladar su producción a mercados más lejanos por las deficiencias en la infraestructura caminera y por la carencia de medios de transporte de los productos.

Para mejorar los resultados de los proyectos con el objeto de mejorar la disponibilidad de y el acceso a los alimentos, se recomienda:

- 28) Establecer un criterio de elegibilidad que permita discernir aquellas localidades que tienen el potencial de detonar procesos productivos sostenibles, ya sea de traspatio o para la comercialización, y que sean factibles de ser atendidas por el PESA. Aquéllas que no tengan este potencial pueden ser atendidas por el Programa de Apoyo Alimentario o algún otro programa de asistencia.
- 29) Comenzar la atención a las familias con proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa, con base en un criterio de focalización a nivel de hogar para atender a aquellas familias que efectivamente presenten condiciones de seguridad alimentaria.
- 30) Proseguir la atención para establecer proyectos destinados a la generación de ingresos sólo cuando se cuente con los respectivos estudios de viabilidad que indiquen la factibilidad de los proyectos para generar retornos positivos, lo cual

implica que se tengan identificados los mercados para la comercialización y los beneficiarios estén organizados para poder negociar el precio de sus productos.

4.2.2 Efectos del PESA en la generación de capacidades en los beneficiarios para la identificación y solución de problemas

El PESA, por medio de las ADR, ha tenido resultados mixtos en la generación de capacidades para la identificación y solución de los problemas que tienen las localidades donde opera. En el 50% de las comunidades visitadas, la intervención de las ADR fue positiva para la generación de estas capacidades. Sin embargo, en una cuarta parte de las localidades visitada no se evidenció la presencia de las ADR por lo que su trabajo no influyó para que estas capacidades se generaran en los beneficiarios. En la otra cuarta parte de las comunidades visitadas tampoco se desarrollaron estas capacidades, a pesar de que sí se tuvo evidencia positiva del trabajo de las ADR. Estos resultados se explican por el funcionamiento de las ADR. En los casos exitosos, los técnicos de las ADR contaban con buenas capacidades y presencia continua en las comunidades. Los casos con resultados negativos se debieron a que la ADR no tenía una presencia permanente en la comunidad o porque los técnicos no contaban con habilidades para guiar un proceso de planeación participativa o la comunicación se dificultaba con los beneficiarios por no hablar el idioma de la región que atienden.

Para mejorar los efectos de las ADR en la generación de capacidades de los beneficiarios para identificar y solucionar sus problemas, se recomienda:

- 31) Asegurar que los técnicos que atienden comunidades indígenas hablen su lengua.
- 32) Asegurar, al momento de contratar a las ADR, que los miembros del equipo técnico cuenten con conocimientos de técnicas y herramientas y/o experiencia en planeación participativa. De preferencia, dentro de los miembros del equipo se debe contar con la presencia de algún profesional en sociología, antropología o algún científico social a fin de que se cuente con conocimientos en esta área.
- 33) Orientar y fortalecer la capacitación que brinda la UTN a las ADR en las técnicas y herramientas para la planeación participativa (calendario estacional, estrategias de vida, transecto, reloj de rutina diario, mapa de sueños, matrices de ingresos y egresos, entre otras) hacia los técnicos que trabajan en las comunidades con el fin de que efectivamente realicen este tipo de dinámicas con los beneficiarios para que sean capaces de identificar su problemática y de proponer soluciones.
- 34) Enfatizar en los talleres de planeación con los beneficiarios las instituciones y la forma en que éstas inciden en el desarrollo de sus comunidades con el fin de que conozcan ante quién gestionar apoyos para sus proyectos.

- 35) Incluir en el perfil del técnico de campo, además de las capacidades técnico-productivas, capacidades y habilidades para la planeación participativa con el fin de que se conviertan en factores multiplicadores (extensionistas) de estas capacidades y habilidades en los beneficiarios.

4.2.3 Efectos del PESA en la apropiación, escalamiento y sostenibilidad de los proyectos

Los resultados del PESA en la apropiación, escalamiento y sostenibilidad de los proyectos fueron mixtos. La apropiación de los proyectos fue un hecho generalizado, independientemente de que los proyectos de cadena productiva o de diversificación de actividades generaran o no retornos económicos positivos para sus beneficiarios. La razón se debe a que los beneficiarios de estos tipos de proyectos han invertido recursos en sus proyectos, ya sea en forma de tiempo, dinero y trabajo. Por otra parte, no se encontró escalamiento de proyectos; es decir, que se comience con proyectos de autoconsumo y se pase a proyectos de generación de ingresos y de autogestión. Las razones que explican este hallazgo son que esta modalidad de intervención del PESA fue incorporada a su diseño cuando ya existían proyectos de generación de ingresos en algunas localidades, sin que necesariamente se hubiesen puesto en marcha proyectos de autoconsumo y a que algunos estados deliberadamente han puesto énfasis en proyectos de generación de ingresos sin pasar por los proyectos para el autoconsumo. Por su parte, en términos de la sostenibilidad, no es posible afirmar que los proyectos de generación de ingresos sean sostenibles en todos los casos, debido a que i) no han alcanzado la madurez necesaria para generar retornos, ii) a que se encuentran alejados de las zonas de comercialización y que las comunidades no cuentan con medios de transporte para llevarlos a los mercados, iii) a que algunos no corresponden a las vocaciones productivas de las comunidades, y iv) a la presencia de intermediarios que absorben las ganancias.

Para que los proyectos del PESA puedan ser escalados y sostenibles, se recomienda:

- 36) Sensibilizar a los gobiernos de los estados donde opera el PESA de que se trata, ante todo, de una iniciativa que busca promover la seguridad alimentaria de las personas que efectivamente la padecen, más que de un programa de desarrollo rural que promueva proyectos productivos, de manera que lleve a cabo un proceso progresivo del PESA, estableciendo inicialmente proyectos de hogar saludable, milpa y traspatio cuya efectividad ha sido probada para aumentar la disponibilidad de y acceso a los alimentos de las familias que realmente padecen el problema de inseguridad alimentaria.
- 37) Realizar análisis de viabilidad técnica, financiera y sustentabilidad que muestren la capacidad de los proyectos productivos para generar ingresos a sus beneficiarios antes de autorizarlos, ello con el fin de maximizar la efectividad de los recursos públicos utilizados para financiarlos.
- 38) Cerciorarse de que el trazado de las microrregiones y la elaboración de las estrategias de intervención que realizan las ADR efectivamente incluyan a los centros donde se comercializará la producción de las comunidades donde opera el PESA para los casos en que se vayan a emprender proyectos de cadena productiva o diversificación de actividades.

4.2.4 Efectos del PESA en el fortalecimiento de la gestión local

A pesar de que no es posible afirmar que el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para lograr la gestión de proyectos se haya alcanzado, se encontraron algunos resultados positivos que indican que el PESA está avanzando, aunque lentamente, en la dirección correcta. El PESA ha promovido la formación de organizaciones informales de beneficiarios para lograr beneficios en común, ya sea para comprar insumos a precios preferenciales, tener mayor poder de negociación de precios en la comercialización de sus productos o para la formación de grupos de ahorro.

Para fortalecer los efectos del PESA en la gestión local, se recomienda:

- 39) Fortalecer la capacidad de los técnicos en campo mediante la capacitación para la elaboración, evaluación económica y presentación de proyectos con el fin de que sean capaces de transmitir esta habilidad a sus beneficiarios.
- 40) Presentar a los beneficiarios la oferta institucional de apoyos con el fin de que conozcan quiénes son los actores involucrados en el proceso, así como los requisitos y tiempos para acceder a ellos.
- 41) Aprovechar el fortalecimiento de la gestión local que se concretó en el fomento de organizaciones de productores para enfrentar los problemas de comercialización y los bajos niveles de precios que se evidenciaron en las comunidades visitadas. Para estos efectos, el trabajo de las ADR permite fortalecer los procesos organizativos, pero su trabajo debe trascender hacia la asesoría en temas de comercialización.
- 42) Aprovechar las organizaciones que se han formado para la producción con el fin de formalizarlas y constituir las en empresas del sector social.
- 43) Vincular los grupos de ahorro a iniciativas que buscan bancarizar a la población rural, como es el caso de PATMIR en SAGARPA o BANSEFI.

4.2.5 Efectos del PESA en la participación social

La participación de los distintos grupos poblacionales en el PESA es diferenciada. Por una parte, la participación de las mujeres es mayor en los proyectos de hogar saludable y traspatio y la participación de los hombres adultos es mayor cuando se trata de proyectos de cadenas productivas y de diversificación de actividades. Un aspecto positivo es que el PESA ha contribuido al empoderamiento de las mujeres mediante la representación, participación y voz para sus intereses, que poco a poco están empezando a tener en los procesos de toma de decisión como son las asambleas comunitarias. Por otra parte, la participación de los jóvenes en los proyectos del PESA ha sido limitada debido a la migración; la desalineación entre el tipo de proyectos en los que se concentra el PESA—proyectos de hogar, traspatio y de actividades agropecuarias—y los intereses de los jóvenes—empleo e ingresos seguros en actividades no-agrícolas; la carencia de propiedades o la titularidad sobre ellas, así como de recursos para poder hacer su

aportación requerida por las reglas de operación; y a patrones culturales por los cuales no son integrados en los mecanismos de toma de decisiones.

Cabe mencionar que hasta ahora el PESA se ha centrado en la atención de productores pecuarios y agrícolas y poco en los pesqueros y acuícolas. Del total de proyectos apoyados, 40.1% han sido de hogar saludable, seguidos por los pecuarios (28.9%) y los agrícolas (25.4%). Los proyectos acuícolas representaron un 0.3% y los de actividades no agropecuarias o de transformación 0.5%.

Para lograr que el PESA aumente sus niveles de participación social se recomienda:

- 44) Requerir la presencia de mujeres en los proyectos productivos con el fin de que gradualmente se incremente su participación en la generación de ingresos familiares favoreciendo su empoderamiento desde el hogar hasta la comunidad.
- 45) Favorecer la constitución de empresas sociales mediante la incubación de empresas de jóvenes emprendedores con el fin de atraer su participación en los proyectos del PESA y que se conviertan en detonadores de la actividad productiva en sus comunidades, así como de ingresos y fuentes de empleos para ellos. Además de ello, las empresas de jóvenes tienen el efecto de retener población joven en estas comunidades.
- 46) Fortalecer la expansión del PESA hacia los subsectores de pesca y acuicultura, garantizando la seguridad alimentaria y el desarrollo de capacidades de sus productores, ampliando de esta forma la atención del PESA a todo el sector agropecuario y pesquero en zonas marginadas.

4.2.6 Efectos del PESA en la coordinación interinstitucional

La coordinación interinstitucional no se ha consolidado sistemáticamente y se ha limitado a la concurrencia de recursos para los proyectos, tratándose de instituciones de otros sectores, y, en los casos en que los municipios se han involucrado en el PESA, en el apoyo mediante oficinas, gasolina o protección de la policía. En ambos casos, la coordinación que se ha dado ha estado limitada al trabajo de las ADR. Un hallazgo muy importante fue que las ADR no se han inmiscuido en actividades políticas locales.

Para mejorar la coordinación interinstitucional a nivel local, se recomienda:

- 47) Aprovechar las complementariedades que existen entre el PESA y los proyectos y programas de la SAGARPA y otras instancias para potenciar los resultados del Proyecto por medio de:
 - La formalización de los grupos de ahorro con el apoyo del PATMIR.
 - El cuidado y uso sustentable de los recursos naturales mediante proyectos apoyados con el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales en la Producción Primaria y el ProÁrbol de la Comisión Nacional Forestal.

- El cuidado y vigilancia de la salud y el estado nutricional a través de los apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa de Apoyo Alimentario y el Programa de Abasto Social de Leche de SEDESOL y las “Caravanas de la Salud” y el Seguro Popular de la Secretaría de Salud.
 - El abasto de alimentos que no sean producidos en la comunidad y de productos para el cuidado de la salud por medio del Programa de Abasto Rural de DICONSA.
- 48) Requerir en los Grupos Operativos Estatales que las ADR y los asesores municipales del Programa Soporte se vinculen con el fin de que en el proceso de planeación municipal se incluya y atienda el tema de la seguridad alimentaria de la población municipal más vulnerable.
- 49) Impulsar la planeación participativa de la intervención del PESA desde el nivel local con la intención de que las prioridades establecidas en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable se reflejen en los distintos niveles de planeación (municipal y estatal).
- 50) A partir de la incorporación de la temática de la seguridad alimentaria a la planeación municipal, incentivar la corresponsabilidad de los municipios mediante la asignación de recursos del Ramo 33 a los proyectos del PESA.

Presentar al PESA como una iniciativa conjunta entre SAGARPA y los gobiernos de los estados con el apoyo técnico de la UTN, con el fin de remarcar a los beneficiarios que no pertenece a partido político alguno.

4.2.7 Institucionalización del PESA como política de seguridad alimentaria en los estados

El PESA ha sido un instrumento útil y tiene el potencial para poner en la agenda de desarrollo tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales la temática de la seguridad alimentaria. En relación a la institucionalización del PESA como política de seguridad alimentaria en los estados, existen distintos grados de institucionalización dependiendo de las estrategias y prioridades que tenga cada gobierno estatal para la atención a las zonas rurales marginadas, la disponibilidad de recursos para el financiamiento de los proyectos del PESA y las expectativas sobre los resultados del PESA. En ese sentido, se encontró que estados como Oaxaca y Michoacán han adoptado la estrategia del PESA sin mayores modificaciones. Guerrero, por su parte, hizo modificaciones para convertir al PESA en una estrategia de mayor coordinación interinstitucional y con énfasis en la población en condición de mayor inseguridad alimentaria, atendiendo a los hogares con proyectos de traspatio. Un caso contrario a lo anterior es el de Chiapas, donde el PESA se ha institucionalizado pero con modificaciones a su metodología, ya que el gobierno del estado decidió no pasar por la etapa de los proyectos de hogar saludable y traspatio, abocándose directamente a los proyectos productivos, donde las personas con mayores condiciones de inseguridad alimentaria no

son las que necesariamente reciben los beneficios del PESA. Finalmente, se tiene el caso de estados como Yucatán y Puebla, donde el PESA no se ha institucionalizado como política de seguridad alimentaria. En el primer caso se debe a que el estado no cuenta con recursos para financiar los proyectos del PESA y, en el segundo, porque el estado tiene un Programa Estatal para la Seguridad Alimentaria que compite con el PESA. El PESA estatal de Puebla tiene otro enfoque, el cual está basado en la familia, con menos elementos de diagnóstico y donde la atención es brindada por parte de extensionistas directamente contratados por el gobierno del estado.

Respecto a los resultados del PESA se recomienda:

- 51) Sensibilizar a los gobiernos de los estados sobre la conveniencia de iniciar el PESA con proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa, con el fin de priorizar la atención a los grupos que efectivamente se encuentren en condición de inseguridad alimentaria.
- 52) Flexibilizar la figura de instrumentación del PESA (ADR) de manera que se adapte a las prioridades y estrategias de los gobiernos estatales donde opera el PESA. Esto implica que si un estado considera que puede atender de mejor manera a su población beneficiaria directamente, mediante extensionistas o técnicos comunitarios, se evalúe la pertinencia de hacerlo de esa forma.

Referencias

Barret, C. (2002), 'Food Security and Food Assistance Programs', en Gardner. B. y G. Rauser, *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 2, Elsevier.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2008), *Acuerdo de modificación a las Reglas de Operación de los siguientes programas: Albergues Escolares Indígenas, Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena, Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, Fondos Regionales Indígenas, Organización Productiva para Mujeres Indígenas, Promoción de Convenios en Materia de Justicia, Turismo Alternativo en Zonas Indígenas e Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas* publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2008.

Dirección de Fomento de Organizaciones Financieras (2006), *Folleto PATMIR*, México: SAGARPA.

FAO-UTN (2008), *Discurso PESA*, México: FAO.

FAO y SAGARPA (2006a), *Cambio Tecnológico Participativo, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria*, México.

FAO y SAGARPA (2006b), *Guía Básica para Conducir el Análisis de Restricciones, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria*, México.

FAO y SAGARPA (2006c), *Manual Operativo, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria*, México.

FAO y SAGARPA (2006d), *Proyecto Integrado, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria*, México.

FAO y SAGARPA (2008), *Guía Metodológica PESA 2008*.

Gobierno del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*.

Gobierno del Estado de Guerrero, *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2001*.

Gobierno del Estado de Guerrero, *Reglas de Operación del Programa de Atención a Productores de Menores Ingresos, (PAPMI)*.

Gobierno del Estado de Michoacán, *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012*.

Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010*.

Gobierno del Estado de Puebla, *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*.

- Gobierno del Estado de Puebla, *Programa Estatal de Seguridad Alimentaria*.
- Gobierno del Estado de Yucatán, *Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012*.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México: Presidencia de la República.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Tangancicuaro, Mich. (2005), *Plan de Desarrollo Municipal*, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado De Michoacán de Ocampo del día 30 de junio de 2005.
- H. Ayuntamiento de Nocupétaro, Mich. 2008-2011, *Plan de Desarrollo Municipal Nocupétaro, Mich. 2008-2011*.
- Luiselli, C. y J. Soto, *Food Security and Poverty Alleviation Strategies: The Case of Mexico*, Mexico: FAO:
- Maxwell, S. (1998) 'Saucy with the Gods: nutrition and food security speak to poverty', *Food Policy*, Vol. 23, No. 3/4, pp. 215-230.
- PNUD (2006), *Capacity Assessment*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2007), *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012*.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2007), *Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2007.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2008), *Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Secretaría del Campo del Gobierno del Estado de Chiapas (2008), *Convocatoria para participar en el Programa Maíz Solidario*.
- Secretaría del Campo (2008), *Estrategia Maíz Solidario 2008*, Esquema Operativo.
- Secretaría de Desarrollo Social (2008), *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el Ejercicio Fiscal 2009* publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2008.
- Secretaría de Desarrollo Social (2008), *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.,*

- para el Ejercicio Fiscal 2009* publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 2008.
- Secretaría de Desarrollo Social (2008), *Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche 2009* publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 2008.
- Secretaría de Desarrollo Social (2008), *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2009* publicadas el 29 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Desarrollo Social (2008), *Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas 2009* publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 2008.
- Secretaría de la Reforma Agraria (2009), *Reglas de Operación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)*.
- Secretaría de la Reforma Agraria (2009), *Reglas de Operación del Programa de la Mujer en el Sector Agrario en el Sector Agrario (PROMUSAG.)*
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2008), *Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Programa ProArbol 2009* publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2008.
- Srinivasan, L. (1981), *Perspectivas acerca del aprendizaje no formal del adulto*, New York: Ed World Education.

Anexos

Anexo A. Anexo Metodológico

La identificación del problema de desarrollo que atiende el PESA

Esta sección se elaboró utilizando la metodología del árbol de problemas y árbol de objetivos.

La metodología del árbol de problemas tiene como objetivo que los proyectos tengan claramente identificada cuál es la problemática que pretenden solucionar, sus causas y sus efectos. El primer paso en esta metodología consiste en identificar cuál es el problema principal, teniendo cuidado de no plantearlo como la ausencia de una solución. El segundo paso consiste en señalar cuáles son los efectos de esta problemática. Gráficamente se puede comenzar trazando en un recuadro en la parte central de una hoja el enunciado del problema principal. Hacia arriba se colocan en otros recuadros los efectos del problema focal. Si un efecto es causa a su vez de otros efectos, éstos se colocan en recuadros en la parte superior. Los recuadros deberán unirse con flechas señalando hacia arriba de manera que se señale la haga notoria la relación causa-efecto.

