

Evaluación del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) 2013



Informe Final



Directorio

Sagarpa

Lic. Enrique Martínez y Martínez
Secretario

Lic. Ricardo Aguilar Castillo
Subsecretario de Alimentación y
Competitividad

Prof. Arturo Osornio Sánchez
Subsecretario de Desarrollo Rural

MVZ. Miguel Ángel Martínez Real
Director General de Desarrollo
Territorial y Organización Rural

Lic. Miguel Ponce González
Director de Organización Rural

Lic. Susana Prado Tasch
Subdirectora de Promoción
Empresarial

**Lic. Carlos Gerardo López
Cervantes**
Director General de Planeación y
Evaluación

Lic. Aníbal González Pedraza
Director General de Adjunto de
Planeación y Evaluación de
Programas

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

Ing. Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento

Lic. Silvia Urbina Hinojosa
Subdirectora de Evaluación

UAEM

Dr. en D. Jorge Olvera García
Rector

M. en E. Javier González Martínez
Secretario de Administración

**Dra. en C. Laura Elena Del Moral
Barrera**
Directora de Recursos Financieros

Guillermo Chaires Palma
Elizabeth Landa Franco
Juan Carlos Hernández Blanco

Proyectos Estratégicos
Coordinadores responsables de la
evaluación



Índice

Resumen ejecutivo	5
Introducción	21
Marco general de la evaluación	22
Objetivo general	22
Alcance de la evaluación	22
Metodología	24
I. Diseño e implementación	26
1 Análisis del problema núcleo	26
1.1. El problema núcleo de la política	26
1.2. El problema público que busca resolver el PESA	28
2. Evaluación del diseño del Proyecto en función del marco institucional aplicable	47
2.1. Contribución del Programa a los objetivos estratégicos de la Sagarpa y a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	47
2.2. Complementariedades y coincidencias con otros programas, y la Cruzada Nacional contra el Hambre	50
3. Cobertura, definición y cuantificación de la población potencial y objetivo	53
3.1. Indicadores de contexto: población con carencia por acceso a la alimentación	53
3.2. Cuantificación de la población potencial, objetivo y cobertura	56
4. Revisión de la lógica vertical, horizontal y valoración de los indicadores y alcance de los resultados	60
4.1. Valoración de la consistencia y coherencia interna de la MIR 2012	60
4.2. Valoración de la consistencia y coherencia interna de la MIR PESA 2014	63
5. Metodología PESA	66
5.1. Seguridad alimentaria en un contexto de pobreza	66
5.2. Desarrollo metodológico del PESA	68
5.3 Alcances y limitaciones de la metodología del PESA	84
6. Proceso de implementación	87
6.1. Arreglo institucional	87
6.2. Análisis de la red de instrumentación	90
6.3. Procedimientos y rutinas institucionales	98
6.4. Caracterización operativa de los componentes del PESA	103
7. Estrategia de intervención y el enfoque de ADR	119
7.1. El origen de la idea de trabajar mediante ADRs	119
7.2. Los presupuestos normativos detrás del trabajo de las ADR	121
7.3. Las ADR: un instrumento de política pública	128
7.4. El quehacer de las ADR	130
7.5. De los presupuestos normativos al trabajo de las agencias	136
7.6. Los incentivos otorgados a las ADR	138
7.7. De agencias para la gestión de activos a agencias para el desarrollo	139
8. Capacitación y soporte técnico	141
9. Modelo de seguimiento y supervisión	143
9.1. Orientación institucional y enfoque del sistema de seguimiento y supervisión	143
9.2. Análisis del proceso e instrumentos de supervisión y seguimiento	144
9.3. Alcances y aportes del modelo de supervisión y seguimiento al funcionamiento del PESA	148



II. Resultados de los proyectos PESA	150
1. Valoración de los resultados de los proyectos PESA	150
1.1. Participación en el PESA y tipo de proyecto recibido	150
1.2. Disponibilidad de agua en el hogar	151
1.3. Producción de ave y huevo en traspatio.....	154
1.4. Producción de hortalizas en traspatio.....	165
1.5 Análisis de conjunto	175
1.6 Satisfacción de los beneficiarios.....	178
III Conclusiones y recomendaciones	180
1. Conclusiones	180
1.1. Sobre el diseño y la implementación	180
1.2 Sobre los proyectos PESA.....	188
2. Recomendaciones	192
2.1 Sobre el diseño y la implementación	192
2.2. Sobre los proyectos PESA.....	196
Referencias bibliohemerográficas	198
Anexos	203



Resumen ejecutivo

El presente documento contiene los resultados de la evaluación del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), proyecto que constituye actualmente una de las estrategias más importantes con las que cuenta la Sagarpa para atender a la población ubicada en localidades rurales de alta y muy alta marginación. Con el objetivo de generar propuestas para mejorar su eficiencia y eficacia como instrumento de política pública, la evaluación se abordó considerando los elementos que componen una política, esto es, diseño e implementación y resultados. A continuación se presentan los hallazgos relevantes de la evaluación, así como las principales recomendaciones.

Conclusiones

Sobre el diseño y la implementación

Generales

- La evidencia recabada en campo permite inferir que la aplicación de los fondos públicos que se destinan cada año al PESA, en especial los recursos PAIEI, funcionan como un dispositivo estructurante que trastoca el diseño, el arreglo institucional, la implementación y los resultados hasta moldearlo a su propia lógica. Las prioridades que se establecen en función del ejercicio de los recursos, han sustituido a las acciones sustantivas orientadas a resolver los problemas significativos de las localidades.
- Los datos obtenidos de la encuesta de línea base muestran que sólo 17.4% y 11% de los ingresos de los beneficiarios y no beneficiarios, respectivamente, proviene de actividades agropecuarias de las UPF; entre 55.8% y 67.9%, respectivamente, provienen de trabajo fuera de la UPF; entre 22% y 16.9% de transferencias y cerca de 4% en ambos casos, corresponde a remesas. Esto significa que el PESA no debería poner el foco exclusivamente en acciones del ámbito agropecuario, sino por el contrario, reconocer las estrategias pluriactivas de las familias rurales.

Diseño

- El PESA no tiene definido el problema núcleo que busca resolver, lo que ha desarrollado en los últimos tres años son propósitos, objetivos generales y objetivos particulares, que responden más a una lógica institucional de operación, que a una delimitación precisa de lo que el Proyecto busca solucionar con su intervención.



- No se encontró evidencia de un planteamiento consistente que reflexionara sobre las causas que dan origen a los problemas esbozados en los propósitos, que jerarquizara o distinguiera entre efectos, causas e intencionalidades. Lo que reflejan los distintos documentos son ajustes en los objetivos en función de las líneas de trabajo que se iban incorporando al Proyecto.
- Los propósitos y objetivos definidos por el PESA no están suficientemente delimitados en cuanto a sus alcances, amplitud y diversidad, son de índole general o teórica y requieren ser contextualizados para obtener de ellos una interpretación adecuada. Es inadecuado tomar los propósitos de manuales del Proyecto como los referentes del problema núcleo, porque su naturaleza tiene un alcance distinto.
- Introducir el Proyecto en el esquema de gestión de la Secretaría fue determinante para que no se definiera el problema núcleo a resolver, y darle con ello un carácter de política pública que lo distinguiera del ejercicio de recursos de los fondos o los programas dedicados a la transferencia de activos. La falta de claridad del problema núcleo afecta determinantemente el diseño de conjunto del PESA, inclusive su implementación, al no contarse con un foco para definir cursos de acción adecuados para la intervención en las localidades.

Metodología

- La metodología del PESA es un conjunto de pasos estandarizados que no parte de problemas concretos propios del contexto donde se inicia el trabajo, sino de presupuestos normativos. El análisis que propone la metodología no se dirige a los problemas desde la perspectiva de los actores de las localidades, sino de los aspectos que el Proyecto trabaja (hogar, producción de alimentos, ingresos).
- Más que un ejercicio que promueva el desarrollo de capacidades, la metodología se ajustó para hacerla compatible con las etapas que se definieron como necesariamente secuenciales en la implementación del Proyecto. No está diseñada para problematizar la realidad con los actores locales para después construir, junto con ellos, la definición de estrategias particulares de acuerdo con sus circunstancias; fue estructurada para ajustar la canalización de los recursos por etapas. Es una metodología instrumentalizada para definir las inversiones, que impone una lógica de preeminencia del Proyecto por encima de los tiempos, capacidades e intereses de los pobladores locales.



- Sin la imbricación entre el trabajo metodológico de campo y las funciones de programación de metas y montos que realizan las ADR, difícilmente se podrían ejercer los cuantiosos recursos que deben comprometerse y devengarse cada año.
- El trabajo de las agencias es funcional a la operación del PESA en la medida que presentan proyectos y se ejercen los recursos con los que se cuenta. La carga de trabajo y la dinámica operativa no genera incentivos para que las agencias realicen un trabajo de mayor profundidad en las localidades.
- La metodología no reconoce la diversidad de contextos donde se aplica, sorprende que no se hayan asumido pautas metodológicas y se anteponga la unicidad del método PESA, en vez de apostar a un pluralismo metodológico que responda a las circunstancias específicas de los territorios donde se interviene, a la capacidad de los actores (grado de reconocimiento, colaboración o cooperación), o que se hayan dado condiciones para la construcción de estrategias de abordaje en razón de las potencialidades.

Cobertura

- De acuerdo con los criterios de las reglas de operación, la población potencial del PESA a nivel nacional son cerca de 3.8 millones de familias que viven en 38,454 localidades que cumplen con el criterio de alta marginación y entre 100 y 2500 habitantes. Considerando únicamente los 16 estados de atención 2012 se reduce a 3.1 millones de familias en 30,398 localidades. De este universo, el PESA 2012 logró una cobertura de 25.1% en localidades y 7.3% en la población con una inversión de 2,560 mdp.
- Los criterios para la definición de la población objetivo en 2012, al provenir de reglas de operación, quedan tan abiertos que en lugar de focalizar, contemplan un universo que difícilmente podría ser atendido en el mediano plazo a menos que los recursos del Proyecto se incrementen sustancialmente.
- La proporción entre inversión y población atendida es de aproximadamente 14:1; es decir, para atender a la población potencial del PESA, se requeriría incrementar el presupuesto actual 14 veces. La inversión por beneficiario en 2012 fue del orden de 11,636 pesos.

Arreglo institucional

- El arreglo institucional del PESA debe ser un dispositivo que asegure la realización de las acciones que contribuyan al cumplimiento del objetivo y al



logro de resultados. Cada actor que participa tiene intereses, funciones y visiones distintas, justamente por ello, el arreglo debe funcionar como un mecanismo eficaz de contrapesos que inhiba la opacidad de los recursos o el desvío de los propósitos del Proyecto. Esto implica un diseño que cuente con instancias adecuadas, canales de comunicación efectivos y reglas que pueden cumplirse y sancionarse. En la práctica, el arreglo institucional del PESA es un dispositivo que funciona para facilitar la operación y el ejercicio de los recursos.

- Más que la cantidad de actores, es el rol que juegan y su perspectiva e intereses lo que dificulta la operación del PESA. Cada uno de los actores que participa, actúa bajo la lógica del papel que se le ha asignado, lo que dificulta la operación de conjunto. Para el gobierno del estado es ejercer los recursos, para la delegación de la Sagarpa es cumplir la normativa, para la UTN-FAO es realizar la capacitación de las ADR y para el CECS realizar la supervisión. Al privilegiar los roles particulares de cada actor, se pierde foco en el propósito del PESA, priorizando el cumplimiento de las funciones de cada uno, sobre los resultados deseados.
- Si bien es cierto que el GOP en un primer momento se constituyó en una instancia que facilitó la implementación del PESA, sus tareas se centraron fundamentalmente en aspectos de carácter operativo y administrativo, en la definición de la estructura programática y áreas de atención, selección de las ADR, validación de proyectos y liberación de pagos. La validación de proyectos involucra aspectos normativo-administrativos, no así el alcance estratégico que pudieran tener, proyectos de inversión bien planteados podrían ser un instrumento de gestión eficaz para iniciar acciones de mejora productiva que vincule a los productores rurales con mercados locales o microrregionales. Para ello, los actores operativos y técnicos deben asumir un rol que trascienda el mero cumplimiento de la esfera administrativa formal.
 - El GOP terminó asumiendo las rutinas de gestión propias del contexto en el que se desarrollan los actores que participan en él; por ejemplo, para el caso de la delegación de la Sagarpa, se reduce el cumplimiento normativo a funciones de naturaleza administrativa y financiera, cuando debería incluirse también la obtención de resultados y propósitos, desde esta perspectiva bien podría retomarse la orientación estratégica como parte de su función normativa; con respecto al gobierno del estado es sintomático que se diga que su función principal es la de ejercer el gasto, cuando éste debería ser un medio para impulsar acciones orientadas a mejorar la seguridad alimentaria.



- La operación del PESA requiere de al menos 60 procedimientos de los cuales 18 son procedimientos decisorios y 42 rutinarios. De los procesos decisorios existen ocho donde hay una mayor posibilidad de que los actores decidan según intereses personales o diferentes a los del Proyecto, lo que genera espacios que favorecen la discrecionalidad.
 - Operar un programa que cuenta con 60 procedimientos institucionales representa un desafío en términos de eficiencia operativa. Son particularmente relevantes los procedimientos rutinarios porque el proceso de implementación del PESA ha terminado circunscribiéndose a ellos. El riesgo de contar con un número elevado de procedimientos institucionalizados es que pasan a formar parte de la rutina burocrática; en este momento los actores ya no se preguntan por qué deben hacerlo de esa forma, simplemente asumen que deben hacerlo.

Capacitación y soporte técnico

- La capacitación brindada por la UTN-FAO es de carácter inductivo instrumental, habilita a las ADR para que sean capaces de llevar a cabo el cumplimiento de lo establecido en las fases metodológicas, así como el herramental diseñado para ello. Si bien es cierto que se necesita operar bajo criterios prácticos debido al reducido tiempo disponible, una vez iniciado el ciclo anual de operación, se termina reduciendo la capacitación al cumplimiento formal de lo establecido en las fases metodológicas, dejando a un lado la necesaria dotación de insumos de conocimiento que permitan el análisis situacional de la región de trabajo, la profundización de la problemática local, el trabajo para la interlocución con los pobladores y la identificación causal que origina el estado actual de las actividades productivas.
- De la misma manera que la metodología está diseñada para la implementación del PESA como un programa presupuestal, la capacitación responde primordialmente a hacer posible que las ADR lleven a cabo las diferentes tareas que se desprenden de las fases metodológicas. En este sentido, la capacitación, más que desarrollar capacidades entre los facilitadores de las agencias que redunde en beneficios intangibles para los productores rurales, termina por volverse en un artilugio instrumental dentro del entramado establecido.
- El soporte técnico se desarrolla mediante clínicas o consultorías especializadas en función de las necesidades particulares de la entidad o las agencias, se enfoca primordialmente al proceso metodológico, pero no aborda de manera consistente la capacitación técnica, donde se requiere de un



seguimiento y asesoría robusta en el terreno que asegure la sostenibilidad de los proyectos en el tiempo.

Supervisión y seguimiento

- Una de las principales limitantes del modelo de supervisión y seguimiento del PESA es que ha mantenido la misma orientación y enfoque que le dio origen al modelo en el año 2002. Éste se centraba en supervisar la calidad del servicio, enfoque válido que sirvió en su momento para establecer un estándar mínimo a cumplir por los prestadores de servicios profesionales, pero que nunca evolucionó para incorporar la medición de resultados.
- La evaluación del desempeño de las ADR centrada en la verificación de los proyectos, es coherente con la lógica operacional del PESA. Desde esta perspectiva si tomamos como cierto que el Proyecto busca de facto la canalización de activos a localidades de alta y muy alta marginación, es comprensible que se quiera verificar que los proyectos de pequeña escala establecidos, estén funcionando. Sin embargo, lo deseable sería que se evaluaran variables relacionadas con los cambios que el proyecto genera en las familias.
- Continuar con el mismo modelo de supervisión significa evaluar únicamente uno de los tres componentes del PESA, el de extensionismo y desarrollo de capacidades, dejando de lado los componentes de PAIEI y Coussa, de los cuales hasta ahora sólo se miden metas (número y tipo de proyectos implementados).
- El objetivo de establecer un esquema de supervisión es contar con elementos que permitan a los tomadores de decisiones introducir correctivos de mejora sobre la marcha para asegurar el logro de resultados, no obstante, tal y como está diseñado actualmente el modelo de supervisión, aporta escasos elementos para la toma de decisiones, sirve básicamente para dar seguimiento a las actividades y productos, validar pagos y calificar el desempeño de las ADR para determinar su recontractación.

Operación del PAIEI

- La información reportada por las dos fuentes de información de los proyectos PAIEI (Cuenta Pública 2012 y Matriz de Proyectos 2012), presenta una diferencia de aproximadamente 365 mdp, que representan poco menos de una tercera parte de los recursos PAIEI 2012. Si este monto no corresponde a los reintegros de recursos realizados por los estados a la TESOFE y las ADR reportaron todos los proyectos autorizados, significa que los estados están



aplicando recursos PAIEI en localidades de alta y muy alta marginación, pero no en proyectos derivados de la planeación comunitaria realizada por las ADR.

- No existen criterios para la asignación de recursos PAIEI a las ADR, en 2012 en algunos estados se les definió un techo presupuestal a cada una, mientras que en otros, las ADR presentaron proyectos y posteriormente se les informó cuales se les autorizaron, pudiendo incluso no autorizarles proyectos como ocurrió en Puebla y Veracruz. El GOP valida los proyectos PAIEI lo que asegura que cumplen con los criterios normativos establecidos, sin embargo, lo que no está claro es cuáles son los criterios utilizados para definir el número de proyectos a autorizar a cada ADR.
- En la selección de proveedores se identifica un problema de opacidad, lo que puede afectar los costos de los bienes y servicios y por consiguiente la calidad de los mismos. Las reglas de operación establecen que el beneficiario debe seleccionarlo a través de un tianguis de proveedores, los cuales no en todos los estados se realizan. En aquellos donde se llevan a cabo, la ausencia de un procedimiento claro para realizarlo abre el espacio para que de manera discrecional, se invite a ciertos proveedores.

Operación del Coussa

- De acuerdo con la metodología los proyectos Coussa deben surgir de la planeación comunitaria que realiza la ADR, pero no en todos los estados ocurre así. En Guerrero propone proyectos el ejecutor del gasto, las agencias y la Sagarpa. En Veracruz y Puebla es el ejecutor del gasto quién define los proyectos, lo cuales están desvinculados tanto del proceso de planeación de las ADR como de actividades productivas. En Oaxaca el Coussa se manejaban fuera del GOP, se operaba a la demanda.
- En la mayoría de los estados las ADR no tienen mucha injerencia en los proyectos Coussa, su participación se limita a identificar la necesidad, ubicar o definir el sitio de la obra y promover o gestionar el proyecto ante gobierno del estado. Las ADR tienen poca relación y coordinación tanto con el técnico-Coussa, como con la empresa constructora. Aún en los casos en los que dan seguimiento a la ejecución del proyecto, reconocen que lo hacen con pocos elementos técnicos y sin autoridad para emitir recomendaciones.
- Un estado que se ha tomado como referencia en la operación del Coussa-PESA es el Estado de Hidalgo, lo que ha hecho esta entidad es básicamente aplicar criterios técnicos. El hecho de que las ADR cuenten dentro de su estructura con un especialista ha permitido que presenten propuestas sustentadas técnicamente. Por su parte, la revisión que realiza la mesa



técnica sirve como filtro, de tal forma que se autorizan únicamente los proyectos que son viables técnicamente, lo que definitivamente incrementa sus posibilidades de éxito.

- De acuerdo con los lineamientos operativos del Coussa, el Comité Pro-proyecto elige al proveedor. En las entrevistas realizadas se encontró que el beneficiario eligió al proveedor en los estados de Hidalgo y Durango, en el primero incluso se realiza tianguis de proveedores como los realizados en el PAIEI. En entidades como Chihuahua, Guerrero, Chiapas y Veracruz se encontró que el gobierno del estado tiene una participación significativa en la definición del proveedor, mientras que en Oaxaca y Puebla participan en la definición tanto el gobierno del estado como la delegación de la Sagarpa.
- Las inversiones realizadas obligan a realizar una supervisión y seguimiento detallado de las obras, de tal forma que se verifique no sólo que se cumplió con las especificaciones técnicas del diseño, sino que se utilizó el material y la calidad autorizada. Esta actividad es realizada actualmente por la delegación de la Sagarpa, sin embargo, los recursos con que cuenta son insuficientes para realizar un seguimiento puntual a todos los proyectos autorizados.

Estrategia de intervención y el enfoque de las ADR

- La ampliación de la cobertura del PESA y la asignación de recursos por parte del PEF, hizo necesario crear una estructura institucional que permitiera agilizar el ejercicio de los recursos, es en ese contexto que se explica la inclinación por contratar agencias en lugar de técnicos individuales. Imperó una decisión operativa sobre una lógica de diseño de instrumentos de política en función de las tareas requeridas para el logro de los propósitos.
- No se encontró evidencia para sostener la existencia de un proceso de validación del modelo de gestión técnica territorial basado en ADR, que haya ayudado a demostrar que éste sea el más adecuado para llevar a cabo las tareas que permitan el logro de los objetivos del PESA.
- El modelo de gestión territorial basado en la contratación de una agencia y su estructura técnica (agrónomo, zootecnista, nutriólogo) está en función de los requerimientos operativos y no de los objetivos de desarrollo del Proyecto y de las problemáticas locales a resolver. Si bien es comprensible que existan lineamientos que faciliten la operación del Proyecto, éstos no deben prevalecer sobre las necesidades y variables derivadas del contexto territorial. Adicionalmente, el diseño de las ADR no contempla:



- una estructura intermedia de soporte técnico que dé acompañamiento robusto durante todo el proceso de la puesta en marcha del Proyecto.
- las ventajas comparativas que supondría tiene una estructura organizacional multidisciplinaria, no se aprovecha: el trabajo territorial previo de la agencia en la región, el reservorio de conocimientos que puedan haber desarrollado, la relación preexistente con actores locales, menos aún la capacidad para acceder a recursos de diversa índole necesarios para el impulso al desarrollo.
- El principal incentivo que tienen las agencias es su recontractación, la cual depende substancialmente, de ser calificadas con “buen desempeño”, lo que significa que los proyectos hayan sido implementados y se encuentren funcionando al momento de la supervisión. No hay incentivos para profundizar el trabajo en localidades, fortalecer las redes de cooperación o impulsar innovaciones y prácticas que dinamicen las actividades productivas o la valorización del territorio.
- Lo que se espera de las agencias (denominado presupuestos normativos), incluye acciones muy amplias y difusas, algunas de ellas -el desarrollo humano y el desarrollo integral sustentable-, fuera del alcance incluso para estructuras más robustas como agencias gubernamentales. Es importante reconsiderar los presupuestos normativos. El diseño de una política debe ser autocontenido, sólo en ese sentido podrá alcanzar sus objetivos.

Sobre los proyectos PESA

Cosecha y almacenamiento de agua en el hogar

- Al comparar la disponibilidad de agua de los beneficiarios de proyectos de cosecha y almacenamiento de agua en el hogar, antes y después del proyecto, se observaron cambios importantes, los beneficiarios que reportaron tener acceso al recurso todo el año pasaron de 28.7% a 62.9% y los beneficiarios que almacenaban agua se duplicaron al pasar de 45% antes del proyecto, a 90% después del proyecto.
- La principal utilidad del agua captada o almacenada es para uso en el hogar (doméstico y consumo humano), así lo afirmaron dos terceras partes de los beneficiarios (65%), sólo 9% de ellos comentó que el principal uso es en la producción de alimentos en el traspatio.



Producción de ave y huevo en traspatio

- Antes de recibir el proyecto, la crianza de aves era una actividad que realizaban 68.3% de los beneficiarios y cerca de una cuarta parte del total de beneficiarios (25%), recibió gallinas con el proyecto.
- Al momento de la evaluación 3.9% de los beneficiarios no cuenta con gallinas y el tamaño de la parvada considerando únicamente ésta especie, es pequeña, poco menos de la mitad de los beneficiarios (47.5%), tiene de una a 10 gallinas y sólo 21.9% poseen más de 15 gallinas.
- Uno de los factores que más afecta el tamaño de la parvada es la disponibilidad de maíz para alimentar a las aves, cerca de la mitad de los beneficiarios (50.8%) compran maíz en algún momento del año para alimentarlas, incluso 40% de ellos lo hace más de seis meses al año.
- No todos los beneficiarios afirmaron tener producción de carne de ave, sólo poco más de la mitad (55%), sí produce. Debido al tamaño de la parvada, la producción de carne de ave es baja, 68.1% de los beneficiarios produce mensualmente hasta dos aves y sólo 10.6% producen más de cinco aves al mes.
- Con respecto a la producción de huevo, 18% de los beneficiarios actualmente no lo produce. Del 79% que sí lo hace, poco menos de la mitad (45.4%), se concentran en el estrato que va de uno a 50 huevos mensuales, lo que equivale a cerca de tres kilogramos, cantidad insuficiente para cubrir las necesidades de una familia promedio integrada por 4.6 miembros.
- El análisis realizado permite afirmar que la implementación de los proyectos de gallineros ha abonado poco a la mejora de la alimentación de las familias PESA, comparando el consumo de carne de pollo y huevo, antes y después del proyecto, se encontró que sólo 10% y 25% de los beneficiarios han incrementado su consumo de carne de pollo y huevo, respectivamente.
- Un dato que complementa lo anterior es el nivel de autosuficiencia logrado por los beneficiarios en la producción de estos alimentos, se encontró que actualmente 72% y 55% de los beneficiarios compran carne de pollo y huevo, respectivamente, entre una y cuatro veces al mes, lo que indica que no han logrado ser autosuficientes en la producción de estos alimentos.

Producción de hortalizas en traspatio

- Previo al establecimiento del proyecto, sólo 24% de los beneficiarios entrevistados indicó que producía hortalizas en su traspatio.



- El tipo de huerto comúnmente implementado en el PESA es a cielo abierto (75%), los huertos con algún tipo de cubierta, malla sombra, macro o micro túnel e invernadero representan 21%.
- En general se trata de huertos pequeños, poco más de una cuarta parte de los beneficiarios (26.1%), posee un huerto de hasta 25 m² y 21.6% uno de 26 a 50 metros cuadrados.
- Los huertos muestran una amplia variedad de especies sembradas, se identificaron al menos 48, sin embargo, la mayoría de ellas son sembradas por muy pocos beneficiarios, sólo 10 destacan por su importancia. La hortaliza más común en los huertos es el rábano, sembrada por la mitad de los beneficiarios (49.4%), le sigue en orden de importancia el cilantro con 47.1% y jitomate con 27 por ciento.
- Sobre el destino de la producción se encontró que la mayoría de los beneficiarios la destinan al autoconsumo pero algunas especies, como el cilantro y la lechuga, están un poco más orientadas a la venta.
- Si bien la asistencia técnica y la capacitación ha llegado a un importante porcentaje de beneficiarios, 87% y 68%, en preparación de camas y control de plagas y enfermedades, respectivamente, la aplicación en el huerto de los conocimientos aprendidos es menor, 82% y 45% respectivamente, lo que indica que posiblemente no todos los beneficiarios están desarrollando las habilidades técnicas necesarias para manejar de manera eficiente el huerto.
- Las principales hortalizas sembradas actualmente, coinciden con las sembradas por los beneficiarios antes de recibir el proyecto, lo que parece indicar que la alimentación de las familias no se ha diversificado; la producción de hortalizas, ha permitido incrementar el consumo de hortalizas que ya consumían, y en todo caso, generar algunos ahorros en la compra de alimentos.

Recomendaciones

Sobre el diseño y la implementación

Generales

- Más que asignar techos presupuestales para ser ejercidos por microrregión en proyectos estandarizados, los recursos de PAIEI y del Coussa deberían operarse bajo un esquema de fondos concursables para proyectos de bienes públicos (caminos saca cosecha, campañas sanitarias), que dinamicen la economía tanto en el ámbito microrregional como en el comunitario. Con ello



la presión por ejercer recursos dejaría de ser el factor crítico que determina la lógica de operación del Proyecto y se obtendrían resultados de mayor valor público que eleven la calidad de las inversiones.

- Atendiendo a los datos de la estructura de ingreso obtenidos de la línea base, se recomienda que el PESA impulse actividades agropecuarias, cuando existan costos de oportunidad para producir maíz o cultivos agrícolas de pequeña escala con orientación comercial. Sin embargo, el PESA debería identificar actividades no agropecuarias que aprovechen las múltiples funciones del territorio (turismo, servicios ambientales), impulsar la capacitación para el trabajo y desarrollar negocios inclusivos que vinculen a las localidades con mercados estables.