El tercer paso consistirá en identificar las causas del problema focal. En esta ocasión, las causas inmediatas se pondrán en recuadros abajo del problema focal. Si una causa es a su vez un efecto de causas subyacentes, éstas deberán colocarse en su parte inferior. Este proceso deberá seguirse hasta donde sea razonable. Como en el paso anterior, los recuadros deberán unirse con flechas hacia arriba de manera que reflejen las relaciones causa-efecto.

La metodología del árbol de objetivos consiste en representar la situación deseada una vez que se haya resuelto el problema. Para construir este árbol, se retoma el árbol de problemas y cada uno de sus recuadros se busca el inverso, es decir, la situación positiva. De esta forma, los efectos del problema focal se convertirán en los fines que persigue el proyecto y las causas se convertirán en los medios para solucionarlo. Se debe tener cuidado de no aplicar este proceso mecánicamente ya que es posible que existan situaciones deseables que sean imposibles o poco factible de alcanzar. En tal caso, dichos problemas deberán mantenerse en su árbol respectivo, pero no en el de objetivos. Como en el árbol de problemas, se debe vigilar que la lógica causal se mantenga, yendo de abajo hacia arriba. En caso de que alguna relación causal no se mantenga, se deberá revisar la lógica en el árbol de problemas.

Contribución del PESA a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de la SAGARPA y de los gobiernos estatales y municipales

Para identificar la contribución que los objetivos del PESA hacen a los objetivos de los distintos Planes y Programas de Desarrollo se construyó una matriz para cada uno de ellos. Del lado izquierdo se colocaron los objetivos relacionados con la seguridad alimentaria y el combate a la pobreza del Plan o Programa en cuestión y en la parte superior, los objetivos del PESA. Posteriormente, en la intersección formada por cada uno de ellos se identificó si el objetivo del PESA hacía una contribución de manera directa. Se señaló que el objetivo del PESA hacía una contribución cuando al menos se encontraba este tipo de relación una vez con alguno de los objetivos del Plan o Programa analizado en la matriz.

Relación del PESA con otras intervenciones que concurren en la atención a grupos vulnerables en situación de inseguridad alimentaria

La complementariedad, sinergias, duplicidades, contraposiciones o competencia entre el PESA y otras intervenciones federales y estatales se llevó a cabo comparando, por medio de una matriz de discriminación, sus respectivos objetivos y poblaciones objetivo a efecto de encontrar similitudes, diferencias y/o posibles coincidencias. La matriz contendría, en un eje, los objetivos y los componentes y, en el otro eje, a la población potencial. Dependiendo del cuadrante en que se encuentren, los programas podrían resultar duplicados, complementarios o contrapuestos.

Selección de las ADR para realizar la encuesta

De acuerdo a la base de datos de proyectos entregada por la UTN, se tuvo información para un total de 42 ADR en los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Puebla. Con base en las variables del número de proyectos en cada área de intervención (hogar, traspatio, milpa, cadenas productivas y diversificación de actividades), así como el número de beneficiarios se procedió a hacer un análisis de clústeres para las ADR presentes en los estados PEF³³ mediante el método del “vecino más distante”.

El método del vecino más distante, también llamado de acoplamiento completo, es una técnica estadística que forma parte de los llamados “métodos de distancia” dentro del grupo de los “métodos de aglomeración de clústeres”. En un primer paso, cada objeto a estudiar, en este caso, las Agencias de desarrollo rural representan su propio clúster y están separadas unas de otras por una “medida de distancia” que, en otras palabras, son las características a analizar de los objetos de estudio y que, en este caso, fueron las áreas de intervención en que se especializan las Agencias —hogar saludable, traspatio, milpa, cadena productiva y diversificación de actividades económicas— así como el número de beneficiarios atendidos por las ADR. Los métodos de aglomeración de clústeres estudian estas “distancias” entre los objetos de estudio para agruparlos de acuerdo a diferentes reglas, que son elegidas por quien realiza el estudio. Las posibilidades de estas reglas de aglomeración son vastas, pues van desde agrupar aquéllas con características más similares entre sí, es decir, la “distancia más corta” entre

³³ Se refiere a Chiapas, Guerrero y Oaxaca. El análisis de clústeres se hizo nada más a estos estados debido a que son los que tienen un mayor número de ADR.

clústeres, o agruparlos de acuerdo a las distancias más lejanas (diferencias) entre clústeres. Este último método es el llamado de acoplamiento completo y fue el que se utilizó para el estudio. Este método funciona en casos cuando los objetos en la realidad conforman "grupos" naturalmente distintos y se recomienda usarse cuando las características entre ellos contengan algún nexo entre sí.

Como resultado se obtuvieron cuatro clústeres, el primero con 26 ADR, el segundo con cuatro, y el tercero y el cuarto con dos cada uno. El primero correspondió a las ADR que se concentraron en proyectos de manejo de traspatio, el segundo a Agencias con proyectos de traspatio y cadena productiva; el tercero a Agencias con proyectos de cadena productiva y el cuarto a Agencias con proyectos de diversificación de la producción.

A continuación se presenta un listado de las ADR que quedaron en cada uno de los clústeres:

1er cluster			
Chiapas	Universidad Autónoma de Chapingo (Frailesca)	Oaxaca	Instituto Tecnológico de la Cuenca del Papaloapan - ADR NIYU JUN S.C. (Mazateca baja)
	Agrointegración Empresarial S.A. DE C.V. (IX Istmo Costa)		Impulsora Rural de la Cañada, S.C. (Mazateca Alta)
	Agropecuaria Forestal y Acuicola U SPR DE RL DE CV (VIII Soconusco)		Instituto Tecnológico del Valle de Oaxaca (Mixteca 1)
	COSAFE S.C. (VI Selva y III Yajalón)		Facilitadores Agencia de Desarrollo Rural Sustentable, A.C. (Tlapancingo)
	Servicios de investigación y atención social, S. C. (Selva Ocosingo)		CIAGRO, S.C. (San Pedro Jicayán)
	Servicios Agropecuarios Tuchtlan S.A. De C.V. (I Centro)		Consisur, S.C. (Valles centrales)
	Colectivo Isitame, A.C. (Norte)		COCIM, S.C. (Santiago Tlazoyaltepec)
	Servicios Agropecuarios Tuchtlan. S. A. de C.V. (VI Selva)		Agroder, S.C. (Yautepec)
	Centro de Investigación y Servicios Profesionales A.C. (Altos)		CECAMPO, S.C. (Costa)
	Centro de Desarrollo y Evaluación de Proyectos S.C. (III Fronteriza)		Corporación de desarrollo agropecuario, S.C. (Peñasco)
	Proyectos y Asistencia Técnica en Producción Orgánica, SC. (VII Sierra)		Nuj Empresa de servicios profesionales S.C. (Mixe alta)
Guerrero	PRODESS (Costa Grande)	Conatis, S.C. (Miahutlán)	
	RDS (Montaña 2)	Agrocañada (Mazatlán Villa de Flores)	

2do cluster	
Guerrero	CIEES (Centro)
	Itagro (Zona Norte)
	MTI (Tierra Caliente)
	ADIM (Montaña)

3er cluster	
Guerrero	PRODES (Costa Chica 1)
	Integra (Costa Chica 2)

4to cluster	
Oaxaca	Centro Interdisciplinario (Mixteca 2)
	Copratca, S.C. (Sola de Vega)

Las encuestas programadas fueron 36, con lo cual se tuvo una efectividad del 94% con respecto al plan inicial. Las Agencias están localizadas en los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Yucatán.

Análisis de la selección de comunidades por el PESA y su cobertura

El análisis en esta sección se realizó utilizando la base de datos de proyectos proporcionada por la UTN y las bases de datos del Índice de Marginación a nivel de localidades del Consejo Nacional de Población. El número total de comunidades contenidas en la base de datos de proyectos de la UTN para la evaluación fue de 1,018 en los seis estados que fueron evaluados. A partir de esta información, se procedió a hacer un cruce con la base de datos de CONAPO para identificar su grado de marginación y tamaño poblacional, con el fin de saber si cumplen con los criterios de elegibilidad del PESA. Cabe destacar que de las 1,018 comunidades, sólo se obtuvo información para 932, excluyéndose 86 del análisis, debido a que éstas no están registradas en la base de datos de CONAPO.

Evaluación sobre la Percepción de los Resultados del PESA

Selección de las localidades para realizar los grupos focales

La evaluación de resultados parte de una muestra de seis estados, de los 18 en los que actualmente opera el PESA. Sin embargo, para su análisis, dichas entidades federativas se dividieron en dos grupos: en el primer grupo se incluyó a los estados de Michoacán, Puebla y Yucatán porque, al tener más años en el PESA, se parte de la premisa que existe un mayor grado de maduración en su trabajo y por ello se podría encontrar un escalamiento en los proyectos promovidos. En este sentido, se espera encontrar un

mayor acceso y disponibilidad de alimentos en las comunidades de este grupo, en comparación con las localidades de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, quienes forman el segundo grupo. En este último, se espera que los proyectos promovidos estén en su mayor parte relacionados con hogar saludable, traspatio y milpa.

La selección de localidades que se utilizaron en el trabajo de campo consideró, en primer lugar, que fuera atendida por una Agencia de Desarrollo. El segundo criterio de selección fue la concentración de los proyectos que impulsaron las ADR en alguna de las áreas de intervención del PESA, como son: hogar, traspatio, milpa, cadena productiva o diversificación de actividades.³⁴ Este criterio se formuló de acuerdo con la hipótesis antes señalada sobre el escalamiento de proyectos. Finalmente, el tercer criterio para la selección, fue que dicha comunidad tuviera el mayor monto de recursos de acuerdo con el área de intervención por la que fue seleccionada. Se seleccionaron comunidades de reemplazo considerando los mismos criterios, sólo que en el tercer criterio el reemplazo consideró el segundo lugar en monto asignado³⁵. Cabe destacar que en ningún grupo focal de los doce que se realizaron se tuvo que recurrir a las comunidades de reemplazo.

A continuación se presenta un cuadro con las comunidades visitadas para realizar los grupos focales.

Estado	Agencia de Desarrollo Rural	Región	Municipio	Comunidades Seleccionadas
Chiapas	Centro de Investigación y Servicios Profesionales, A.C.	Altos	Chanal	Barrio Pamal Aquil
	Proyectos y Asistencia Técnica en producción Orgánica, S.C.	VII Sierra	El Porvenir	Canadá
Guerrero	ADIM	Montaña I	Acatepec	Loma Maguey
	MTI	Tierra Caliente	Cutzamala de Pinzón	Rincón de Tupatarillo
Oaxaca	Agroder, S.C.	Yautepec	Santa María Quiegolani	San Andrés Tlahuilotepec
	Copratca, S.C.	Sola de Vega	Zapotitlán del Río	Baja California
Michoacán	Melchor Ocampo Consultores	Tierra Caliente	Tangancicuaro	Guarachanillo
	Asociación para el Desarrollo Rural Participativo de la Tierra Caliente, A.C.	Tierra Caliente	Nocupétaro	Loma Blanca
Puebla	Promoción y Desarrollo Social, A.C.	Sierra Norte de Puebla	Hueytlan	Hueytlan
	Agencia Rural Regional de Alternativas e Innovaciones para Grupos y Organizaciones de la Mixteca A.C.	Mixteca Baja Poblana	Ahuehuetitla	Guadalupe Alchipini
Yucatán	Promotores de Desarrollo Rural del Sureste	Sur	Peto	Timul
	Metodologías Organizativas y Tecnológicas para la Sustentabilidad, S.C. de R.L.	Oriente	Chichimilá	San Pedro

³⁴ El encadenamiento productivo se ubica como una actividad generadora de ingresos en la comunidad. La diversificación consiste en el aprovechamiento del potencial productivo de la región para el manejo sustentable de cultivos tradicionales o la diversificación de las fuentes de ingreso hacia otras actividades no agrícolas que se puedan traducir en un mayor acceso y disponibilidad de alimentos.

³⁵ La selección de dos comunidades por estado responde a que los grupos focales no siguen una metodología estadística y por lo tanto, no es posible hacer inferencias sobre los hallazgos con algún grado de confiabilidad. Dado que no se buscan resultados estadísticamente significativos, lo que se consideró fue que la concentración de proyectos en las comunidades fuera diferente.

Mecánica de los grupos focales

La evaluación de resultados del PESA se sustentó en la teoría de Mapeo de Alcances (PNUD, 2006)³⁶ y en los Procesos de Evaluación Rural Participativa³⁷. La técnica para el diseño específico de los talleres se fundamentó en la metodología participativa de SARAR, UNESCO (Srinivasan, 1981)³⁸.

La elección de llevar a cabo grupo focales para la presente evaluación, se basa en que éstos establecen un puente que permite visualizar el progreso humano y social de los grupos inscritos en el ámbito del Proyecto. También es posible detectar la influencia del Programa en la materialización del cambio. Por otro lado, es posible utilizar este estudio como un complemento a una evaluación cuantitativa.

De tal forma, debido a que trabajar con grupos focales busca la comunicación y se fundamenta en los principios de participación, se involucra a los interesados directos del programa para detectar su sentido de pertenencia. De esta manera, es posible conocer la percepción de los beneficiarios en las doce comunidades seleccionadas, sobre el avance del proceso de intervención del PESA.

Para lograr los objetivos planteados en términos de la información que debían proveer los grupos focales, se promovió la discusión de los beneficiarios sobre temas relacionados con el trabajo del PESA en la comunidad. Posteriormente, la discusión incluyó a los facilitadores del grupo. Para tal efecto, y como una forma de romper con las posibles barreras culturales, de lenguaje, etc., y mejorar la dinámica del grupo por las limitaciones de tiempo; el taller se apoyó en imágenes sobre los distintos trabajos del PESA—previo análisis de los diagnósticos comunitarios en la región.

El diseño del taller se formuló en tres fases o etapas: la primera consistió en introducir los motivos de la visita en las localidades y la presentación de los representantes de cada institución—esta introducción fue realizada por el personal de las Agencias de Desarrollo Rural. Además, en esta etapa se informó sobre el Proyecto PESA, su contexto nacional, internacional y la contribución de la FAO.

En la segunda etapa, para promover la participación de los asistentes, el grupo se dividió en equipos de trabajo. La técnica que se utilizó para el trabajo participativo fue la elaboración de una “*Historia Abierta*”, que consiste en entregar imágenes alusivas a la realidad de cada comunidad visitada y a las actividades que se realizan en los Proyectos. Dichas imágenes se prepararon de acuerdo con las actividades descritas en los

³⁶ El mapeo de alcances es una metodología que se utiliza para evaluar de qué forma inciden los proyectos o programas en la población beneficiaria, ya sean éstos de apoyo en especie o de financiamiento. Este método intenta observar cuáles son los resultados o alcances de un proyecto, programa o política, a partir de las actividades e interacción de las personas involucradas. Una de las características de este método es que pone especial atención en los procesos.

³⁷ En la propuesta metodológica para realizar una evaluación rural participativa del Instituto de los Recursos Mundiales y el Grupo de Estudios Ambientales, se señala que el propósito de llevar a cabo un trabajo de esta naturaleza es promover la autogestión local. Por lo tanto, es necesaria una promoción comunitaria para generar el interés por parte de los grupos comunitarios sobre la evaluación.

³⁸ El método SARAR es un enfoque participativo que se puede utilizar en proyectos de desarrollo social. Esta metodología intenta impulsar la comunicación entre los grupos de actores, como son: los beneficiarios de algún proyecto, las comunidades y las organizaciones promotoras del desarrollo social. Para lograr que esta comunicación sea efectiva y eliminar los obstáculos que se presentan en ciertos grupos sociales, este método se apoya de materiales visuales como son dibujos, láminas o fotografías; y técnicas de participación grupal como el foro, el debate o las sesiones de trabajo.

diagnósticos realizados por el PESA y los trabajos reportados por las Agencias. Se intentó que dentro del paquete de imágenes entregadas, se ubicaran imágenes representativas de la comunidad, las cuales provocarían el diálogo entre los miembros del equipo para generar una *historia con el PESA*. Una alternativa a la disponibilidad de imágenes y como una forma de evitar el sesgo sobre los proyectos realizados, fue elaborar dibujos de las actividades que no fuera posible encontrar dentro de las fotografías distribuidas.

Posteriormente, en cada grupo, los participantes debían de elegir a una persona para explicar su *historia con el PESA*. De tal forma se pretendía obtener información sobre los avances del PESA en la comunidad, las necesidades y los planes de los beneficiarios sobre el trabajo del Programa.

Finalmente, la tercera parte del taller consistió en un planteamiento de *preguntas*. Al final de las exposiciones, se pretendía que los beneficiarios señalaran su opinión sobre otros aspectos relacionados con el PESA y su percepción sobre el avance que tiene el PESA en relación con los ámbitos de evaluación.

Anexo B. Árboles de problemas y objetivos

Figura B.1 Causas de la baja producción de alimentos

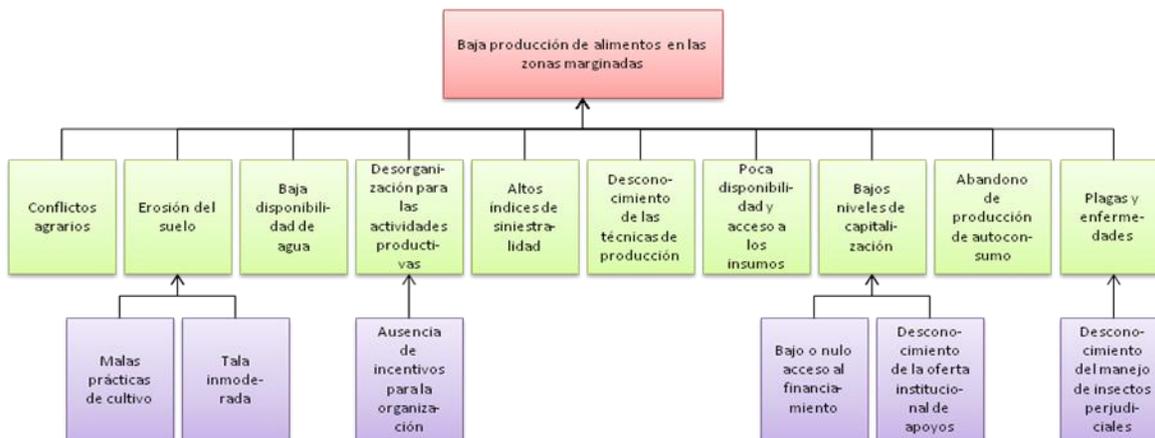


Figura B.2 Causas de la incapacidad para la compra de alimentos

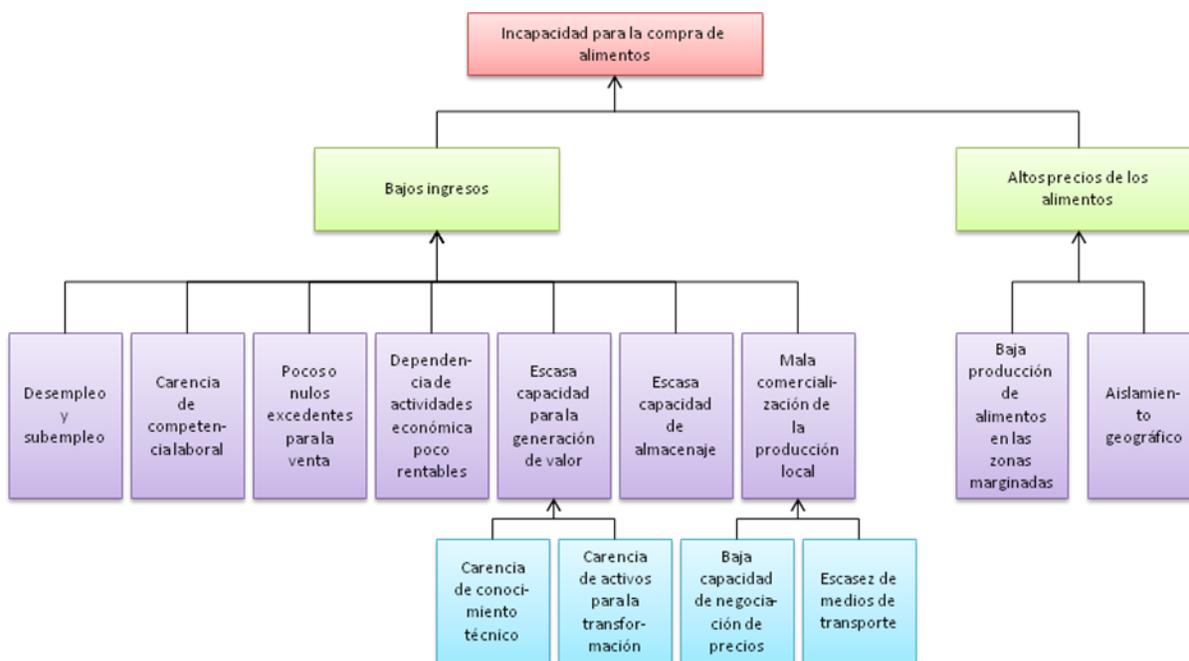


Figura B.3 Causas de los malos hábitos alimenticios



Figura B.4 Árbol de objetivos (nivel de efectos)

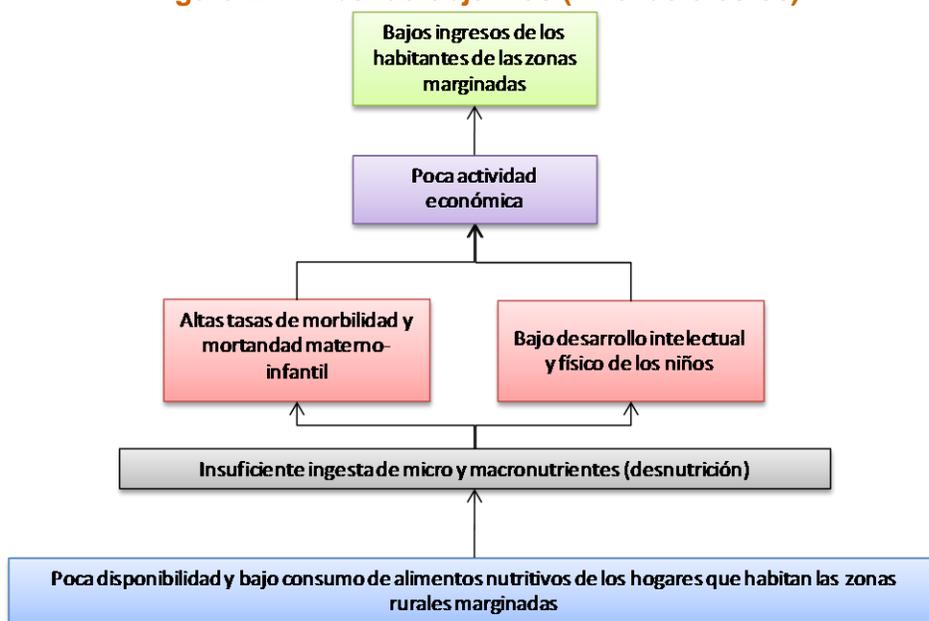


Figura B.5 Árbol de objetivos (nivel de causas directas)

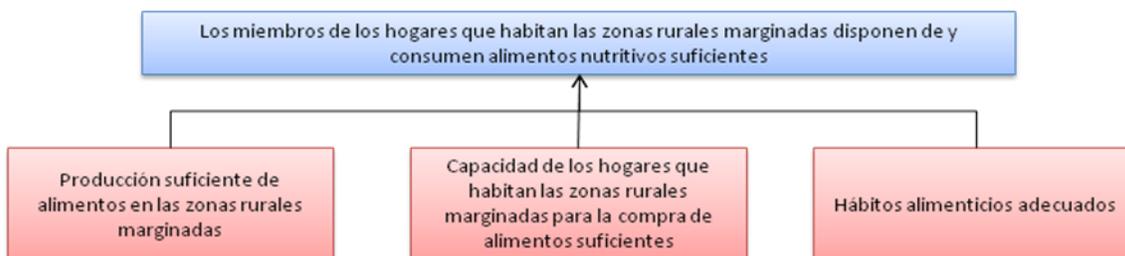


Figura B.6 Árbol de objetivos para la producción suficiente de alimentos

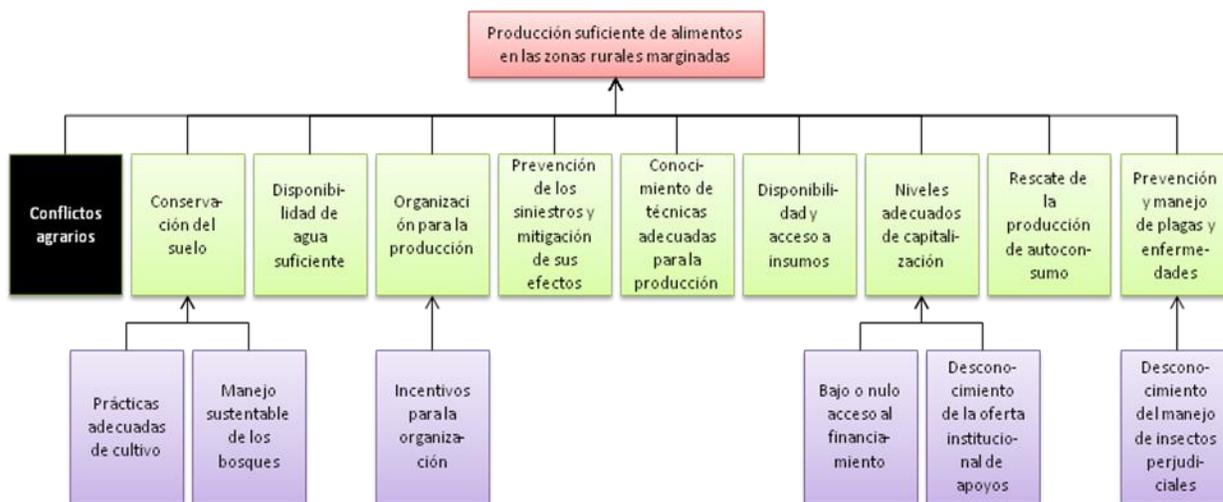


Figura B.7 Árbol de objetivos de la capacidad de compra de alimentos

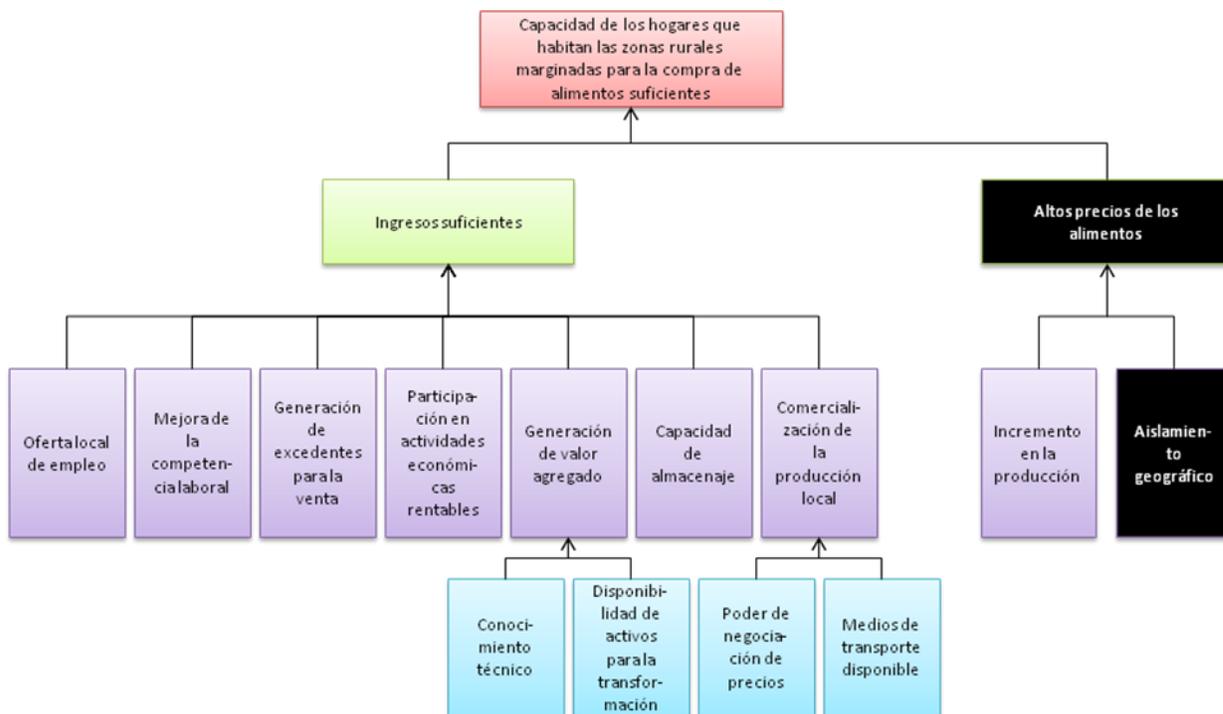
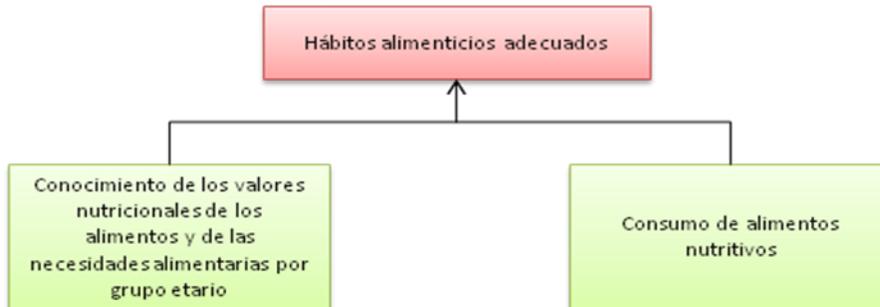


Figura B.10 Árbol de objetivos de hábitos alimenticios adecuados



Anexo C. Matrices de Contribución del PESA a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de la SAGARPA y de los gobiernos estatales

Cuadro C.1 Matriz de alineación entre los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo de Chiapas y los objetivos del PESA

Objetivos en los Planes Estatales de Desarrollo	Objetivos PESA				
	Desarrollar a las personas en comunidades de alta marginación para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática y búsqueda de soluciones que conlleven a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.	Incrementar la producción y uso de alimentos para la seguridad alimentaria microrregional.	Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleo.	Generar empresas para la creación de empleo e ingreso que dinamicen el desarrollo microrregional.	Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA.
Disminuir la desnutrición entre la población escolar.	Sí	Sí	No	No	No
Mejorar la dieta de la población de localidades de alta y muy alta marginación.	Sí	Sí	No	No	No
Promover la participación social para mejorar el ingreso y la seguridad alimentaria.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Fortalecer las capacidades de las personas con mayores condiciones de pobreza.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Facilitar el acceso al financiamiento de las personas más marginadas y con mayor índice de pobreza.	No	No	No	Sí	No
Disminuir las condiciones de pobreza y exclusión social.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Desarrollar procesos de desarrollo microrregional.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Coadyuvar en el desarrollo de comunidades con mayor rezago social y con menores niveles de bienestar socio-económicos.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Promover una cultura alimenticia y nutricional entre los jóvenes.	Sí	Sí	No	No	No
Fomentar la seguridad alimentaria entre los pueblos indígenas.	Sí	Sí	No	No	No
Fortalecer la experiencia de los pueblos indígena para la producción y manejo de recursos naturales.	Sí	Sí	Sí	No	No

Cuadro C.2 Matriz de alineación entre los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario de Guerrero y los objetivos del PESA

Objetivos en el Programa Sectorial Agropecuario del Estado	Guerrero				
	Objetivos PESA				
	Desarrollar a las personas en comunidades de alta marginación para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática y búsqueda de soluciones que conlleven a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.	Incrementar la producción y uso de alimentos para la seguridad alimentaria microrregional.	Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleo.	Generar empresas para la creación de empleo e ingreso que dinamicen el desarrollo microrregional.	Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA.
Promover e impulsar el desarrollo rural integral y sustentable del estado de Guerrero, a través del diseño de políticas públicas en materia de planeación, fomento, organización, capacitación, asistencia técnica, comercialización y transformación productiva, que conlleven al incremento de la producción y la productividad, con eficiencia y calidad, para mejorar el nivel de vida de la población rural, aprovechando las ventajas comparativas que ofrecen los agro sistemas regionales, respetando la cultura de sus habitantes y las condiciones del medio ambiente.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Incrementar la productividad y los ingresos de los habitantes del medio rural.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Articular las potencialidades regionales bajo una perspectiva territorial que permita mejorar el nivel de vida de quienes habitan en el campo.	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Cuadro C.3 Matriz de alineación entre los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca y los objetivos del PESA

Objetivos en los Planes Estatales de Desarrollo	Oaxaca				
	Objetivos PESA				
	Desarrollar a las personas en comunidades de alta marginación para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática y búsqueda de soluciones que conlleven a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.	Incrementar la producción y uso de alimentos para la seguridad alimentaria microrregional.	Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleo.	Generar empresas para la creación de empleo e ingreso que dinamicen el desarrollo microrregional.	Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA.
Desarrollo regional equilibrado.	Sí	No	No	Sí	No
Desarrollar y consolidar las actividades productivas del sector agropecuario orientadas al comercio local, regional, nacional e internacional, a fin de garantizar fuentes permanentes de alimentación, empleo, ingreso y bienestar.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Mejorar el nivel de vida de los grupos en situación de vulnerabilidad, mediante acciones orientadas a su desarrollo para lograr su incorporación a una vida plena y productiva en la sociedad.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Promover la creación de fuentes de empleo digno y proporcionar los satisfactores sociales indispensables para mejorar las condiciones de vida a las familias oaxaqueñas en su lugar de origen, a fin de disminuir la migración.	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Cuadro C.4 Matriz de alineación entre los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo de Puebla y los objetivos del PESA

Objetivos en los Planes Estatales de Desarrollo	Objetivos PESA				
	Desarrollar a las personas en comunidades de alta marginación para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática y búsqueda de soluciones que conlleven a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.	Incrementar la producción y uso de alimentos para la seguridad alimentaria microrregional.	Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleo.	Generar empresas para la creación de empleo e ingreso que dinamicen el desarrollo microrregional.	Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA.
Atención a grupos rurales prioritarios mediante el impulso a la seguridad alimentaria de las familias.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Formación de capital humano y social en estrecha relación con las cadenas de valor agropecuarias.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Planeación y coordinación para el desarrollo de los pueblos indígenas.	Sí	No	No	No	No
Apoyo y financiamiento para el desarrollo económico de los pueblos indígenas.	No	No	Sí	Sí	No
Salud y alimentación para el bienestar de los pueblos indígenas.	Sí	Sí	No	No	No
Revitalización de las actividades relacionadas con el desarrollo de las regiones más rurales.	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Cuadro C.5 Matriz de alineación entre los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán y los objetivos del PESA

Objetivos en los Planes Estatales de Desarrollo	Yucatán				
	Objetivos PESA				
	Desarrollar a las personas en comunidades de alta marginación para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática y búsqueda de soluciones que conlleven a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.	Incrementar la producción y uso de alimentos para la seguridad alimentaria microrregional.	Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleo.	Generar empresas para la creación de empleo e ingreso que dinamicen el desarrollo microrregional.	Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios en todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA.
Combatir la pobreza extrema y la marginación en todas las regiones de Yucatán.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Proporcionar mayores recursos, mejor aplicados, que atiendan las prioridades que el pueblo maya ha definido para su desarrollo.	No	No	No	No	No
Promover el desarrollo de las regiones del estado de manera armónica, conforme sus características urbanas o rurales y sus procesos de cambio.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Brindar el apoyo necesario a los productores y productoras para mejorar la productividad de las actividades agropecuarias y forestales.	No	Sí	Sí	Sí	No
Brindar el apoyo necesario a los productores e inversionistas para mejorar la comercialización de los productos agropecuarios.	Sí	No	No	Sí	No

Anexo D. Propuesta de Resumen Narrativo de Matriz de Marco Lógico

Propuesta de Resumen Narrativo	
Fin	Contribuir a elevar el nivel de desarrollo humano de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras mediante la mejora de su alimentación.
Propósito	Los miembros de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas disponen de y consumen alimentos nutritivos suficientes.
Componentes	Hogares que habitan en zonas rurales marginadas con proyectos sustentables de hogar saludable, traspatio y milpa desarrollados.
	Hogares que habitan en zonas rurales marginadas con proyectos sustentables de cadena productiva y diversificación de actividades desarrollados.
	Miembros de los hogares que habitan en zonas rurales marginadas capacitados para la presentación y el manejo sustentable de proyectos.
	Miembros de los hogares en zonas marginadas organizados para la producción y comercialización de sus productos.

Anexo E. Encuesta a personal de las Agencias de Desarrollo Rural

Entidad: _____ Municipio: _____

Localidad: _____ Microrregión(es): _____

ADR: _____

Nombre del coordinador de la ADR: _____

Encuestador: _____ Fecha: _____ Inicio: _____ Término: _____

Observaciones: _____

Buenos días/tardes/noches. Trabajo en una investigación contratada por SAGARPA. Estamos haciendo un estudio para evaluar el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, por lo que le agradecería mucho si me respondiera algunas preguntas. Sus respuestas serán tratadas de manera confidencial y sólo se utilizarán para fines estadísticos. ¡Muchas gracias!

1. PROCESO DE SELECCIÓN DE LAS ADR

1.1 ¿Cómo se enteró la ADR del PESA?

- 1) Convocatoria por Internet 2) Convocatoria publicada en medio impreso 3) Invitación del gobierno estatal
 4) Invitación de la delegación de SAGARPA 5) Invitación de la UTN 6) Otra ADR

1.2 ¿Qué documento(s) presentó la ADR para participar en el PESA?

(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)

- a) Propuesta técnica b) Visión regional c) Ninguna

d) Otro:

Especificar: _____

1.3 Para participar en el PESA durante 2008, ¿la ADR presentó una propuesta para su consolidación?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

1.4 Como parte del proceso de selección, ¿se entrevistó alguna persona que labora en la ADR con el Grupo Operativo Estatal o alguno de sus miembros?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

2. PROCESO DE INCUBACIÓN

2.1 ¿Su ADR fue incubada como parte del PESA?