Diseño

- Es imperativo construir consistentemente el problema núcleo del PESA, delimitar de manera explícita y clara los que se busca resolver y los cambios esperados con la puesta en marcha del Proyecto en las regiones de cobertura.
- La Sagarpa como unidad responsable debe convocar a un comité de especialistas y miembros de la sociedad civil con experiencia en políticas públicas, pobreza y desarrollo rural, quienes junto con los funcionarios de las entidades participantes definan con claridad el problema público del PESA en función de los alcances y del contexto institucional donde se implementa.
- El PESA debe delimitar los alcances de los problemas donde busca incidir para diseñar objetivos más precisos y autocontenidos, que se focalicen en resolver necesidades centrales que afecta directamente el acceso a alimentos de las familias, como el déficit en la producción de maíz y frijol necesario para el consumo anual del hogar. El Proyecto podría articular esfuerzos con Masagro y Pimaf para trabajar un modelo de innovación tecnológica sustentable para localidades de alta y muy alta marginación, donde el costo de producirlos sea menor que adquirirlos, y que se traduzca en un esquema de apoyo técnico, insumos y equipamiento. Una iniciativa de este tipo aprovecharía recursos y conocimiento institucional preexistente, además de que estaría inscrito dentro de las atribuciones fundamentales de la Secretaría.

Metodología

- El PESA debe decidir entre seguir siendo un proyecto, que primordialmente, transfiere activos a las localidades o convertirse en un gestor del desarrollo del territorio. Esto significa que debería priorizarse en un primer año el análisis de problemas y la identificación de iniciativas, antes de continuar invirtiendo en



activos de pequeña escala que no terminan de detonar procesos que a mediano plazo permitan sentar las bases para el desarrollo autógeno de las localidades donde se interviene.

- El PESA debería generar más que una metodología única, lineamientos o pautas metodológicas que se adecuen a las condiciones de los territorios y desarrollar herramientas robustas en función de los problemas específicos que quiere resolver, las cuales podrían ser adaptadas por las ADR en función del desarrollo productivo y de la madurez o interés de los grupos de productores.
- Para evitar una intervención homogénea para territorios diversos, en el ámbito microrregional, el PESA debería concentrar sus esfuerzos en torno a una o dos líneas de trabajo con potencial productivo o económico, orientadas a resolver problemas significativos que movilicen a los pobladores rurales, más que desplegar un espectro amplio de acciones.

Cobertura

- Una vez redefinido el problema núcleo que el PESA quiere atender, debe caracterizar y cuantificar la población potencial y objetivo introduciendo criterios de focalización que permitan acotarla y de esta manera incrementar su cobertura. El monto de recursos asignados a los estados debe estar en función del tamaño del problema y definirse con criterios técnicos.

Arreglo institucional

- El GOP debe evolucionar hacia una instancia de carácter más técnico, que de orientación estratégica al PESA en la entidad. Con base en su conocimiento de las condiciones locales deberá orientar las acciones y apoyado por un equipo de consultores técnicos especializados, contratados para tal fin, validar técnicamente las propuestas presentadas por las ADR.
- A fin de simplificar la operación del PESA, la Sagarpa como unidad responsable deberá revisar los procedimientos tanto decisionales como rutinarios, analizar la pertinencia de cada uno e identificar aquellos que no son tan relevantes, o bien, que no necesariamente deben de pasar por el GOP y proveer a las delegaciones estatales de elementos para realizar una simplificación operativa.

Capacitación y soporte técnico

- Se sugiere incorporar una estructura intermedia de soporte técnico que dé acompañamiento robusto durante todo el proceso de la puesta en marcha del Proyecto atendiendo, particularmente, uno, la orientación estratégica y



coordine las acciones en el territorio; dos, el eje de trabajo en torno al cual se va desarrollar las actividades (económicas productivas, red de valor predominante); y tres, la asistencia técnica especializada y el acompañamiento socio-organizativo (construir visiones compartidas, favorecer acuerdos de colaboración, movilizar la acción colectiva). Este actor debe tener la capacidad de ayudar a los facilitadores a ubicar problemas específicos de la producción y acompañar en los procesos participativos de toma de decisiones para encontrar soluciones factibles y viables. Este actor puede formar parte de la agencia o formar parte de la estructura de la UTN.

Supervisión y seguimiento

- La Unidad Responsable del PESA en la Sagarpa debería asumir un papel más protagónico en la definición y construcción del modelo de supervisión y seguimiento, como tomador de decisiones debe ser el principal interesado en conocer los resultados obtenidos y no limitar su función -como lo ha hecho hasta ahora-, a la de simple validación del modelo, trasladando la responsabilidad del diseño a la instancia que diseña la metodología, la UTN-FAO.
- Se debe reorientar el modelo de supervisión del PESA con un enfoque de evaluación estratégica por microrregión, que integre los tres componentes y no se evalúe únicamente el desempeño de las ADR, sino que lo vincule con los cambios que como resultado de su trabajo se han emprendido en el terreno, así como las iniciativas realizadas por los pobladores, para contribuir a la producción local de los alimentos, mejorar su utilización o la innovación de sus sistemas productivos.

Operación del PAIEI y el Coussa

- A fin de evitar que los gobiernos de los estados decidan de manera discrecional los proyectos Coussa a implementar, se recomienda establecer en cada entidad una “mesa técnica” como a que existe en el estado de Hidalgo encargada de validar técnicamente las propuestas.
- En el tema de selección de proveedores tanto para PAIEI como Coussa, se sugiere establece una contraloría social en la que participen universidades, organizaciones de la sociedad civil y representantes de productores.
- Ante la opacidad y falta de transparencia que existe en algunos procesos de la operación del PAIEI y el COUSSA, la Sagarpa a nivel central deberá establecer una unidad de seguimiento y control a través de la cual se monitoree y de seguimiento al ejercicio de los recursos. Asimismo, se deberán



generar sanciones para los estados que no apliquen los recursos PAIEI en localidades PESA con cobertura de ADR.

- Para mejorar el desempeño de los proyectos Coussa es necesario que las ADR se involucren durante todo el proceso, no sólo que identifiquen la obra y su posible ubicación, deben ser corresponsables del resultado de los proyectos Coussa, para ello, deben de trabajar de manera coordinada con el técnico (ADR) Coussa.

Estrategia de intervención y el enfoque de las ADR

- Dado que la mayoría de las agencias han surgido para atender la oferta creada por el PESA, es deseable que se diseñe un proceso de capacitación de mediano alcance dirigido al desarrollo de capacidades de análisis de sus integrantes a fin de que cuenten con herramientas para intervenir de manera diferente en las localidades.
- La recontractación de las ADR, así como otros incentivos deben responder a indicadores que reflejan cambios en el desarrollo. El logro de metas debe estar en función de los proyectos implementados y esos a su vez responderán a las diferencias territoriales. Es recomendable incluir indicadores de cambios en las capacidades asociativas, iniciativas innovadoras y capital social.
- Se sugiere que se utilice como principal presupuesto normativo para las ADR, la capacitación para mejorar el desempeño productivo orientado al desarrollo. Con ello se atiende el objetivo del actual del programa (2014), “contribuir a que las unidades de producción familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación incrementen su ingreso, mediante la producción de sus actividades agropecuarias y pesqueras.” Los documentos del PESA se deben alinear a este presupuesto así como el problema núcleo, pero más importante es dar un giro en la estructura que permita el logro de éstos.
- Disminuir la cobertura localidades en función de la relación de las capacidades las agencias y las complejidades territoriales. Esto permitiría:
 - no atomizar el recurso disponible, es decir, invertir recursos en proyectos más significativos.
 - liberar tiempo de los facilitadores para profundizar en el trabajo con las localidades. Construir proyectos productivos o de economías a escala requiere de un esfuerzo mayor en el trabajo de interlocución con los actores locales, establecer redes de confianza, colaboración y que se vayan traduciendo en procesos cooperativos más profundos.



- La delimitación del trabajo de las agencias en torno a microregiones se analiza en una lógica endógena centrada en una concepción rural/agropecuaria. No se considera la articulación de facto, hacia los mercados regionales o a los polos de desarrollo al que están vinculadas las localidades. Se sugiere que la redefinición de la cobertura tome en cuenta esos polos como oportunidades de mercado.

Sobre los proyectos PESA

- Los proyectos de cosecha y almacenamiento de agua en el hogar resuelven una necesidad básica de las familias por lo que se sugiere seguir apoyándolos pero sobre todo orientándolos a la captación de agua de lluvia.
- Debido a que una de las principales limitantes de los proyectos de producción de carne de ave y huevo es la disponibilidad de maíz para alimentar a las aves, se sugiere revisar la pertinencia de seguir entregando este tipo de proyectos como se ha hecho hasta ahora. Esto conlleva dos alternativas, una es focalizar este tipo de apoyos en familias que son autosuficientes en maíz, o bien, trabajar primero con las familias en el tema de milpa para incrementar la producción de maíz, antes de entregarles el gallinero.
- Además de sembrar en los huertos especies que son de rápido crecimiento y fácil producción (rábano y cilantro), se sugiere orientar la producción hacia especies que aporten más a la alimentación de las familias. Hay especies locales, ricas en vitaminas y minerales, que se consumen únicamente en temporada de lluvias que podrían sembrarse de tal forma que estén disponibles la mayor parte del año, es el caso del bledo, colinabo, hierba mora, quelite, lengua de vaca, entre otras; asimismo, se debería incrementar por ejemplo la producción de especies como calabaza, ejote, haba y alverjón, a fin de efectivamente contribuir a diversificar la alimentación de las familias.



Introducción

El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), es una de las estrategias más importantes con las que cuenta actualmente la Sagarpa para atender a la población ubicada en localidades rurales de alta y muy alta marginación. La importancia que ha adquirido el Proyecto, se refleja en el monto que el H. Congreso de la Unión le ha destinado año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), pasando de 561.8 millones en 2007 a 3 mil millones en 2013 (PEF, 2013).

La necesidad cada vez más apremiante de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos, obliga a realizar un análisis detallado de las políticas públicas implementadas por el Estado, con el fin de determinar a la luz de un marco teórico su pertinencia y congruencia. La importancia del proceso de evaluación radica en que provee de información valiosa sobre el desempeño de las políticas y programas gubernamentales, a fin de identificar qué es lo que funciona, qué no y porqué.

Es en este escenario que se propone realizar una evaluación estratégica del PESA, denominada así porque considera elementos de una evaluación de procesos, de desempeño y de resultados; así como la medición de una Línea Base.

Partiendo del principio de que la función más importante de la evaluación es detectar las discrepancias entre el desempeño real de los programas y el esperado, así como su contribución al alivio de los problemas públicos, el presente documento está estructurado de la siguiente forma, el Capítulo 1 corresponde al diseño e implementación del Proyecto, en él se analizan temas como el problema núcleo, el marco institucional, la cobertura, la metodología, el proceso de implementación, el trabajo de las agencias, así como las actividades de soporte técnico, capacitación y evaluación.

El Capítulo 2 corresponde a los resultados de los proyectos PESA, estos se derivan de las 1,078 encuestas realizadas a beneficiarios. Dada su importancia en términos de recursos, se midieron resultados de tres tipos de proyectos: cosecha y almacenamiento de agua en el hogar, producción de ave y huevo en traspatio y producción de hortalizas en traspatio. Por último, el Capítulo 3 incluye las conclusiones donde se sintetizan los hallazgos más relevantes y las recomendaciones que se considera permitirían mejorar los resultados del PESA.

En un documento anexo a este informe se presenta el Compendio de Indicadores de Línea Base del PESA 2013, donde se sistematizó la información socio-demográfica y productiva de los beneficiarios (1,078) y no beneficiarios PESA (3,072), encuestados.



Marco general de la evaluación

Objetivo general

Realizar un análisis del diseño del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados; así mismo, realizar el levantamiento de la línea de base del proyecto para sentar las bases para una futura evaluación de impacto en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Objetivos específicos

- Analizar la lógica y congruencia en el diseño del PESA, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, la definición y cuantificación de la población potencial y objetivo, así como las posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.
- Valorar si el arreglo institucional es el idóneo para una operación eficiente y eficaz del Proyecto. Analizar la pertinencia y funcionalidad del dispositivo institucional considerando los actores involucrados en el funcionamiento del Proyecto y los ordenamientos jurídicos que norman su ejecución, tales como el Presupuesto de Egresos de la Federación, Reglas de Operación, Lineamientos específicos, Convenios de Coordinación, entre otros.
- Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- Valorar los resultados que ha logrado el PESA con base en la problemática actual que atiende.

Alcance de la evaluación

a. Diseño del PESA

En la valoración de la consistencia interna del Proyecto en términos de su diseño, se observó la identificación y definición del problema que pretende resolver, así como las causas y efectos que lo determinan. Asimismo, se abordó el tema de la población que atiende el Proyecto con el fin de determinar si la población potencial y la población objetivo a la cual se dirige es la que se desea atender, esto para saber si el PESA contempla focalizar sus acciones en aquellos productores que considera prioritarios con el fin de maximizar los resultados e impactos de los subsidios entregados.



Los temas que se abordan en este apartado son:

- Identificación del problema de desarrollo que atiende el Proyecto
- Definición y cuantificación de la población potencial y objetivo
- Contribución del Proyecto a los objetivos estratégicos de la Sagarpa y a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Evaluación del arreglo institucional y el proceso de implementación del programa
- Correspondencia entre el diseño del Programa y la normatividad aplicable (Reglas de Operación, lineamientos)
- Relación del Proyecto con otros programas federales que convergen en la atención del sector agropecuario
- Análisis de la lógica interna de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

b. Resultados de los proyectos PESA

Estos se derivan de las 1,078 encuestas realizadas a beneficiarios, dada su importancia en términos de recursos, se midieron resultados de tres tipos de proyectos: cosecha y almacenamiento de agua en el hogar, producción de ave y huevo en traspatio y producción de hortalizas en traspatio.

c. Levantamiento de la línea de base

El objetivo del levantamiento de línea de base del PESA fue realizar una medición basal 2013 del conjunto de indicadores de desempeño del Proyecto e indicadores complementarios, de manera que se cuente con datos que permitan monitorear el desempeño del PESA, para guiar el diseño e instrumentación del Proyecto y en su momento evaluar los resultados e impactos del mismo; es decir, estimar el efecto del Proyecto en los beneficiarios.

Es importante aclarar que la información de línea base que se presenta de los beneficiarios no debe ser comparada con la información de los no beneficiarios, para deducir los posibles resultados del PESA. Ambos grupos -beneficiarios y no beneficiarios- son representativos de su propio universo, el objetivo de la línea base es conocer la situación de la población objetivo del Proyecto, y es únicamente mediante una evaluación de impacto como se podrá atribuir al PESA los cambios observados en la población de interés.

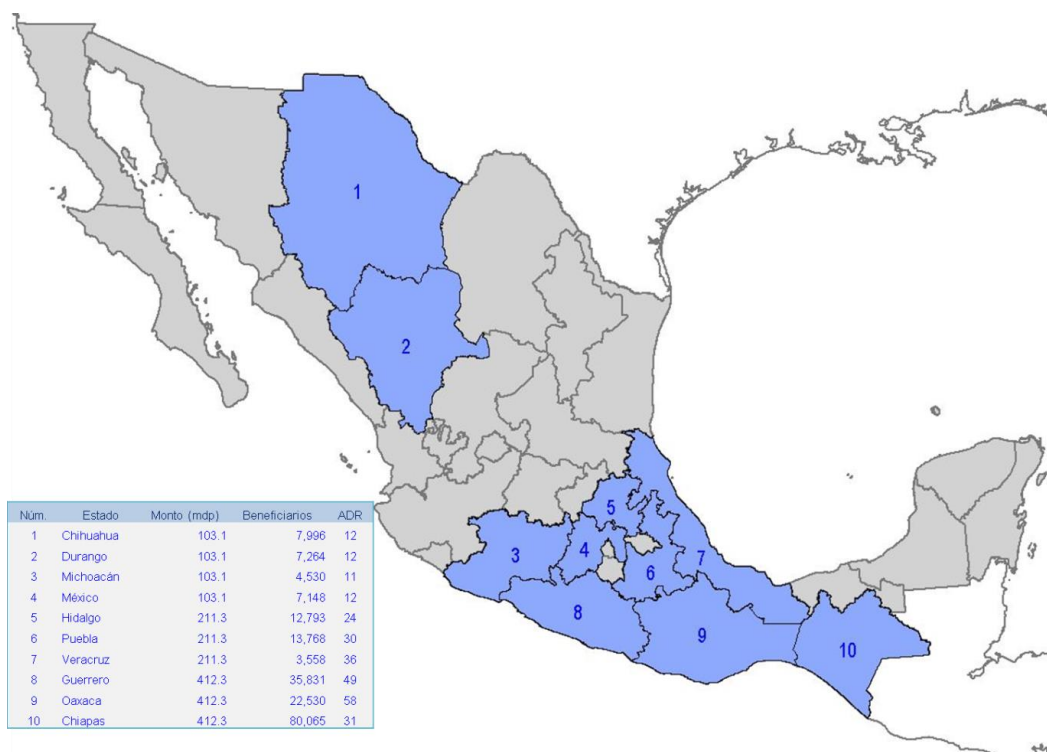
Por último, se considera relevante mencionar que los recursos para la realización de la presente evaluación corresponden al año 2013, por ello el título hace referencia a este año, sin embargo, la evaluación corresponde a la operación PESA 2012.



Metodología

De manera conjunta con la Unidad Responsable del PESA en la Sagarpa, se seleccionó para realizar la evaluación, diez entidades de la República Mexicana donde opera el PESA: Durango, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz, como se observa en la Figura 1.

Figura 1. Entidades seleccionadas para la evaluación



El diseño de la evaluación partió de la definición de preguntas e hipótesis de investigación, para refutar o corroborar los supuestos se planteó una matriz de investigación donde se desglosaron las sub-dimensiones de investigación y las actividades a realizar que derivaron en el diseño de los instrumentos de evaluación: guías de entrevista, guías de observación de proyectos y encuesta de línea base.

La evaluación involucró métodos cualitativos y cuantitativos de recolección de datos con el objetivo de cumplir con un enfoque integral de estudio sobre la eficacia del PESA en las familias beneficiarias.

El método cualitativo requirió del diseño de entrevistas, se diseñaron seis diferentes guías para los actores clave estatales: Sagarpa, Gobierno del Estado, Agencia de Desarrollo Rural (ADR), Enlace UTN-FAO, CECS y beneficiarios.



Adicionalmente se elaboraron guías para los actores clave a nivel central de la Sagarpa, la UTN y la FAO.

En total se realizaron nueve entrevistas a actores institucionales a nivel central, 39 a actores clave en las entidades (integrantes del GOP), 45 a agencias de desarrollo rural y 285 entrevistas a profundidad a beneficiarios de los 10 estados evaluados.

El análisis cuantitativo consistió en el diseño y aplicación de una encuesta de línea base con el objetivo de generar indicadores básicos y complementarios (demográficos, socioeconómicos y técnico-productivos) para identificar las características de los beneficiarios y no beneficiarios del PESA. Adicionalmente, la encuesta aplicada a beneficiarios tuvo el objetivo de identificar resultados del Proyecto. El levantamiento de la línea base involucró los siguientes procesos:

- Diseño muestral
- Formación de las Unidades Primarias de Muestreo
- Definición del tamaño de muestra
- Distribución de la muestra
- Selección de la muestra
- Diseño del cuestionario
- Levantamiento, monitoreo y validación de las encuestas
- Captura y análisis de la información

Adicionalmente se realizaron dos estudios de caso que permitieran dar respuesta a preguntas particulares y conocer con mayor profundidad dos temas: la puesta en marcha de proyectos Coussa-PESA y la alimentación de las familias en las localidades objetivo.

Para el primero se eligió una muestra de seis obras en los estados de Chiapas, Guerrero e Hidalgo. El trabajo de campo consistió en entrevistas semi-estructuradas a actores clave, ADR y beneficiarios, además de la revisión de los expedientes de las obras. El segundo consistió en la estancia durante dos semanas en localidades beneficiarias de Chiapas y Oaxaca. Los instrumentos utilizados fueron entrevistas semi-estructuradas, diario de campo y registros fotográficos, entre otros.

La descripción detallada de la metodología de evaluación se encuentra en el Anexo 3.



I. Diseño e implementación

1 Análisis del problema núcleo

1.1. El problema núcleo de la política

El objetivo de este apartado es analizar y argumentar la claridad de la delimitación del problema a resolver con el PESA, siguiendo la opinión los diferentes actores que forman parte del Proyecto. A manera de marco contextual es importante asentar que por políticas públicas nos referimos a los recursos y decisiones de poder que emplea el Estado para intervenir en asuntos específicos que surgen de un proceso político a través del cual se seleccionan y se definen problemas públicos.

El entorno de instrumentos de política de la Sagarpa del cual el PESA forma parte, se privilegia la demanda insatisfecha, no así la dirección estratégica de lo que se busca resolver, es decir, la construcción de una agenda pública. La política de apoyos al sector rural privilegia la dispersión de recursos en función de la demanda de grupos de interés con capacidad de movilización, quienes concentran los recursos públicos y, por lo general, solicitan bienes privados dirigidos a la capitalización de sus unidades productivas, más que a bienes públicos o de interés colectivo, que resuelvan restricciones críticas para los distintos segmentos de las unidades productivas.

Cada política, programa o, en nuestro caso, proyecto, responde a una descripción precisa del problema que se busca resolver y del efecto que se quiere producir con la intervención. La agenda pública define los temas de mayor prioridad, el cual es el primer paso para seleccionar los problemas más relevantes desde el punto de vista de los actores que inciden en la opinión pública. El tema de la pobreza y la seguridad alimentaria son temas que cuentan con un amplio respaldo de diferentes actores políticos, lo que explica su crecimiento presupuestal sostenido a partir de 2007. Son problemas aglutinadores que convocan el apoyo por que implican imperativos éticos y, por lo tanto, de urgencia por ser resueltos. Sin embargo, entrar a los detalles y a las especificidades técnicas del entorno problemático para desde ahí dilucidar el problema núcleo, requiere de un esfuerzo analítico para construir la definición de los problemas a la luz de acciones convincentes y posibles de ser llevadas a cabo. Ahora bien una cosa es que los tomadores de decisiones asuman la responsabilidad de colocar la cuestión de la seguridad alimentaria (*issue*) en la agenda pública y otra que los pobladores de las localidades marginadas (los principales afectados por la situación o condición del problema) tengan la capacidad de actuar y empujar sus demandas, debido a lo limitado de sus recursos. La inserción de los asuntos en la agenda pública depende de: uno, la atención y/o conciencia generalizada sobre/del asunto; dos, la noción de que es necesario atenderlo; y tres, dicha atención corresponde al gobierno (Casar y Maldonado, 2010: 215).



Un problema es público no sólo en la medida que representa un hecho social empíricamente comprobable que afecta a un segmento de población significativo o socialmente atendible, sino porque entra en el centro de las preocupaciones de los actores con capacidad decisional, a un tiempo que tiene la característica de ser resuelto con la instrumentación de un dispositivo de gestión pública y que al llevarlo a cabo pueden obtenerse resultados deseables. Debe combinarse voluntad política, capacidad analítica, competencia técnica y solvencia operativa. Esto significa que al ser parte de una deliberación social, una situación puede transformarse gracias a la intervención estratégica gubernamental:

El enfoque reclama así una clara distinción entre la simple formulación de un diagnóstico sobre alguna de las múltiples carencias o dificultades que las sociedades contemporáneas enfrentan, y la definición de problema que puede ser efectivamente solucionado, a sabiendas que la sola acumulación de datos aislados sobre algún tema no conduce hacia la identificación de las causas ni mucho menos al diseño de soluciones posibles. De ahí que la definición del problema sea, en realidad, un proceso metodológicamente complejo que supone la selección de distintos cursos de acción, sobre la base de una evaluación objetiva acerca de los medios que pueden emplearse y de los resultados que habrían de obtenerse (Merino, 2013: 35).

Definir un problema implica encarar una responsabilidad a partir de elucidar las causas que lo provocan y generar soluciones factibles, ya que no vale la pena diseñar una política cuando una causa no tiene solución (Merino, 2007: 4-6). Desde otra óptica mucho más participativa basada en la intervención no sólo del Estado sino de la sociedad en su conjunto se señala que los problemas son construcciones sociales, que no existen en la realidad, sino que son caracterizados por los actos e interacciones de los actores sociales que, colectivamente, definen una situación como un problema (Cejudo, 2006: 6).

Ahora bien, el *núcleo duro* es la definición del problema que el Estado quiere resolver; los criterios y los valores que orientan su decisión de intervenir; y el propósito explícito que quiere obtener (Majone, 1998:). Según sus argumentos, este núcleo incluye un cinturón de protección formado por el conjunto de procedimientos, recursos, funciones y oficinas encargadas de hacer posible que las políticas se implementen exitosamente, dejando abierta la posibilidad de hacer los ajustes y cambios

Como se verá a lo largo del apartado, es en este ámbito que se localizan los aspectos más cuestionables del problema que atiende el PESA, ya que no están claramente delimitados los propósitos, ni son enteramente congruentes los procedimientos para alcanzar los resultados esperados. El problema núcleo debe resumir coherentemente:

- a. La causalidad del problema que se quiere atender
- b. El resultado específico que quiere producirse.



c. El sentido y el propósito de la política.

Lo que importa es una definición precisa de lo que la política quiere obtener considerando el tiempo y el uso de los recursos disponibles. Es relevante este hecho porque al realizarse una evaluación global del PESA para el año 2012 se vuelve difícil advertir si la política pública ha cumplido o no sus objetivos, si ha generado mecanismos para adaptarse oportunamente a las circunstancias emergentes del contexto que atiende, o por el contrario sus propósitos están desconectados o son contradictorios, es decir, si las rutinas se han adueñado de los propósitos.

Si los propósitos de una política son pobremente descritos, es muy posible ignorar o subvalorar ciertos efectos importantes de las propuestas de política. Si pasan por alto las variables importantes que afectan el comportamiento de un sistema, es posible perder de vista cuáles son las oportunidades o las restricciones significativas en la elección de políticas. En cualquiera de los casos, la recomendación de la política a seguir será inadecuada (Moore, 1976: 639).

Una política pública no es más que un conjunto de decisiones procesadas institucionalmente y traducidas en acciones dirigidas a resolver un problema público. La solución de dicho problema dependerá no sólo de la idoneidad del diseño de la política pública, sino de su eficaz implementación. No busca resolver problemas generales, sino concretos, contextualizados y contenidos (Cejudo y Michel, 2014: 1).

Seleccionar las políticas que adoptará el Estado supone, en consecuencia, definir los problemas que quiere atender. Punto este último en el que se juega, quizá, la mayor parte del contenido de las políticas y el sentido político y social que tienen. No hay ningún ejercicio más relevante para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas que el momento en el que definen los problemas públicos que serán atendidos por el Estado. De ese ejercicio intelectual, político y económico, depende el curso que seguirá el resto del proceso de las políticas (Merino, 2010:3).

1.2. El problema público que busca resolver el PESA

1.2.1. El problema núcleo en el marco normativo y metodológico del Proyecto

Las Reglas de Operación 2012 (RO 2012), señala que el objetivo general del PESA es:

Contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y su agricultura familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.

Las reglas de operación (RO) “son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de



eficacia, eficiencia, equidad y transparencia”. Las reglas de operación están diseñadas, entre otras cosas, para saber quién es sujeto de recibir los apoyos, conocer los apoyos específicos que ofrecen los programas así como los requisitos para obtenerlos (SFP, s/f: s/p).

Además de ello, la orientación a la demanda que, en general, tienen los programas de la Secretaría, implica que definan sus objetivos lo más inclusivos posible; en parte por que, justamente su razón de ser es acercar los recursos disponibles a un espectro de atención lo más amplio posible; en parte, por que así evitan excluir a beneficiarios potenciales que pudiera ser motivo de observaciones administrativas por parte de la Función Pública.

Las RO no pueden, por tanto, definir el problema que se busca resolver por que su naturaleza y propósito tienen un alcance distinto. Sin embargo, el problema central del objetivo general de las RO es su diversidad de propósitos, la amplitud e indeterminación de alcances de cada uno de ellos y las distintas esferas de acción donde intervendrá el programa.

Primero, proponer siete propósitos -desarrollar capacidades de las personas, (mejorar) la agricultura familiar, incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y generar ingresos- es más una lista de deseos, que una finalidad o un resultado esperado.