1) Sí Continúe con 2.2	2) No Pase a batería 3	3) No sé
----------------------------------	----------------------------------	----------

2.2 ¿En qué año fue incubada?

	No sé
--	-------

2.3 ¿Quién la incubó? _____

2.4 Por favor señale los temas en que recibió capacitación como parte de la incubación **(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)**

a) Planeación participativa	b) Técnicas de negociación	c) Formulación de proyectos
d) Evaluación de proyectos	e) Aspectos técnicos de los proyectos	f) Microfinanzas
g) Organización comunitaria	h) Temas transversales (inclusión social, género, sustentabilidad ambiental, etc.)	i) Análisis de restricciones
j) Cambio tecnológico	k) Administración	l) Desarrollo humano y motivación
m) Higiene, nutrición y manejo de alimentos	n) Otro Especifique:	

3. PERFIL PROFESIONAL DE PERSONAL

3.1 ¿Cuántas personas trabajan de tiempo completo actualmente en la ADR?

	No sé
--	-------

3.2 ¿Cuántas personas trabajan eventualmente o por medio tiempo actualmente en la ADR?

	No sé
--	-------

3.3 Llené sólo para el Coordinador general.

3.3.1 ¿En qué municipio y estado vive? **(Anote el nombre)**

--

3.3.2 Género **(Anote sin preguntar)**

1) Hombre	2) Mujer
-----------	----------

3.3.3 ¿Habla alguna lengua indígena?

1) Sí Pase a 3.3.3.1	2) No Pase a 3.3.4
--------------------------------	------------------------------

3.3.3.1 ¿Cuál? **(Anote el nombre)**

--

3.3.3.2 ¿Podría decirme cómo se dice niño en dicha lengua indígena?

--

3.3.3.3 ¿Podría decirme cómo se dice mujer en dicha lengua indígena?

--

3.3.4 ¿Cuál es su máximo nivel de estudios?

(En caso de que la respuesta sea mayor a 6 continúe con 3.3.4.1; de lo contrario, pase a 3.3.5)

- | | | |
|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| 1) Menos de secundaria completa | 2) Secundaria completa | 3) Preparatoria incompleta |
| 4) Preparatoria completa | 5) Carrera técnica incompleta | 6) Carrera técnica completa |
| 7) Licenciatura incompleta | 8) Licenciatura completa o más | |

3.3.4.1 ¿De qué carrera se graduó?
(Anote el nombre de la carrera)

3.3.4.2 ¿Podría decirme en qué año se graduó?

3.3.4.3 ¿Podría decirme el título de su tesis?

3.3.5 ¿Podría mencionarme las herramientas de planeación participativa que ha utilizado para los proyectos del PESA?

(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)

a) Calendario estacional	b) Estrategias de vida	c) Modelo sistémico de finca
d) Reloj de rutina diaria	e) Mapa local de recursos naturales e infraestructura	f) Transecto
g) Perfil del terreno	h) Mapas	i) Historia de la comunidad
j) Diagrama de Venn	k) Perfiles institucionales	l) Matriz de ingresos y egresos
m) Mapa de sueños	n) Árboles de problemas y soluciones	

3.3.6 ¿Podría mencionarme qué tipo de análisis de viabilidad utilizó para validar los proyectos del PESA?

(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)

a) Insumo – proceso - producto	b) Análisis de los factores de producción	c) Costo unitario de producción
d) Utilidad unitaria	e) Utilidades por unidad de producción	f) Análisis económico unitario
g) Valor presente (o actual) neto	h) Tasa interna de retorno	i) Otro Especificar: _____

3.3.7 ¿Qué tipo de suelo tiene la región que atiende la ADR?

3.3.8 ¿Qué tipo de clima tiene la región que atiende la ADR?

3.3.9 ¿De dónde se obtiene el agua en la región?

3.4 ¿Alguna integrante de la ADR dejó su trabajo durante 2007 o lo que va de 2008?

1) Sí Pase a 3.4.1	2) No Pase a la batería 4	3) No sé
------------------------------	-------------------------------------	----------

3.4.1 Aproximadamente, ¿cuántas personas dejaron su trabajo en este periodo de tiempo?

3.4.2 ¿Cuál fue la razón(es) principal(es) por las que dejó a la ADR?
(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)

a) Retraso en su pago	b) No cumplía con el perfil profesional	c) El sueldo era muy bajo
d) Inestabilidad en los ingresos	e) Falta de compromiso	f) Debido a las condiciones en que se encuentran las comunidades.
g) Problemas personales	h) Otra Especificar: _____	

4. PERFIL LEGAL DE LA ADR

4.1 ¿Cuenta con constitución legal la ADR en que trabaja?

1) Sí Continúe con la batería 4	2) No Pase a batería 5	3) No sé
---	----------------------------------	----------

4.2 ¿Podría decirnos en qué año fue legalmente constituida la ADR en la que trabaja?

	No sé
--	-------

4.3 De las siguientes figuras legales, ¿cuál es la que tiene su ADR?
(Elegir sólo una opción)

- | | | |
|---|---|---------------------------------|
| 1) Sociedad anónima de capital variable | 2) Sociedad de responsabilidad limitada | 3) Sociedad civil |
| 4) Asociación civil | 5) Sociedad cooperativa | 6) Sociedad de producción rural |
| 7) Sociedad cooperativa de responsabilidad limitada | 8) No sé | 9) Otra
Especificar: _____ |

5. EQUIPAMIENTO DE LAS ADR

5.1 ¿Cuenta la ADR actualmente con oficinas?

1) Sí Pase a 5.1.1	2) No Pase a 5.2
------------------------------	----------------------------

5.1.1 ¿Con cuántas oficinas cuenta?

5.1.2 ¿En qué municipio(s) y estado(s) se encuentran?

a)
b)
c)
d)

5.2 ¿Con cuántas computadoras cuenta actualmente la ADR?

5.3 ¿Cuentan las oficinas principales de la ADR actualmente con conexión a Internet?

1) Sí	2) No
-------	-------

5.4 ¿Cuentan las oficinas principales de la ADR actualmente con línea telefónica?

1) Sí	2) No
-------	-------

5.5 ¿Cuenta la ADR con vehículo propio?

1) Sí Pase a 5.5.1	2) No Pase a 5.6
------------------------------	----------------------------

5.5.1 ¿Con cuántos vehículos cuenta?

<input type="text"/>	No sé
----------------------	-------

5.6 ¿Tiene actualmente la ADR una cuenta bancaria a su nombre?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

6. CAPACITACIÓN A LAS ADR

6.1 ¿Recibió el personal de la ADR capacitación como parte de su participación en el PESA?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

6.2 ¿La capacitación fue requisito para poder participar en el PESA?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

6.3 ¿Quién le(s) dio la capacitación del PESA?

(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)

a) Formador – Supervisor CECADER / Centro de evaluación

b) Organización de la sociedad civil

c) Institución de educación superior pública

d) Institución de educación superior privada

e) Fundación o institución de asistencia privada

f) Empresa

g) Otra ADR

h) Enlace regional UTN

i) Personal de la UTN que no es el enlace regional

j) Productores

l) Otro

Especifique: _____

6.4 ¿Tuvo algún costo la capacitación del PESA?

1) Sí Pase a 6.4.1	2) No Pase a 6.5	3) No sé
------------------------------	----------------------------	----------

6.4.1 En caso de que sí haya tenido un costo, ¿cuánto fue el total?

<input type="text"/>	No sé
----------------------	-------

6.5 ¿Podría indicarnos dónde se ha(n) realizado la(s) capacitación(es)?

(Elija sólo una opción. Si ha sido en varios lugares, preguntar por el lugar donde se hayan llevado a cabo la mayoría.)

1) En alguno de los municipios donde opera la ADR

2) Fuera de los municipios donde opera la ADR, pero dentro del estado donde opera la ADR

3) En algún otro estado que no es donde opera la ADR

4) En la Ciudad de México 5) Otro
Especifique: _____

6.6 ¿Cuánto tiempo duró en la capacitación?
(Escribir el número en días. Si han sido varias preguntar por la duración promedio en días de cada una.)

	No sé
--	-------

6.6.1 ¿Considera usted que este tiempo es suficiente?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

6.7 ¿La capacitación se ha dado...

1) Una sola vez	2) En varias ocasiones	3) No sé
-----------------	------------------------	----------

6.8 ¿Podría indicarnos qué temas cubrieron en la capacitación?
(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)

a) Metodología para elaborar diagnósticos o visiones regional y comunitaria	b) Planeación participativa	c) Conceptualización de la seguridad alimentaria
d) Funcionamiento de los programas que fomentan el desarrollo rural sustentable	e) Desarrollo y transferencia tecnológico	f) Planeación y control de proyectos
g) Evaluación socioeconómica de proyectos	h) Elaboración de diagnósticos regionales y comunitarios	i) Técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas
j) Administración	k) Desarrollo humano y motivación	l) Mejoramiento del uso de los alimentos (nutrición e higiene en la preparación de alimentos)

6.9 Durante la(s) capacitación(es) que le ha dado el PESA, ¿se hizo trabajo en campo?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

6.10 ¿Podría indicarnos qué tipo de material le fue otorgado durante la capacitación?
(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)

a) Cuaderno, libro, carpeta o engargolado con los contenidos	b) Videos	c) Software
d) Otro Especificar: _____		

6.11 En general, ¿cómo calificaría la utilidad de la capacitación dada por parte del PESA en relación a las tareas que le han sido encomendadas?

1) Excelente Continúe con la batería 7	2) Buena Continúe con la batería 7	3) Regular Continúe con la batería 7	4) Mala Pase a 6.11.1	5) Pésima Pase a 6.11.1
--	--	--	---------------------------------	-----------------------------------

6.11.1 ¿Podría indicarnos por qué considera que la utilidad de la capacitación fue mala o pésima? **(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)**

a) No se cubrieron todos los temas	b) El instructor tuvo un mal manejo de los temas	c) No se hizo trabajo en campo
d) El tiempo fue muy corto	e) Los temas son confusos	6) Otro Especificar: _____

7. ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

7.1 ¿Realizó la ADR un documento de diagnóstico o de visión regional?	1) Sí Pase a 7.1.1	2) No Pase a 7.2	3) No sé
---	------------------------------	----------------------------	----------

7.1.1 ¿Qué fuentes consultó para realizarlo?

(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)

a) Índice de marginación de CONAPO	b) Documentos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	c) Plan Municipal de Desarrollo
d) Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable	e) Fotografías aéreas y satelitales	f) Cartografía
g) Bases de datos INEGI	h) Investigaciones publicadas	i) Otro Especificar: _____

7.1.2 ¿Con quiénes se entrevistó para elaborar el documento de diagnóstico o visión regional?

(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)

a) Prestadores de servicios profesionales que operan en la región	b) Líderes de los productores	c) Comercializadores y transformadores de productos primarios
d) Directivos o gerentes de cajas de ahorro	e) Jefes de Distrito de Desarrollo Rural	f) Directores de Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural
g) Sacerdotes	h) Profesores	i) Directores o gerentes de ONGs
j) Presidentes, líderes o gerentes de grupos o empresas de productores	k) Presidentes municipales	l) Autoridades de las localidades
m) Otro Especificar: _____		

7.1.3 ¿Realizó la ADR una presentación del diagnóstico o visión regional ante el Grupo Operativo Estatal?	1) Sí	2) No	3) No sé
---	-------	-------	----------

7.2 ¿Realizó la ADR el levantamiento de línea de base de acuerdo a la encuesta proporcionada por la UTN?	1) Sí	2) No	3) No sé
--	-------	-------	----------

7.3 ¿Realizó la ADR documentos de diagnóstico comunitario o de visión comunitaria?	1) Sí Pase a 7.3.1	2) No Pase a 7.4	3) No sé
--	------------------------------	----------------------------	----------

7.3.1 ¿Consultó la ADR los Planes Municipales de Desarrollo o Planes Municipales de Desarrollo Rural para elaborar los documentos de diagnóstico o visión comunitaria?	1) Sí	2) No	3) No sé
--	-------	-------	----------

7.4 ¿Elaboró su ADR un documento de Estrategia de Intervención?

1) Sí Pase a 7.4.1	2) No Pase a 7.5	3) No sé
------------------------------	----------------------------	----------

7.4.1 ¿El Grupo Operativo Estatal le solicitó a la ADR la entrega del documento de Estrategia de Intervención?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

7.5 ¿Elaboró la ADR Matrices de Planificación Microrregional para años anteriores a 2008?

1) Sí Pase a 7.5.1	2) No Pase a 7.6	3) No sé
------------------------------	----------------------------	----------

7.5.1 ¿Le fue solicitada su entrega al Grupo Operativo Estatal?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

7.6 ¿Elaboró la ADR una Matriz de Planificación Microrregional para 2008?

1) Sí Pase a 7.6.1	2) No Pase a 7.7	3) No sé
------------------------------	----------------------------	----------

7.6.1 ¿El grupo Operativo Estatal le solicitó a la ADR la entrega de la Matriz de Planificación Microrregional para 2008?

1) Sí Pase a 7.6.2	2) No Pase a 7.7	3) No sé
------------------------------	----------------------------	----------

7.6.2 ¿Fue validada inmediatamente la Matriz de Planificación Microrregional de la ADR para 2008 o se recibieron comentarios para su mejora por parte del Grupo Operativo Estatal?

1) Fue validada inmediatamente	2) Se recibieron comentarios para su mejora	3) No sé
--------------------------------	---	----------

7.7 Como parte de la construcción de la Matriz de Planificación Microrregional, ¿construyó la ADR indicadores de seguimiento para la microrregión y/o comunidades?

1) Sí Pase a 7.7.1	2) No Pase a 7.8	3) No sé
------------------------------	----------------------------	----------

7.7.1 ¿Podría mencionarme algunos de esos indicadores?

a)
b)
c)
d)
e)

7.7.2 ¿Se levantó línea de base para estos indicadores?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

7.8 ¿Se capturó esta matriz en algún sistema electrónico?

1) Sí Pase a 7.8.1	2) No Pase a 7.8.2	3) No sé
------------------------------	------------------------------	----------

7.8.1 ¿Podría decirme el nombre del sistema?

--

7.9 ¿Quién trazó las microrregiones que atiende la ADR?
ENCUESTADOR: No lea las opciones, anote sólo la primera mención del entrevistado.

--

- 1) ADR
- 2) Gobierno del estado
- 3) Se trata de las microrregiones de SEDESOL
- 4) Unidad Técnica Nacional
- 5) No sé
- 6) Otro
Especificar: _____

7.10 ¿Quién seleccionó a las comunidades?

ENCUESTADOR: No lea las opciones, anote sólo la primera mención del entrevistado.

- 1) ADR
- 2) Beneficiarios
- 3) Presidente municipal
- 4) Ayuntamiento
- 5) Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado
- 6) Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
- 7) Consejo Distrital de Desarrollo Municipal Sustentable
- 8) Supervisor CECADER
- 9) Delegación PESA
- 10) Delegación SAGARPA
- 11) No sé
- 12) Otro
Especifique: _____

7.11 ¿Dieron los habitantes de las comunidades su autorización explícita para participar en el PESA?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

7.12 ¿Quién validó a las localidades seleccionadas?

ENCUESTADOR: No lea las opciones, anote sólo la primera mención del entrevistado.

- 1) El Grupo Operativo Estatal
- 2) Los Comités Municipales de Desarrollo Rural Sustentable
- 3) Secretaría de Desarrollo Agropecuario estatal
- 4) Presidente municipal
- 5) Otro
Especificar: _____

7.13 ¿Podría indicarnos aproximadamente con qué frecuencia visita el personal de la ADR a las comunidades donde hay proyectos?

(Elija sólo una opción)

- 1) Diario / presencia permanente con operadores en ellas
- 2) Tres o más días por semana pero sin presencia permanente
- 3) Uno o dos días por semana
- 4) Una o dos días cada dos semanas
- 5) Una o dos días al mes
- 6) Menos de un día al mes

7.14 En general, ¿cuáles considera usted que son las mayores restricciones que tiene(n) la(s) microrregiones que pudieran afectar el buen funcionamiento del PESA?

(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)

a) Falta de agua / buenos suelos / características naturales del territorio	b) Falta de infraestructura productiva (carreteras, electricidad, telecomunicaciones, etc.)	c) Conflictos al interior de la comunidad
---	---	---

t) Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras			
u) Programa Fondos Regionales Indígenas CDI			
v) Programa estatal Especifique: _____			

8.2 De los siguientes programas de SAGARPA, podría señalarme ¿cuáles de ellos aportan recursos para los proyectos del PESA que lleva a cabo la ADR?

1) Sí 2) No 3) No sé

a) Programa de Adquisición de Activos Productivos			
b) Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria			
c) Programa de Soporte			

8.3 En relación a los proyectos del PESA, ¿cuenta actualmente con proyectos financiados con recursos de otros programas además de los de SAGARPA?

1) Sí Pase a 8.3.1	2) No Pase a 8.4	3) No sé
------------------------------	----------------------------	----------

8.3.1 En caso de que los proyectos del PESA que maneja la ADR reciban recursos de otros programas que NO son de SAGARPA ¿podría indicarme cuáles de los siguientes aportan recursos?

1) Sí 2) No 3) No sé

a) Programa de Desarrollo Local (Microrregiones)			
b) Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria			
c) Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)			
d) Opciones Productivas			
e) Fondo PYME			
f) Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)			
g) Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)			
h) Fondo de Apoyos a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA)			
i) Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)			
j) Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras			
k) Programa Fondos Regionales Indígenas CDI			
l) Otro Especifique: _____			

8.3.2 ¿Quién contactó a la(s) instituciones co-financiadoras de los proyectos del PESA?
(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)

a) Personal de la ADR	b) Funcionarios municipales	c) Los propios beneficiarios
d) Los operadores o residentes de los otros programas de las instituciones co-financiadoras nos contactaron.	e) Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable	f) Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable
g) Otro Especifique:		

8.4 En general, ¿cómo consideraría que es su coordinación con ...

1) Buena 2) Regular 3) Mala 4) No hay coordinación 5) No sé

a) la(s) presidencia(s) y/o gobierno municipal?	
b) el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable?	
c) el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable?	
d) el Supervisor CECADER?	
e) la Secretaría de Desarrollo Agropecuario o Rural Estatal	
f) Delegación de SAGARPA en el estado	
g) Unidad Técnica Nacional	

8.5 ¿En cuántos Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable participa la ADR?

	No sé
--	-------

8.6 ¿Existe coordinación para llevar a cabo proyectos del PESA entre los gobiernos de dos o más municipios que conforman la(s) microrregión(es) que atiende?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

8.7 ¿Considera usted que existe(n) alguna(s) institución(es) que complica(n) o retrasa(n) el funcionamiento del PESA?

1) Sí Pase a 8.7.1	2) No Pase a batería 9
------------------------------	----------------------------------

8.7.1 ¿Cuáles y por qué?

a)
b)
c)
d)

9. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN LOCAL

9.1 ¿Todas los municipios atendidos por la ADR tienen sus consejos municipales de desarrollo rural constituidos?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

9.2 ¿Contribuyó la ADR a constituir algún Consejo de Desarrollo Rural Sustentable en alguno de los municipios en los que opera?

1) Sí Pase a 9.2.1	2) No Pase a 9.3	3) No sé
------------------------------	----------------------------	----------

9.2.1 ¿Cuántos Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable ha contribuido la ADR a constituir?

	No sé
--	-------

9.2.2 ¿Podría mencionarme los nombres de los municipios en los que la ADR ha contribuido a constituir sus Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable?

a)
b)
c)
d)
e)
f)
g)

9.3 ¿Tienen representantes los beneficiarios del PESA en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

9.4 ¿Existen organizaciones de productores en las comunidades, municipios y/o microrregiones en donde opera la ADR?

1) Sí Pase a 9.4.1	2) No Pase a 9.5	3) No sé
------------------------------	----------------------------	----------

9.4.1 ¿Se creó alguna de estas organizaciones como resultado de los proyectos del PESA?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

9.4.2 ¿Participa alguna de estas organizaciones en los proyectos del PESA?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

9.5 ¿Existen cajas populares y/o mecanismos de financiamiento y ahorro operando actualmente en las comunidades, municipios y/o microrregiones en donde opera la ADR?

1) Sí Pase a 9.5.1	2) No Pase a 9.5.4	3) No sé
------------------------------	------------------------------	----------

9.5.1 ¿Se creó alguna caja popular y/o mecanismo de financiamiento y ahorro como resultado de los proyectos que maneja la ADR para el PESA?

1) Sí Pase a 9.5.2	2) No	3) No sé
------------------------------	-------	----------

9.5.2 ¿Cuántas cajas populares se crearon como resultado del PESA?

--

9.5.3 ¿Podría decirme el (los) nombre(s) de la(s) caja(s) popular(es) que ha contribuido a constituir el PESA?

a)
b)
c)

9.5.4 ¿Participan los beneficiarios del PESA en las cajas populares y/o mecanismos de financiamiento y ahorro?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

10. PROYECTOS

10.1 ¿Cuenta la ADR con proyectos de cadenas productivas o diversificación de actividades en donde participen productores asociados u organizados de dos o más localidades?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

10.2 ¿Cuenta la ADR con proyectos de cadenas productivas o diversificación de actividades en donde participen productores asociados u organizados de dos o más municipios?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

11. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS ADR

11.1 Durante 2007, ¿recibió sus pagos por concepto del PESA en las fechas acordadas?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

11.2 Durante 2007, ¿cuántos pagos recibió por concepto de los proyectos del PESA?

	No sé
--	-------

11.3 ¿Qué tipo de sistema se utilizó para hacerle sus pagos del PESA?

1) Transferencias bancarias 2) Cheque 3) Efectivo
 4) No sé 5) Otro
 Especificar: _____

11.4 ¿Quién se encargó de hacerle sus pagos por concepto de los servicios brindados en el marco del PESA? **(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)**

a) Fideicomiso Alianza por el Campo	b) CECADER	c) Secretaría de Desarrollo Rural o Agropecuario Estatal
d) SAGARPA	e) No sé	f) Otro Especificar: _____

11.5 ¿Por qué concepto se le hace el pago?

- 1) Por comunidad atendida 2) Por beneficiario atendido 3) Por proyecto apoyado
 4) Por municipio 5) Por producto 6) Por tiempo
 7) Otro

Especifique: _____

11.6 En general, ¿consideraría usted que los pagos del PESA son oportunos?

- | | | |
|-------|-------|----------|
| 1) Sí | 2) No | 3) No sé |
|-------|-------|----------|

11.7 En relación a la cantidad de trabajo que tiene la ADR del PESA, ¿cómo consideraría que es el pago?

- 1) Suficiente 2) Insuficiente 3) No sé

11.8 Además de los recursos que recibe como pago por sus servicios del PESA, ¿tiene la ADR otras fuentes de financiamiento para su operación?

- | | | |
|-------------------------------|-----------------------------------|----------|
| 1) Sí
Pase a 11.8.1 | 2) No
Pase a batería 12 | 3) No sé |
|-------------------------------|-----------------------------------|----------|

11.8.1 ¿Podría indicarme cuál(es) es (son) la(s) fuente(s) de financiamiento para la operación de la ADR y el porcentaje que aporta cada una, incluyendo al PESA?

a) PESA	
b)	
c)	
d)	
e)	

12. SUPERVISIÓN DE LAS ADR

12.1 ¿Se ha supervisado el trabajo de la ADR hasta ahora?

- | | | |
|-----------------------------|-----------------------------------|----------|
| 1) Sí
Pase a 12.2 | 2) No
Pase a batería 13 | 3) No sé |
|-----------------------------|-----------------------------------|----------|

12.2 ¿Quién supervisa las actividades de la ADR?

(ENCUESTADOR: No mencione las opciones que se presentan a continuación, sino sólo marque las que diga el encuestado. Puede marcar más de una opción.)

a) El gobierno municipal	b) El supervisor CECADER / Centro de Evaluación	c) Delegación regional del PESA
d) Institución de educación superior	e) Organización de la sociedad civil	f) Fundación o institución de asistencia privada
g) Empresa privada	h) Delegación de SAGARPA	i) Secretaría de Desarrollo Agropecuario o Rural del Estado
j) Otro Especifique: _____		

12.3 De los siguientes documentos que le voy a mencionar, por favor señale cuáles ha elaborado hasta ahora la ADR y cuáles ha entregado.

Opciones de respuesta: 1) Sí 2) No 3) No sé

Documento	Elaborado	Entregado
a) Patrón alimentario por cada localidad atendida		
b) Plan comunitario PESA		
c) Informe de resultados de acciones y proyectos		
d) Informe de evaluación de proyectos y de los servicios		
e) Evaluación de impactos de los proyectos (evaluación participativa)		

12.4 ¿Ha recibido la ADR retroalimentación de los documentos que ha entregado?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

12.5 ¿Cómo considera usted que es la cantidad de reportes a entregar?
(Elija sólo una opción)

1) Excesiva 2) Mucha 3) Adecuada 4) Poca 5) Muy Poca 6) No entregamos reportes

12.6 ¿Se ha sistematizado la experiencia de esta ADR en algún documento de trabajo del PESA?

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

13. PROCESO DE RECONTRATACIÓN

13.1 ¿Trabajó el año pasado la ADR para el PESA?

1) Sí Pase a 13.2	2) No Termine cuestionario	3) No sé
-----------------------------	--------------------------------------	----------

13.2 En relación a la cantidad de requisitos que se le solicitaron el año pasado, ¿cómo considera que fueron los de este año?

1) Más 2) Igual 3) Menos 4) No sé

13.3 En relación al tiempo que tardaron el año pasado en dar el resultado de la convocatoria, ¿cómo consideraría que el de este año?

1) Más rápido 2) Igual 3) Más lento

13.4 Como parte del proceso de contratación de este año, ¿se le pidió a la ADR que presentara...

1) Sí	2) No	3) No sé
-------	-------	----------

a) evidencia de los resultados que obtuvo el año pasado?			
b) el resultado de la supervisión que se le hizo el año pasado?			
c) evidencia de la satisfacción de los beneficiarios?			

Anexo F. Agencias de Desarrollo Rural encuestadas

Estado	Región	ADR	Representante de la ADR
Chiapas	IV: Selva	Servicios Agropecuarios Tuxtlán, SA de CV	Raúl Chávez
	Sierra	Proyectos y Asistencia Técnica en Producción Orgánica, SC	Rodolfo Robrero
	Altos (Milpera)	Centro de Investigación y Servicios Profesionales, AC	Adolfo Espinosa Miranda
	II,IV: Istmo	Agrointegración Empresarial S.A. de C.V.	Javier Cipriano
	I,II	ACIDER	Jorge Sanchez
	V: Norte	Colectivo Isitame A.C.	Yolanda Romero Alvarado
Guerrero	Montaña 1	Asesoría y Desarrollo Integral de la Montaña ADIM-GRO, S.C.	Senén Alatorre Martínez
	Montaña 2: Atlixnac y Alcazauaca	Red para el Desarrollo Sustentable -Consejo de la Montaña	Rocío Luz Cedillo Alvarez
	Sierra	Centro de Capacitación, Investigación y Estudios Estratégicos	Flora Nelly Arcos Moreno
	Costa Chica 1	Promotores para el Desarrollo de la Empresa Social, A.C.	José Leoncio Martínez García

Estado	Región	ADR	Representante de la ADR
Guerrero	Costa Chica 2	Integra Servicios Agropecuarios S.A de C.V	María Angélica Quintero Peralta
	Norte: Colula y Teloloapan	Ingeniería y Tecnología en Agronegocios S.C.	Jorge Huerta
	Tierra Caliente	Multiservicios Técnicos Integrales S.A de C.V	Nicolás Orozco Cruz
	Costa Grande: Teapan y Tetoplan	Promotores del Desarrollo Rural Sustentable, S.C.	Fernando Gonzales Bonilla
Michoacán	Tierra Caliente	Asociación para el Desarrollo Rural Participativo, A.C.	Roberto Gómez Padilla
	Costa	Autogestión Económica y Social, A.C.	Carlos Raúl Ramos Alva
	Meseta Purhepecha	Melchor Ocampo Consultores, AC	Lic José Luis Dorantes Valenzuela
Oaxaca	Mixteca 2: Juxtlahuaca y Tlajico	Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional CIIDIR-IPN Unidad Oaxaca	Dra. Griselle Velasco Rodriguez
	Magdalena Peñasco	Corporación de Desarrollo Agropecuario S.C.	Ing. Alfonso Arteaga Alfaro
	Mixteca 1	Instituto Tecnológico del Valle de Oaxaca.	Dr. Ernesto Castañeda Hidalgo
	San Francisco Tlapancingo	Facilitadores Agencia de Desarrollo Rural Sustentable A.C. ADES A.C.	Ing. Humberto Gerardo Martínez Solano

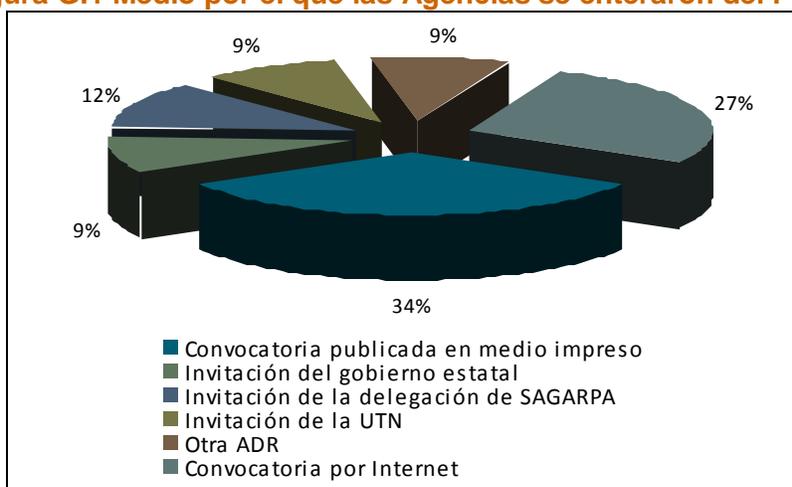
Estado	Región	ADR	Representante de la ADR
Oaxaca	Mazateca Alta	Impulsora Rural de la Cañada, S.C.	M.C. Gabriel García Cruz
	Mazatlán Villa de Flores	AGROCAÑADA S.C.	Ing. Matias Cruz Díaz
	Santiago Tlazoyaltepec	Consultora y Capacitación Integral Municipal S.C.	Ing. Ana Bertha Cruz Martínez
	Mixe (Alta y Baja)	NUJ Empresa de Servicios Profesionales S.C.	Ing. Pedro Gómez Vásquez
	Sola de Vega	Consultoría, Proyectos, Asistencia Técnica y Capacitación. SRL de C.V.	Ing. Fernando Gutiérrez Valladolid
	San José Lachiguirí	CONSISUR. SC de RL de CV	MVZ. Rigoberto Gómez Arellanez
	Yautepec	Agronomos por el Desarrollo Rural Sustentable S.C.	Licipa. Rocio Manzano Bartolo
Miahuatlán	CONATIS	Porfirio Delin	
Puebla	Sierra Negra	Agencia de Desarrollo Rural Mextlali, S.C.	Maximino Meza Espejo
	Mixteca: Valle de Tehuizingo	Agencia de Desarrollo Rural de Alternativas e Innovaciones para Grupos y Organizaciones de la Mixteca	Antelmo Gutiérrez Aragón
	Sierra Norte: Totonaca	Sierra Nuatis, S.C.	Arón Molina León
Yucatán	Sur	Promotores del Desarrollo Rural del Sureste	Carlos Mario Arévalo González
	Oriente	Acción y Desarrollo Sustentable en el Pueblo Maya	

Anexo G. Resultados de las encuestas a las ADR

Proceso de selección de las ADR.

Aproximadamente el 60% de las Agencias se enteraron del PESA mediante una convocatoria publicada en un medio impreso o mediante una convocatoria por Internet, mientras que el 40% restante se hicieron saber del programa por medio de una invitación hecha por el gobierno estatal, por la delegación de SAGARPA, por la UTN o por otra agencia .

Figura G.1 Medio por el que las Agencias se enteraron del PESA

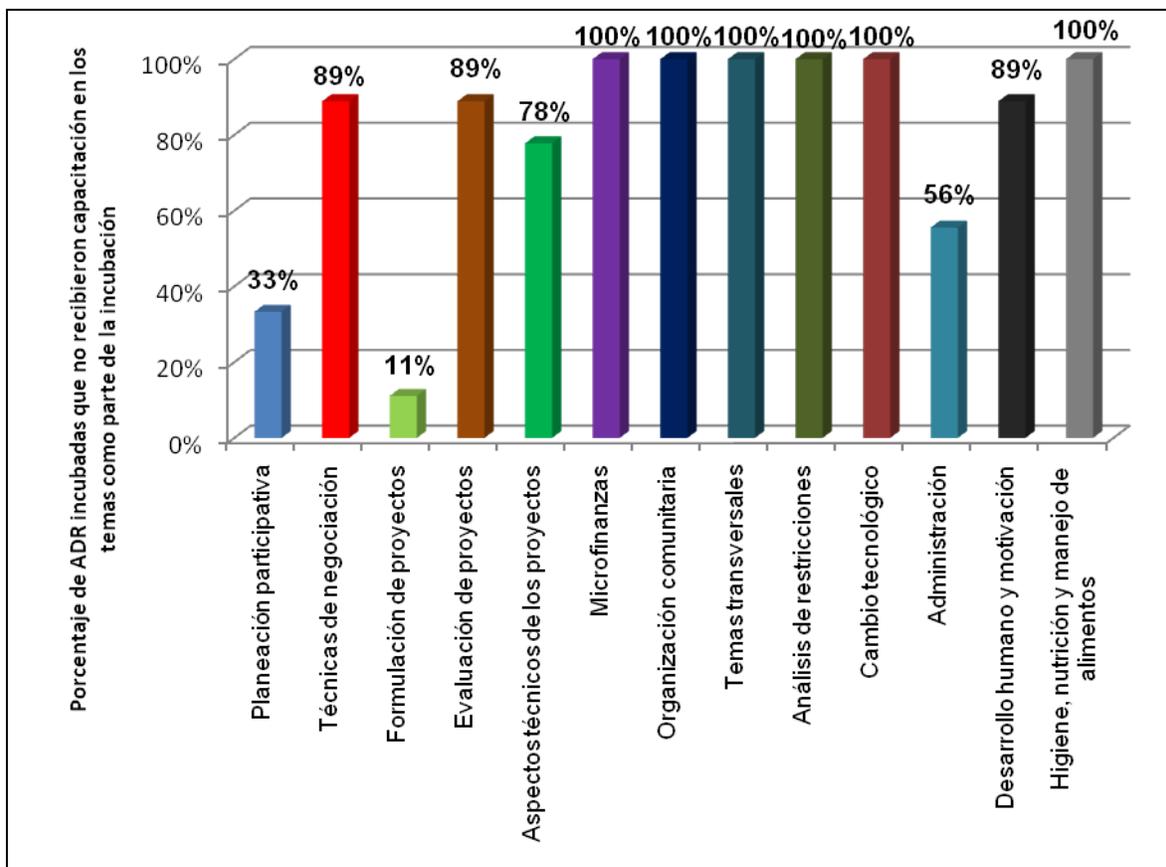


El 70% de ellas presentaron una propuesta de consolidación para participar en el programa en el presente año.

Características del proceso de incubación.

El 26.5% de las Agencias encuestadas fueron incubadas. El tema que más se abordó como parte del proceso de incubación fue el de formulación de proyectos ya que el 89% de las ADR recibieron capacitación en él. El segundo tema más abordado fue el de la planeación participativa. Es importante mencionar que el 78% de las ADR incubadas no recibieron capacitación en aspectos técnicos de los proyectos. El 89% de las ADR incubadas no recibieron capacitación en temas como técnicas de negociación, evaluación de proyectos y en desarrollo humano y motivación. Ninguna de las ADR incubadas recibió capacitación en microfinanzas, organización comunitaria, temas transversales como género y sustentabilidad ambiental, análisis de restricción, cambio tecnológico y nutrición, higiene y manejo de alimentos.

Figura G.2 Porcentaje de ADR que no recibieron capacitación en distintos temas relevantes para su actividad

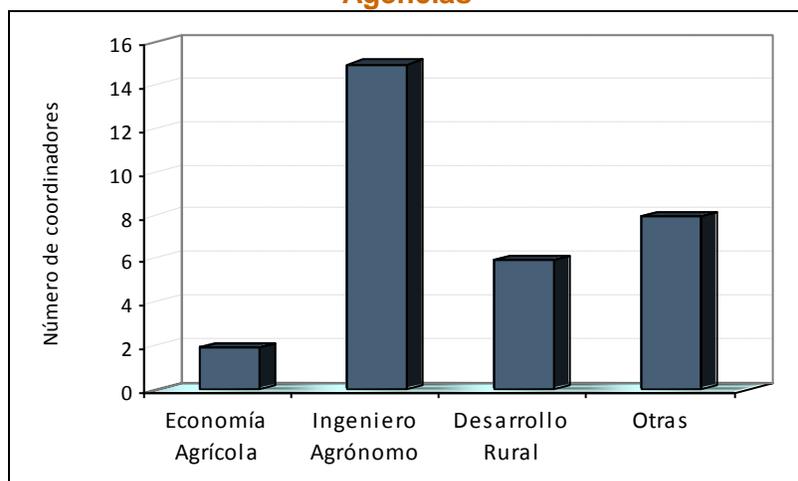


Perfil profesional de los integrantes de las ADR.

Cerca del 80% de los coordinadores de las Agencias encuestadas son del sexo masculino y tienen licenciatura completa o más como grado máximo de estudios. En la Figura G.3 puede observarse que la mayor parte de estos coordinadores son ingenieros agrónomos. Menos de la mitad (el 45%) de los coordinadores radican en el mismo municipio donde sus Agencias operan proyectos del PESA. Sólo el 20% de los entrevistados hablan la lengua indígena de la microrregión en la que la Agencia labora³⁹.

³⁹ Probablemente este 20% sobreestima el porcentaje real, ya que 3 de los 8 encuestados que mencionaron hablar náhuatl tradujeron la palabra “niño” y “mujer” de manera distinta, y ninguna de ellas corresponde con la indicada por el diccionario náhuatl-español proporcionado por la Secretaría de Educación Pública.