La multiplicidad no ayuda a focalizar el problema que se busca resolver, más aún no jerarquiza o subordina cuáles de ellos tiene una escala prioritaria o cuáles son de índole secundaria (cuáles se pueden derivar si se atiende el problema central). Acotar no sólo ayuda a definir con claridad el problema sino que tiene implicaciones en la implementación: a mayor número de propósitos se debe operar una mayor cantidad de acciones en el terreno, lo que puede desviar los esfuerzos del centro de interés.

Segundo, la amplitud e indeterminación de los alcances. “Desarrollar capacidades”, apela a una extensa como vaga intencionalidad. La definición de un problema no puede ser sustituida por categorías conceptuales, sea por la naturaleza polisémica de las mismas, o por su abstracción que se aleja de la especificidad deseable para definir un problema. Agricultura familiar, incremento a la producción o mercados locales apelan a nociones de orden empírico y por tanto verificables pero enunciadas de manera tan abierta que en ellas caben un conjunto bastante amplio de supuestos. Una limitación es que al no contar el Proyecto con un documento base que explique cada uno de estos supuestos no es posible delimitar con claridad los alcances de sus definiciones, es decir, precisar a qué se refiere el Proyecto cuando se habla de desarrollar mercados locales o mejorar la agricultura familiar, qué de ello concretamente se pretende promover.



Tercero, con respecto a las distintas esferas de acción donde intervendrá el programa. Un primer ámbito es el de desarrollo de capacidades, ¿a qué se refiere el Proyecto cuando se habla de “desarrollo de capacidades de las personas”? ¿Se limita a la capacitación o al entrenamiento técnico, o por el contrario se busca la formación de una masa crítica local? Desarrollar capacidades de las personas es significativo, pero no debe reducirse el sujeto a individuo, ¿no debería privilegiarse el desarrollo de un sujeto social que tome conciencia colectiva de su problemática? (Tourine, 1992: 241).

Para la FAO, capacidad se considera “la aptitud de las personas, las organizaciones y la sociedad en conjunto de gestionar satisfactoriamente sus asuntos”, y desarrollo de la capacidad (DC) “los procesos por los que las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto fomentan, fortalecen, crean, adaptan y mantienen la capacidad a lo largo del tiempo”. El DC se ha asociado tradicionalmente con la transferencia de conocimientos y la formación de las personas, pero es un proceso de cambio complejo, no lineal y de largo plazo (FAO, <http://www.fao.org/capacitydevelopment/portal-del-fortalecimiento-de-las-capacidades-de-la-fao/es/>).

En su sentido original, Amartya Sen, define desarrollo de capacidades como la expansión de libertades; parece improbable que el Proyecto se refiera a ello. Capacidades se relaciona a lo que es capaz de *hacer* y *ser* las personas: oportunidades para elegir y actuar, no son simples habilidades residentes en el interior de una persona sino que incluyen también las libertades o las oportunidades creadas por la combinación entre esas facultades personales y el entorno político, social y económico (Nussbaum, 2012: 40). Existe entonces desarrollo de capacidades, cuando los actores son capaces por sí mismos de crear oportunidades para actuar y cambiar su realidad.

Un ámbito distinto donde el Proyecto busca intervenir es en la “agricultura familiar”, es decir, en la agricultura de subsistencia, esto significa que busca trabajar con productores con acceso limitado de tierra y capital, que hacen un uso primordial del trabajo familiar y, lo más importante, la actividad agropecuaria es la *fuentes más importante de ingresos* de la familia (FAO, 2014: 6). Este último señalamiento, como sabemos, es un tanto problemático si consideramos que una buena parte de la población objetivo a la que está dirigido el Proyecto ha diversificado sus entradas de dinero al hogar, teniendo a la pluriactividad como estrategia de sobrevivencia, y que, por lo tanto, los recursos provenientes de las actividades relacionadas con la tierra no necesariamente son los más relevantes en la composición de sus ingresos. Los datos obtenidos de la encuesta de línea base muestran que sólo 17.4% y 11% de los ingresos de los beneficiarios y no beneficiarios, respectivamente, proviene de actividades agropecuarias de las UPF; entre 55.8% y 67.9%, respectivamente, provienen de trabajo fuera de la UPF; entre 22% y 16.9% de transferencias y cerca de 4% en ambos casos, corresponde a remesas.



Más adelante se enuncia como propósito trabajar en las actividades económicas-productivas, explícitamente en el eslabón productivo (“incrementar la producción agropecuaria”, “innovar los sistemas de producción”) y en el eslabón del mercado (“desarrollar mercado locales”). Estos propósitos están directamente vinculados con la seguridad alimentaria, su problema reside en el carácter general del enunciado. ¿Incrementar la producción?, ¿En qué sistema productivo? ¿En maíz? ¿En la actividad agropecuaria que genera algunos ingresos? ¿Se busca asegurar la disponibilidad de granos (debido al extendido déficit en su producción que, en buena medida, no satisface las necesidades de consumo anuales de las familias objetivo) o incrementar los ingresos provenientes de la actividad agropecuaria destinada al intercambio comercial? ¿O puede retomarse ambas acciones en el terreno? Estos dos propósitos están estrechamente articulados con el de “generación de ingresos”, ya que en la práctica este tema se liga con las actividades agropecuarias que no son autoconsuntivas y por tanto con cierta vinculación al mercado: aquellas que cumplen la función de atraer recursos frescos por la venta de sus excedentes.

No obstante ello, es imperativo dejar claro que no basta la simple enunciación del ámbito de intervención, es necesario definir con claridad cuál problema del conjunto se ha focalizado para, en función de ello, elaborar la respuesta pertinente. A menor especificidad del problema mayor probabilidad de diseñar estrategias inadecuadas.

En otro orden de ideas se propone “promover el uso de alimentos”, el cual entra, particularmente, en el terreno de los hábitos alimenticios y, más generalmente, en el de la salud pública. Este es un eje de trabajo típicamente vinculante en el sentido territorial. Es decir, escapa a la acción propia de una instancia gubernamental ya que requiere del concurso de múltiples esfuerzos. En 2012 si bien ya se enunciaba el tema como relevante al grado de plantearlo en la RO, fue hasta 2013 que se generalizó como uno de los ejes de acción del Proyecto.

Las esferas de acción del programa es de suyo complejo, cada una de las dimensiones a las que se refiere, contiene tantos elementos que es importante delimitarlas y volverlas aprehensibles para el diseño de un proyecto de carácter público; y extraordinariamente amplias en cuanto a sus alcances, por lo que requiere acotarlas para hacer operativamente viable un instrumento de gestión de política.

Un primer error es que el PESA asume que el problema es tan obvio que no es necesario plantearlo. Se enuncia el *qué se hará* sin haber precisado, *qué problema se busca resolver*. Se parte entonces de demasiados supuestos que al no estar suficientemente claros dan pie a múltiples interpretaciones. Todos los objetivos tienen como punto de partida un problema indeterminado, por lo que su formulación no requiere especificación sino que responde más a una generalidad.



En el Manual de la Metodología PESA 2012, se añade un propósito, el cual señala:

Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de la sociedad rural, mediante la integración de las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional y al fomento de la convergencia de recursos, para incrementar la oportunidades de acceso a servicios en el medio rural, orientando sus acciones y dando continuidad a los apoyos gubernamentales con el fin de optimizar la seguridad alimentaria y contribuir al incremento de las capacidades productivas y económicas de la sociedad rural.

Lo primero que habría que señalar es que se cambia la categoría desarrollo de capacidades por la de desarrollo humano. Ambas concepciones están vinculadas, el desarrollo humano parte del supuesto de que son las personas el “activo” más importante de un territorio. En este sentido el desarrollo económico o productivo es un medio para que las comunidades o las personas tengan más oportunidades desarrollando su potencial. El desarrollo humano es también, como hemos mencionado ya líneas arriba sobre el desarrollo de capacidades, una categoría amplia que vincula además de las oportunidades para contar con una vida saludable, el acceso a la educación y los recursos para disfrutar de una vida digna, la libertad política y un entorno que ofrezca seguridad en el respeto a los derechos humanos. Tanto el desarrollo de capacidades como el desarrollo humano son categorías marco que sirven para sostener teorías y concepciones económicas alternativas al interés de la ganancia o al crecimiento económico a priori y que ponen en el centro de sus preocupaciones a las personas para abordar la desigualdad y la pobreza. Utilizarlas como referentes prácticos u objetivos concretos, si bien le otorga cierta actualización y prestigio al discurso, no contribuye a explicitar la finalidad del Proyecto, menos aún a distinguir el problema que se busca afrontar.

La siguiente parte del enunciado dice: “mediante la integración de las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional y al fomento de la convergencia de recursos, para incrementar la oportunidades de acceso a servicios en el medio rural, orientando sus acciones y dando continuidad a los apoyos gubernamentales”. Más allá de la expresión, ¿qué significa en concreto integrar las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica nacional?, ¿vincularlas a mercados diligentes?, ¿articularlas a polos de expansión?, lo que llama la atención es la “convergencia de recursos” y “la continuidad de apoyos gubernamentales”. Por primera vez aparece uno de los propósitos que de hecho realiza el PESA, a saber, la transferencia directa de activos a las localidades marginadas. Este punto cobra relevancia porque cuando el problema público que se busca solucionar no queda claro, entonces los esfuerzos institucionales terminan por encontrar sentido en la aplicación y el ejercicio de los recursos disponibles; y si además de ello estos van dirigidos hacia pobladores marginales, la ecuación se cierra al justificarse en el imaginario de los actores que intervienen en el Proyecto su significado social.



Continuando con el Manual, el objetivo general busca:

Contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y familias de comunidades de alta marginación para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática, la identificación de las oportunidades y la búsqueda de soluciones para lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.

En este apartado se regresa al desarrollo de capacidades pero más que describir el *qué* se quiere hacer, como correspondería a un objetivo, se expresa, únicamente, el *cómo* lograrlo, a partir de que sean (las personas y las familias): “los principales actores en la apropiación de la problemática (sic.)”, “la identificación de las oportunidades y la búsqueda de soluciones”.

En los objetivos específicos se indican los siguientes:

Objetivos específicos: a. Incrementar la producción; b. Lograr la autosuficiencia alimentaria microrregional; c. Promover el uso adecuado de alimentos; d. Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleos; e. Generar empresas para la creación de empleos e ingresos que dinamicen el desarrollo microrregional

En general se repiten el incremento a la producción y el uso adecuado de los alimentos. El objetivo de innovaciones tecnológicas se actualiza orientándolo hacia la “transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleos”, así planteado, se da preferencia a las actividades agropecuarias comerciales, parece excluir, de facto, iniciativas relacionadas con la milpa que estarían centradas en aumentar la producción local de alimentos. Más adelante analizaremos con más detalle en este documento la viabilidad de una alternativa de esta naturaleza en las condiciones estructurales y de disponibilidad de factores productivos en las localidades de “alta y muy alta marginación”. Únicamente nos limitaremos a decir que muchas de estas actividades vinculadas al intercambio comercial, tienen una función, en la lógica de la reproducción de la familia, o bien para satisfacer necesidades de consumo, de aquello que no se produce o se es deficitario; o bien de ahorro para destinarlo a otros requerimientos básicos. En esta circunstancia, sería entonces necesario definir con claridad el alcance de lo que se busca cuando se enuncia la generación ingresos. Inscrito en lo anterior, al hablar de generar empleos, quizá sería prudente mencionar a qué se refiere, si a fortalecer la capacidad de la unidad productiva para obtener autoempleos directos o, más difícil aún, generar empleos para terceros.

El postulado anterior entra en contradicción con el siguiente propósito cuando se habla de “autosuficiencia alimentaria” que se aparcela en la microrregión. La autosuficiencia implica fortalecer la capacidad productiva local para disponer de alimentos básicos. Éste, más que un objetivo institucional de las políticas nacionales, debería ser una estrategia de las familias y los productores locales. No obstante, la racionalidad económica de un agricultor está mediada por el costo de oportunidad que



implica, entre dedicar tiempo disponible para la producción de alimentos o granos básicos (maíz y frijol, principalmente, pero también calabacitas asociadas al sistema milpero), o aprovecharlo para vender fuerza de trabajo en actividades extra finca o como jornalero agrícola.

En este sentido, el objetivo de generar empresas para la creación no únicamente de ingresos sino también de empleos, es loable pero, sino se delimita hasta dónde quiere llegar, es poco realista. Nuevamente se impone la necesidad de precisión, acaso sería imperativo acotar el objetivo a microempresas o iniciativas emprendedoras de pequeña escala que los pobres en muchas partes del mundo han demostrado su viabilidad. Hablamos de emprendimientos o negocios inclusivos que fundamentalmente cumplen la finalidad de ofrecer autoempleo.

En el documento de Manual de la Metodología PESA, aún cuando se establecen algunos propósitos comunes con respecto a la Reglas de Operación 2012, se introduce una mayor dispersión de los objetivos y los alcances se disipan. Si en las Reglas el desarrollo de capacidades es el propósito axial, en torno al cual, giran los demás componentes, en el Manual el énfasis se pone ahora en la generación de ingresos y empleos. Sigue, empero, sin quedar claro el problema que se busca resolver específicamente. Ante la indefinición del problema núcleo se opta por sumar objetivos en una lógica acumulativa, como si al hacerlo se estuviera tratando de acercarse al conjunto de lo que se pretende realizar, cuando, más por el contrario, se termina por ampliar, todavía más, los objetivos del Proyecto.

Los objetivos parecieran responder más a una lógica discursiva que operativa, ya que, justamente en ese 2012, se invierte más en proyectos de producción de alimentos (gallineros y huertos), seguido por los asociados al hogar saludable, y un porcentaje poco significativo a la generación de ingresos.

El Proyecto ha definido distintos propósitos, objetivos generales y específicos en los últimos dos años (Cfr. Manual Metodológico, UTN-FAO, 2012: 10). Esto puede deberse a la necesidad de ajustar el Proyecto a la orientación institucional derivada del cambio de sexenio, al avance en la discusión interna de los distintos actores involucrados en su diseño, al requerimiento derivado de la inclusión del PESA en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (lo cual incluye su adaptación a la medición de indicadores elaborados por el Coneval).

En ningún caso, sin embargo, se ha definido el problema a resolver. No existe un diagnóstico o documento base que sustente la razón del Proyecto. Tampoco está consistentemente claro si el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el Proyecto está correctamente identificado y claramente definido. La matriz de indicadores 2014 es un avance decisivo para precisar el fin y el propósito, no obstante



ello no podemos inferir de manera definitiva si corresponden a la solución del problema al no tenerla desarrollada.

Como veremos en más adelante, la ausencia de un problema público a resolver en el diseño del Proyecto, tiene consecuencias determinantes tanto en los otros componentes del propio diseño, como en la implementación del Proyecto, particularmente para definir el arreglo institucional, la operación y las acciones en el terreno.

1.2.2. El PESA en el entorno institucional de la Secretaría y su relación con el problema a resolver

En este punto es oportuno incorporar algunos de los antecedentes del PESA en México, mismos que nos conducen a comprender la insuficiente claridad en el problema principal. Esta parte del análisis se basa sobre todo en las opiniones de seis de los actores centrales, cinco de ellos pertenecen o han pertenecido a la UTN-FAO y sólo uno es exfuncionario de Sagarpa.

Un problema de origen del PESA es que inicialmente fue diseñado a nivel mundial para países con problemáticas muy agudas de hambruna, es decir, para zonas diferentes a México. A pesar de que recibió el mismo nombre tuvo que adecuarse al contexto nacional, al principio era un programa de desarrollo rural productivo aplicado a las zonas marginadas que actualmente se ha visto desbordado por la magnitud de los recursos con que opera.

Pudo anclarse a las condiciones del país gracias a la presencia de problemas de inseguridad alimentaria, de gente con dificultad para acceder a los alimentos o producirlos, pero la operación y sus acciones fueron necesariamente de otra índole; por un lado, la parte conceptual y metodológica quedó a cargo de la FAO; y por el otro, lo decisional y normativo se volvió responsabilidad de la Sagarpa y lo operativo de los gobiernos estatales.

El programa se originó cuando la FAO le propuso al expresidente Vicente Fox la operación del mismo en nuestro país. Desde 2002, en una primera etapa denominada *Fase Piloto*, se trabajó en seis entidades (Michoacán, Puebla, Yucatán, Aguascalientes, y Guanajuato), a través de una Unidad Técnica Nacional y equipos técnicos estatales que coordinaban a facilitadores (con perfiles técnicos y sociales).

En 2005 inicia la *Fase de expansión* del PESA al ampliarse la cobertura del Proyecto a 16 entidades e introduciendo un cambio en la gestión en el terreno: a partir de este momento la operación se llevó a cabo a través de ADR. El Proyecto en un principio no partió de una estructura operacional propia, lo que significa que no se generaron reglas de operación específicas para la gestión del PESA, sino que usaba



las reglas del Papir (Apoyo a los proyectos de inversión rural) y Prodesca (Desarrollo de capacidades en el medio rural). Esto se debe a que el diseño institucional de la Secretaría no da incentivos para generar una estructura programática cuando se crea una política.

La ventaja de ejercer recursos autorizados a través de programas ya establecidos es que, por un lado, se tiene autoridad sobre ellos sin que esto implique generar responsabilidades administrativas directas por manejarlos y, derivado de lo anterior, se libran de tener que capacitar a los operadores en el manejo del presupuesto. Al parecer esta circunstancia dio origen a distintos grados de posicionamiento de cada una de las instituciones participantes y a la manera en que éstas buscaban controlar el uso de los recursos y la toma de decisiones, en consecuencia, esto originó que se centrarán su interés es aspectos operativos del Proyecto.

A partir de 2007, con la autorización de 561 millones de pesos provenientes del PEF, la Sagarpa se enfocó en resolver el problema operativo que representaba transferir los recursos a las localidades y la FAO se concentró en los temas metodológicos y de capacitación. Más allá del discurso en torno al desarrollo de capacidades, el PESA, a fin de cuentas se convirtió en un programa presupuestal: una vía para transferir activos a las localidades pobres.

El cambio en la escala de operación definió el rumbo que tomaría el PESA. Pasó de ser un proyecto piloto que se centraba en identificar alternativas locales para mejorar la producción de alimentos o de promover el cambio tecnológico participativo con un énfasis en la planeación, para volverse un “programa” de ejercicio presupuestal. ¿Por qué?: “El PESA era una tubería muy delgada para bajar esa cantidad de recursos”; es decir, si seguían con la dinámica de trabajo llevada a cabo en la *Fase Piloto* no se podrían ejercer los recursos de manera ágil como se requería.

Ante el desafío que representaba ejercer los ahora significativos recursos, en la lógica de la Secretaría lo más importante era generar un dispositivo institucional que a un tiempo que hiciera fluir ágilmente los recursos a las tres entidades beneficiarias, cumpliera con la expectativa de invertirlos en las localidades. Para ello era necesario crear un arreglo institucional práctico que permitiera transferir los recursos lo más eficientemente posible a los Fofae, pero estableciendo acuerdos previos: se operaría el Proyecto a través del modelo de ADR y con una metodología que debió adecuarse sobre la marcha para que el trabajo en el terreno con los pobladores locales, más que ninguna otra cosa, se obtuvieran unidades de gestión a las que se les asignaran los fondos, surgió, así la importancia de elaborar proyectos de muy pequeña escala. Un punto relacionado con esto tiene que ver con el tipo y la cantidad de “proyectos” que se deberían financiar, para darle eficiencia institucional al ejercicio. Así, un gallinero, una estufa Lorena o una cisterna, se convirtieron en proyectos.



De esta manera, el Proyecto, abordó en la práctica lo que las evaluaciones de la Alianza para el Campo habían ya detectado, que buena parte de los recursos se quedaban en el camino y no llegaban “hasta abajo”. Introducía, de hecho, modificaciones para ajustar los criterios estándar en la asignación de activos y adecuarlos a pobladores rurales pobres (FAO, 2007:29). El PESA se volvió un mecanismo para cumplir esa meta.

Por ello, PESA ayudó a direccionar los recursos de desarrollo rural que iban destinados a zonas marginadas, logrando reducir los montos asignados a los proyectos: “un proyecto te baja millón y medio o hasta dos millones de pesos, hasta diez, cuando en PESA, millón y medio lo puedes bajar hasta con doscientos, trescientos proyectitos familiares”.

El corolario que se desprende de lo anterior, es que la división por etapas para la implantación del Proyecto en las localidades de cobertura (hogar saludable, producción de alimentos y generación de ingresos), fue una estrategia operativa institucional más que metodológica para la gestión local: “como hacemos para gastarnos el dinero más rápido sin distraer tanto (a) las agencias (...) por eso se inventó hogar saludable para ganar tiempo, que se gasten el dinero (para) que le puedan avanzar en otro tipo de proyectos”.

De manera que, con la llegada de los recursos autorizados en el PEF 2007, se buscó la mejor estrategia para que la operación del PESA fuera eficiente. Los esfuerzos se encaminaron a estandarizar procesos, metodologías y tiempos.

Esta manera de gestionar las políticas y programas institucionales está muy extendida en el sector público. El cumplimiento de reglas, lo reducido de los periodos, la imperiosa necesidad de asignar fondos públicos más allá de evaluar la calidad de las inversiones, termina por imponerse y deja un lado el foco de los problemas públicos que se buscan resolver. La congruencia y eficacia de las acciones gubernativas pasan a un segundo orden de importancia, se prioriza el ejercicio de los recursos por encima de orientar los esfuerzos a resolver problemas significativos para los pobladores rurales. Desde esta óptica:

Se privilegia el horizonte gerencial de corto plazo, los planes operativos anuales (con sus objetivos, metas, acciones, agentes, productos...), el control de gestión basado en la programación/presupuesto anual y/o mediante la universalización de la MBO (gestión por objetivos) en todos los niveles y unidades de la organización, el énfasis excesivo en la maximización económica, la evaluación del desempeño centrada en indicadores de exclusiva o predominante naturaleza económica (Aguilar, 2011: 232).

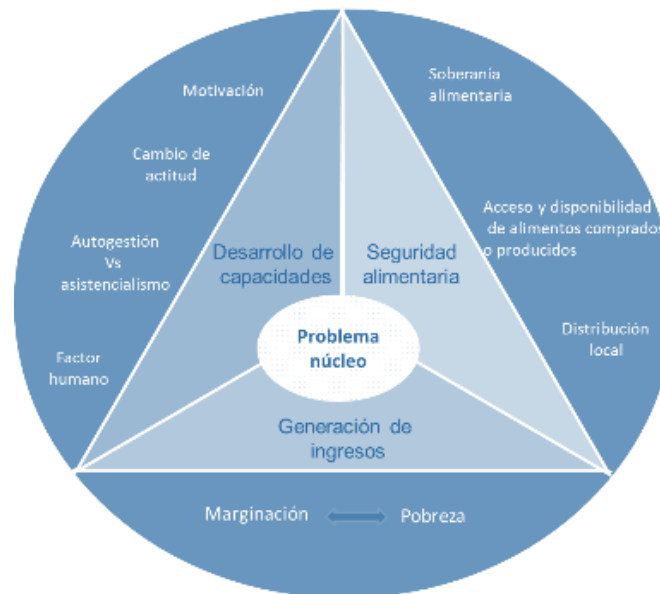


1.2.3. Elementos constitutivos del problema desde la perspectiva de los actores

Durante las entrevistas a actores clave surgieron tres conceptos recurrentes relacionados con el problema núcleo: seguridad alimentaria, desarrollo de capacidades y generación de ingresos en comunidades de alta y muy alta marginación. Éstos se representan en la siguiente gráfica conceptual, además de los aspectos que se señalan como periféricos. En primer lugar, ya que la evaluación estratégica del problema se enmarca en el diseño del PESA, se toman los insumos obtenidos de las entrevistas a profundidad efectuadas a los actores institucionales a nivel central; en segundo lugar, pasamos al análisis del corpus que integra la información de las entrevistas realizadas a los actores estatales tanto de Sagarpa y FAO, como de los ejecutores locales (ADR).

La mayoría de los actores menciona como problema a resolver el desarrollo de capacidades y la generación de capital humano, otros se enfocan en la población que recibe los beneficios por encontrarse en condiciones de alta y muy alta marginación, y en general casi todos omiten la parte relacionada con las condiciones de pobreza.

Figura 2. Elementos que componen la definición del problema núcleo del PESA según los diferentes actores



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas a profundidad.

1.2.3.1. Seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria fue construido y adaptado en el tiempo por una agencia multilateral con el propósito de colocar en la agenda global el problema del hambre en las distintas regiones del planeta. Su definición le otorga un



rango técnico, pero también funcional para el abordaje del problema en los países pobres. Por estas razones es una categoría normativa orientada a definir lo que se debe hacer:

La definición es un buen punto de partida para iniciar la construcción del problema núcleo pero no puede sustituir al análisis causal de lo que específicamente se busca abordar en la política pública en un entorno determinado como es nuestro país. Es un marco de referencia por la amplitud de su significación, pero genera problemas usarlo como trasunto de una problemática concreta.

La seguridad alimentaria es incluida prácticamente por todos los actores entrevistados como pieza medular del problema que atiende el PESA, no obstante, vale la pena analizar cómo ha sido descrita por algunos autores y establecer así la correlación con los datos obtenidos en el trabajo de investigación sobre terreno.

Miriam del Carmen González Catalán en su trabajo *Desnutrición y seguridad alimentaria en el estado de Guerrero*, expone a manera de marco referencial que:

En décadas recientes, el crecimiento demográfico y económico ha puesto en duda los límites de la sustentabilidad económica, social y ecológica. A pesar de los avances que han modernizado las condiciones de producción y distribución de la comida, el hambre y la malnutrición siguen amenazando la salud y bienestar humano de millones de personas alrededor del mundo. (González, 2009: 4)

Esta autora señala que el hambre y la malnutrición son problemas que se padecen a escala global afectando también a los países industrializados. Ubica como elementos importantes de este fenómeno una producción insuficiente de alimentos articulada a las tendencias del crecimiento de la población, los cambios en la estructura de la dieta, así como las presiones que esto provoca sobre las tierras de cultivo y las capacidades internas para producir alimentos. Enseguida incluimos la definición del concepto proporcionado por la FAO:

(...) que hay seguridad alimentaria, cuando existe alimento disponible todo el tiempo; que todas las personas tienen los medios para acceder a éste; que es nutricionalmente adecuado en términos de cantidad, calidad y variedad; y es aceptado por la propia cultura. Sólo cuando estas condiciones están presentes puede considerarse que una población tiene seguridad alimentaria. En otras palabras, existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 1996).

En resumen debe existir disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y suficiencia-estabilidad. La definición de la FAO describe las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria de la manera siguiente:



- *Disponibilidad de alimentos:* La existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria).
- *Acceso a los alimentos:* Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos: tierra, agua, insumos, tecnología, conocimiento).
- *Utilización:* Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas, a la diversidad, a la cultura y las preferencias alimentarias. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria. También hay que tener en cuenta aspectos como la inocuidad de los alimentos, la dignidad de la persona, las condiciones higiénicas de los hogares y la distribución con equidad dentro del hogar.
- *Estabilidad:* Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ej., una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria. (FAO, 2010: 19-25).

De todas estas dimensiones de la categoría ¿cuál específicamente se busca resolver o contribuir a su solución? El Proyecto aborda el acceso a través de la producción de alimentos, quizá, parcialmente, con las iniciativas de huertos o gallineros ya lo analizaremos con más detalle en los siguientes apartados; o la utilización, a través de la capacitación en la mejora alimenticia (que se empezó a trabajar de manera generalizada hasta 2013).

Un primer problema que se destaca es la *escala* en la que están construidas las definiciones, ya que se habla desde la perspectiva de un país, no específicamente de regiones sub-nacionales menos aún de meso regiones, por no hablar ya de microrregiones. Esto implica que se requiere del concurso de múltiples políticas o instrumentos de gestión coordinados para su resolución de alcance nacional y no sólo



de una iniciativa bien intencionada, pero aislada en el entorno institucional donde se instrumenta.

Un segundo elemento es la *delimitación*, acceso a los alimentos, por ejemplo, refiere al acceso de las personas a los “recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva”. ¿Explícitamente qué se haría en ese terreno? ¿Se producirían alimentos? ¿Cuáles? ¿Por qué no mejorar la disponibilidad de maíz para los hogares, la mayoría de ellas con un déficit importante?

Al utilizar una categoría creada para dotar de un marco referencial a políticas públicas alimentarias como foco problemático, se termina por generalizar, atribuyendo a todo el conjunto algo que sólo es propio de una parte; justamente lo contrario de lo que se requiere para delimitar un problema. La política para que sea efectiva debe contar con un diseño consistente que delimite el problema público, por que el riesgo es, ciertamente, desarrollar estrategias genéricas como correlatos a problemas indefinidos, vagos e indeterminados.