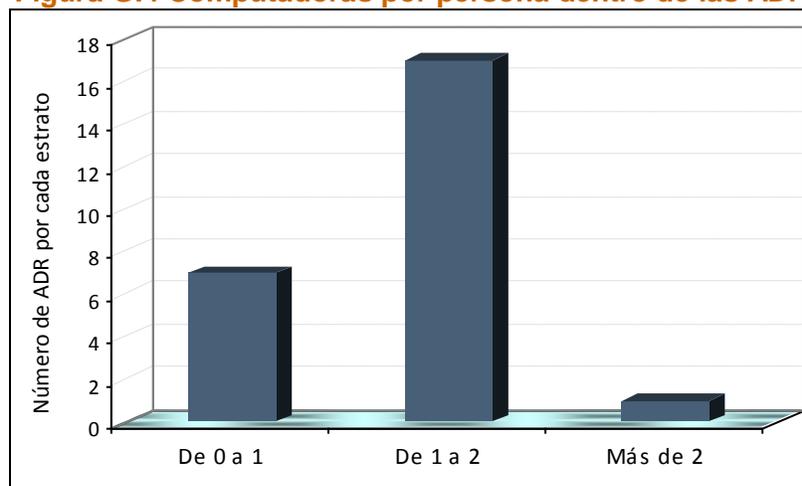
Figura G.3 Profesiones de los coordinadores de las Agencias



Equipamiento de las oficinas de las ADR

Todas las ADR encuestadas cuentan con al menos una oficina. Menos del 30% de las Agencias tienen una oficina en la capital del estado.

Figura G.4 Computadoras por persona dentro de las ADR



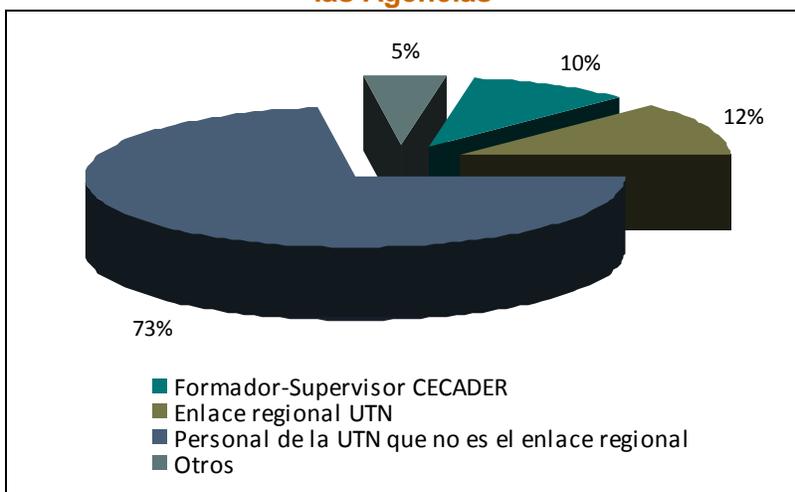
El 72% de las Agencias encuestadas cuentan con una o dos computadoras por persona⁴⁰. El 85% de las mismas cuentan con Internet y línea telefónica.

⁴⁰ Cabe señalar que para este análisis en particular se excluyeron a las agencias de Guerrero, debido a la particular conformación de estas agencias (el promedio de miembros por agencia sin contar Guerrero es de 9 personas, y el promedio de las agencias de Guerrero es de 49).

Características del proceso de capacitación a las ADR.

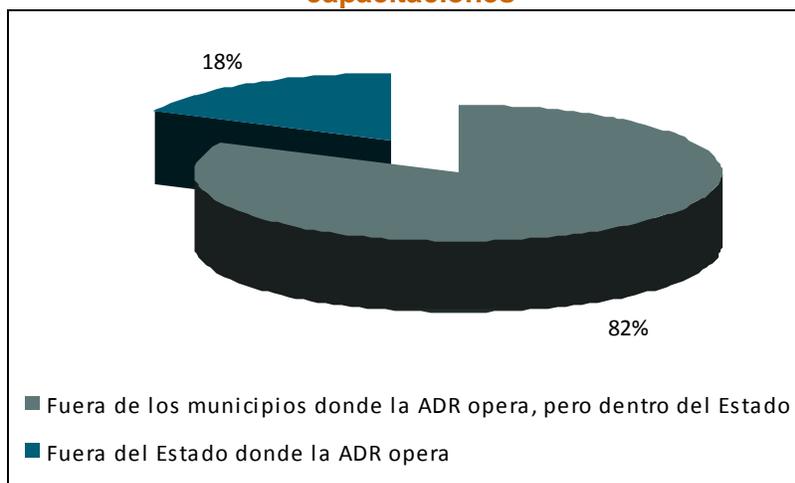
Todas las Agencias encuestadas han recibido capacitación durante la operación del PESA, y esta capacitación ha sido otorgada en más de una ocasión a todas ellas y sin costo alguno. Dicha capacitación ha sido impartida mayormente por el personal de la UTN.

Figura G.5 Personal que ha otorgado la capacitación a las Agencias



En poco más del 80%, estas capacitaciones se han realizado fuera de los municipios donde éstas operan pero dentro del estado donde están localizadas.

Figura G.6 Lugar en donde se han impartido las capacitaciones



En estas capacitaciones, el material otorgado a las ADR son principalmente documentos impresos y archivos electrónicos que contienen temáticas abordadas en las mismas.

La temática abordada en las capacitaciones es principalmente metodológica. Los temas principales tratados en estas capacitaciones han sido la metodología para elaborar diagnósticos, la planeación participativa y la planeación y control de proyectos. En el 70% de los casos existieron trabajos de campo. La valoración general que tienen las Agencias de estas capacitaciones es buena.

Figura G.7 Material otorgado en la capacitación

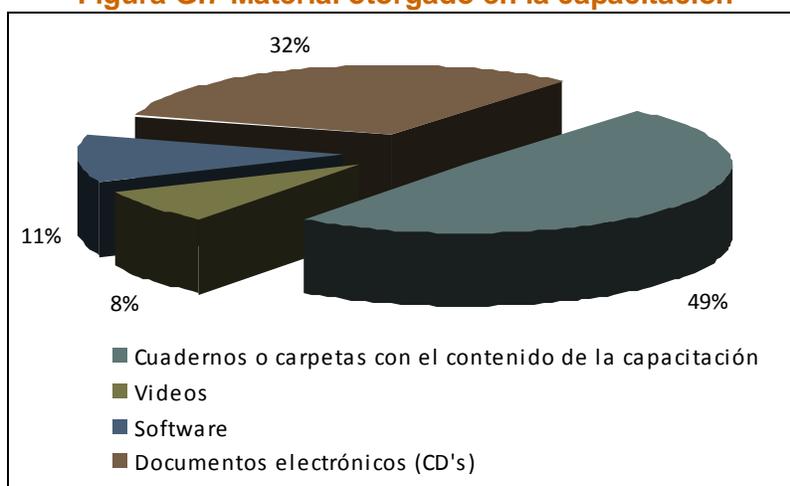


Figura G.8 Principales temas cubiertos en las capacitaciones

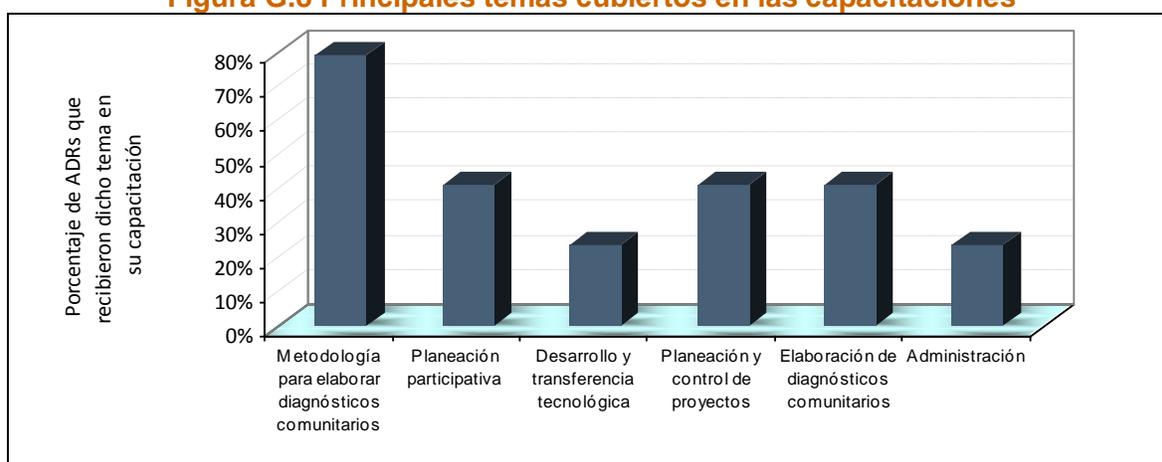
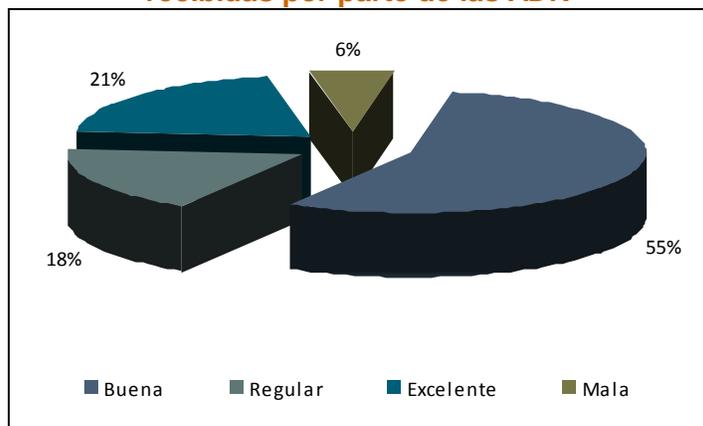


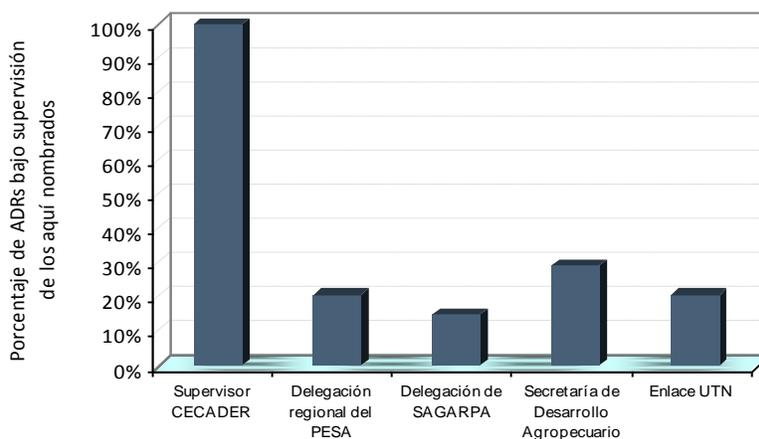
Figura G.9 Opinión de las capacitaciones recibidas por parte de las ADR



Seguimiento y monitoreo a las actividades que llevan a cabo las ADR

Todas las Agencias han tenido supervisión de su trabajo, llevada a cabo principalmente por el supervisor CECADER.

Figura G.10 Personal que realiza las supervisiones a las ADR



Regularmente, se elaboran y entregan el patrón alimentario, el plan comunitario, el informe de resultados de acciones y proyectos, el informe de evaluación de proyectos y de los servicios y la evaluación del impacto de los proyectos. El 85% de las Agencias han recibido retroalimentación de los documentos que han entregado.

De acuerdo con la opinión de las Agencias, el exceso de documentos a entregar perjudica el trabajo de las Agencias, debido a que dedican una parte importante de su tiempo en elaborar dichos reportes, pudiendo descuidar el trabajo en las comunidades. El 64% las Agencias consideran que la cantidad de reportes a entregar es mucha y el 18% de ellas consideran a esta cantidad como excesiva.

Figura G.11 Documentos elaborados y entregados por las ADR para su supervisión

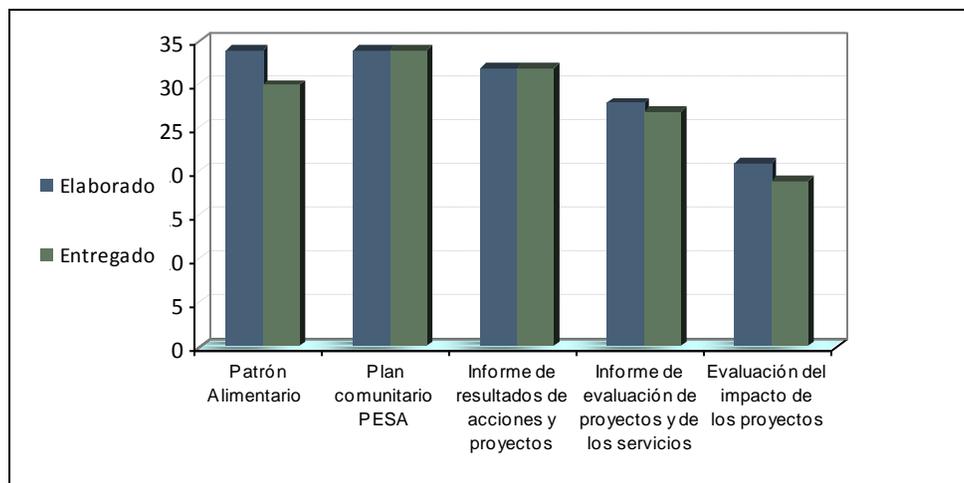
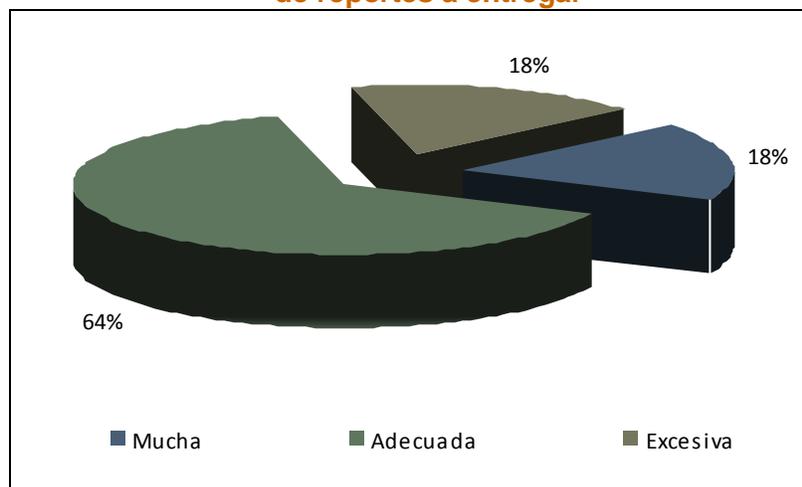


Figura G.12 Opinión de las Agencias referentes a la cantidad de reportes a entregar

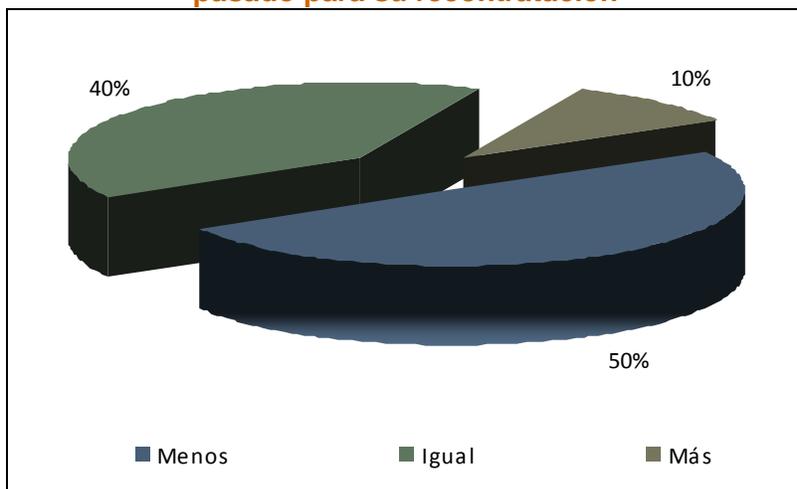


Proceso de recontractación de las ADR.

El 95% de las Agencias entrevistadas ya habían laborado para el PESA el año anterior, haciendo factible nuestro análisis para el caso del proceso de recontractación de las Agencias.

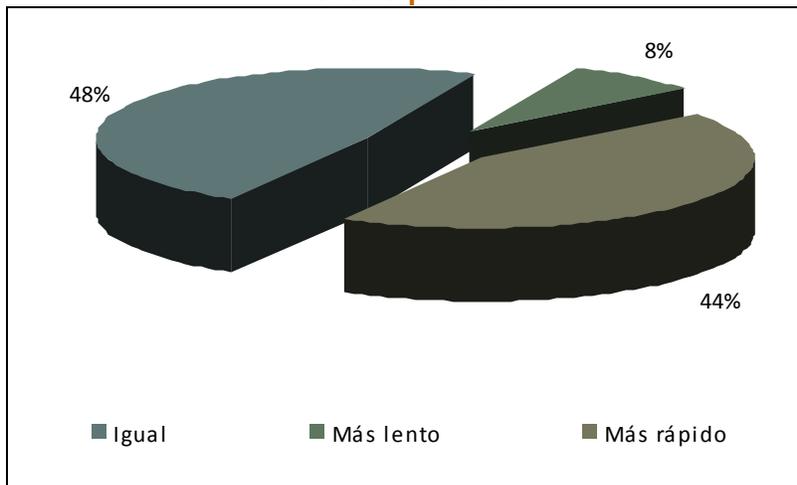
El 90% de las Agencias consideran que los requisitos que les pidieron el año en curso para su recontractación fueron menos o iguales a los requeridos el año pasado.

Figura G.13 Opinión de las Agencias de la cantidad de documentos solicitados este año con respecto al año pasado para su recontractación



De igual manera, las Agencias perciben una mejora con respecto al tiempo que deben esperar para conocer el resultado de su recontractación con respecto al año pasado.

Figura G.14 Opinión de las Agencias del tiempo de espera para su recontractación en este año con respecto al año pasado



Rotación del personal

Más del 90% de las ADR han tenido bajas en su personal laboral, siendo causadas principalmente por recibir otra oportunidad laboral, problemas personales y por considerar su salario como bajo.

Doce de las Agencias que han tenido rotación de personal (el 40% de ellas) ha renovado su plantilla laboral de un 31% a un 60%. De igual manera en tres de éstas (el 10%) el porcentaje de rotación de personal va del 61% al 100%.