Ahora bien, para el tema que nos ocupa, los actores entrevistados plantean la seguridad alimentaria como un déficit en la producción o situación de carencia, diferente a la situación de hambruna que padecen los países africanos donde se implementó originalmente el PESA. Es posible identificar un punto de análisis interesante ya que en México el hambre puede ser localizada en coincidencia con la pobreza y no precisamente en torno a la marginación; es decir, hay un error de focalización del principal problema a atender si consideramos las dimensiones del concepto de marginación que ha diseñado el Conapo el cual considera para su medición el estado de la vivienda, educación, ingresos por trabajo y distribución de la población.

Por otra parte, la seguridad alimentaria tiene un fuerte anclaje en las condiciones estructurales del modelo económico que impera en el país, éste se distingue por las profundas desigualdades que genera entre la población, ya que se pueden identificar amplios sectores donde no existe seguridad alimentaria, y que no necesariamente se inscriben dentro del ámbito rural.

1.2.3.2. Desarrollo de capacidades

Otros actores agregan que la seguridad alimentaria debe abordarse, como ya se había mencionado, según los niveles de desarrollo humano dentro de su escala territorial y en el contexto de su desarrollo económico. Es decir, incorporan el factor humano para alcanzar la seguridad alimentaria. Un entrevistado clave refuerza esta idea y cuando se cuestiona para qué sirve el PESA menciona que principalmente es para cambiar la actitud de las personas y este cambio representa la base para llegar a



una seguridad alimentaria. El tema es que la seguridad alimentaria es un tema mucho más amplio que involucra diferentes sectores y niveles de gobierno.

El problema del cambio de actitud es que en algún extremo se transforma en una visión que escapa al orden de lo técnico; un actor responsable del Proyecto no aseguraba que: "(...) antes que lleguen las inversiones, (...) un tema de promoción y para nosotros promoción se refiere a búsqueda de motivación, es el *querer* la metodología, maneja tres estrategias de desarrollo humano, y el engranaje principal del método es el *querer*, es la motivación, porque ponemos en el centro el problema de la falta de motivación. Por eso muchos proyectos se nos caen en el medio rural. Ponemos el *querer*, luego viene el *saber* y al final el *poder*."

Puede afirmarse que los diferentes actores estatales y facilitadores involucrados tienen una opinión diferenciada acerca de cuál es el problema principal que atiende el PESA, en general se sitúa en su campo de acción laboral, notamos que cada quien tiene una percepción propia y acentúa la parte de la definición con la cual está más familiarizado, pero eso no significa que, además de la apropiación discursiva que se ha adquirido a través de un ejercicio mnemotécnico y de repetición, exista claridad y delimitación sobre cuál es el objetivo principal.

Por otra parte, del registro obtenido entre los principales actores resalta que no hay coincidencia respecto en cómo atender dicho problema, es decir, los elementos se exponen, combinan y priorizan sólo que en ninguno de los casos se explica cuál o cuáles son los caminos a seguir, ni cómo se traduce en la realidad concreta un discurso que por momentos deriva en lo axiomático. El PESA forma parte de un contexto institucional donde:

El 84% (142 de los 169) de los programas sociales del gobierno federal, que representan el 39.7% del total del presupuesto asignado en 2013 a este tipo de programas, están bajo una de dos condiciones: a. No se puede estimar su desempeño debido a su opacidad, o bien, b. No tienen posibilidad alguna de resolver el problema público que abordan debido a la dispersión programática y presupuestal que presentan. (Gesoc, 2013: 34).

En términos precisos, se encontró en la información recabada de carácter cualitativo, que las opiniones expresadas por los técnicos o agentes que dan soporte técnico carecen de una visión crítica y básicamente reproducen los contenidos de los manuales de capacitación. A lo largo de las entrevistas se constató una visión crítica únicamente respecto a la naturaleza de los proyectos, o bien, sobre el desfase temporal con que se ejercen los recursos económicos, pero no se cuestionó el objetivo central.



El hecho de no emerger una visión profunda y apropiada conscientemente sobre el problema núcleo, incide de manera directa en la puesta en marcha y los resultados que se consiguen mediante las acciones del PESA. En primera instancia, parece que entre los actores que se encargan de ejecutar las acciones con los “beneficiarios” el discurso llega bastante diluido y se asimila como una mera formalidad, pues en realidad su principal preocupación se centra en ejercer los recursos dentro de los tiempos establecidos y cumplir con los requisitos encomendados por sus contratantes. Lo adjetivo deviene en lo central, las rutinas terminan adquiriendo preeminencia sobre los propósitos y los actores se concentran en la puesta en marcha de los procedimientos o el cumplimiento de lo reglamentario.

La preocupación por conseguir el cumplimiento de las metas institucionales (ejercicio del presupuesto) se vuelve el factor dominante que obliga a distanciarse de la propuesta original del problema central, esto es, el medio se vuelve la finalidad. Este no es un problema menor ya que la ejecución de las acciones es la parte que consume mayor tiempo y esfuerzo de los facilitadores.

En consecuencia, hasta el 2012, las ADR fueron buscando avanzar en las distintas etapas, como si éste fuera su principal alcance, limitando la valoración positiva a los resultados productivos. Adicionalmente, existe la pretensión de lograr estas ‘metas’ en un lapso de tiempo preestablecido, sin tener en consideración que, tanto los tiempos de los pobladores, como la lógica comunitaria siguen su ritmo, donde las técnicas y recursos se apropian de acuerdo a la necesidad de resolver situaciones locales o individuales, normalmente éstas no coinciden con los calendarios institucionales. Este hecho lleva a discutir que, si bien toda política debe tener rasgos universales en cuanto a sus planteamientos de arranque, también debe tener en cuenta que no todos los contextos donde se ejecutará son necesariamente homogéneos. El énfasis en este tema tiene relación con la gran heterogeneidad cultural y económica del país: “O sea, el hecho de que tú estandarices todos estos procesos, te permite controlarlos, es tener un poco más de control (...) de la situación, no fue malo al principio, fue bueno, lo malo fue que empezamos en Hogar y nos quedamos mucho tiempo en Hogar, o sea no es donde inicias, sino donde te quedas”.

Llama la atención que para algunos actores de los gobiernos estatales, el problema principal que atiende PESA es promover al desarrollo de capacidades, considerando que eso le da un rasgo distintivo del resto de programas institucionales. Otro de los problemas para el desarrollo de las capacidades cuando es interpretado sólo como un cambio de actitud es la cobertura del programa, ya que los beneficios no llegan al total de los habitantes de las comunidades atendidas, es decir, ¿hasta qué punto podría trascender un logro tan parcial?

Hasta llegar a puntos de adoptar una visión menos tangible de tipo psicologista al expresar que la gente lograría cambiar sus condiciones adoptando una actitud



positiva. Estas argumentaciones pueden llegar más lejos cuando se afirma por parte de un actor clave que: “la gente está deprimida, hay una actitud de poco cambio, la gente ha visto que la vida en el medio rural no tiene alternativa, sin embargo, no tienen otra opción, están allí, todo este ambiente de falta de motivación, siento que es lo que el PESA está haciendo (...) la promoción y está centrando su estrategia en el tema social humano. El PESA ahorita es de los pocos programas que tienen una estrategia de promoción humana y social”. Lo que expresa esta visión es una mirada paternalista a los problemas de los pobladores rurales, pero más allá de ello, es simplificadora, por que le otorga una centralidad psicológica a problemas de carácter estructural e histórico; y fenoménica, por que retoma el síntoma, los efectos pero no los articula a las causas que lo generan.

Funcionarios de la Sagarpa en algunos de los estados también coinciden en que el problema más importante que buscan atender es el cambio de actitud de las personas, es decir, transitar de una actitud peticionaria a una actitud de autogestión. Más que la no correspondencia entre el diseño y la implementación, opinan que el problema más grave en la delimitación del PESA, es el eje político. Refiriéndose, más allá del problema núcleo, a las condiciones del entorno y a la participación de los gobiernos estatales que quieren impulsar el reparto de pequeñas cosas y no un proyecto integral. Esto quiere decir, que en el terreno operativo entra en juego otro actor: el gobierno estatal, éste es, a decir de los funcionarios de la Secretaría, quien capitaliza a su favor los beneficios implícitos que lleva consigo la derrama presupuestal del programa.

La UTN-FAO, en el ámbito estatal, con frecuencia incorpora dos elementos al problema núcleo: el incremento de la producción de alimentos y la reactivación de los mercados locales como mecanismos para disminuir los efectos de la pobreza. No obstante, este último aspecto apareció con menos abundancia y algo contradictorio. Llama entonces la atención que el personal de la FAO enfoca el problema central del PESA no sólo en la seguridad alimentaria, sino en los problemas de desnutrición o mal nutrición que es el término actualmente utilizado, como parte de un plan para combatir la pobreza. Esto es, ven una posibilidad para acabar con un problema que comprende muchas otras dimensiones e implicaciones a partir de una actividad participativa de la población. Al mismo tiempo ponen énfasis en la importancia de hacer buen uso de los alimentos que garanticen la sustentabilidad de la producción a lo largo del tiempo.

1.2.3.3. Generación de ingresos

La generación de ingresos se menciona reiteradamente como un propósito y un curso de acción, pero no compete en frecuencia con las dos categorías anteriores. Esta noción es más reciente en el discurso de los actores y al parecer está vinculada a las adecuaciones que se han venido realizando los últimos años. No obstante, lejos de inscribirla en una perspectiva territorial, considerando sus múltiples dimensiones



(ambiental, económico, social) y funciones (agrícola, pecuaria, agroindustrial, actividades generadoras de empleo o valor agregado –turismo, servicios ambientales, artesanías-), se sigue asumiendo con una visión sectorial, es decir, la generación de ingresos mediante actividades específicamente agropecuarias. Un agravante adicional que se reconoce implícitamente, es la reducida viabilidad de desarrollar proyectos generadores de ingresos en las condiciones productivas promedio de la población objetivo del Proyecto.

Habría que precisar el alcance de lo que significa generar ingresos. Quienes lo plantean, las más veces se refieren a fortalecer por la vía de la asistencia técnica una actividad agropecuaria de baja rentabilidad donde es posible obtener algunos excedentes que en circunstancias de escasez persistente se consideran significativos. No parece considerarse que el déficit en el empleo rural se debe, en buena medida, a la crisis de los sistemas agroalimentarios y, que por lo tanto, han dejado de ofertar empleo agrícola. Desde esta perspectiva generar ingresos parece implicar entonces aumentar volumen y mejorar la productividad dentro de un margen estrecho de rentabilidad; dejando de lado el favorecer actividades de carácter múltiple o la integración de áreas rurales con urbanas para aprovechar la posibilidad de acceder a mercados de empleo, financieros o de productos.

1.2.4. La focalización en población de alta y muy alta marginación

Si bien El PESA va dirigido hacia la población que se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación, cabe señalar que, a nivel de propuesta, sus acciones no están enfocadas de manera explícita a la transformación de este fenómeno social. Aquí vale la pena cuestionar porque se focaliza la marginación y no la pobreza, dicho de otra manera, cuál de estos conceptos podría resultar más adecuado para un rediseño del problema. Valdría destacar que de las cuatro dimensiones que Conapo atribuye al concepto de marginación (educación, distribución de la población, ingresos por trabajo y vivienda), el PESA sólo contribuye tangencialmente en los dos últimos (véase figura 3). El Conapo define:

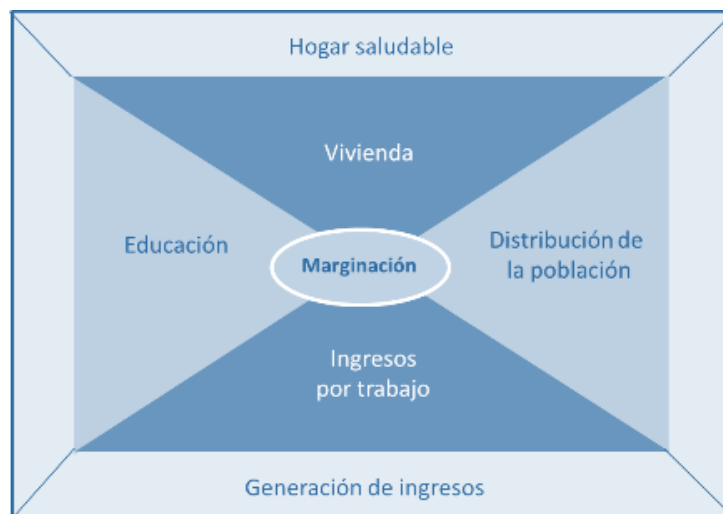
La marginación como fenómeno estructural que expresa la dificultad para propagar el progreso en el conjunto de la estructura productiva, pues excluye a ciertos grupos sociales del goce de beneficios que otorga el proceso de desarrollo. La precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que, a menudo, escapan al control personal, familiar y comunitario, cuya reversión requiere del concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales. (Conapo: 2012, 9)

Un actor clave en la implementación del PESA afirma que sí se pretende resolver una situación de alta y muy alta marginación en el campo rural, pero advierte que es sólo para la población que tiene vocación y posibilidades productivas, que el Proyecto no está diseñado para toda la población. Este argumento es contradictorio



pues quienes poseen condiciones para la producción de alimentos no se encuentran en las condiciones más vulnerables. De acuerdo con la encuesta de Línea Base, una cuarta parte de los beneficiarios (24.8%) no posee tierra, 92.5% poseen tierra agrícola de temporal, 56.9% destinan menos de una hectárea a la producción de maíz y 56.3% destinan hasta media hectárea para el cultivo de frijol.

Figura 3. Dimensiones del concepto de marginación y su relación con los propósitos del PESA



Fuente: Elaboración propia basada en la definición de marginación del Conapo, 2012.

Por otro lado, debe cuestionarse si la atomización con que se distribuyen los recursos de los diferentes componentes del PESA logra los alcances con la eficacia esperada o, por el contrario, impide obtener logros previstos al diluirse las acciones al grado de parecer un programa asistencial que busca contar con una cobertura amplia, pero sin darle a quienes padecen las condiciones más precarias.

Respecto a la pertinencia de los componentes, habría que insistir que si el problema principal no está definido correctamente es improbable que los componentes sean los adecuados, aun así los entrevistados consideran que sí lo son y sus cuestionamientos giran en torno de los tiempos, la aplicación de recursos y el arreglo institucional. Dicho de otra manera, preocupa más cómo establecer una jerarquía conveniente entre las instituciones que participan que redefinir el quehacer del programa.



2. Evaluación del diseño del Proyecto en función del marco institucional aplicable

2.1. Contribución del Programa a los objetivos estratégicos de la Sagarpa y a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Política Sectorial de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) consideran a la seguridad alimentaria como una prioridad de interés nacional e institucional. Por ello, el objetivo de esta sección es analizar la alineación de las prioridades -específicamente la seguridad alimentaria-, en la normativa actual, analizar si los diferentes programas de la Secretaría responden a estas necesidades y específicamente si el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) se alinea a dichos objetivos y de qué manera lo hace.

- a) La seguridad alimentaria y el desarrollo rural sustentable en el PND y en el plan sectorial de la Sagarpa

El Plan Nacional de Desarrollo establece como uno de sus objetivos construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país, mediante la estrategia de impulsar la productividad en el sector agroalimentario a través de la inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico, mediante líneas de acción como la orientación de la investigación y desarrollo tecnológico hacia la generación de innovaciones, que aplicadas al sector agroalimentario permitan elevar la productividad y competitividad, el impulsar la capitalización de las unidades productivas, la modernización de la infraestructura y el equipamiento agroindustrial y pesquero, promover una política comercial con enfoque de agronegocios y la planeación del balance de demanda y oferta, para garantizar un abasto oportuno, a precios competitivos, coadyuvando a la seguridad alimentaria, apoyar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agropecuarios y pesqueros de las zonas rurales más pobres, generando alternativas para que se incorporen a la economía de manera más productiva.

También busca, con una de sus estrategias, asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa. Para ello, pretende combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza; así mismo, incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales, con objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos. Se busca también, fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su



calidad de vida e incrementar su capacidad productiva, a través de capacitación a la población para fomentar el autocuidado de la salud, priorizando la educación alimentaria nutricional y la prevención de enfermedades, contribuir al mejor desempeño escolar mediante de la nutrición y buen estado de salud de niños y jóvenes.

Respecto al tema de la perspectiva de género se pretende fomentar la generación de fuentes de ingreso sostenibles, poniendo énfasis en la participación de la mujer en la producción en comunidades con altos niveles de marginación. Tiene establecida una estrategia más, ésta para implementar un manejo sustentable del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a ese recurso mediante una línea de acción que permita asegurar agua suficiente y de calidad adecuada para garantizar el consumo humano y la seguridad alimentaria. (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018).

Por su parte, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (Sagarpa) en alineación al PND plantea, como uno de sus objetivos, contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural mediante dos vías: por un lado al generar suficientes alimentos de calidad a precios accesibles, y por el otro como una fuente de ingreso a través de actividades productivas rentables que generan sinergias en otras actividades. Para ello plantea la estrategia de coadyuvar a la alimentación y nutrición de la población mexicana, particularmente aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa siguiendo las siguientes líneas de acción:

- Incentivar la productividad de las unidades de producción familiar en localidades rurales marginadas, a través del Componente PESA.
- Contribuir a garantizar la seguridad alimentaria en áreas marginadas mediante el Componente Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio.
- Apoyar la producción agropecuaria y acuícola de traspatio que mejore la alimentación y la economía familiar.
- Combatir la carencia alimentaria mediante programas concurrentes, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza.
- Incorporar componentes productivos a los programas sociales, para mejorar el ingreso, empleo y acceso a los alimentos básicos indispensables.
- Invertir en obras de conservación y uso sustentable del suelo y agua en zonas rurales marginadas para producir alimentos.
- Potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, para proyectos de infraestructura productiva.



- Desarrollar las capacidades técnicas, productivas y organizacionales de las y los pequeños productores en localidades rurales marginadas.
- Promover el desarrollo de pueblos y comunidades indígenas, mediante acciones de capacitación, proyectos productivos y comercialización de sus productos.
- Fomentar acciones de empleo y fortalecer los programas de transferencia para proteger el poder adquisitivo y el ingreso.

En este contexto y como lineamiento transversal la Secretaría impulsará su participación en las zonas de alta y muy alta marginación, destacando los programas Proagro Productivo, Procafé, incentivos para productores de maíz y frijol (Pimaf), Progan Productivo, Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), Programa de Conservación y Uso Sustentable de Agua y Suelo (Coussa) y el Programa de Zonas Áridas, Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio y Desarrollo Integral de cadenas de Valor, especial atención tendrán en estos programas los municipios bajo la cobertura de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. (Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018).

Finalmente, está la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), estrategia federal que inició en 2013 y que a la letra del Decreto por el que se instituye este proyecto (Presidencia de la República Mexicana, 2013), se establece que una primer etapa de esta estrategia se implementará en cuatrocientos municipios seleccionados con base en la incidencia de pobreza extrema, así como en el número de personas en esta condición y personas con carencia de acceso a la alimentación. Sin embargo, los municipios atendidos pueden incrementarse a criterio de la Comisión Intersecretarial del programa¹, la cual determinó, por ejemplo, la atención de otros 44 municipios del estado de Michoacán como parte del quinto eje del "Plan Michoacán", llegando a un total de 444 municipios².

De acuerdo con los documentos difundidos por la Cruzada, para establecer su población potencial se retomó la metodología de Coneval para la medición

¹ Constituido por la Secretaría de Desarrollo Social, quien la presidirá; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Turismo; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Instituto Nacional de las Mujeres, y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

² 25 de febrero de 2014, Versión estenográfica del anuncio presidencial en línea: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/encuentro-con-comunidades-purepechas-que-tuvo-lugar-en-este-municipio/>, [consulta 26 de febrero de 2014]



multidimensional de la pobreza en las dimensiones principales de: pobreza extrema y la carencia de acceso a la alimentación, en este tenor, caracteriza a su población objetivo como aquella en pobreza extrema alimentaria.

En 2014 el PESA se establece como un componente del Programa Integral de Desarrollo Rural y abona a su objetivo que es “contribuir a reducir la inseguridad alimentaria prioritariamente de la población en pobreza extrema de zonas rurales marginadas y periurbanas y al objetivo específico que es incrementar la producción de alimentos” (Sagarpa, 2014). Como se observa, el objetivo del Programa Integral de Desarrollo Rural es coincidente con el de la Cruzada y éste a su vez con el del Programa Sectorial y el PND 2013-2018.

2.2. Complementariedades y coincidencias con otros programas, y la Cruzada Nacional contra el Hambre

El PESA encuentra sustento dentro de los Proyectos Estratégicos de la Sagarpa definidos en las RO 2012 o 2013, pero también es concurrente con otros programas de la Secretaría, de los cuales los más importantes son Promaf y Procampo.

El Promaf complementa al PESA porque dentro de su población objetivo apoya productores de maíz y frijol de autoconsumo ubicados en localidades de alta y muy alta marginación. Por su parte Procampo otorga un apoyo por hectárea a los productores, sea persona física o moral, propietaria, titular o en posesión derivada de un predio que se encuentre en legal explotación.

También existe complementariedad del PESA con programas de otras secretarías. (Tabla 1). En el caso de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), existe complementariedad con dos programas. El primero es el Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), con el cual existe complementariedad porque apoya mujeres indígenas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación. El otro es el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi), que apoya proyectos productivos de productores indígenas. En ambos casos la CDI focaliza en grupos indígenas y muchas de las regiones de atención del PESA cumplen con esta característica.

En el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), existe complementariedad con PESA a través de dos programas, Opciones Productivas y Oportunidades. El primero apoya proyectos productivos de grupos sociales u organizaciones de productores cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de bienestar, tiene cobertura en las localidades de alta y muy alta marginación con una población hasta de 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, criterio que permite la coincidencia con las regiones PESA. Con respecto a Oportunidades, hay complementariedad sobre todo en el tema de la



alimentación pues las beneficiarias de Oportunidades reciben capacitación para mejorar la alimentación de la familia.

Tabla 1. Programas y componentes que complementan el PESA

Institución	Programa/componente	Objetivo
Sagarpa	Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (Promaf)	Contribuir al logro de la seguridad alimentaria nacional y fortalecer la competitividad de los productores de maíz y frijol por medio del otorgamiento de apoyos en servicios de asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica, desarrollo organizativo y mecanización de las unidades productivas, así como la inducción hacia una agricultura sustentable y el uso del crédito para capitalizarse y mejorar su rentabilidad.
	Procampo Productivo	Apoyar el ingreso de los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros a través de apoyos directos; así como apoyos complementarios para la modernización de maquinaria y equipo y adquisición de insumos energéticos.
CDI	Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	Contribuir a mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, impulsando y fortaleciendo su organización así como su participación en la toma de decisiones, a través del desarrollo de un proyecto productivo.
	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi)	Contribuir a la sostenibilidad de las actividades productivas, mediante el apoyo económico a los proyectos productivos de productores indígenas organizados en grupos de trabajo u organizaciones legalmente constituidas.
Sedesol	Opciones Productivas	Promover la generación de proyectos productivos sostenibles de personas en lo individual o integradas en grupos sociales u organizaciones de productores y productoras, cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de bienestar, mediante el desarrollo de capacidades técnicas y productivas.
	Oportunidades	Contribuir a la ruptura del ciclo inter-generacional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias.
Sedatu	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag)	Contribuir a la generación de empleo e ingreso de mujeres con 18 años o más, que habitan en Núcleos Agrarios, mediante la implementación de proyectos productivos.
	Fondo para el Apoyo de Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Contribuir a la generación de empleo e ingreso de mujeres y hombres con 18 años o más, que habitan en Núcleos Agrarios, mediante la implementación de proyectos productivos.

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación, 2013.

Por último está la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), que complementa al PESA a través de dos de sus programas, el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag) y el Fondo para el Apoyo de Proyectos Productivos en



Núcleos Agrarios (FAPPA), ambos buscan contribuir a la generación de empleo a través de la implementación de proyectos productivos, no tienen una cobertura definida pero se considera que pueden coincidir con algunas regiones PESA³.

Los proyectos PESA que hasta 2012 se denominaban de etapa I Hogar saludable, en dónde se apoyaba a las familias principalmente con estufas ahorradoras de leña y letrinas, se duplicaban con apoyos otorgados por programas de Sedesol, Conafor e incluso de la CDI. Esto se considera relevante y es quizás la razón por la que a partir de 2013 se eliminó del PESA este tipo de apoyos.

Aunque también se podría percibir duplicidad con algunos de los programas mencionados anteriormente, sobre todo los que apoyan proyectos productivos, en realidad es una fortaleza del PESA que las ADR deberían aprovechar para que participen de manera complementaria en los proyectos de ingresos a desarrollar.

Por último, está el tema de la Cruzada Nacional contra el Hambre, estrategia que incluye las acciones de 70 programas del gobierno federal, entre ellos el Programa Integral de Desarrollo Rural y por consiguiente el PESA, en este sentido, no existe duplicidad con la CNCH, el PESA contribuye a los objetivos de la Cruzada.

Una parte de la cobertura del PESA está incluida en la cobertura de la CNCH, por lo que territorialmente hay coincidencia. Lo importante en este caso es evitar la duplicidad de apoyos de los diferentes programas en los mismos municipios y localidades. Durante el trabajo de campo de la evaluación se visitaron localidades de Oaxaca donde se está implementando la Cruzada y se observó que a través de un rápido *check list* los promotores identifican a los pobladores que requieren un tinaco para almacenar agua y lo entregan de manera inmediata. Asimismo, en Veracruz se entrevistó a un beneficiario que había recibido un silo metálico por parte del PESA y acababa de recibir otro silo pero de la Cruzada.

Si bien con dos ejemplos no se puede generalizar, es importante cuidar lo de la duplicidad de apoyos porque de acuerdo con lo comentado por los miembros de algunas ADR, se genera fácilmente la percepción de que para obtener un apoyo en el PESA se requiere “mucho trabajo”, entendiéndose por ello, la presencia en las reuniones y talleres, mientras que los promotores de la Cruzada mediante un instrumento muy sencillo definen la entrega de apoyos.

³ Es importante mencionar que estos Programas se transfirieron a la Sagarpa en 2014.



3. Cobertura, definición y cuantificación de la población potencial y objetivo

La población potencial es el conjunto de personas que presentan el problema central que se busca atender. La población objetivo, por su parte, está constituida por el segmento de la población potencial con la que directamente va a trabajar el programa. De acuerdo con el Coneval un programa debe tener caracterizado y cuantificado ambas poblaciones.

Las RO 2012 establecían que la población objetivo del PESA son “personas físicas, grupos de trabajo para un propósito común o personas morales, que se ubiquen en localidades rurales de alta y muy alta marginación de las Entidades Federativas con mayor grado de marginación y pobreza del país conforme a la clasificación del Conapo, que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y agroindustriales”. (Sagarpa, 2012).

El análisis pormenorizado de la cobertura y población potencial del PESA requiere identificar en primera instancia, cuántos son y dónde están las personas con el problema central (como se mencionó anteriormente, el PESA debe definir claramente su problema núcleo); y en un segundo momento, reducir ese universo al número y ubicación de las personas susceptibles de ser elegidas como beneficiarias de acuerdo con los criterios decididos por el Proyecto para ello. Las recomendaciones que se hacen en este apartado parten de cuestionar la factibilidad de continuar con la definición de la población objetivo tal y como está actualmente.

3.1. Indicadores de contexto: población con carencia por acceso a la alimentación

A mediados de 2013 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) presentó los resultados del Estudio para la medición de la pobreza 2012, donde se reporta que para ese año 45.5% de la población mexicana vivía en condiciones de pobreza, es decir, 53.349 millones de personas reportaron dos de los criterios metodológicos para medición de la pobreza: ingreso menor a la línea de bienestar y al menos una carencia social.

Por carencia social Coneval considera ocho factores de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social:

1. Ingreso corriente per cápita.
2. Rezago educativo promedio en el hogar.
3. Acceso a los servicios de salud.
4. Acceso a la seguridad social.
5. Calidad y espacios de la vivienda.



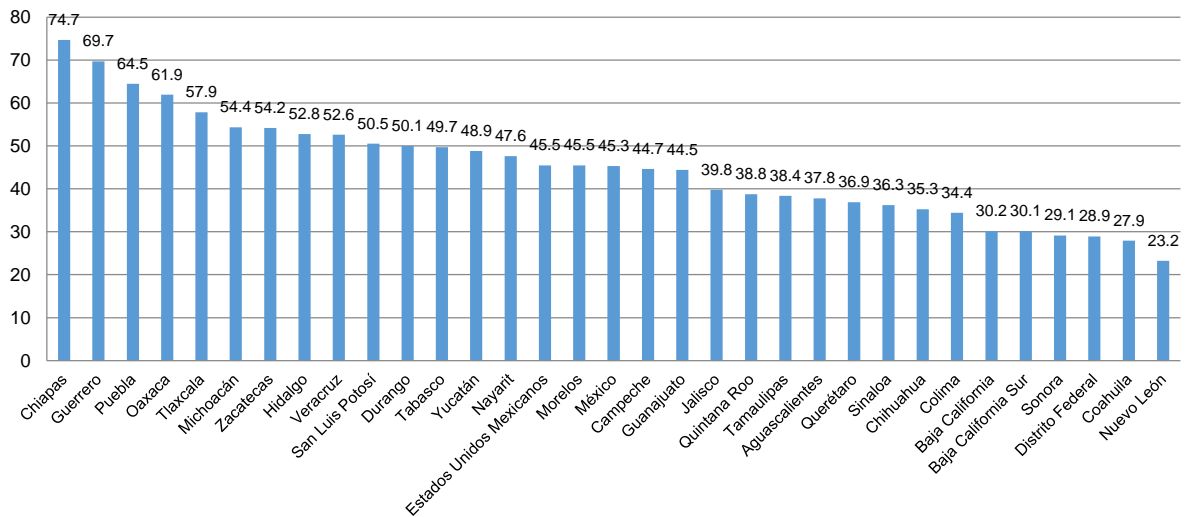
- 6. Acceso a servicios básicos en la vivienda.
- 7. Acceso a la alimentación.
- 8. Grado de cohesión social.

Las cuatro principales carencias entre la población en condiciones de pobreza son:

- a. Carencia por acceso a la seguridad social, presente en el 71.8% de la población.
- b. Ingresos inferiores a la línea de bienestar, 60.6%.
- c. Carencia por acceso a la alimentación, 27.4%
- d. Carencia por acceso a los servicios de salud, 25.3%.

Los cuatro estados con mayores porcentajes de pobreza de acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza 2012 son (en orden descendente): Chiapas con 3,782.3 miles de personas que equivalen a 74.7 % de su población, Guerrero con 2,442.9 miles de personas representan 69.7% de su población, Puebla con 3,878.1 miles de personas que ascienden a 64.5% de sus habitantes y Oaxaca con 2,434.6 miles de personas que representa el 61.9% de su población (ver Gráfica 1)

Gráfica 1. Población en pobreza por estado, 2012 (%)



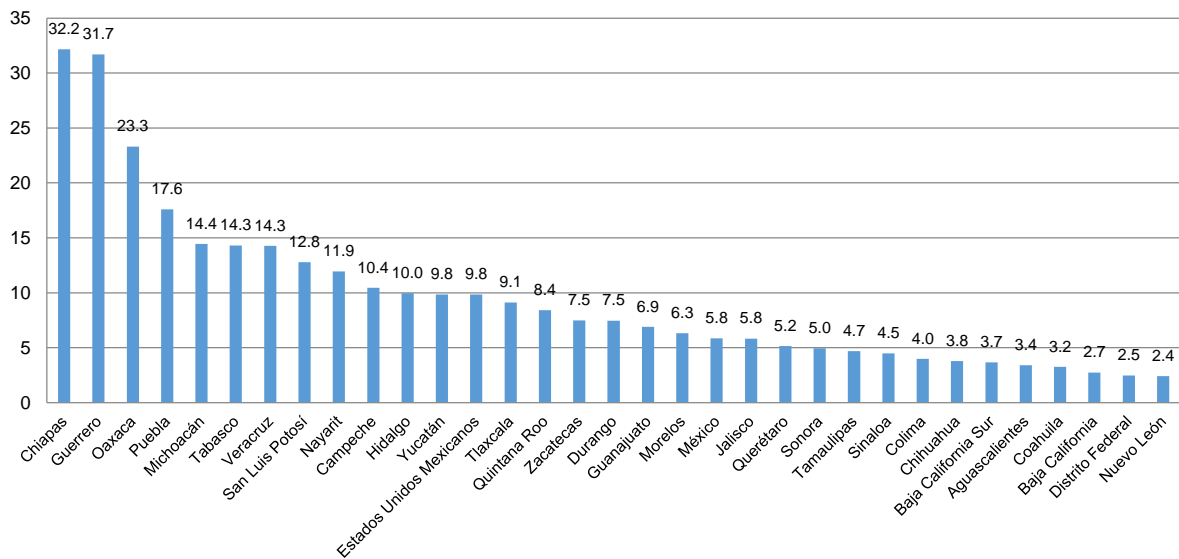
Fuente: Elaboración propia con base en: estimaciones del Coneval, Medición de la Pobreza, 2012, a partir del MCS-ENIGH 2010 y 2012.

En el mismo reporte se indica que 11.5 millones de esta población se encuentran en condiciones de extrema pobreza (Coneval, 2013), esta población está caracterizada como aquella que tiene un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar mínima y además tiene tres o más carencias sociales. En México el 9.8% de la población se encuentra en condiciones de extrema pobreza, la cual presenta un promedio de 3,7 carencias sociales.



Otra de las características de la población en pobreza extrema es su alto índice de vulnerabilidad ya que viven no sólo por debajo de la línea de bienestar económico⁴, considerada por (Coneval, 2013: 20) en 2,329 pesos para la zona urbana y de 1,490 pesos para la zona rural, sino que subsisten incluso por debajo de la línea de bienestar mínimo de 1,125 pesos para el área urbana y 800 pesos para el área rural. Los mayores porcentajes de población en pobreza extrema se sitúan en los cuatro estados mencionados anteriormente: Chiapas 32.2%, Guerrero 31.7%, Oaxaca 23.3% y Puebla 17.6 por ciento.

Gráfica 2. Población en pobreza extrema por estado, 2012 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del Coneval, Medición de la Pobreza, 2012, con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

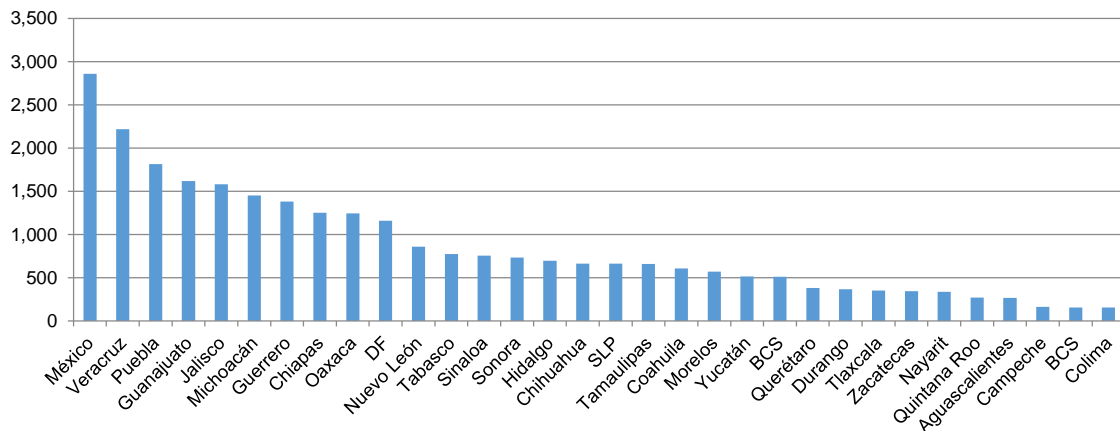
Para el PESA es particularmente relevante la carencia por acceso a la alimentación⁵, el Coneval ha identificado la población y con carencia por acceso a la alimentación, a nivel nacional 8.9 millones de personas se encuentran en esta situación, lo que equivale a poco más de 2.2 millones de familias. En la Gráfica 3 se presentan los valores por entidad.

⁴ También denominado como umbral de indicador de ingreso, en donde se calcula el valor de la canasta alimentaria y no alimentaria por persona mensualmente.

⁵ La Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) considera cuatro niveles: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, moderada y severa. La carencia por acceso a la alimentación se compone de la inseguridad alimentaria moderada y severa.



Gráfica 3. Población con carencia por acceso a la alimentación



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL, Medición de la Pobreza, 2012, con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012 y datos de INEGI 2010.

Estos datos incluyen población urbana y rural, sin embargo permite observar que las cinco entidades con mayor población con carencia por acceso a la alimentación son: México, Veracruz, Puebla, Guanajuato y Jalisco.

3.2. Cuantificación de la población potencial, objetivo y cobertura

Por la forma en que estaba definida la población objetivo del PESA en 2012, es difícil cuantificarla de manera precisa. Las reglas de operación consideraban tres criterios:

- a. Ubicación: localidades de alta y muy alta marginación
- b. Tipo de persona: físicas, grupos de trabajo o personas morales
- c. Tipo de actividad desarrollada: agrícola, pecuaria, pesquera, acuícola y agroindustrial

En la definición de población objetivo no se menciona nada sobre la situación de seguridad alimentaria, lo que pone en duda si el PESA busca atender a las personas físicas o familias rurales marginadas en situación de inseguridad alimentaria.⁶

Con la información disponible de Conapo se puede identificar la población que habita en localidades de alta y muy alta marginación, pero no se puede saber con certeza si se dedican a actividades agropecuarias, pesqueras, acuícolas y agroindustrial. El Censo Agrícola, Ganadero y Forestal realizado por el Inegi reporta información de las unidades de producción a nivel estado y municipio, no a nivel

⁶ Los resultados de la encuesta de Línea Base indican que sólo 36% de los beneficiarios tiene carencia por acceso a la alimentación (inseguridad alimentaria moderada y severa).



localidad, por lo que el único criterio para cuantificar la población potencial es mediante el criterio de marginación.

Aunque no aparecía en las RO 2012, en la práctica se estableció que el PESA trabajara en localidades mayores de 100 habitantes. Esto significa que la población potencial a nivel nacional, sería de 3.83 millones de familias⁷ que viven en 38,454 localidades que cumplen con el criterio de marginación y tienen entre 100 y 2500 habitantes.

Cuadro 1. Localidades que cumplen con el criterio de alta y muy alta marginación (100-2500 habitantes) y localidades atendidas con proyectos en el PESA 2012

Estado	Localidades totales	Localidades atendidas	Cobertura (%)
Campeche	363	171	47.1
Chiapas	5,136	1,183	23.0
Chihuahua	419	359	85.7
Durango	446	374	83.9
Guerrero	2,643	1,225	46.3
Hidalgo	1,816	689	37.9
Edo. de México	2,232	336	15.1
Michoacán	2,064	345	16.7
Morelos	294	161	54.8
Nayarit	302	108	35.8
Oaxaca	3,907	1,111	28.4
Puebla	2,670	666	24.9
San Luis Potosí	1,868	360	19.3
Tlaxcala	142	107	75.4
Veracruz	5,570	198	3.6
Zacatecas	526	239	45.4
Total	30,398	7,632	25.1

Fuente: Elaboración propia con información de Conapo, Índice de marginación por localidad 2010 y Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.

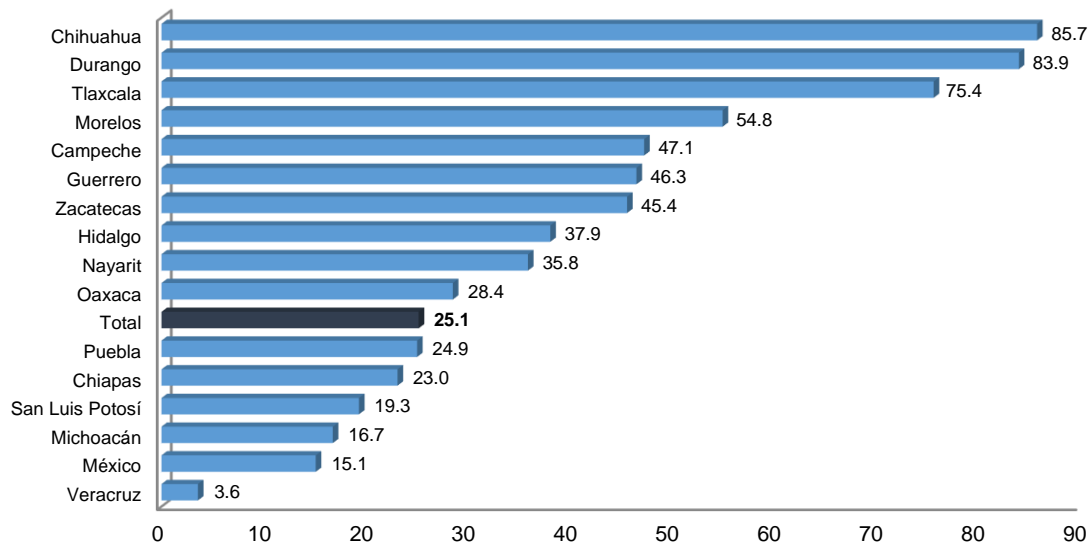
La población objetivo, correspondió a la población de los 16 estados de atención definidos en 2012 que cumple con estas características: 3.1 millones de familias en 30,398 localidades. A nivel localidad el PESA tuvo una cobertura en 2012 de 25%⁸. Los estados con mayor cobertura fueron Chihuahua, Durango y Tlaxcala con más del 75%, mientras que la cobertura en Veracruz fue de tan solo 3.6%. (Gráfica 4).

⁷ El dato de referencia más cercano es el reportado por Conapo y corresponde al número de viviendas particulares habitadas por localidad, para el cálculo se asumió que el número de viviendas es similar al número de familias.

⁸ La cobertura se calculó con las localidades donde se implementaron proyectos PAIEI.



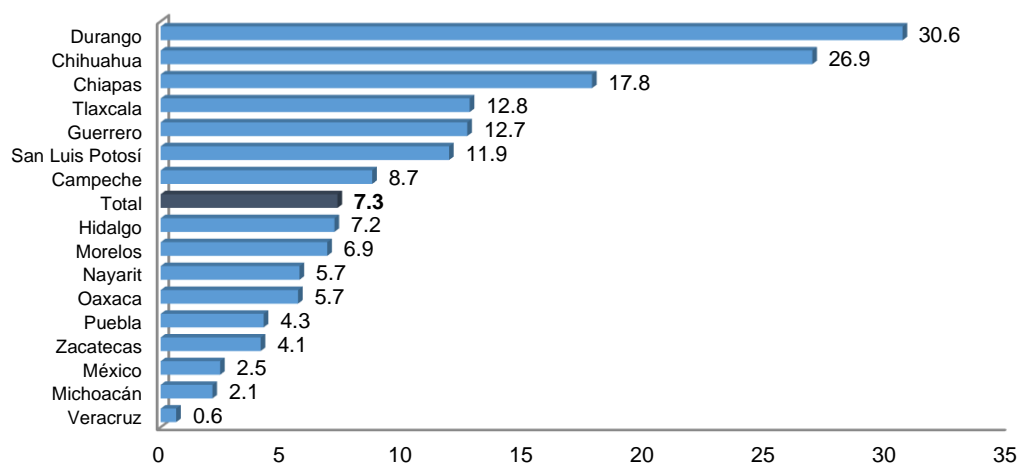
Gráfica 4. Cobertura del PESA 2012 por entidad (% de localidades atendidas)



Fuente: Elaboración propia con información de Conapo, Índice de marginación por localidad 2010 y Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.

Ahora bien, comparando el número de viviendas de las localidades en los 16 estados de atención contra el número de familias beneficiarias, se tiene que el PESA 2012 tuvo una cobertura en familias de 7.3%. El estado con mayor cobertura de familias es Durango con 30.6% (Gráfica 5).

Gráfica 5. Cobertura 2012 por entidad (% de familias atendidas)

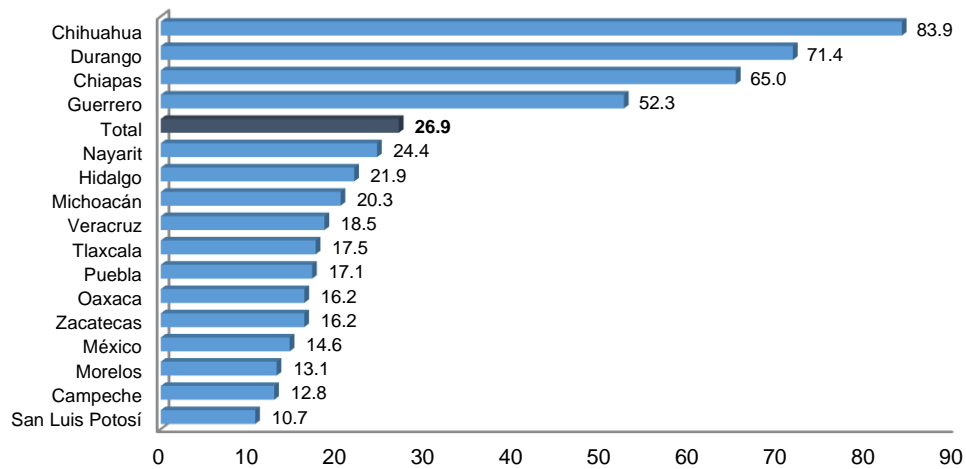


Fuente: Elaboración propia con información de Conapo, Índice de marginación por localidad 2010 y Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.



Los factores: recursos (PAIEI), tiempo de las ADR e interés de los habitantes, limitan que se trabaje con todas las familias de la localidad, en los 16 estados de cobertura 2012 se atendió en promedio a 27% de las familias que habitan en las localidades PESA. Este valor varía en función del tamaño de las localidades, por ejemplo, en Chihuahua es 84% porque las localidades PESA son relativamente pequeñas y cuentan en promedio con 23 viviendas, en Campeche las localidades son más grandes, 157 viviendas, por lo que la cobertura se reduce a 13% de las familias. El número promedio de familias atendidas por localidad es 30, con un mínimo de 10 en Veracruz y un máximo de 68 en Chiapas (Gráfica 6).

Gráfica 6. Porcentaje de familias con las que trabaja el PESA en las localidades



Fuente: Elaboración propia con información de Conapo, Índice de marginación por localidad 2010 y Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.



4. Revisión de la lógica vertical, horizontal y valoración de los indicadores y alcance de los resultados

4.1. Valoración de la consistencia y coherencia interna de la MIR 2012

A partir de 2003 la administración pública federal buscó fortalecer el sistema de medición y evaluación de la gestión pública a través del establecimiento de indicadores de desempeño que permitieran evaluar los resultados de la gestión en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios; para ello en cada programa se estableció una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

De acuerdo con las reglas de operación de la Sagarpa, la evaluación del desempeño de los programas se debe hacer a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en la MIR. La definición de estos indicadores se realizó con base en la metodología de marco lógico, considerándose los principales indicadores de eficacia, eficiencia, entre otros a nivel de propósito y componente; tomándose en cuenta la alineación de los programas con los objetivos estratégicos de la dependencia y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. (Sagarpa, 2012).

En 2012 el PESA no contaba con una MIR propia en virtud de que era un proyecto estratégico integrado por tres componentes: Desarrollo de Capacidades Extensionismo Rural, Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura y Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua. Dado que sólo los programas cuentan con MIR, es posible que el PESA abonara a la de los programas en los que estaban insertos cada uno de sus componentes.

Al revisar la MIR 2012 de los tres programas a los que pertenecen los componentes del PESA, sólo se encontró una referencia al PESA en la MIR del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (Tabla 2).

El objetivo general del PESA en 2012 era contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y su agricultura familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso. Este objetivo si bien coincide de alguna forma con el reportado en la MIR, éste último se queda corto pues sólo hace referencia al desarrollo de capacidades para mejorar la seguridad alimentaria. Posteriormente, a nivel de indicador la seguridad alimentaria desaparece y lo que se busca medir es que los beneficiarios de zonas marginas PESA, apliquen las capacidades promovidas.



Tabla 2. MIR del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural 2012

Objetivo	Indicador	Frecuencia de medición
Productores rurales y pesqueros cuentan con mejores capacidades y aplican las innovaciones tecnológicas a sus procesos productivos	Porcentaje de productores rurales y pesqueros que cuentan con mejores capacidades y aplican las innovaciones tecnológicas a sus procesos productivos.	Anual
1.- Productores rurales y pesqueros que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural	Porcentaje de beneficiarios que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.	Anual
2.- Innovaciones desarrolladas para la competitividad y sustentabilidad del sector agroalimentario.	Porcentaje de proyectos de investigación, validación y transferencia de tecnología, alineados a la agenda de Innovación respecto al total de proyecto apoyados	Anual
3.- Apoyos para acciones de fortalecimiento de las Organizaciones Sociales y de los Comités Sistemas Producto que operan con plan de trabajo y un plan rector, respectivamente	Porcentaje de Comités Sistemas Producto nacionales operando con planes rectores.	Anual
	Porcentaje de organizaciones sociales fortalecidas con plan de trabajo.	Anual
4.- Productores rurales y pesqueros de zonas marginadas que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural que permiten mejorar la seguridad alimentaria	Porcentaje de beneficiarios de zonas marginadas que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.	Anual

Fuente: Reglas de operación de Sagarpa 2012.

Un análisis de la lógica horizontal indicaría incongruencia pues el indicador no permite medir lo que propone el objetivo. El indicador es demasiado simple para el PESA pues dentro de su objetivo está el que las familias de localidades marginadas logren su seguridad alimentaria, sin embargo, el diseño del indicador no está orientado a ello. De hecho el indicador coincide más con el indicador general del componente de desarrollo de capacidades y extensionismo que al parecer se adecuó para considera al PESA en la MIR.

El otro problema es que el objetivo general establecido para el PESA es lo suficientemente complejo como para ser cumplido únicamente a través del componente de desarrollo de capacidades y extensionismo, aquí es donde entran los otros dos componentes (PAIEI y Coussa), la suma de las acciones de los tres componentes podría abonar más en el objetivo planteado.

La estructura de la MIR 2012 limitaba que los proyectos estratégicos, como el PESA, contaran con una Matriz propia en la que establecieran indicadores específicos



mediante los cuales se buscara medir sus resultados, debían adherirse a los indicadores de los componentes. Así, el objetivo general del Proyecto se fue diluyendo de tal forma que el tema de la seguridad alimentaria se perdió y al final sólo se buscó medir la capacitación realizada por la ADR, ciertamente de una forma subjetiva mediante un taller realizado por el CECS en el que se les pregunta a los beneficiarios si aplican las capacidades desarrolladas, razón por la cual el valor de este indicador normalmente es cercano al 100 por ciento.

En lo que respecta a la MIR del componente de PAIEI, en ella no se encontró ningún referencia específica al PESA, los indicadores eran muy generales y estaban orientados a medir básicamente el número de unidades de producción rural que eran apoyadas, ya sea con infraestructura, maquinaria y equipo, o material genético. En este sentido, los beneficiarios del PESA podrían ser incorporados en cualquiera de estos indicadores en función del tipo de apoyo recibido. Lo relevante en este caso, es que más allá de la cuantificación de los beneficiarios, no había un indicador a través del cual se midieran los cambios o mejoras productivas o tecnológicas generadas en las unidades económicas rurales con la incorporación o aprovechamiento del activo recibido.

Tabla 3. MIR del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) 2012

Objetivo	Indicador	Frecuencia de medición
Productores del medio rural y pesquero incrementan la capitalización de sus unidades económicas.	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con activos incrementados.	Anual
1.- Infraestructura productiva disponible para proyectos rurales y pesqueros en las Unidades Productivas.	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con infraestructura productiva.	Anual
	Porcentaje de las hectáreas rehabilitadas del medio acuático.	Trimestral
2.- Maquinaria y equipo productivo disponible para los proyectos rurales y pesqueros de las Unidades Productivas.	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con maquinaria y equipo.	Anual
3.- Material genético mejorado disponible para mayor eficiencia de las Unidades Productivas	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con material genético.	Anual

Fuente: Reglas de operación de Sagarpa 2012.

El componente COUSSA formaba parte en 2012 del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales, pero tampoco en la MIR de este programa había alguna referencia al PESA. Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por la unidad responsable del PESA, las acciones del COUSSA-PESA contribuyen a reportar resultados de dos indicadores: incremento en la capacidad de almacenamiento de agua y variación de hectáreas incorporadas al aprovechamiento sustentable del suelo y del agua, indicadores que han sido medido considerando la



totalidad de las obras construidas y superficie incorporada, lo que hace pensar que no existe una medición específica para los proyectos PESA.

Tabla 4. MIR del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales 2012

Objetivo	Indicador	Frecuencia de medición
Recursos Naturales utilizados para la producción agropecuaria y pesquera manejados sustentablemente.	Porcentaje de hectáreas dedicadas a la actividad agropecuaria con prácticas y obras aplicadas para el aprovechamiento sustentable.	Semestral
1.- Obras y prácticas para el aprovechamiento sustentable del suelo y agua, realizadas.	Variación de hectáreas incorporadas al aprovechamiento sustentable del suelo y agua.	Anual
	Incremento en la capacidad de almacenamiento de agua.	Anual
2.- Superficie agrícola y ganadera reconvertida a cultivos sustentables, según potencial productivo y demanda del mercado.	Porcentaje de hectáreas reconvertidas a cultivos sustentables locales.	Semestral
3.- Apoyos para la producción de insumos para bioenergéticos, uso de energías renovables en actividades productivas del sector agropecuario, y nuevos productos de bioeconomía entregados.	Porcentaje de superficie integrada a la producción de insumos para bioenergéticos.	Anual
	Porcentaje de proyectos apoyados de uso de energía renovable	Anual
4.- Apoyos entregados que permiten el ordenamiento pesquero y acuícola para el aprovechamiento sustentable de recursos.	Porcentaje de producción de grupo de pesquerías ordenadas, por estado.	Anual
	Porcentaje de embarcaciones retiradas voluntariamente por los productores para la conservación y sustentabilidad del recurso pesquero.	Anual
5.- Apoyos entregados a productores para llevar a cabo acciones que disminuyan el riesgo de la pesca ilegal y respeto de vedas.	Porcentaje de acciones de inspección y vigilancia realizadas que disminuyen el riesgo de pesca ilegal.	Anual
6.- Apoyo directo entregados a los ganaderos para el manejo sustentable de tierras de pastoreo (PROGAN)	Porcentaje de Unidades de Producción Pecuarias (UPP's) que realizaron obras y/o prácticas de conservación de suelo y agua.	Anual

Fuente: Reglas de operación de Sagarpa 2012.

Finalmente, algo que comparten las matrices analizadas, es que fueron diseñadas con un enfoque burocrático-administrativo que privilegiaba el diseño de indicadores que podían medirse fácilmente, en vez de aquellos que permitirían valorar los resultados de los programas/componentes.

4.2. Valoración de la consistencia y coherencia interna de la MIR PESA 2014

En 2013 la Sagarpa hizo un ejercicio de análisis para definir una Matriz de Indicadores de Resultados específica para el PESA, la cual se derivó de la construcción de un árbol de problemas (Tabla 5).



Tabla 5. MIR PESA 2014

Nivel	Objetivo	Indicador	Frecuencia de medición
Fin (impacto)	Contribuir a que las unidades de producción familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación incrementen su ingreso, mediante la producción de sus actividades agropecuarias y pesqueras.	% de incremento del ingreso neto real de las UPF en localidades rurales de alta y muy alta marginación apoyadas, procedente de las actividades agropecuarias y pesqueras.	Triannual
		Tasa de variación de la proporción del ingreso neto real que las UPF en localidades rurales de alta y muy alta marginación apoyadas, destinan a la compra de alimentos.	Triannual
Propósito (resultado de la intervención)	Unidades de Producción Familiar (UPF) en localidades rurales de alta y muy alta marginación incrementan el nivel de producción de sus actividades agropecuarias y pesqueras haciendo un uso sustentable de los recursos naturales	Tasa de variación en el volumen de producción agropecuaria, acuícola o pesquera de las UPF apoyadas por el PESA en localidades rurales de alta y muy alta marginación.	Bianual
Componentes (productos y servicios)	C.1. UPF en localidades rurales de alta y muy alta marginación con nivel tecnológico incrementado	% de UPF en localidades de cobertura apoyadas con infraestructura, maquinaria, material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas.	Anual
		% de UPF en localidades de cobertura apoyadas que aplican las capacidades promovidas por servicios de asistencia técnica y capacitación	Anual
	C.2. UPF en localidades rurales de alta y muy alta marginación con mayor acceso al mercado	% de UPF en localidades de cobertura que venden productos agropecuarios, acuícolas o pesqueros en algún mercado	Anual
		Tasa de variación de UPF en localidades de cobertura, con proyectos que venden productos agropecuarios, acuícolas o pesqueros	Anual
		Tasa de variación en el volumen producido por las UPF en localidades de cobertura, destinado a la venta en algún mercado o a redes sociales de reciprocidad	Anual
	C.3. UPF en localidades rurales de alta y muy alta marginación con mayor disponibilidad de agua y con prácticas de conservación y manejo sustentable del suelo.	Tasa de variación en la capacidad de almacenamiento de agua a partir de la construcción de obras de captación y almacenamiento	Anual
		Tasa de variación de la superficie en localidades de cobertura, con obras y prácticas de conservación de suelo	Bianual
		% de UPF que aprovechan las obras de captación y almacenamiento de agua para consumo humano y/o agropecuario	Anual

Fuente: Sagarpa 2013.