Figura G.15 Motivos de la salida del personal dentro de la ADR

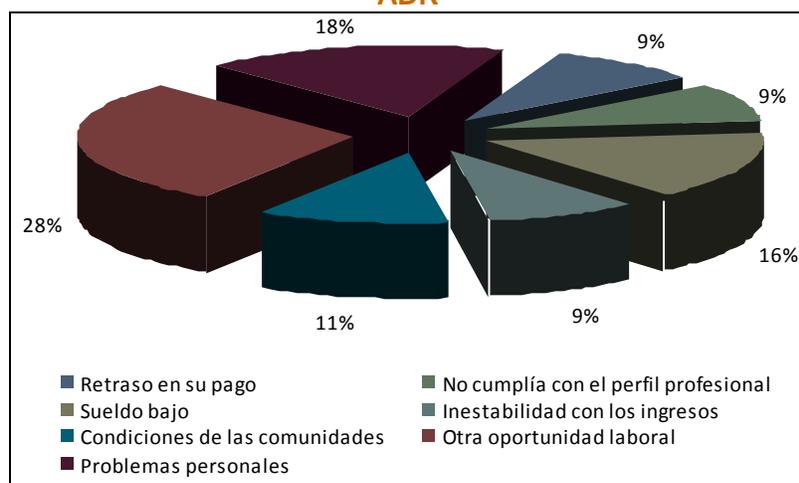
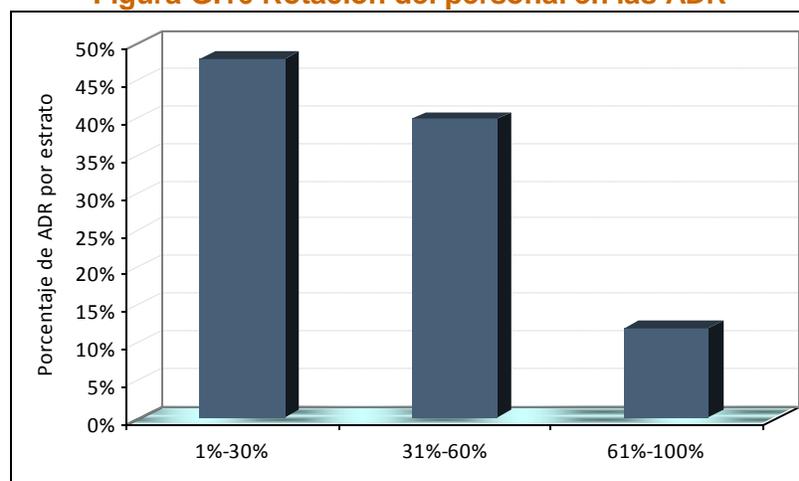


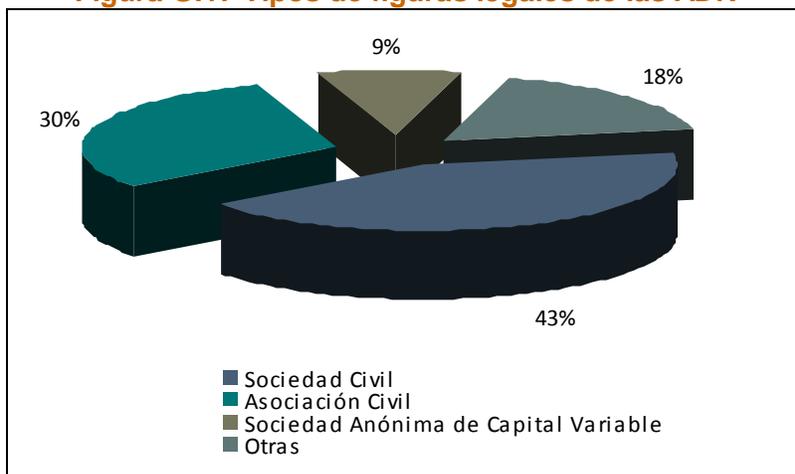
Figura G.16 Rotación del personal en las ADR



Perfil legal de las ADR

Más del 95% de las ADR cuentan con una constitución legal. Las figuras legales más comunes que presentan las Agencias son las de sociedad civil y asociación civil.

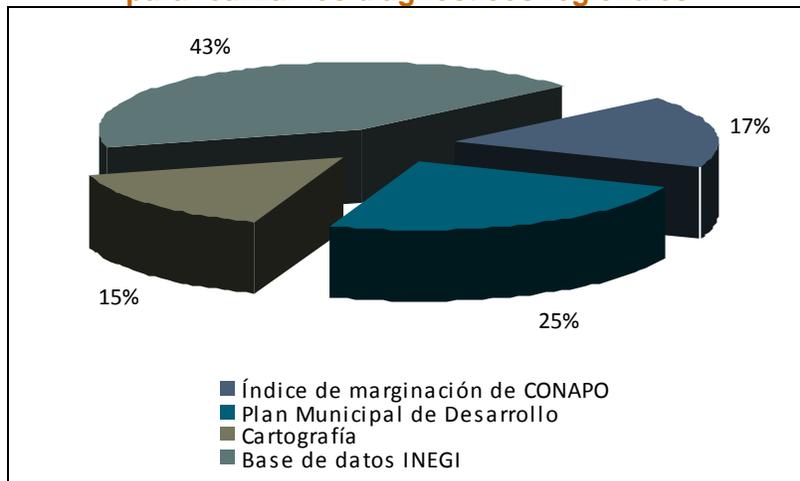
Figura G.17 Tipos de figuras legales de las ADR



Estrategia de intervención.

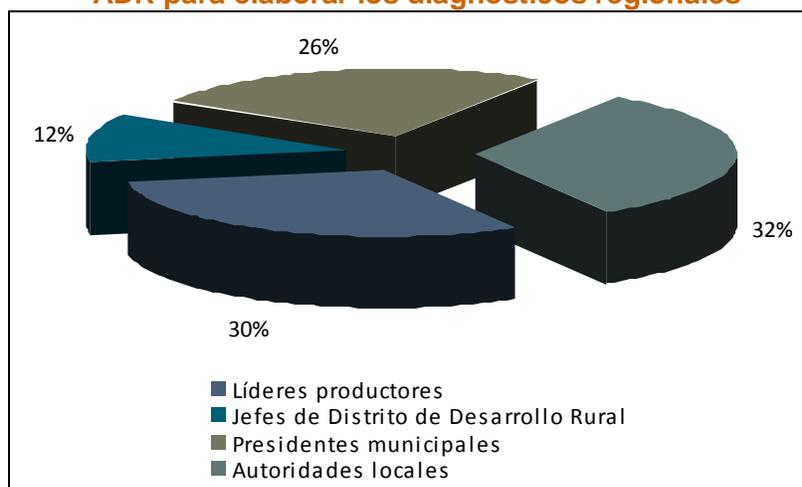
Todas las ADR elaboraron un documento de diagnóstico regional antes de iniciar su trabajo en la comunidad. Las principales fuentes que las Agencias utilizan para elaborar dichos diagnósticos son bases de datos del INEGI, los Planes Municipales de Desarrollo de los municipios con los que van a trabajar y cartas topográficas de los mismos.

Figura G.18 Principales fuentes consultadas por las ADR para realizar los diagnósticos regionales



Además de consultar las fuentes antes señaladas, las Agencias se entrevistaron con algunas personas para realizar su diagnóstico regional. En su mayor parte, estas personas fueron autoridades locales, líderes de productores y presidentes municipales.

Figura G.19 Principales personas entrevistadas por las ADR para elaborar los diagnósticos regionales

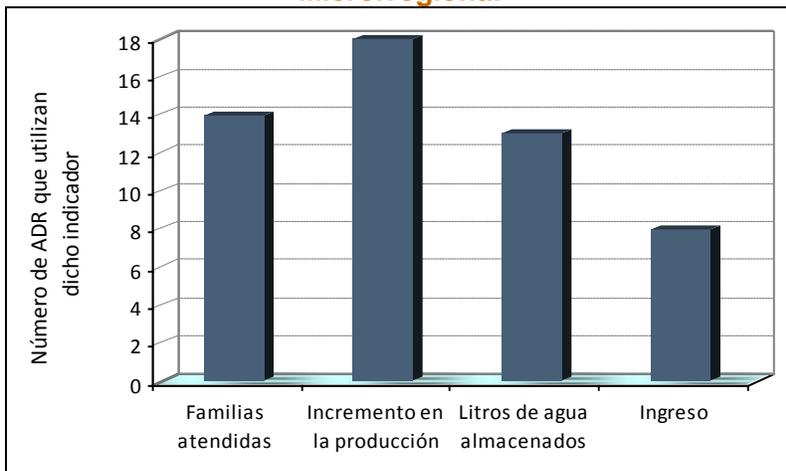


Asimismo, todas las Agencias presentaron dicho diagnóstico ante el Grupo Operativo Estatal (en caso de que ya existiera éste), o en su defecto, al Delegado Regional de la UTN. De igual forma, todas las Agencias realizaron el levantamiento de línea de base; realizaron documentos de diagnóstico comunitario y consultaron los Planes Municipales de Desarrollo para ello; y todas elaboraron documentos de estrategia de intervención que fueron solicitados por el Grupo Operativo Estatal.

Cerca de dos terceras partes del total de las Agencias encuestadas realizaron Matrices de Planificación Microrregional en años anteriores a éste como parte de su estrategia de intervención y fueron solicitadas por el Grupo Operativo Estatal. Para el presente año, el número de Agencias que realizaron dichas matrices fueron más del 90% y también fueron requeridas por el Grupo Operativo Estatal.

Todas las Agencias realizaron indicadores de seguimiento como parte de la construcción de las matrices antes mencionadas y entre ellos los más comunes fueron el número de familias atendidas, la cantidad de litros de agua almacenados por las familias y el incremento en la producción de las familias beneficiadas. Es importante hacer notar que estos indicadores no han sido ni solicitados ni sistematizados por los supervisores de estas Agencias ya que la supervisión se realiza principalmente por producto más que por proyectos. Todas las Agencias levantaron línea de base para los indicadores antes mencionados.

Figura G.20 Indicadores de seguimiento para las microrregiones elaborados por las ADR como parte de la Matriz de Planificación Microrregional



Las microrregiones donde laboran las Agencias fueron trazadas por las propias ADR en el 80% de los casos y el Gobierno del Estado lo hizo en el 20% restante. La selección de las comunidades en donde opera el PESA fue realizada por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado y la propia ADR en tres cuartas partes de las ocasiones.

Esta selección fue validada por el GOE, los Comités Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado poco más del 70% de las veces.

Figura G.21 Encargados de seleccionar las comunidades atendidas por las ADR

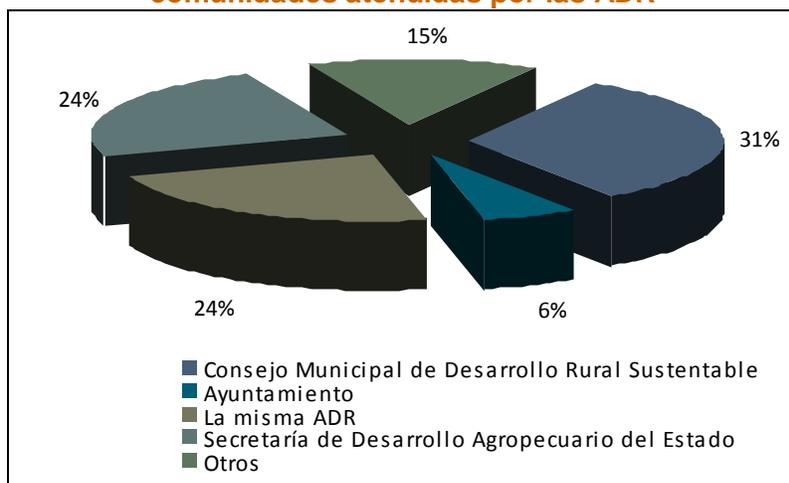
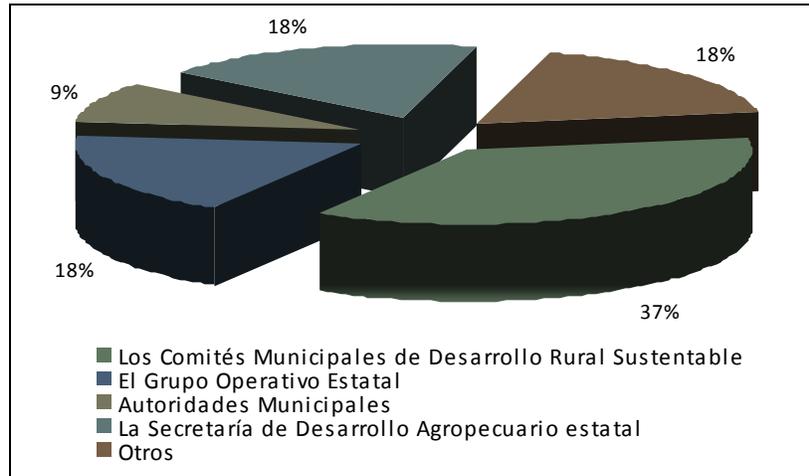


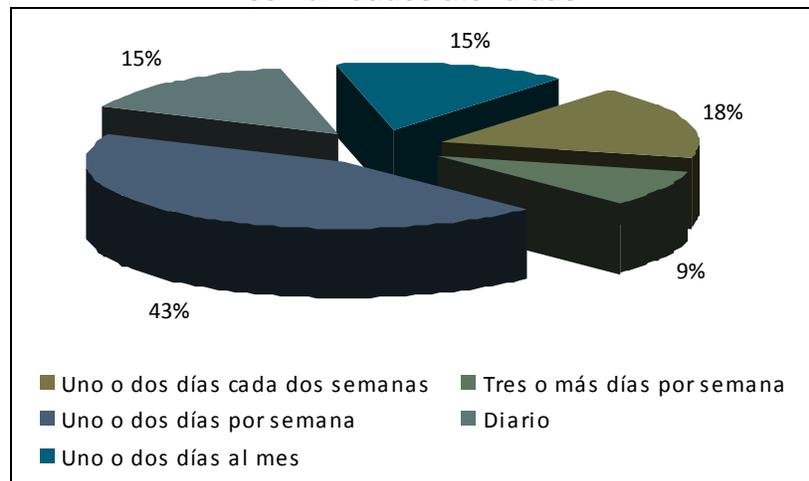
Figura G.22 Encargados de validar las comunidades seleccionadas



Operación de las ADR

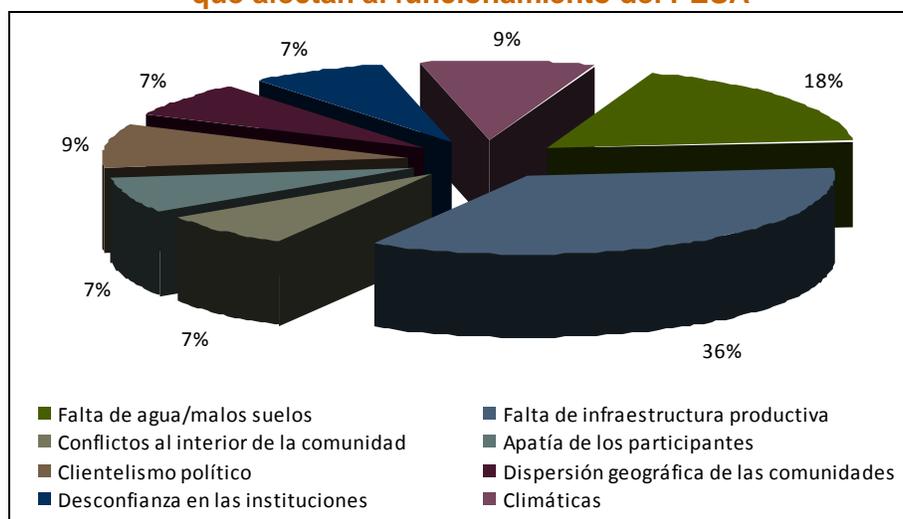
Antes de iniciar las labores con las comunidades, todas las ADR pidieron autorización explícita a las comunidades para participar en el PESA. La frecuencia con que el 43% de las Agencias visitan a las comunidades es de uno o dos días por semana.

Figura G.23 Frecuencia con que las ADR visitan a las comunidades atendidas



Algunas veces las Agencias se encuentran con restricciones que complican su trabajo en las comunidades. Estas restricciones han sido, principalmente, la falta de infraestructura productiva, la falta de agua o la condición de los suelos en las comunidades, así como el clientelismo político y las condiciones climáticas de las mismas.

Figura G.24 Principales restricciones de las microrregiones que afectan al funcionamiento del PESA



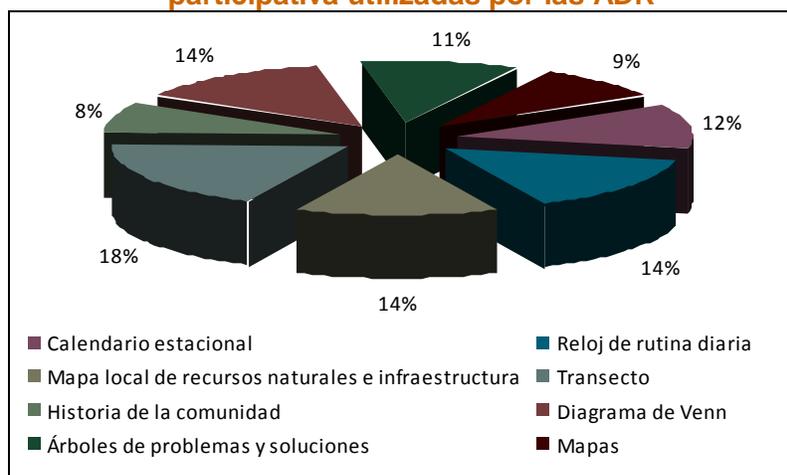
Proyectos de las ADR.

En el ámbito de los proyectos que manejan las Agencias dentro de las comunidades atendidas bajo el esquema del PESA, el análisis señala que el 61% de las ADR cuentan con proyectos de cadenas productivas o diversificación de actividades en las que participaran habitantes de dos o más localidades. Asimismo, el estudio muestra que sólo el 38% de dichas Agencias trabajaban en este tipo de proyectos con habitantes de dos o más municipios.

La Planeación Participativa de las ADR.

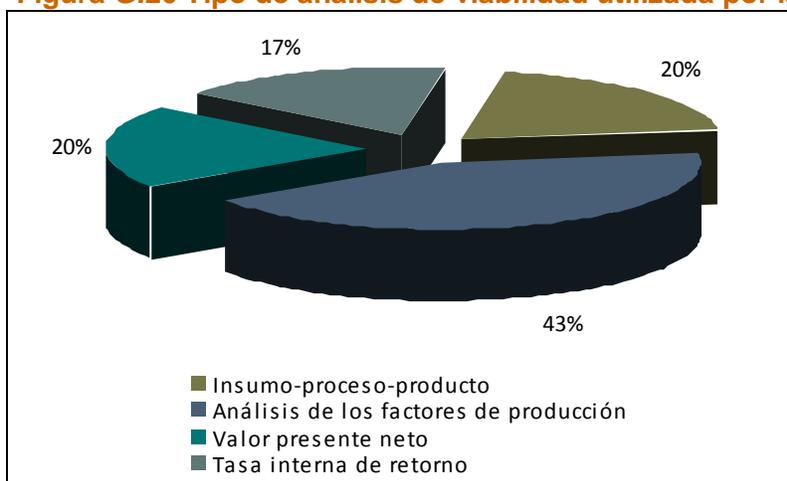
La principal herramienta de planeación participativa utilizada por las ADR ha sido el transecto.

Figura G.25 Principales herramientas de planeación participativa utilizadas por las ADR



De la misma manera, los análisis de viabilidad usados con mayor frecuencia por las Agencias son el análisis de los factores de la producción, el análisis de Insumo-Proceso-Producto y el Valor Presente Neto. Es importante señalar que el 15% de las Agencias no utilizan ningún análisis de viabilidad en los proyectos que realizan.