La lógica vertical de una matriz de marco lógico normalmente se revisa de abajo hacia arriba, esto es, la entrega de los componentes (productos y servicios) asegura el cumplimiento del propósito y el logro de éste abona al cumplimiento del fin. Al realizar este ejercicio se encontró que la lógica de construcción es correcta, la disponibilidad de agua, el acceso a mercados y el incremento en el nivel tecnológico permitirá incrementar el nivel de producción y por consiguiente los ingresos agropecuarios. Sin embargo, los resultados de la Línea Base indican que hay dos elementos que no se consideraron al momento de diseñar la matriz, el primero tiene que ver con las características del factor de producción tierra con que cuentan los beneficiarios, y el segundo, la importancia que tienen los ingresos agropecuarios en la estructura de ingresos.

En efecto, de acuerdo con la encuesta realizada se encontró: i) que una cuarta parte de los hogares de los beneficiarios (24.8%), no poseen tierra; ii) de los que sí poseen, dos terceras partes (67%), poseen hasta 2 ha; y iii) dos terceras partes de los beneficiarios cuenta con tierras agrícolas ubicadas en ladera y lomerío y sólo 38% poseen tierras en llanos o valles;

Con estos recursos será difícil incrementar la producción agropecuaria, por ello existe poca diversificación agrícola, 84.6% de los beneficiarios producen maíz y frijol, el café un cultivo más orientado al mercado lo producen 14%; 56.9% beneficiarios destinan menos de una hectárea a la producción de maíz, con un rendimiento promedio de 0.88 t/ha; el segundo producto agrícola en importancia es el frijol al que poco más de la mitad de los beneficiarios (56.3%), destinan hasta media hectárea y obtienen en promedio 0.38 t/ha; y la producción pecuaria no es una actividad común de los beneficiarios, sólo 6.1% produce bovinos, 4.2% ovinos y 2.6% caprinos.

En cuanto a los ingresos, se encontró que sólo 17.4% y 11% de los ingresos de los beneficiarios proviene de actividades agropecuarias de las UPF; 55.8% proviene de trabajo fuera de la UPF; 22% de transferencias y cerca de 4% corresponde a remesas.

Estos datos ponen de manifiesto que el PESA no debería poner el foco exclusivamente en acciones del ámbito agropecuario, sino por el contrario, reconocer las estrategias pluriactivas de las familias rurales e incidir en actividades no agropecuarias



5. Metodología PESA

5.1. Seguridad alimentaria en un contexto de pobreza

El enfoque de ingresos percibe a la pobreza simplemente como carencia de ingresos; es decir cuando las personas no cuentan con suficiente disponibilidad de dinero para satisfacer sus necesidades más elementales o cuando no disponen de dinero suficiente para comprar los ingredientes crudos de la canasta alimentaria (Inegi-CEPAL).

La pobreza es la carencia de recursos necesarios para satisfacer las necesidades de una población. Es un problema de la estructura social, económica y política. Un estado de precariedad que restringe la capacidad y la oportunidad de amplios grupos sociales para producir los recursos o crear las condiciones necesarias que le den acceso a bienes o servicios básicos, incluidos los culturales. Pero hoy más que nunca, no debemos enfocar la pobreza en lo que la gente tiene o deja de tener, sino en aquello que la gente puede o no puede hacer. Otorgar un valor intrínseco a las *necesidades humanas* más que a los *bienes* que devienen en valores instrumentales o del exclusivo beneficio personal. Debemos considerar que el desarrollo se refiere a personas de carne y hueso y no a objetos o abstracciones estadísticas. A gente creativa con expectativas y horizontes personales y colectivos, con una historia compartida y una trayectoria personal que les ha permitido acumular un reservorio de experiencias que derivan en actitudes ante la realidad, sensibilidades sobre proyectos comunes o que determinan iniciativas propias.

La pobreza es también la carencia de capacidades humanas básicas que se manifiestan en problemas tales como el analfabetismo, la mala calidad de la educación, el desprecio por los conocimientos tradicionales, la desnutrición, la corta esperanza de vida, la mala salud materna, los padecimientos por enfermedades prevenibles, la falta de oportunidades para acceder procesos económicos estables, las limitaciones para realizar trabajo productivo, la escasa posesión de activos productivos, el nulo acceso al financiamiento, el bajo nivel de capitalización, la desestructurada capacidad para influir en los asuntos públicos, la insolvencia en la defensa de sus derechos. La pobreza es también un cuestionamiento ético. La pobreza no es una causa que deba ser tratada como tal para combatirla, sino el resultado de procesos complejos y extendidos en el tiempo.

Es por ello que la pobreza es la medida adecuada en que se puede evaluar los logros u objetivos institucionales de las políticas públicas. Y es claro que aún cuando se han establecido bases institucionales para mejorar la vida de millones de personas, todavía falta mucho por hacer. Debemos reconocer que hay políticas económicas que tienen efectos positivos en la macroeconomía, pero con efectos muy negativos desde el punto de vista del bienestar de las personas.



La pobreza es un problema multidimensional y se debe abordar al menos desde dos grandes perspectivas: políticas *top down* que propicien la estabilidad y el crecimiento económico; las cuales deberán ser acompañadas de políticas *bottom up*, que fomenten el desarrollo de las capacidades de las personas, mejoren la distribución de los ingresos, amplíen el acceso a los derechos de lo más pobres y creen condiciones para su participación. Para ello se deberá alentar la creación de riqueza como el mecanismo más efectivo para abordar la pobreza. Al mismo tiempo, se debe considerar a los pobladores rurales como sujetos del desarrollo y no como beneficiarios de las políticas públicas. Son ellos quienes a través del desarrollo de su capacidad organizativa, de nuevas formas de asociación y de la creación de una nueva institucionalidad, podrán mejorar sustancialmente sus modos de vida. Por lo que, desarrollar las capacidades de la gente se convierte en un imperativo ético que debe traducirse en políticas públicas adecuadas que busquen crear condiciones de desarrollo retomando las estrategias de sobrevivencia que ahora mismo las familias están poniendo en marcha.

El trabajo no es sólo el mecanismo por el cual se obtiene un ingreso, sino que, a un tiempo, permite establecer contactos sociales, desarrollar habilidades, generar confianza en las personas, elevar su autoestima. Desde esta perspectiva, siguiendo a Amartya Sen, el bienestar se incrementará cuando las personas sean capaces de leer, comer y votar libremente. Estar alfabetizado no es significativo por la *utilidad* que se desprende de ello, sino por el tipo de persona que se puede llegar a ser cuando sabes leer y escribir. Comer tiene *valor* no porque a las personas les guste o no les guste la comida, sino porque es necesaria para la vida y la salud. Y las personas eligen a sus representantes no por que esperan necesariamente un beneficio personal, sino porque valoran la democracia y la participación cívica.

El desarrollo está vinculado con la ampliación de oportunidades, en otras palabras con el espectro de elecciones que tiene una persona:

El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de libertades reales de que disfrutan los individuos. El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del PNB, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social. (Sen, 2000)

Inscrita en esta visión, la pobreza puede ser concebida como la ausencia de derechos, como la privación de libertades fundamentales: sólo es posible hablar de desarrollo, cuando las personas tienen más habilidades prácticas o de raciocinio y no únicamente cuando pueden tener o adquirir bienes. Cuando pueden elegir entre distintas opciones, cuando ganan confianza en sí mismos, cuando desarrollan su capacidad crítica, cuando se vuelven más innovadores o emprendedores. La pobreza es también la ausencia de ciudadanía.



Como señala el PNUD (1997) es imperativo potenciar a mujeres y hombres, asegurar su participación en las decisiones que afectan sus vidas y permitirles aumentar sus puntos fuertes y sus activos.

5.2. Desarrollo metodológico del PESA

5.2.1. La función del diagnóstico-planeación participativa en el desarrollo de capacidades

El diagnóstico-planeación participativa de todo proceso de gestión para el desarrollo debe tener al menos dos funciones, una de carácter analítica y otra de insumo para intervención.

- a) *Analítica*. El diagnóstico-planeación, busca delimitar y analizar los problemas, comprender las causas y distinguirlas de sus efectos: precisa la situación-problema.

Durante ese proceso, los actores locales problematizan su visión y manera de explicar y ordenar la realidad -dialogan, confrontan ideas, aprenden, aportan, reelaboran: construyen colectivamente conocimientos-. El diagnóstico-planeación es también un diálogo de saberes teóricos y prácticos, intercambio de conocimientos técnicos y campesinos, y contraste entre la racionalidad argumentativa y el sentido común.

- b) *Interlocutiva*. A diferencia de los estudios sociales donde el diagnóstico cumple una función primordialmente de conocimiento, en el marco de los proyectos para el desarrollo se busca conocer para actuar. El diagnóstico en una perspectiva de desarrollo rural tiene la función básica de identificar los problemas que se buscan resolver con la intervención. El conocimiento tiene un valor de uso, aprehender la realidad es un insumo para la acción colectiva.

El diagnóstico debe responder al por qué de los problemas, cuáles son las circunstancias que les dieron origen, si son de orden estructural o responden más a las prácticas antropogénicas de los pobladores; si están dentro del horizonte de resolución posible de los actores involucrados o dependen del concurso de agentes externos; si requieren de acuerdos entre ellos o media la necesidad de crear instancias comunitarias para negociar con autoridades locales o regionales.

La discusión colectiva debe conllevar a la jerarquización de los problemas a clasificarlos en términos de su importancia pero también de su viabilidad y sentido de oportunidad para su abordaje. Priorizar es una de las formas de avenir y organizar la acción colectiva ya que inicia el involucramiento de pares y la conciliación de intereses para definir los puntos hacia los cuales deberán orientarse los esfuerzos.



Comprender las causas y, en lo posible, plantear escenarios en caso de no actuar. En el diagnóstico no basta con identificar y enunciar necesidades los cuales se presentan en la mayoría de los casos en su carácter de representación sintomática, de intuición práctica y utilitaria de la realidad. A una interpretación fenoménica de la realidad en la que se vive, la función diagnóstica antepone el cuestionamiento, la separación de hechos de conjeturas para ir a la raíz de los problemas.

La función de cualquier diagnóstico-planeación participativo que se realice para generar condiciones de cambio es identificar recursos y potencialidades con los que se cuentan, es por ello que es a un tiempo consenso de los problemas, construcción de una visión compartida y un imperativo tácito que anticipa estrategias para la acción.

Los diagnósticos comunitarios inscritos en las corrientes de desarrollo o trabajo social, examinan como marco de estudio las diferentes dimensiones de la vida social de una localidad, a saber, salud, educación, alimentación, medio ambiente, aspectos socioeconómicos. Su espectro analítico es amplio por que las estrategias de intervención contempladas lo son también. La explicación es que el objeto de estudio, el ámbito de intervención y el sujeto de trabajo es la comunidad. El desarrollo rural, por el contrario, al tratarse de una dimensión acotada de la realidad de la localidad, ya de suya compleja, reduce su foco de atención. La delimitación deviene en un recurso metodológicamente necesario y operativamente práctico. Demasiadas restricciones a resolver pueden volverse una pretensión inasequible para los fines de la intervención de un programa gubernamental. En un contexto donde la asistematicidad e irregularidad caracterizan los programas gubernamentales, el trabajo continuo con las localidades se vuelve improbable. La delimitación se hace necesaria para no generar expectativas que trasciendan la capacidad gestora de los agentes externos, o para no dejar a la vera del camino acciones emprendidas con entusiasmo que terminen siendo frustrantes para los involucrados. Más importante aún, la intermitencia del trabajo gubernamental requiere de focalizar problemas concretos que sean resueltos con los instrumentos de gestión con los que se cuentan en los periodos definidos por los tiempos institucionales.

El diagnóstico debe ser entonces autolimitado. Al análisis de la problemática le antecede el parcelamiento de donde se busca intervenir. Mientras sea definido con mayor claridad el problema público que se busca resolver existen mayores probabilidades de establecer acuerdos concretos y por tanto de focalizar los empeños de los actores. Delimitar en principio el problema tiene sentido también en términos de la incipiente acción colectiva que se busca: los actores necesitan emprender acciones de pequeña escala para ganar en confianza y convencerse de la viabilidad del apoyo mutuo.

Sin embargo, acotar no significa abstraer o separar el problema de su contexto, implica articular el problema raíz que se busca abordar a sus múltiples efectos. Un



problema, el déficit en la producción y productividad del maíz, por citar un ejemplo, o la exigua propiedad de la tierra combinada con el deterioro de los recursos suelo y agua por prácticas inadecuadas en laderas, estarán siempre dentro de un campo problemático más amplio.

El diagnóstico requiere también observar el contexto histórico. La intervención institucional suele creer que la historia de la comunidad inicia con su llegada. Pero los habitantes del medio rural no son sólo productores agrícolas, sus preocupaciones abarcan un conjunto de intereses que trascienden la producción económica o el intercambio de servicios. Tienen tradiciones heredadas por sus antepasados o aprendidas de otros pueblos con los cuales interactúan y comparten saberes y experiencias, o llegan a establecer redes de familiaridad. Tienen costumbres, hábitos, formas de proceder establecidas o reiteradas que se generalizan y permanecen. Tienen una historia compartida, un origen común, una lengua y un temperamento colectivo que los integra como grupo social. Comparten en lo general principios y creencias que constituyen un sistema de valores. Es decir, tienen cultura propia. Todo esto influye en su manera de ver el mundo, de ordenarlo para hacerlo tangible. Son sus pobladores quienes transforman el espacio que habitan, quienes dan vitalidad a un territorio, quienes aprovechan sus recursos, y al hacerlo, lo hacen suyo. Establecen una relación que va más allá de los bienes que les provee. Se sienten identificados con él, adquieren un sentido de pertenencia y de arraigo. Esto significa, para todo fin práctico, que emprender acciones de desarrollo pasa por fortalecer las redes de cooperación y asociación de un territorio: construir intangibles como la confianza o el apoyo mutuo son condiciones de posibilidad para emprender acciones de cambio en las localidades de alta marginación con problemas de seguridad alimentaria.

5.2.2. Análisis de la metodología del PESA

La metodología del PESA responde a un ciclo convencionalmente aceptado en el desarrollo comunitario. Es un conjunto de pasos estandarizados diseñados por la UTN FAO, que las ADR deben llevar a cabo con las localidades de las microrregiones de trabajo. Tiene una etapa de diagnóstico-planeación -que se denomina visión-, otro momento de gestión -que se centra en los proyectos- y una fase de evaluación -que se realizaba, hasta 2013, a través de las universidades, y que su centro de interés es el desempeño de las agencias-. Lo que se denomina el método PESA se divide en las siguientes fases:

- a. *Visión regional*: diagnóstico para precisar la vocación productiva de una microrregión, que permita el establecimiento de sistemas de producción pertinentes, viables y sustentables.
- b. *Visión comunitaria*: la integración de los planes comunitarios y la definición de la vocación productiva de los pobladores de la microrregión.



- c. *Estrategia de intervención*: identificación de los factores que limitan o posibilitan el desarrollo de acuerdo a las tres etapas, orientación de los recursos humanos y materiales para ejecutar los proyectos que surjan, identificación y planteamiento de actividades relacionadas con el fortalecimiento de la gestión local, así como el señalamiento de aspectos de coordinación interinstitucional para complementar recursos y acciones suficientes para la ejecución de los proyectos.
- d. *Matriz de planificación microrregional*: demostración de la viabilidad técnica, económica y social de los proyectos.

La *Visión regional* tiene el propósito de entender el contexto estructural, físico, social, humano y ambiental de una región. Tiene también la intención práctica de identificar las microrregiones susceptibles de trabajar bajo el modelo PESA. Específicamente se detectan y seleccionan las localidades donde se trabajará, se estima una línea base, se identifican oportunidades de desarrollo y se obtiene el patrón alimentario de las familias para, finalmente, obtener la visión microrregional.

La estimación de la “línea base” es una encuesta que se aplica a una muestra y que parte de una: a. Caracterización de la situación del entrevistado donde se mezclan datos de los servicios y bienes de la vivienda, b. Ingesta de alimentos y empleo de los integrantes; enseguida se solicitan datos sobre c. La disponibilidad de agua, desechos humanos y electricidad en vivienda; d. Producción y disponibilidad de alimentos para identificar lo que se compra y se vende; e. Gasto familiar en alimentos y otros bienes necesarios para los integrantes del hogar; e. Uso de la tierra que busca recabar datos sobre si se cuenta con tierra, el tipo de propiedad y la tenencia de la tierra.

El patrón alimentario se realiza mediante una encuesta cuyo objetivo no es evaluar el estado nutricional de las familias, sino identificar los hábitos o costumbres en cuanto al consumo de alimentos. En la hoja de levantamiento se trata de identificar si el alimento que se consume es producido o comprado, cuánto se ingiere de cada uno de ellas y con qué frecuencia. Esta información se utiliza posteriormente para las actividades que realizan las agencias en educación nutricional. Si los datos arrojan falta de protectores (vitaminas y minerales) las iniciativas a impulsarse deberían de orientarse a la producción o disponibilidad de verduras y frutas; si lo que se observa son ausencia de formadores (proteínas) los proyectos deberían dirigirse a producir carnes y frijol; finalmente, si lo que se obtuvo es un déficit en alimentos básicos (energéticos) se debería dar prioridad a frutas pero fundamentalmente maíz.

Lo que llama la atención es que en la Guía para la obtención e interpretación del patrón alimentario, prácticamente no se hable de maíz, que es la base de la alimentación de la población atendida, y que se hagan escasas alusiones al frijol, en buena medida esto se explica por que el PESA siendo un programa de seguridad



alimentaria prácticamente no desarrolla iniciativas para mejorar su producción. “El PESA no tiene una estrategia para maíz”, nos dijo un exresponsable del Proyecto: “la milpa genera pobreza, el maíz genera pobreza, (es) un cultivo que (va) de salida del medio rural”⁹. Esto es lo que Dufló y Banerjee llaman anteponer ideologías (concepciones falsas) en vez de partir de la realidad concreta en la que viven los pobladores.

Si bien es cierto que existe desconocimiento sobre los valores nutrimentales de los alimentos, ciertamente no sólo entre la población más pobre, el problema parece reducirse a que “la gente no sabe comer”, así lo expresó el exresponsable del Proyecto. Enfocado así, se desdibuja que es la falta de ingresos y no sólo los hábitos alimenticios de las familias pobres, lo que les impide acceder a las fuentes de nutrimentos requeridas. Una limitación a este enfoque radica en que no se vincula a las causas que explican por qué no se cuenta con la disponibilidad de ciertos alimentos.

La *Visión Comunitaria* a diferencia del momento anterior, privilegia el trabajo de campo en las localidades. Busca identificar los problemas, las necesidades y las oportunidades de la población, para trazar el rumbo de los proyectos que permitan la consecución de los objetivos planteados por el PESA (Guía metodológica PESA 2012: 4). Para todo fin práctico lo que busca la Visión comunitaria es elaborar un Plan comunitario de cada una de las localidades atendidas por la agencia y que forma parte de la microrregión donde se trabaja. Estos planes serán el insumo para generar una Visión Comunitaria (VC) con enfoque microrregional. De acuerdo con la Guía Metodológica, la construcción de la VC necesita nueve semanas de trabajo, sin embargo, las ADR comentaron que puede tomar hasta 3 meses (11-12 semanas), considerando que el trabajo en cada localidad requiere cuatro semanas. Esto nos lleva a deducir razonablemente que el trabajo comunitario que busca identificar problemáticas es muy laxo por el tiempo que estima suficiente para llevarlo a cabo. Las ADR que entrevistamos en las regiones en su mayoría nos decían que no era tiempo suficiente. El problema central, sin embargo, es que el “análisis de problemáticas que enfrentan las comunidades rurales marginadas” tiene un espectro analítico demasiado amplio como para ser analizado con suficiencia, abarca desnutrición infantil, educación deficiente, migración, deterioro ambiental.

La Guía para el análisis de la Visión Comunitaria divide el abordaje en cuatro niveles de análisis, familia, hogar, comunidad y microrregión. A continuación analizaremos cada uno de ellos.

a. Con respecto al primer apartado *En las familias*, se inicia valorando la actitud: “conocer si se encuentran apáticos, incrédulos, poco organizados, inseguros,

⁹ En algunos estados se ha promovido el sistema MIAF (Milpa-Árboles Frutales) y producción de maíz para autoconsumo, pero no es una estrategia generalizada.



temerosos”; y la motivación: “hacia qué están motivados”. La manera en cómo se sugiere abordar esta primera actividad predispone a los técnicos a pensar que la gente tiene falta de interés o tiene angustia o incertidumbre, no se reconstruye desde la perspectiva de la gente, se parte de un supuesto paternalista: “hay que ir a las comunidades a motivarlos”, por que han perdido la capacidad o el interés de cambiar las cosas. No se asoma siquiera una modesta explicación de que parte de la problemática tiene que ver con causas estructurales más profundas (crisis de los sistemas productivos agropecuarios que incide en la mala calidad de empleos rurales disponibles y acceso a ramas económicas de baja productividad, concentración de la tierra, desigual distribución de bienes y servicios a los quintiles de bajos ingresos en el campo, reducidos índices de escolaridad que no incentivan la movilidad social, entre otros).

Más adelante, en otro momento dentro del mismo apartado *En las familias*, se trabajan los “problemas importantes”. En el diseño del instrumento está la calidad de la información a obtenerse, más importante aún es el alcance de lo que se busca analizar, ¿qué puede obtenerse con preguntas tan abiertas como?: “¿Qué problemas consideran importantes resolver las mujeres, hombres, jóvenes, adultos?”. Es decir, no se focaliza a un ámbito específico dónde se quiere incidir, se deja tan amplio que las respuestas justamente serán de la misma naturaleza, así la discusión que puede derivarse de ello bordea lo general o sintomático al carecer de coordenadas analíticas específicas. Este momento tampoco toma en cuenta las estrategias de sobrevivencia que las propias familias han puesto en marcha, de lo que han hecho para sortear la situación, de sus experiencias, logros y fracasos. No se parte de problemas concretos propios del contexto donde se inicia el trabajo sino de presupuestos normativos.

El problema central es que el análisis que propone la metodología no se dirige a los problemas desde la perspectiva de los actores de las localidades, como se enuncia inicialmente, sino que se encajona en los aspectos que el Proyecto trabaja, o para ser más exactos, de los proyectos que se ofrecen en las localidades. Esto pudiera ser bastante lógico desde la perspectiva de las agencias quienes saben que de antemano tienen un limitado menú de proyectos a los que se van a dirigir los recursos disponibles o asignados a su microrregión. Pero no lo es desde la perspectiva de los pobladores, se impone así una lógica de preeminencia del programa por encima de los tiempos, capacidades e intereses de los actores locales (Cfr. Diez claves para el desarrollo rural, De Zutter: 2004). Más que “validarse” comunitariamente un catálogo de problemáticas debe reconstruirse la realidad singular de las comunidades rurales donde se trabaja

El último momento de este apartado es el Análisis del estado nutricional de las familias, título que genera confusión debido a que de acuerdo con la Guía para la obtención e interpretación del patrón alimentario, el concepto de Patrón alimentario es distinto a estado nutricional, la determinación de éste último requiere información clínica, antropométrica, bioquímica y fisiológica. En cuanto a los hábitos alimentarios, que es lo que efectivamente se determina con la encuesta de Patrón Alimentario, sería



importante contextualizarlo en un entorno persistente de carencias, magros ingresos o de inestabilidad del empleo; estos hábitos no dependen únicamente del desconocimiento de los valores nutrimentales de los productos que se consumen, sino que están mediados por las decisiones en un contexto de incertidumbre en las expectativas y de intermitencia de los ingresos. Este apartado está relacionado con la etapa Promocional que se vincula en términos de proyectos al Hogar saludable.

b. Un segundo apartado es *En el hogar*, y consiste en conocer su situación en relación al agua, la energía, el saneamiento y el análisis de traspatio. Sobre el primer punto, se analiza básicamente la disponibilidad, en otras palabras se limita a discutir las fuentes de abastecimiento, la infraestructura disponible, la demanda de uso o los periodos críticos. También se analiza, en otro momento, la energía utilizada en el ámbito doméstico centrándose en el consumo de leña. Además del agua y la leña se analiza saneamiento o manejo de desechos humanos. Estos tres momentos del apartado *En el hogar* del Análisis de la visión comunitaria, se vinculan específicamente a la oferta de los activos que ofrece el PESA a las localidades. De esta manera se adapta el análisis a las inversiones previstas. Para el problema del agua el PESA aporta cisternas; para la energía, estufas Lorena; para el manejo de desechos (en un primer momento se consideró), letrinas.

Hay un cuarto momento dentro de este mismo apartado que es el Análisis de traspatio donde se continúa con la misma lógica. De lo que se trata es evaluar el “interés de las familias por producir o mejorar los sistemas de producción, avícolas y hortalizas en el traspatio”. Se analiza el traspatio como proveedor de alimentos sólo tangencialmente, ya que en realidad lo que interesa es percibir si hay disponibilidad para trabajar y recibir los apoyos. No se analiza lo obvio: cuál es la función del traspatio en la producción de los alimentos en el hogar, cómo es atendido en función de los cambios en la organización familiar, si existe el costo de oportunidad por atenderlo o si se prefiere utilizar el tiempo y la mano de obra de los integrantes de la familia para actividades más lucrativas. El Proyecto parte del supuesto que cada familia está dispuesta a producir sus alimentos. Es una visión del campo que no retoma los cambios más significativos sucedidos los últimos años, a saber:

- La reestructuración de los mercados agrícolas y agroalimentarios ha profundizado la diferenciación de las regiones productivas y la segmentación de los agricultores, lo que ha derivado en una estructura dual de la agricultura, entre quienes son capaces de integrarse y aquellos que quedan excluidos del dinamismo económico de regiones en expansión (Saavedra y Rello, 2012: 11-34).
- Aunado a ello, la persistencia de mercados disfuncionales en regiones productivas vulnerables tiene como corolarios: a. Estancamiento productivo que afecta directamente la creación de empleos rurales; b. Acceso limitado al crédito; y c. Relaciones comerciales dispares por la alta concentración económica en las cadenas agroindustriales.



- La baja en la absorción de los mercados de trabajo urbanos, ocasiona un cambio en los patrones de movilidad social: la emigración definitiva ha sido sustituida por migraciones temporales y de alta duración. La residencia rural ofrece seguridad, ahorro y proveerse de apoyos gubernamentales y, sobre todo, permite combinar trabajos esporádicos en la ciudad y actividades agrícolas, manteniendo así redes de apoyo comunitarias (Grammont y Martínez, 2009: 273-297).
- La descapitalización de las actividades agropecuarias ha traído como consecuencia, la disminución en la remuneración proveniente de las actividades productivas realizadas por los agricultores.
- Los dos fenómenos anteriores han provocado, en la búsqueda de estrategias de sobrevivencia, la movilización de las unidades familiares hacia actividades no agrícolas (*off farm*), lo que ha generado cambios en la composición de sus ingresos.

En el fondo del planteamiento se sigue asumiendo que las familias rurales pobres tienen condiciones o un interés genuino por la tierra, es interesante este aspecto porque se asume una perspectiva esencialista de los habitantes del medio rural, como si ser gente del campo estuviera en su naturaleza intrínseca. El hogar es objeto de análisis en función de lo que el Proyecto ofrece. No es el hogar mismo materia de examen, sino lo que interesa es abordar las carencias a las que el Proyecto puede dar respuesta material. En este sentido el análisis deviene en instrumental, en un ejercicio mecánico que busca identificar lo que de antemano se sabe que se va a encontrar, lo novedoso radica, únicamente, en que se registra la recurrencia de la escasez, la cuantificación de la insuficiencia. El análisis del problema pudiera obviarse ya que de antemano se tiene la alternativa al mismo: los gallineros o los huertos.