Figura G.26 Tipo de análisis de viabilidad utilizada por las ADR

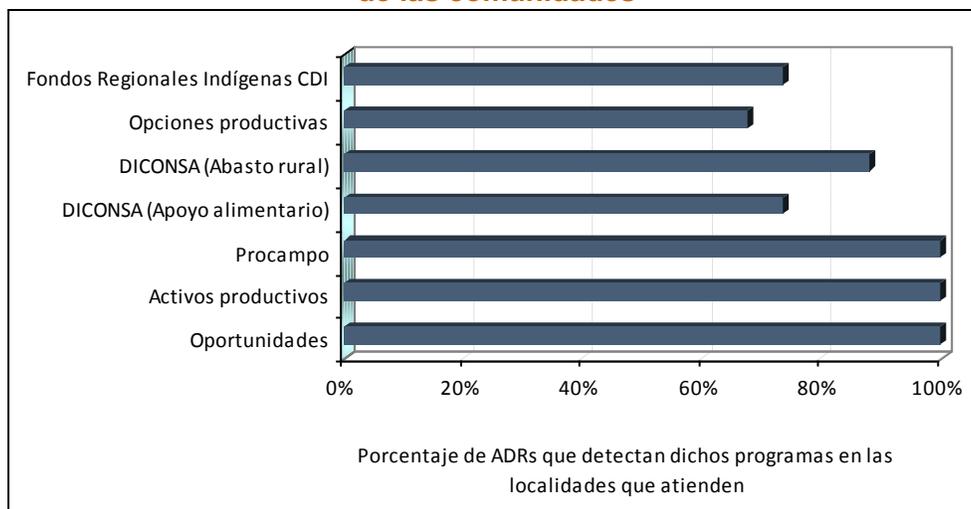


Coordinación Interinstitucional en campo.

Las ADR recurren a los Programas de Adquisición de Activos Productivos para la obtención de recursos y de Soporte de donde obtienen su salario.

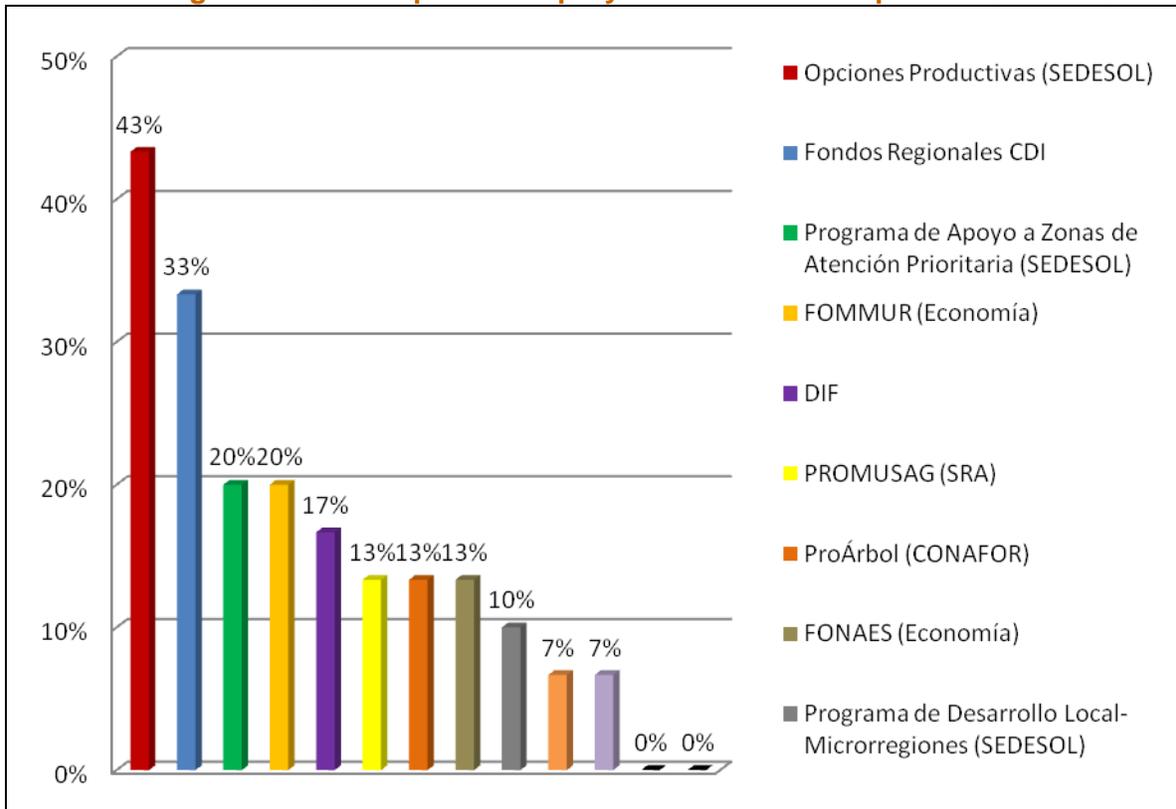
De igual manera, las Agencias mencionan que algunos programas gubernamentales operan dentro de las comunidades en las que laboran con el PESA, entre los que destacan Oportunidades, el Programa de Adquisición de Activos Productivos, PROCAMPO, Apoyo Alimentario y Abasto Rural de DICONSA, así como los Fondos Regionales Indígenas de la CDI.

Figura G.27 Principales programas que las ADR conocen que operan dentro de las comunidades



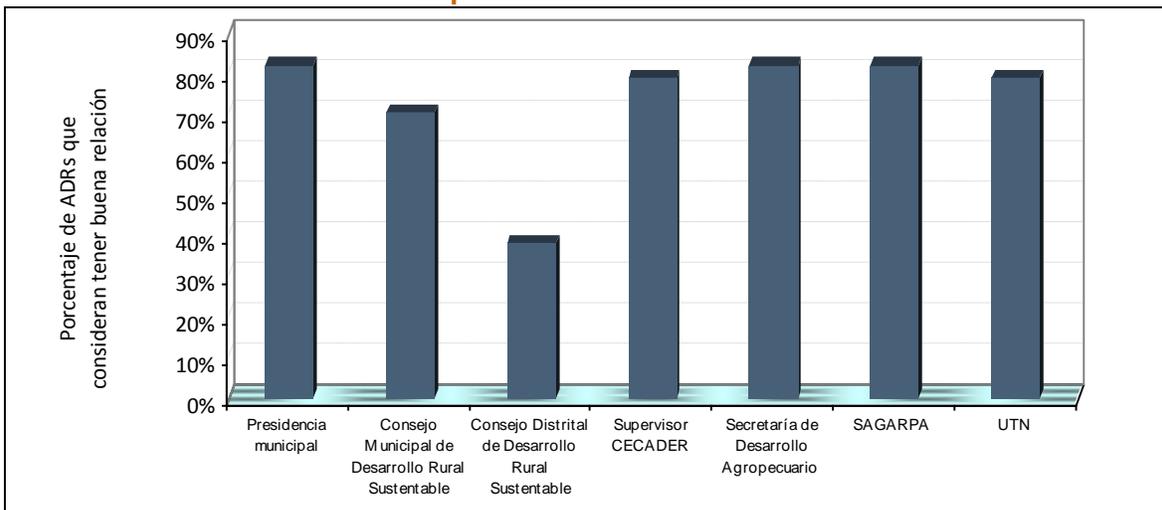
El 73.5% de las ADR cuentan con proyectos del PESA financiados por programas distintos a la SAGARPA. Dentro de los programas que no pertenecen a la SAGARPA, el que mayor número de Agencias utilizan para el financiamiento de sus proyectos es el Programa de Opciones Productivas de SEDESOL. Los propios miembros de la ADR fueron quienes contactaron a las estas instituciones cofinanciadoras.

Figura G.28 ADR que tienen proyectos financiados por otras fuentes



Igualmente, las ADR mantienen una buena coordinación con las presidencias municipales, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, supervisores CECADER, Secretaria de Desarrollo Agropecuario, SAGARPA y UTN.

Figura G.29 Porcentaje de Agencias que tienen buena relación con las dependencias señaladas

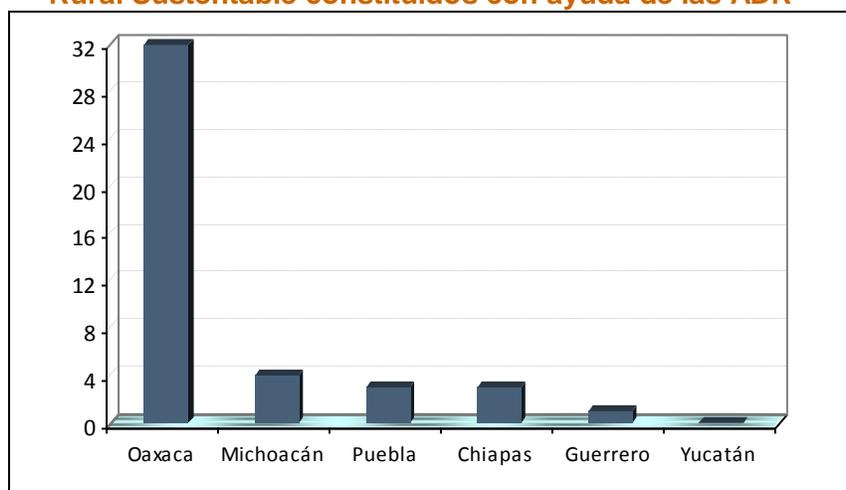


El 70% de las Agencias consideran que existen instituciones que complican o retrasan el funcionamiento del PESA, entre las que destacan: la SAGARPA, las secretarías estatales de desarrollo agropecuario y la CONAFOR. SAGARPA y las secretarías estatales de desarrollo agropecuario son mencionadas por la tardanza en la liberación de los recursos; la SEMARNAT: por no asistir a las sesiones de trabajo que organizan las Agencias; y la CDI y la SRA, por tener procesos complicados y laboriosos para obtener sus apoyos.

Fortalecimiento de la gestión local.

Existen Consejos Municipales de Desarrollo Rural dentro del 90% de las comunidades atendidas por las Agencias, pero menos de la mitad de estos consejos fueron constituidos por alguna de dichas Agencias. En el 70% de ellos participan beneficiarios del PESA.

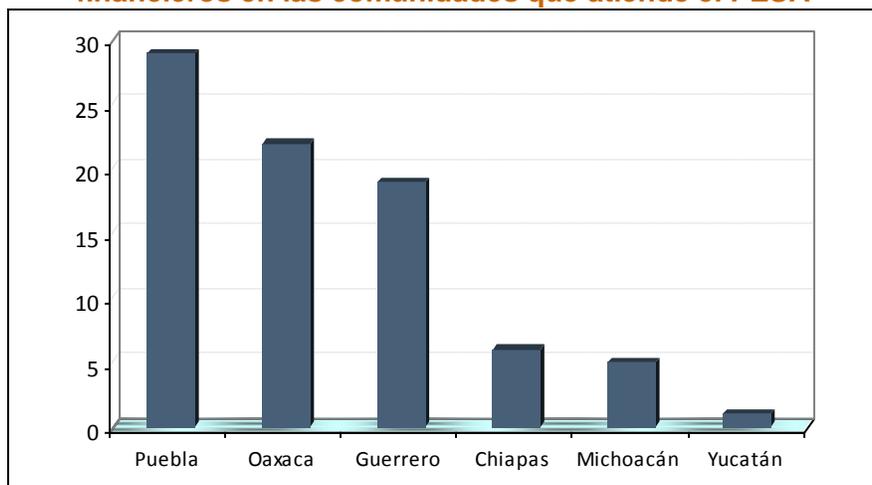
Figura G.30 Número de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable constituidos con ayuda de las ADR



Se encontró que en el 85% de las comunidades que son atendidas por las ADR existen organizaciones de productores. Los proyectos del PESA colaboraron en la formación de la mitad de ellas.

El 70 % de las ADR afirmaron que en alguna de las comunidades que atienden existen proyectos de servicios financieros. Los proyectos del PESA colaboraron para crear dichos mecanismos de ahorro en una tercera parte de los casos.

Figura G.31 Número de proyectos de servicios financieros en las comunidades que atiende el PESA



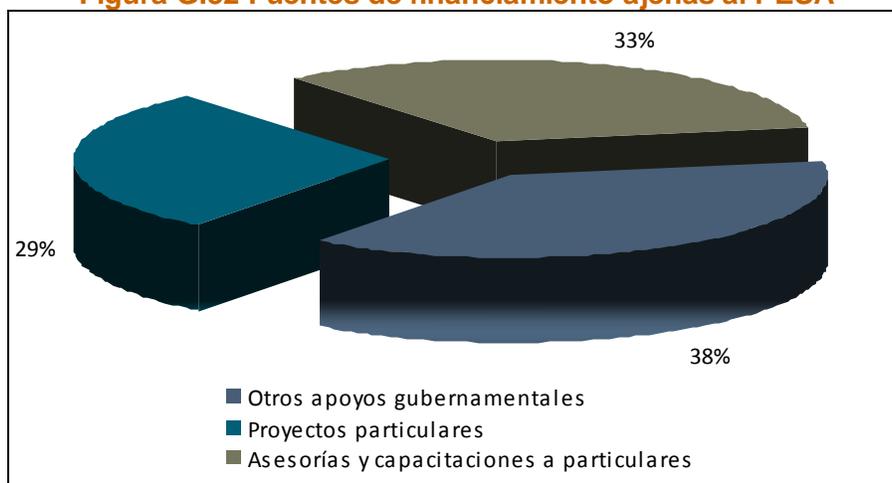
Fuentes de financiamiento de las ADR

Sólo el 20% de las Agencias han recibido sus pagos en las fechas acordadas, mismos que son proporcionados mediante transferencias bancarias (excepto en el caso puntual de Yucatán donde se hace mediante cheque).

El 70% de las ADR encuestadas tienen como único ingreso a los recursos del PESA.

Las principales fuentes de financiamiento externas al PESA de las Agencias son otros apoyos gubernamentales y las asesorías y capacitaciones a particulares.

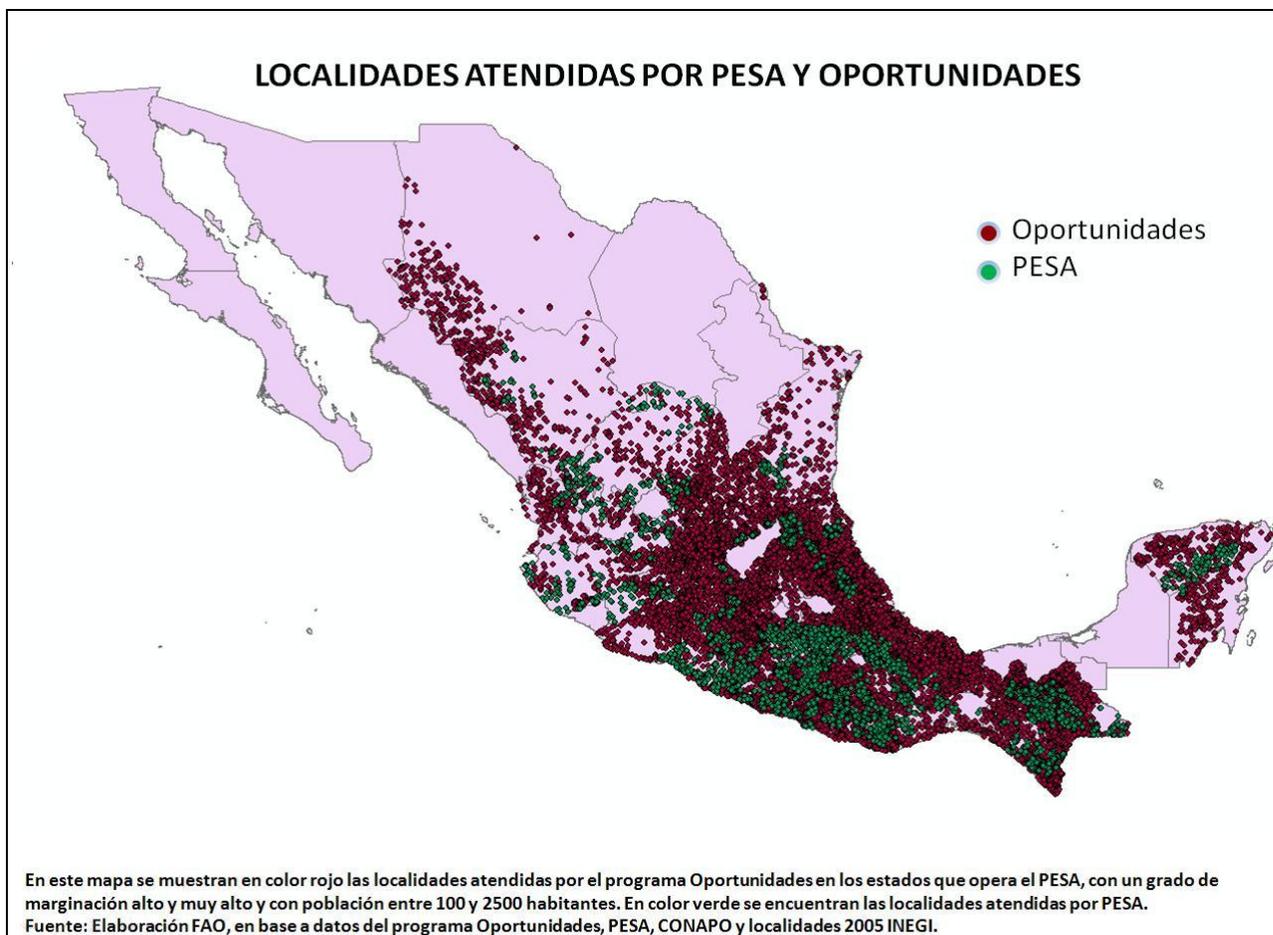
Figura G.32 Fuentes de financiamiento ajenas al PESA



Anexo H. Proyectos de servicios financieros del PESA de acuerdo a información proporcionada por las Agencias de Desarrollo Rural

Estado	ADR	Microrregión	Municipio o nombre del proyecto de servicios financieros
Oaxaca	Consultaría, Proyectos, Asistencia Técnica y Capacitación. SRL de C.V.	Sola de Vega	Tlacotepec
			Zonzotepec
			Sola de Vega
Puebla	Agencia Rural Regional de Alternativas e Innovaciones para Grupos y Organizaciones de la Mixteca A.C.	Mixteca: Valle de Tehuizingo	San Vicente
			El Peñón
			La Cienega
	Agencia de Desarrollo Rural Mextlali, S.C.	Sierra Negra	Xantoxtla
			Tlacotepec
			Eloxochitlan
	Sierra Nuatis S.C	Sierra Norte: Totonaca	Jonotla
			Huehuetla
			Hueyllalpan
			Cuetzalan
Tuzamapan			
Yucatán	Promotores del Desarrollo Rural del Sureste	Sur	Olintla
			Tekax
			Oxkutzcab
			Teuchcab
Michoacán	Asociación para el desarrollo rural participativo, AC	Tierra Caliente	Tixmucac
			Santa Bárbara
			Loma Blanca, progreso Loma Blanca
Chiapas	ACIDER	I,II	Loma del Copal, Nocupetaro
			Llano grande
			Unión Portes Gil
	Proyectos y Asistencia Técnica en Producción Orgánica, S.C.	Sierra	Libertad Campesina
			Cuahutemoc
			La Lagunita
Guerrero	Red para el Desarrollo Sustentable -Consejo de la Montaña	Montaña 2: Atlixac y Alcazauaca	El Malé
	Multiservicios Técnicos Integrales, S.A.de C.V.	Tierra Caliente	Tlapanaltomic
			Comités de Ahorro y Crédito Comunitario

Anexo I. Localidades atendidas por el PESA y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en los estados donde el PESA tiene presencia



El PESA tiene presencia en el 12.14% de las localidades atendidas por Oportunidades en 19 entidades federativas donde el PESA tiene presencia. Por el contrario, Oportunidades tiene presencia en el 98% de las localidades atendidas por el PESA en estas mismas entidades federativas.