Siguiendo esta misma línea, no se analiza de donde vienen los ingresos del hogar, cómo esto ha cambiado el patrón de generación de ingresos y por tanto las relaciones entre sus integrantes, no se abordan las diferentes acciones que la familia ha tenido que emprender para resolver la situación y, sobre todo, cuáles son las causas que le dan origen. Este segundo apartado desarrolla y caracteriza el trabajo en la etapa del hogar. Está más que en función de cualquier otra cosa, en la identificación de necesidades para la implementación de proyectos en el hogar. En otras palabras de canalizar los recursos disponibles y ejercerlos en estufas y cisternas.

c. El apartado tercero, *En la comunidad*, se trabaja en ocho aspectos, uno tiene que ver con la Producción de alimentos en la milpa (y que viene de los trabajos realizados durante la Fase Piloto del PESA), este trabajo, sin embargo, no se retoma suficientemente a posteriori, la mayoría de los proyectos apoyados se han concentrado en gallineros y huertos. El momento de Agua para producir alimentos también busca identificar necesidades del líquido vinculadas a la producción agropecuaria. Este



momento se articula con la posibilidad de gestionar proyectos Coussa. Si bien en el diseño metodológico de este momento se pensó para la disponibilidad de agua para la producción, la realidad es que se ha usado más para el uso doméstico, debido al déficit en el que se encontraron un buen número de las microrregiones en el momento de la llegada de las ADR, sin embargo, no se vincula el problema de disponibilidad del agua como un elemento constitutivo del territorio y que su gestión adecuada puede ser un buen punto de partida para empezar a la dinamización de los sistemas productivos.

La Compra de alimentos examina el tipo de alimentos que compran, su costo y su procedencia y está asociado al tema del Análisis del estado nutricional de las familias. En el momento Recursos naturales, se realiza un inventario básico de su estado, acceso, uso de ellos y “motivación hacia los mismos”. Le da mayor importancia a la caracterización pero lo deseable sería que se inclinara el análisis para su aprovechamiento (manejo de bosque donde fuera posible o servicios ambientales) o la valorización del territorio (turismo rural, eco turismo o agroturismo). Las Oportunidades para la promoción del ahorro, como es obvio, se dirigen a valorar las condiciones para trabajar emprendimientos de este tipo. También se caracteriza a las Organizaciones existentes y los Servicios e infraestructura más a la manera de contar con un registro. Este tercer apartado, en términos generales, está vinculado a la posibilidad de los proyectos Coussa, pero sobre todo en el establecimiento de proyectos de traspatio. Es decir está en la lógica de la segunda etapa de la producción de alimentos.

d. El cuarto y último apartado denominado *En la microrregión*, se centra en dos aspectos: en el primero, lo que se busca captar son, por un lado, las fuentes de ingreso provenientes de los sistemas productivos, primordialmente agropecuarias, y si se presentan “nuevas alternativas”, y por el otro, las “actividades a las que se dedican las familias”; en el segundo, se centra en el interés y la disponibilidad de actores para “desarrollar proyectos de ingreso y empleo”, “emprender nuevas alternativas —generadoras de ingreso”, “aprovechar la vocación —productiva de la microrregión”, “dar valor agregado a sus productos” o iniciar procesos de organización para la “integración al mercado”.

Este último apartado está en función de abordar la viabilidad de los proyectos de ingreso, es decir, responde a la última etapa de las tres consideradas. Cada dimensión está definida por su relación con cada una de tres etapas que hasta 2012 se trabajaron. La metodología se ajustó para hacerla compatible con las etapas que se definieron como necesariamente secuenciales en la implementación del Proyecto. Hasta aquí la Visión Comunitaria se esquematiza en función de las etapas definidas con anterioridad. La metodología no está diseñada para problematizar la realidad con los actores locales para después construir, junto con ellos, la definición de estrategias particulares de acuerdo con sus circunstancias; sino que fue estructurada para ajustar la canalización de los recursos por etapas. Es una metodología instrumentalizada para definir las inversiones. Más que un ejercicio de desarrollo de capacidades la



metodología parece orientarse a “validar” o identificar necesidades de equipamiento en campo, de proyectos que han sido definidos con anterioridad. La primera pregunta que surge de esta reflexión es, ¿es necesario recorrer todo esta secuencia analítica para al final de cuentas implementar cisternas, gallineros y huertos? ¿No es acaso demasiado costosa la manera en que se lleva a cabo? ¿No se están desaprovechando las capacidades y experiencia de las agencias?

Cuadro 2. Ejemplo de matriz del Plan de desarrollo comunitario

Escala de intervención	Eje de análisis	Alternativas	UPF Interesadas	Año	Localidades interesadas
Hogar y familias	Agua	Sistemas captación y almacenamiento de agua para uso doméstico.	12	2012	1
	Energía	Eficientar y disminuir el uso de leña como combustible para cocinar, además sacar humo de la cocina	54	2012	14
	Otros	Mejorar la ingesta alimentos que favorezcan los requerimientos nutricionales recomendados, a través de taller de nutrición	30	2012	7
Comunidad	Agua para producir alimentos	Implementación de sistemas de captación de agua de lluvia para la producción de traspatio.	136	2012	15
	Producción de alimentos	Mejorar con infraestructura la producción de hortalizas en traspatio.	118	2012	14
		Fomentar la producción de miel para autoconsumo	10	2012	1
	Servicios de ahorro	Generar grupos de ahorro y crédito para mejorar la administración de recursos de los habitantes	22	2012	5
	Otros	Implementar talleres de corte y confección así como de bordado	56	2012	4
		Mejoramiento de productividad de milpa y avena, conservación de área forestal.	4	2012	1
		Solicitar aves de traspatio para la producción de huevo para auto consumo.	5	2012	1
		Mejorar productividad de maíz y avena.	14	2012	2
Microrregión	Fuentes de ingresos	Identificar proyectos productivos e innovadores con base social para la generación de ingresos de los habitantes.	25	2012	4
		Complementar con infraestructura el manejo de ganado bovino, instalación de corrales.	16	2012	4
		Complementar con infraestructura el manejo de ganado ovino, instalación de corrales.	40	2012	6
		Fomentar e impulsar la renta de apiarios con los productores para ,mejorar la producción de aguacate	54	2012	6

Fuente: Visión comunitaria microrregión alta; ADR Renace de Occidente; 2012.



Por esta razón la Visión Regional y Comunitaria no puede ser un proceso mecánico o de mero trámite, por que esto no desarrolla el sentido crítico y el cambio de actitudes con respecto a sus problemas. Hacer participar a los pobladores con quienes trabaja es un proceso y experiencia de aprendizaje, establece la base para que tomen decisiones acordes al momento y circunstancia y en función de su capacidad de respuesta, pero también implica la asunción de responsabilidades. En los no tan frecuentes casos que detectamos con el trabajo de campo, donde hubo un análisis más profundo o se observaron procesos de autogestión más consistentes, fue debido a la preexistencia de actores locales con cierto nivel de cooperación o asociatividad; al trabajo previo de la ADR en la región, o bien al *expertise* de la ADR, esto es habilidades de trabajo social-comunitarias o competencias técnicas.

La siguiente fase del diagnóstico-planeación es la *Estrategia de intervención* el cual es un “conjunto de acciones que buscan impactar en una microrregión en términos económicos, de infraestructura y de desarrollo de capacidades, aprovechando el potencial físico y humano disponible, en el menor tiempo posible”.

El abordaje de la Estrategia de intervención está compuesto por: uno, el Análisis de la información –Análisis de la información microrregional e Identificación de las situaciones limitantes; dos, los Objetivos en función de la etapa de intervención; tres, por la Definición de las acciones de la estrategia de intervención.

Uno, El análisis de información es en realidad una sistematización de los datos y aportes de los participantes obtenidos en los talleres comunitarios, lo que se pretende con ello es identificar los factores restrictivos para plantear alternativas. Se retoman tanto la información proporcionada por la Visión regional como por la Visión comunitaria: la descripción agroecológica de la región, la línea base y el patrón alimentario, los sistemas productivos dominantes, la integración de los planes comunitarios y la estimación del mercado microrregional de alimentos.

La información se clasifica en tres vectores, a. familia y hogar (se agrupan los dos apartados de la Visión Comunitaria); b. Comunidad y seguridad alimentaria; y c. Ingresos y microrregión. Se generan indicadores sencillos tanto para la Visión regional (línea base, patrón alimentario) y la Visión comunitaria (planes comunitarios) que se organizan por ejes de análisis, los relativos a fuente de ingresos, sector primario, etc. Este trabajo se hace básicamente a través de una matriz creada ex profeso.



Tabla 6. Ejemplo de matriz de Contraste de indicadores de Visión Regional con tendencias de indicadores de Visión Comunitaria

Eje de análisis	Indicadores VR	Indicadores VC
Energía	<ul style="list-style-type: none"> 20% de las familias utiliza leña para preparar alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> 66% de las comunidades manifestó la necesidad de la implementación de estufas ahorradoras de leña para mejorar su condiciones de salud ya que al cocinar con leña y sin ventilación, ocasionan infecciones agudas de las vías respiratorias inferiores (pulmonía) en niños pequeños así como enfermedades pulmonares obstructivas crónicas, como bronquitis crónica y enfisema.
Agua para producir alimentos	<ul style="list-style-type: none"> El 80% de las familias cuentan agua, sin embargo es únicamente para uso domestico. 	<ul style="list-style-type: none"> El 83% de las localidades demostraron interés por la implementación de un tanque de cosecha y almacenamiento de agua de lluvia con fines productivos, es decir para la producción de traspatio.
Producción de alimentos en traspatio	<ul style="list-style-type: none"> El 50% de las familias consume "otras hortalizas, 25% chile, 10% consume jitomate/ tomate y 5% consume cebolla. De lo anterior el 95% compra el jitomate/ tomate, cebolla, mientras que un 85% adquiere las denominadas "otras hortalizas", y el chile lo compra el 65% de las familias que lo consumen. 	<ul style="list-style-type: none"> Existen condiciones y experiencia en la región para la producción de hortalizas en traspatio y en macro-túnel ya que trabajan como jornaleros en la producción de fresa. El 100% de las comunidades manifestó el interés de producir alimentos en traspatio, en este caso hortalizas para autoconsumo.
Nutrición	<ul style="list-style-type: none"> La calidad nutricional recomendada es Básicos 40%, Formadores 40%, Protectores 20%. Suficiencia alimentaria recomendado Kilocalorías 2,415 por individuo. 	<ul style="list-style-type: none"> Déficit de básicos y formadores en un 7% y un excedente en protectores de 14%. Déficit en suficiencia alimentaria (calorías) de 162 calorías de lo recomendado.
SPP	<p>Bovinos</p> <ul style="list-style-type: none"> Producción (miles de lts) 1,696.353 Precio (pesos por lt.) 4.94 Valor de la producción (miles de pesos) 8,386.6 <p>leche</p> <ul style="list-style-type: none"> Producción (miles de lts.) 1,986.298 Precio (pesos por lt.) 4.93 Valor de la producción (miles de pesos) 9,710.6 	<ul style="list-style-type: none"> De las 6 localidades atendidas en la microrregion solo 2 desarrollan esta actividad Animales en malas condiciones y cruza de mala calidad Desconocimiento de control sanitario El precio de compra dentro de la comunidad es de \$5.50, El lechero se las compra a \$4.50, y este la revende en las procesadoras a \$8.00

Fuente: Estrategia de intervención, Microrregión baja, ADR Renace de Occidente; 2012.

La identificación de las situaciones limitantes, entendida como cualquier variable o conjunto de variables que limitan el desarrollo de un proceso y que pueden impedir su desarrollo. La lógica de la matriz es muy clara, primero se identifica la situación limitante (o se enuncia el problema), “baja producción de alimentos en traspatio”, por ejemplo; acto seguido, se identifican las variables restrictivas (o las causas que lo originan), “No cuentan con agua para producir alimentos” o “Presencia de enfermedades y plagas en animales y cultivos”; siguiente paso se proponen alternativas de solución: “Captación y almacenamiento de agua de lluvia”, “mejora de la infraestructura con la que actualmente cuentan” y “capacitación en el manejo de animales de traspatio”. Como mencionamos líneas arriba el análisis está circunscrito y diseñado en función de las líneas de trabajo del Proyecto. Aún cuando se diga que la Estrategia de intervención “privilegia cambios estratégicos en la microrregión (sic.) por encima de la inercia que representan los proyectos bajo el enfoque de atención a la demanda, que por su naturaleza, tienden a dispersar y atomizar recursos en proyectos carentes de una visión microrregional integral”.



Tabla 7. Ejemplo de matriz de Situaciones limitantes relacionadas a las variables restrictivas de la producción de alimentos

Eje de análisis	Situación limitante	Variable restrictiva
Maiz	• Escasez de agua para la producción	• Falta de sistemas para almacenarla
	• Suelos pobres, poco fértiles y erosionados	• Bajo rendimiento y poca producción
	• Semilla criolla y de mala calidad	• Altos costos de insumos
	• Abandono del campo	• Desconocimiento del manejo integrado de plagas y enfermedades.
Producción en traspatio	• Escasez de agua para la producción de hortalizas .	• Falta de sistemas para almacenarla. • Espacios reducidos

Fuente: Estrategia de intervención Microrregión baja, ADR Renace de Occidente; 2012.

Lo evidente es que en la práctica se hace exactamente eso: se dispersan recursos en pequeños proyectos (lo hemos dicho ya) en función del imperativo del ejercicio de los recursos. Ciertamente no es la demanda la que define la orientación, sino la mecánica del PESA, los problemas y soluciones se adaptan a las líneas de trabajo y al menú de proyectos definidos institucionalmente. Así trabajado el análisis y la definición de las propuestas, carece de sentido que sean ratificadas o no en las comunidades, salvo que se busque la legitimidad local a un proceso que de suyo estuvo definido en las coordenadas que estableció el Proyecto de antemano.

Dos, el siguiente paso es elegir la etapa a trabajar:

- Promocional, que consiste en motivar y generar confianza en las familias a través de mejoras en el hogar.
- Producción de alimentos, que busca “elevar la motivación de familias y comunidad a través de la producción local de alimentos”
- Generación de ingresos, que persigue, nada menos, que la creación de empleos y la obtención de ingresos.

De acuerdo con la metodología, las ADR deben ir escalando por etapas, primero proyectos de hogar, después de producción de alimentos y a partir del tercer o cuarto año proyectos de ingreso. En 2012 el trabajo de las agencias se concentró en la segunda etapa, 48% de los recursos PAIEI 2012 se destinaron a proyectos de producción de alimentos, 24% a proyectos de hogar y 18% a ingresos.

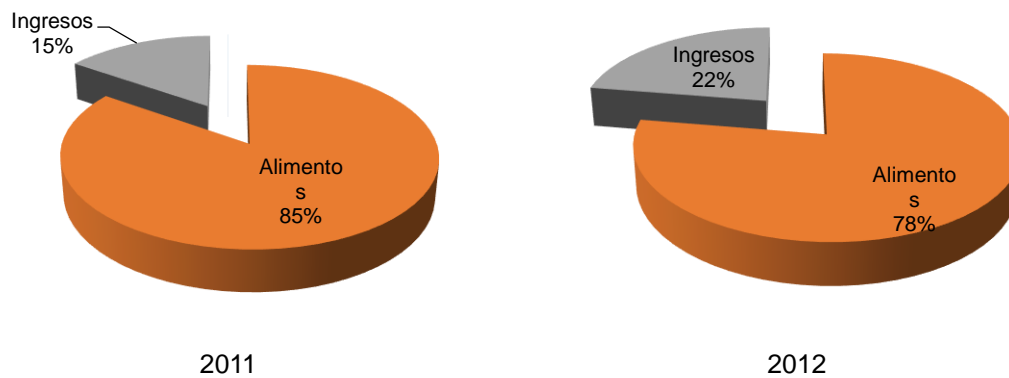
La explicación es práctica y funcional; por parte de las ADR, los proyectos más sencillos o que requieren menor esfuerzo, son los dirigidos al hogar saludable o a la producción de alimentos; por parte de los gobiernos de las entidades y las delegaciones de la Secretaría, éstos son convenientes por que la aplicación de los



recursos se agiliza, aunque varía de acuerdo a las prioridades o lineamientos establecidos en la entidades.

Por ejemplo, en el estado de Chiapas se tomó la decisión de no apoyar proyectos de hogar, por lo que las ADR sólo trabajaron proyectos de etapa II y III. Analizando el tipo de proyectos implementados en 2011, se observa que la mayor parte de los recursos (85%) se destinaron a proyectos de producción de alimentos y 15% a proyectos de ingresos; en 2012 se esperaba que los porcentajes se invirtieran de tal forma que las familias que habían recibido proyectos de producción de alimentos, pasaran a la generación de ingresos, en la práctica no ocurrió así, el porcentaje de recursos en proyectos de ingresos sólo se incrementó ligeramente al pasar de 15% a 22%, mientras que el de producción de alimentos disminuyó de 85% a 78% (Gráfica 7).

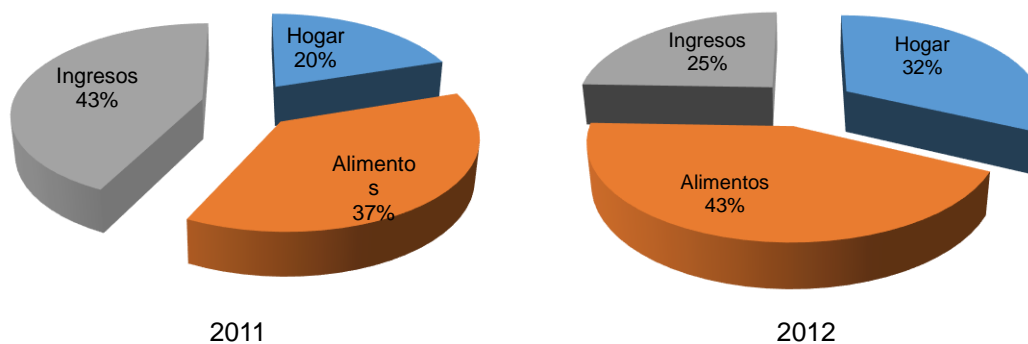
Gráfica 7. Proyectos por etapa en Chiapas (%)



Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Proyectos UTN-FAO.

Un caso distinto lo ofrece Oaxaca, en 2012 comparado con 2011 se incrementaron los recursos invertidos en proyectos de hogar y producción de alimentos y disminuyeron los de proyectos de ingreso, cuando en teoría debería ocurrir al contrario (Gráfica 8).

Gráfica 8. Proyectos por etapa en Oaxaca (%)



Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Proyectos UTN-FAO.



En resumen, si bien la metodología plantea la elección de la etapa en función de criterios técnicos, en la práctica esta decisión está ya mediada por lineamientos institucionales o por el análisis mismo al reducir los términos o las opciones a considerar a las ya establecidas en el diseño metodológico.

El último instrumento de la metodología es la *Matriz de Planificación Microrregional*. El cual permite validar ante el Grupo Operativo del PESA los proyectos y las inversiones que se generaron producto del trabajo en las localidades. La *Matriz* determina los resultados y las metas en función de los recursos gestionados y ayuda a verificar si los proyectos están alineados a la Estrategia de intervención.

En cada entidad varía la manera de la asignación de los recursos, algunas de ellas definen desde un inicio los montos a aplicar por microrregión, por lo que la ADR sabe específicamente los recursos con los que cuenta, básicamente de PAIEI ya que el Coussa se maneja de otra manera, y por tanto le permite hacer cuentas sobre el número de proyectos con los que podría comprometerse en las localidades; algunos otras se reservan la asignación en función de las necesidades formuladas producto del trabajo de las ADR.

Cuadro 3. Ejemplo de Matriz de planificación microrregional

Objetivo General	Meta	Indicadores	Medios de Verificación	Inversión estimada global	Índice de desempeño		
					Aceptable	No Aceptable	
Producción de alimentos en traspatio y generación de ingresos.	16	Localidades atendidas	Base de datos	\$ 3,567,154.32	15	14	
	299	Familias con proyecto	Base de datos		284	283	
Objetivo Específico por tipo de proyecto	Meta	Indicadores	Medios de Verificación	Inversión estimada global	Índice de desempeño		
					Satisfactorio	Aceptable	No aceptable
Producción de alimentos	74 Tanques de cemento de captación de agua 15,000 lts	Familias con proyecto	Visita proyectos en localidad	\$ 1,138,823.74	71	70	70
Producción de alimentos	41 Módulos de producción de agricultura protegida (macrotúnel) 48m ²	Familias con proyecto	Visita proyectos en localidad	\$ 222,416.39	39	39	39
Generación de ingresos	16 Módulo de producción de bovinos de 135 M2, incluye cobertizo de 9.0X9.0 MTS y asoleadero de 6.0X9.0 MTS.	Familias con proyecto	Visita proyectos en localidad	\$ 817,612.32	15	15	15
Generación de ingresos	8 Módulo de producción de ovinos de 135 M2, incluye cobertizo de 9.0X9.0 MTS y asoleadero de 6.0X9.0 mts.	Familias con proyecto	Visita proyectos en localidad	\$ 344,989.60	8	8	8
Generación de ingresos	3 Sementales ovino con registro genealógico y datos productivos	Familias con proyecto	Visita proyectos en localidad	\$ 39,000.00	3	3	3
Generación de ingresos	30 infraestructura y lombrices para la producción de composta	Familias con proyecto	Visita proyectos en localidad	\$ 93,450.00	29	29	28
Generación de ingresos	1 invernadero	Familias con proyecto	Visita proyectos en localidad	\$ 50,000.00	1	1	1
Generación de ingresos	40 Tanques de cemento de captación de agua 20,000 lts para alimentación de ganado	Familias con proyecto	Visita proyectos en localidad	\$ 820,773.60	19	19	19

Fuente: Matriz de planificación microrregional Microrregión baja, ADR Renace de Occidente; 2012.

Es sintomático que las fases de la metodología del PESA no estén definidas por el momento que desarrolla (diagnóstico, análisis de la información, plan de acción), sino por los instrumentos que se utilizan (visión comunitaria, estrategia de intervención)



lo que es indicativo adicional de la naturaleza instrumental con que se asume el trabajo en el terreno.

La *Matriz* es un instrumento de gestión institucional, específicamente para establecer metas y programar presupuestos. Esto se debe a que en la integración programática del PESA, la bolsa del PAIEI, al representar el 53% en 2012 de los recursos disponibles, funciona como un dispositivo estructurante de los procesos administrativos que, en la lógica institucional de la Secretaría y de los Gobiernos de los Estados, facilita la aplicación del ejercicio de los recursos.

No obstante ello, la Matriz traslada funciones y responsabilidades del ejecutor del gasto a las ADR. La debilidad institucional de las entidades se expresa en la insuficiente estructura de personal con la que cuenta la cual es sustituida temporalmente por el trabajo de las agencia; algo similar ocurre con la integración de expedientes (una ardua y mecánica tarea que consume una gran cantidad de tiempo y esfuerzo a las agencias). En este sentido el trabajo de las ADR es funcional a la operación del PESA en la medida que presenta proyectos y se ejercen los recursos con los que se cuentan.

Es en la elaboración de la *Matriz* cuando se puede observar con mayor claridad la imbricación entre el trabajo metodológico de campo y las funciones de programación de metas y montos propias del ámbito institucional que realizan las ADR. Es también cuando se puede entender cómo, incluso, cuando podría haber interés por parte de las agencias por realizar un trabajo de mayor profundidad en las localidades –y muchas de ellas lo realizan a pesar de ello-, no encuentran los incentivos necesarios por la carga de trabajo y la dinámica operativa en la que están insertos.

Ahora bien, desde la perspectiva de los gobiernos de la entidades y de las delegaciones este arreglo es funcional para la operación del día a día del PESA; más todavía, es improbable que sin estos anudamientos entre el trabajo en las localidades y la programación que realizan las ADR, difícilmente se podrían ejercer los cuantiosos recursos que deben comprometerse y devengarse cada año; con el añadido de distribuirlo en decenas de miles de localidades donde tiene cobertura el Proyecto, el cual, además, se debe aplicar a través de una ingente cantidad de iniciativas productivas familiares o de mejora del hogar de minúscula escala. En estas circunstancias no es ningún dislate pensar que los actores institucionales asuman de facto a las ADR como una extensión de su estructura operativa, llenando el vacío que dejaron los técnicos de campo de los disminuidos Cader y DDR o sus instancias análogas de los estados.

Con todo ello podemos inferir que la aplicación de los fondos públicos que se destinan cada año al PESA es un imperativo institucional, que trastoca cada una de las esferas de instrumentación del Proyecto hasta moldearlo a su propia lógica.



5.3 Alcances y limitaciones de la metodología del PESA

Una metodología debe proponer una estrategia de intervención que permita llevar a cabo la consecución de los propósitos planteados. En términos de coherencia interna del planteamiento, de la misma manera que los propósitos de una política deben diseñarse en función del problema que se busca resolver, la metodología debe estar formulada para alcanzar dichos objetivos; en términos de intervención en el terreno, las metodologías de trabajo deben responder a las circunstancias propias de una microrregión, a la capacidad de los actores y a sus redes de colaboración.

Cómo hemos visto ya el problema núcleo es, por lo menos, impreciso, por lo que el diseño de la metodología adolece de foco. Acaso por ello la metodología del PESA identifica problemas generales en tan diferentes campos que analizarlos carecen de sentido sino serán atendidos posteriormente por el Proyecto. Si el problema identificado es general o insuficientemente problematizado, el diagnóstico deviene en una sesión bien intencionada (que en el mejor de los casos ayuda a crear *rapport*) o que se realiza por compromiso de cubrir las metas establecidas, pero no para iniciar un proceso de mediano plazo donde se vaya formando una masa crítica local que asuma la responsabilidad de conducir el proceso de autodesarrollo de la comunidad.

Un problema derivado de lo anterior es que los problemas generales detectados difícilmente movilizan a los actores para resolverlos, por que no tocan necesidades primordiales o intereses concretos de los involucrados, ya que en muchos casos se ha vivido con ellos mucho tiempo. Pero lo más importante es que en el diseño metodológico del PESA y la manera que se instrumenta, no se problematizan las causas que los originan. Al finalizar las sesiones, es difícil imaginar que los pobladores que participaron cambiaron la percepción de su realidad. Problematizar con los pobladores sobre su realidad implica que sus ideas se confrontan entre sí y el agente externo introduce perspectivas distintas o preguntas generadoras que alimentan el debate; así, usar semillas de mala calidad o sembrar a destiempo y con densidades inadecuadas o no practicar rotación de cultivos con leguminosas previamente inoculadas, o la ausencia de sistemas rústicos de captación de agua de lluvia o depósitos se analizarán con interés, fundamentalmente por que se discuten problemas que están en el centro de las preocupaciones de los agricultores o de las mujeres que participan. La problematización es la respuesta al extensionismo tradicional que se sustenta en la transferencia de conocimientos y que visualiza a los productores como receptores acríticos que no han emprendido cambios por pereza o inercia. La estrategia para promover este razonamiento basado en la construcción social del conocimiento, debería ser que los facilitadores de las agencias favorecieran el diálogo de saberes y la reflexión crítica donde son los propios actores que distinguen los efectos de las causas reales de los problemas que permita crear las condiciones para la acción. Al no generar un espacio de diálogo público de los problemas el PESA pierde la oportunidad de desarrollar capacidades críticas entre los participantes y de formar



ciudadanía, un enfoque de derechos es parte sustantiva del desarrollo de capacidades. Debido a esto se infiere que el PESA no considera a los pobladores como sujetos, con quienes es necesario establecer una dinámica de trabajo y asumir la corresponsabilidad del proceso, que son ellos quienes tomarán las medidas para salir de su situación, desde esta perspectiva los grupos de trabajo de la ADR tienen más rasgos de población beneficiaria de activos que de actores empoderados.

La metodología del PESA tiene su propia lógica de diseño y ejecución. Se construyó (o se terminó definiendo en la práctica así) a partir de premisas operativas y medidas preceptivas, que definen lo que debe hacerse asumiendo tácitamente un contexto homogéneo. Son premisas operativas por que la aplicación de este trabajo en la localidad está condicionado por la aplicación de los recursos; son medidas prescriptivas por que a las agencias se les dice lo que tiene que hacerse o cumplirse por estar así establecido, ante ello el margen para el aporte de las agencias es limitado: se instruye lo que debe realizarse.

Es por ello que no reconoce la diversidad de contextos donde se aplica. Sorprende por ello que no se hayan asumido pautas metodológicas y se anteponga la unicidad del método PESA en vez de apostar a un pluralismo metodológico que responda a las circunstancias específicas de los territorios donde se interviene, a la capacidad de los actores (grados de reconocimiento, colaboración o cooperación) o que se hayan dado condiciones para la construcción de estrategias de abordaje en razón de las potencialidades. En este sentido, el Proyecto no gestiona adecuadamente el conocimiento de las agencias involucradas y desaprovecha el reservorio de experiencias con las que cuentan muchas de ellas. En un periodo extenso de las actividades anuales que realizan, las ADR funcionan más como fuerza de tarea que lleva a cabo instrucciones metodológicas centralizadas o que atienden requerimientos operativos o administrativos institucionales, que como centros de asistencia técnica o extensionismo rural al servicio de las localidades.

El resultado de los talleres forma parte de los productos entregables de las agencias con los que se justifican los recursos asignados para su trabajo. Esto le abona una dimensión administrativa a las actividades en el terreno. Ante el reducido tiempo que se tiene entre la contratación de las ADR y la entrega de proyectos, éstas deben priorizar, por lo que encontramos numerosas agencias que estarían dispuestas a dedicar más tiempo al trabajo comunitario pero no tienen las condiciones o el tiempo indispensables para hacerlo. Lo urgente termina por imponerse su propia dinámica.

Con lineamientos o pautas metodológicas orientadas la resolución de problemas específicos de las localidades, las agencias podrían diseñar e implementar acciones concretas que den respuesta a problemas precisos, por ejemplo, gestionar eficientes sistemas de captura de agua para uso doméstico y no limitarse a la dotación de cisternas. El propio diseño y rutinización de las operaciones no genera incentivos



para la innovación práctica por parte de las ADR en su trabajo con los “beneficiarios”, por el contrario se prioriza el cumplimiento de periodos o cierre de actividades, los productos que documenten las actividades realizadas, la oportuna entrega de proyectos más allá de sus viabilidad técnica. Se olvida que en estrategias institucionales para el desarrollo con periodos perentorios para el cumplimiento de metas, los resultados que se buscan obtener, en función del problema público focalizado a resolver, se vuelven un aliciente poderoso para la credibilidad del proyecto entra la población meta, más allá de la ruta recorrida para conseguirlo; es decir, importan los medios pero también los fines.

Los problemas significativos que están detrás de las condiciones estructurales de pobreza de las localidades que atiende el Proyecto tales como: a. La estructura y el limitado acceso a la tierra; b. La descapitalización de los sistemas productivos que impacta en la disminución de la productividad e incide en el cambio de uso de suelo, la ampliación de la frontera agrícola o ganadera y, por tanto, en la sobreexplotación y degradación de los recursos suelo, agua y vegetación; c. El manejo inadecuado repercute en la captación e infiltración hídrica afectando la captación en escurrimientos superficiales y la recarga de los mantos acuíferos; el bajo acceso a la tecnología (semillas, fertilizantes), conocimiento (asistencia técnica), activos (sistemas de irrigación), manejo de plagas y enfermedades (sanidad e inocuidad) y capital (inversión propia, crédito); así como d. La fragmentación y desarticulación eficiente a mercados estables y tratos comerciales asimétricos con sus compradores; demandan de la participación y el diálogo sobre los problema públicos comunitarios permite a los pobladores reconocerse como actores; al analizar las condiciones productivas, económicas o sociales que les son comunes, identifican intereses, visiones, perspectivas y horizontes compartidos que son el insumo necesario para la acción colectiva.



6. Proceso de implementación

La relevancia del análisis de la implementación radica en poner de manifiesto los diversos factores que afectan la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. La identificación de estos factores ha demostrado que la promulgación de leyes o el buen diseño de un programa gubernamental no son condiciones suficientes para la obtención de resultados (Aguilar, 2003).

El análisis de la implementación del PESA se realizó considerando tres elementos: a. El arreglo institucional que no es otra cosa que el dispositivo (formal e informal) para la acción colectiva y la coordinación entre distintos agentes (públicos, privados y de la sociedad civil) y a distintas escalas (nacional, estatal y local); b. La red de instrumentación que consiste en identificar los actores que participan en el Proyecto, determinar el rol que juegan, su perspectiva e intereses, su disposición de recursos y capacidad de movilizarlos, así como su sentido de urgencia en el desempeño de sus actividades de colaboración; y c. Los procedimientos y rutinas institucionales requeridas para implementar el PESA en 2012.

6.1. Arreglo institucional

El diseño del arreglo institucional para la implementación de una política se debe realizar en función del cumplimiento del objetivo. En este sentido, analizar el arreglo del PESA parte de identificar cómo se tomó la decisión de implementarlo a través del arreglo que actualmente conocemos (Figura 4), donde destaca el gobierno del estado con el rol de ejecutor del gasto y la delegación de la Sagarpa como normativo. Para ello es necesario recordar que en sus primeros años el PESA operaba bajo el modelo de concurrencia con los estados y estaba integrado por dos programas, el Programa de Desarrollo de Capacidades (Prodesca) y el Programa de Apoyo para la Inversión Rural (Papir)¹⁰. Ambos formaban parte del Programa de Desarrollo Rural que a su vez se integraba a la Alianza para el Campo cuya principal característica fue que se operaba de manera descentralizada, lo que significa que buena parte de las decisiones sobre el diseño y la puesta de los diferentes programas, se tomaban en el ámbito estatal, no obstante que dos terceras partes de los recursos provenían del gobierno federal.

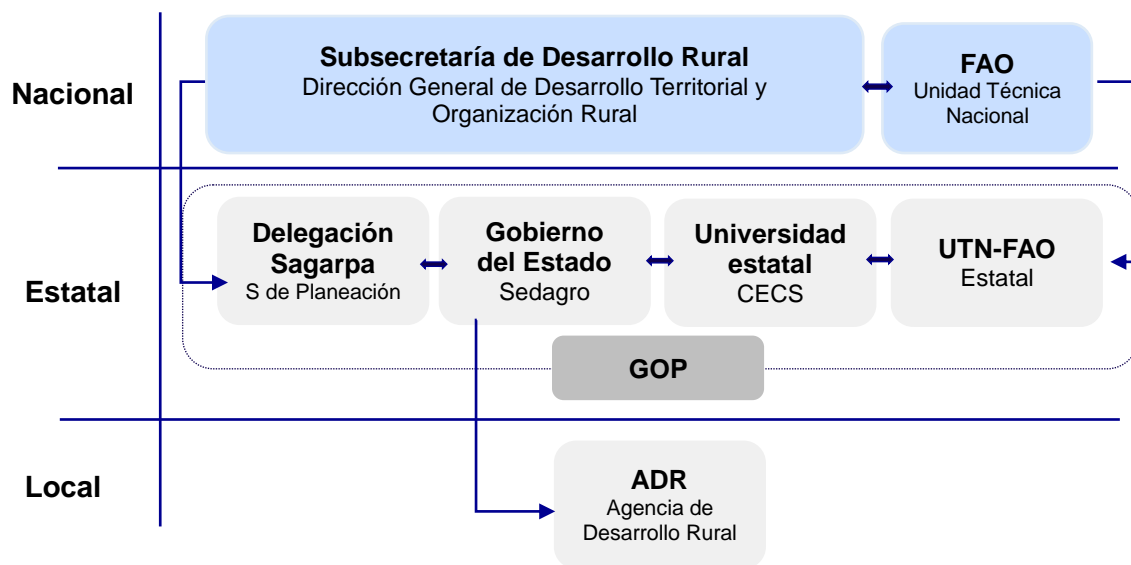
En virtud de lo anterior, se puede inferir que en 2007 cuando se da la expansión del PESA a través de los recursos asignados directamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), había en la Secretaría un aliento federalista que se traducían en un arreglo concertado con las entidades para la operación de las políticas y programas diseñadas desde el centro. Las reglas y los mecanismos establecidos

¹⁰ Antecesores del componente de Extensionismo y Desarrollo de Capacidades y el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI), respectivamente.



pasaban por un Convenio Marco que firmaba la federación con sus contrapartes estatales. De hecho, en el PEF se estableció que los recursos del PESA se operarían de manera federalizada y se depositarían a los fideicomisos estatales (Fofae), sin necesidad de aportación estatal. De esta forma, el PESA como parte del conjunto de instrumentos de gestión de la Sagarpa, se incluyó en el arreglo preexistente.

Figura 4. Arreglo institucional del PESA



Fuente: Elaboración propia, 2014

De aquí se desprende un primer hallazgo, lo anterior permite deducir que no hubo un diseño *ex ante* del arreglo institucional en razón de lo que se pretendía lograr o un mecanismo funcional que evaluara la red de implementación (la ruta y los actores) mediante la cual se pondría en marcha el Proyecto. Dicho de otra manera el arreglo institucional no fue resultado de un proceso deliberativo, ni se planteó cual podría ser el acuerdo tácito más adecuado para operar recursos crecientes en un Proyecto que buscaba la gestión local, simplemente se incorporó a la lógica establecida sin evaluar si era el dispositivo institucional más pertinente.

Un segundo elemento a considerar es mediante la evaluación de las funciones de los actores involucrados en el arreglo. Entre las principales responsabilidades del Grupo Operativo PESA (GOP) se encuentran:

- Elaborar la estructura programática por componente, concepto de apoyo, metas a alcanzar y área de atención (municipios y localidades).
- Seleccionar a las ADR
- Validar los instrumentos de planeación que presenten las ADR (VR, VC, EI, MPMR).



- Realizar el dictamen técnico de los proyectos Coussa y PAIEI.
- Verificar que las ADR y los proyectos a apoyar cumplan con los criterios técnico-metodológicos diseñados por la UTN-FAO PESA y el marco normativo aplicable.
- Solicitar la liberación de los pagos que correspondan a los programas y componentes.
- Dar seguimiento a los informes presentados por la instancia ejecutora, la UTN-FAO y el CECS (Sagarpa, 2012).

Algunas de estas funciones, básicamente las relacionadas con la elaboración de la estructura programática y el dictamen técnico de proyectos, podrían considerarse como estratégicas para la implementación del Proyecto. Sin embargo, especialmente la relacionada con los proyectos, se aborda administrativamente, no con un alcance estratégico, bien planteados los proyectos de inversión podrían ser un instrumento de gestión eficaz para iniciar acciones de mejora productiva que vincule a los productores rurales con mercados locales o microrregionales.

La necesidad de ejercer los recursos, principalmente de PAIEI, en un periodo relativamente corto de tiempo, ha llevado al GOP a focalizar sus acciones en aquellas requeridas para cumplir con las metas presupuestales, dejando de lado las necesarias para asegurar el cumplimiento del objetivo del Proyecto. Con base en lo anterior, se puede afirmar que el arreglo institucional del PESA está organizado para el ejercicio de los recursos. El problema con este acuerdo implícito es que le otorga a los actores un rol primordialmente administrativo: procesar las solicitudes de las ADR y autorizar los fondos para su aplicación. Se deja de lado ofrecer orientación estratégica a las inversiones o a la concurrencia intra o inter institucional para abordar ejes de acción que escapan a las atribuciones de la Secretaría pero imprescindibles para el desarrollo territorial. Los actores operativos del GOP (Sagarpa y gobierno del estado) prácticamente no realizan trabajo de campo en las microrregiones de cobertura, los actores técnicos sí (UTN-FAO y CECS) pero con objetivos muy concretos, por lo que al final el GOP no cuenta con información relevante sobre la problemática o la perspectiva de los pobladores, ni los problemas de instrumentación que enfrentan las ADR en su trabajo cotidiano, elementos que le permitirían mejorar la toma de decisiones.

Un tercer elemento de análisis del arreglo institucional vinculado al anterior, es el que justamente lleva a identificar lo que se requiere para que el arreglo se oriente a cumplir con el propósito del PESA. En efecto, el GOP terminó asumiendo las rutinas de gestión propias del contexto en el que se desarrollan los actores que participan en él; por ejemplo, para el caso de la delegación de la Sagarpa, el cumplimiento normativo se suele reducir a funciones de naturaleza administrativa y financiera, cuando debería incluirse también la obtención de resultados y propósitos; con respecto al gobierno del estado es sintomático que se diga que su función principal es la de ejercer el gasto,



cuando éste debería ser un medio para impulsar acciones orientadas a mejorar la seguridad alimentaria en la regiones de atención.

6.2. Análisis de la red de instrumentación

6.2.1. Caracterización de los actores

En la operación del PESA participan seis actores, clasificados de acuerdo con sus principales responsabilidades en tres grupos: decisional, operativo y técnico.

Con perfil decisional está la Subsecretaría de Desarrollo Rural (SDR) quién a través de la Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural como Unidad Responsable (UR) es la encargada de definir reglas de operación, lineamientos específicos y normatividad aplicable. También con este perfil está la UTN-FAO nacional con la responsabilidad del diseño metodológico.

Con perfil operativo está a nivel estatal la delegación de la Sagarpa con un rol normativo y la Secretaría de Desarrollo Rural o su equivalente por parte del gobierno del estado con un rol de instancia ejecutora.

Los actores técnicos son el equipo estatal de la UTN-FAO responsable de la capacitación y soporte técnico metodológico a las ADR, y el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS), responsable de la supervisión del desempeño en situación de trabajo y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales brindados por las ADR.

Tabla 8. Actores que participan en el PESA y rol que desempeñan

Actor	Rol/función que desempeña	Perfil
Sagarpa-SDR Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural	Unidad Responsable (UR)	Decisional
UTN-FAO	Diseño metodológico	
Delegación estatal de Sagarpa (Subdelegación de Planeación)	Normativo	Operativo
Gobierno del estado (Seder/Sedagro)	Instancia ejecutora	
Enlace estatal UTN-FAO	Capacitación y soporte técnico metodológico	Técnico
Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento (CECS)	Supervisión y seguimiento	

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los Lineamientos GOP-PESA Sagarpa, 2012.

Por la importancia que tienen en el proceso de implementación se realizó la caracterización de los actores operativos y técnicos.

Por parte de la delegación de la Sagarpa los responsables del PESA son los subdelegados de planeación, cargo que normalmente es ocupado por personal con



experiencia en el sector y en la mayoría de los casos con amplia trayectoria dentro de la Secretaría. Esta trayectoria se refleja en su nivel de institucionalidad, por lo que su principal interés gira en torno al cumplimiento de la normativa.

Por el lado de gobierno del estado, el perfil y experiencia de los actores que participan es un poco más heterogéneo; por un lado, porque los cambios de administración estatales invariablemente involucran cambio de funcionarios¹¹, y por el otro, porque en la integración de las redes de política pública local, más que el perfil y experiencia, se consideran elementos como afinidad política, establecimiento de redes vinculantes o de apoyo y correspondencia por compromisos adquiridos con anterioridad. Son actores que si bien están interesados en cumplir con los lineamientos normativos, también responden a otro tipo de intereses, más de índole política, lo que definitivamente incide en su actuación.

Una característica que comparten ambos actores es que el PESA representa uno más de los muchos programas o componentes de los cuales son responsables, esto significa que el Proyecto se inserta en las rutinas de gestión de los actores involucrados. Aunque en ambas instituciones (Sagarpa y Seder), hay una estructura en la que se apoyan, es un hecho que la multiplicidad de funciones y responsabilidades determina su sentido de urgencia con respecto al PESA.

Entre estos actores suele haber conflicto cuando el partido que gobierna en la entidad es diferente al del gobierno federal, situación que ocurría en la mayoría de los estados en 2012, aunque el hecho de que sean del mismo partido no necesariamente los exenta de conflicto.

En cuanto a la UTN-FAO, los directores estatales en su mayoría cuentan con experiencia en el sector y en mayor o menor medida han estado vinculados al PESA en los últimos años. Su principal interés está en asegurar la correcta aplicación de la metodología.

Por último está el CECS, donde hasta 2013 participaban instituciones con infraestructura y matrícula elevada como la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) o la Universidad Veracruzana, también tomaban parte instituciones relativamente jóvenes y pequeñas como la Universidad Politécnica de Francisco I. Madero (UPFIM) de Hidalgo que anteriormente era una escuela normal rural.

El CECS era un actor complejo debido a que como universidad su principal interés estaba en cumplir con su función educativa, no en la supervisión del PESA,

¹¹ No sólo hay cambios por término de administración, también se dan casos de cambios intermedios como en Oaxaca en donde derivado de los reacomodos políticos se han tenido en los últimos tres años tres diferentes secretarios de desarrollo rural, con todas las implicaciones que esto tiene.



esta era una actividad asignada a un área específica. En algunos casos a una facultad (agronomía o veterinaria), en otros al área de extensión universitaria, e incluso en algunos dependía directamente de rectoría. El titular del CECS invariablemente era un profesor-investigador, pero el actor clave era el coordinador de la supervisión del PESA, puesto que normalmente ocupaba un ex-supervisor del Cecader-CEE, o un ex-funcionario de gobierno del estado, con conocimiento y experiencia en el PESA.

Ahora bien, a la pregunta expresa realizada a los actores operativos en torno a si los roles asignados a la Sagarpa como agente normativo y gobierno del estado instancia ejecutora eran los adecuados, todos los subdelegados de planeación entrevistados coincidieron en afirmar que no, la mayoría considera que dado que son recursos federales la Sagarpa debería operar el PESA. Otros comentaron que la Sagarpa debería tener mayores atribuciones en la supervisión, seguimiento y evaluación, o bien, que debería operarlo un tercero, ni el gobierno del estado ni Sagarpa, sino un agente técnico.

Por su parte los actores entrevistados de los gobiernos coincidieron en señalar que la definición de roles es adecuada, pero como instancia ejecutora deberían tener mayor injerencia y autonomía para operar el Proyecto.

Las diferentes posiciones de estos dos actores en torno a sus roles, pone de manifiesto sus perspectivas e intereses, al primero le toca cuidar la correcta ejecución de los recursos, al segundo, ejercerlos, lo que le otorga mayor poder: capacidad de movilizarlos e influencia, inevitablemente esto genera conflicto entre ellos. El punto clave, sin embargo, es que el marco normativo (reglas de operación, lineamientos y convenios), no es lo suficientemente claro para establecer procedimientos que regulen las decisiones, procesen las diferencias y organicen las funciones que le corresponden a cada uno. Existe demasiado margen de maniobra que genera laxitud en la responsabilidad.

Por otro lado, al preguntar a los actores si la universidad era la institución más adecuada para realizar las funciones de supervisión y seguimiento, las respuestas fueron divergentes, por un lado hay actores que afirmaron convencidos que era adecuado que fuera una instancia académica, tal y como lo expresó un actor entrevistado de la Sagarpa “el rol de la universidad como el CECS es el más adecuado, es una institución con respaldo y con el tamaño suficiente para hacer las tareas duras como condicionar o suspender el servicio de las agencias”. Pero también están los actores que reconocieron que las universidades no eran las adecuadas para realizar esta función, como lo expresó otro entrevistado, también de la Sagarpa, “las universidades locales no están preparadas para dar seguimiento y evaluación a los programas, la academia es diferente a la operación y más cuando sus planes de estudio no incluyen materias de política pública...”



La idea de ampliar la participación de las universidades y asignarles a nivel estatal la función de capacitación y seguimiento de los prestadores de servicios fue retomada por la Sagarpa del estudio realizado por la OCDE, Análisis del Extensionismo Agrícola en México, en donde se presenta una propuesta institucional para un Sistema de Innovación Agrícola. En el modelo propuesto, las universidades desempeñan una función estratégica al proporcionar distintos tipos de apoyo a los especialistas y personal de campo dedicado al extensionismo. Las premisas implícitas son: la primera, que muchos docentes universitarios coordinan algún tipo de investigación agrícola y tendrían disposición para proporcionar apoyo técnico y de gestión al personal de campo; la segunda, que su participación directa en estos servicios de apoyo mejoraría sus habilidades de enseñanza, así como sus programas de investigación dentro de la universidad, al afianzar los vínculos y los circuitos de realimentación entre el extensionismo y la investigación (OCDE 2011). En los hechos ninguna de las dos se cumplió. El documento de la OCDE partió del supuesto que las universidades al generar conocimientos tendrían también la capacidad de transferirlos y, lo que es más complejo aún, evaluarían razonablemente la puesta en marcha de estrategias o programas de asistencia técnica. La realidad es que prácticamente esa experiencia institucional no existía, sino acaso de forma individual o casuística en algunos docentes. No distinguió entre investigación y extensionismo y terminó asumiendo un presupuesto normativo sin partir de la realidad concreta de las instituciones educativas involucradas.

El argumento más recurrente de los actores operativos para considerar que las universidades no son el actor más adecuado para estos fines es que los supervisores eran profesionistas subcontratados, no profesores investigadores de la universidad. Al respecto, un miembro de un CECS comentó: “los profesores tienen muchas ventajas laborales con las cuales no puede competir el CECS, aunado a la falta de reconocimiento académico que tiene el extensionismo...”, por su parte el responsable de otro CECS afirmó que “no hay incentivos para que los maestros se involucren, a mí me dan el doble de mi salario si hago artículos científicos, pero esto [trabajo en el CECS] no vale”.

Lo anterior pone de manifiesto que la propuesta de la OCDE en principio atendible, partió de un diagnóstico superficial y pasó por alto una serie de hechos, entre los que destacan:

- Los profesores investigadores que se encuentran en las universidades no necesariamente tienen el interés y la disponibilidad para involucrarse en un trabajo de este tipo. La mayoría de ellos, además de la carga académica, tienen proyectos de investigación o actividades administrativas que limitan su disponibilidad de tiempo para realizar las actividades de seguimiento y supervisión que demanda el servicio o el trabajo de campo. El modelo que rige actualmente la investigación en nuestro país no otorga incentivos las actividades de vinculación y extensión, los estímulos se otorgan



primordialmente, en función del número de artículos científicos y libros publicados.

- No se consideraron las rutinas institucionales de las universidades. La dificultad que tienen para firmar convenios debido a su estructura orgánica o la carga que conlleva el proceso jurídico, así como el calendario que rige sus actividades académicas y administrativas.
- Por último, las dificultades que enfrentan instituciones tan grandes para integrar equipos multidisciplinarios con la participación de las diferentes facultades o departamentos, para abordar la capacitación, supervisión y el seguimiento de los servicios en forma integral.

Lo anterior se tradujo en un escaso o mínimo involucramiento de los profesores investigadores y en una limitada participación de las diferentes facultades de la universidad, las más de las veces únicamente se involucró el área responsable del CECS.

Adicional a lo anterior, el hecho de que sea la Unidad Técnica Especializada (UTE), en el caso del PESA la UTN-FAO, la responsable de la capacitación de las ADR y del diseño de los instrumentos de supervisión, ocasionó que los CECS asumieran una actitud pasiva y se limitaran a aplicar los instrumentos establecidos, salvo algunas excepciones como el CECS de Oaxaca donde diseñaron instrumentos adicionales.

Quizá por lo anterior, se tomó la decisión en 2014 de retirar a las universidades de las funciones de supervisión y seguimiento, y asignar ésta responsabilidad a las delegaciones de la Sagarpa. De acuerdo con, lo expresado por los actores, trabajar con la universidad presentaba algunos problemas operativo-administrativos que involucraban desde la firma el convenio hasta la administración interna de los recursos del 8%, lo que se tradujo en un proceso de supervisión poco oportuno. Esto, en efecto, puede ser resuelto si la delegación realiza la supervisión, y cuenta desde el primer trimestre del año con los recursos para contratar a los supervisores. Pero los problemas como hemos visto no son sólo de orden administrativo, sino de competencia y experiencia en torno al acompañamiento, seguimiento y soporte técnico. No está claro todavía cómo se resolverán estos desafíos.

6.2.2. Interacción de los actores

Al preguntar a los actores operativos y técnicos que integran el Grupo Operativo PESA (GOP) cómo es la relación con los demás integrantes, la mayoría coincidió en indicar que la relación es buena y que la coordinación es fluida, sin embargo, al preguntar cómo valoran el desempeño de los otros actores en la realización de sus funciones, fueron más críticos. A fin de identificar algunas tendencias, las respuestas expresadas



por los actores se sistematizaron y ubicaron en tres categorías: bueno, regular y deficiente, obteniéndose una distribución como la que se muestra a continuación¹²:

Tabla 9. Valoración del desempeño de los actores del GOP

Actores	Delegación SAGARPA			Gobierno del Estado			Enlace UTN-FAO			CECS		
	Bueno	Regular	Deficiente	Bueno	Regular	Deficiente	Bueno	Regular	Deficiente	Bueno	Regular	Deficiente
Delegación SAGARPA				**	***		**	***	*	*	***	*
Gobierno del Estado	**	***					*	***	*	**	**	*
Enlace UTN-FAO	**	*	*	*	**	**					****	*
CECS	****	*		*	****		*	***	*			

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a los actores, 2014.

De la tabla anterior se desprende lo siguiente:

- a. La Sagarpa y el gobierno del estado valoran mutuamente su desempeño de regular a bien, pocas veces como deficiente.

Una posible explicación es que la Sagarpa y el gobierno del estado saben que más allá de sus diferencias, deben llegar a acuerdos pues se requieren el uno al otro para operar el Proyecto. Un actor expresó “no podemos pelearnos con la delegación, no nos conviene, no es un asunto de poder, sino de convencer a la delegación de que hay cosas prioritarias en el estado”.

- b. La UTN-FAO valora generalmente bien el desempeño de la Sagarpa y, en algunos casos, como regular y deficiente el de gobierno del estado.

Aunque en general la valoración del desempeño de la delegación de la Sagarpa por parte de la UTN-FAO es positiva, hay algunos estados donde consideran que no son lo suficientemente normativos al permitir que el gobierno del estado se brinque las reglas.

Los comentarios sobre el desempeño del gobierno del estado normalmente tienen que ver con un tema relevante, la selección de los proveedores de los proyectos, tanto PAIEI como Coussa. Al respecto comentaron que “son quien asigna los proveedores y eso va en contra de las reglas de operación”; “están viendo el PESA como un programa más de activos, como un ejercicio del gasto, la preocupación es como meter proveedores, eso no abona mucho”.

¹² La cantidad de asteriscos representa el número de actores, a mayor número de asteriscos mayor número de actores y viceversa.



- c. Los actores con más observaciones a su desempeño son la UTN-FAO y el CECS.

Los dos actores operativos manifestaron objeciones al desempeño de la UTN-FAO, por un lado, debido al conflicto que existe entre los tiempos del proceso operativo-administrativo y los requeridos para el proceso metodológico; y por el otro, a la tensión que surge cuando los estados proponen flexibilizar la metodología para adaptarla a las condiciones locales, ante lo cual consideran que la UTN-FAO lejos de escuchar al estado lo ve como un peligro.

Al mismo tiempo, existe una percepción relativamente extendida sobre la rigidez o complejidad de la metodología para realizar las tareas que demanda en el terreno y la deficiencia en la capacitación y seguimiento. Algunos actores expresaron que la capacitación de la UTN-FAO es muy esporádica, que capacitan parcialmente a las agencias, con deficiencia, fuera de tiempo o sólo cuando hay ajustes metodológicos.

En cuanto a las actividades de supervisión y seguimiento realizadas por el CECS, los actores comentaron que los supervisores son cuadrados, que hay heterogeneidad en los criterios al momento de supervisar los proyectos, que la supervisión es inoportuna o se realiza a “toro pasado” y en otros casos que es de gabinete y escritorio. Indicaron que el CECS no les da herramientas para tomar decisiones, no entrega informes a tiempo o los entrega tarde. Un actor expresó “es un dinerito bastante considerable para que te hagan a medias trabajos que cualquier despacho te los podría hacer, con todo respeto es un dinero tirado”.

Un segundo grupo de comentarios expresados por los actores sobre el CECS, gira en torno al hecho de que al ser contratado por el gobierno del estado responde a sus intereses, consideran que no representa un contrapeso a la autoridad estatal, ni a sus decisiones.

Ahora bien, a la pregunta realizada sobre la pertinencia de los actores que integran el GOP, muchos de ellos coincidieron en indicar su desacuerdo sobre la participación de la UTN-FAO y el CECS, hay actores que consideran que deberían participar sólo como apoyo de metodología y de evaluación, otros piensan que deben tener voz pero no voto. En el caso específico del CECS, consideran que al participar son juez y parte.

Además de lo anterior, mencionaron que el nivel de responsabilidad o peso en la toma de decisiones entre los actores es bastante desigual, el gobierno del estado tiene en la toma de decisiones un peso desproporcionadamente mayor que los demás integrantes.



Lo expuesto pone de manifiesto que el GOP está integrado por actores que cuentan con capacidades asimétricas para la toma de decisiones, que se deriva del diferente nivel de responsabilidad en términos del ejercicio de los recursos. De acuerdo con los actores, esto se ha resuelto en mayor o menor medida con lo que se denomina reglas no escritas (las que no derivan de algún lineamiento normativo). Este tipo de acuerdos normalmente se toman a nivel del delegado de la Sagarpa y el secretario de desarrollo rural de gobierno del estado.

Prueba de ello es que tanto el CECS como la UTN-FAO de algunos estados, coincidieron en indicar que cuando llegan a las reuniones de GOP los acuerdos entre la delegación y el gobierno del estado ya están tomados con anterioridad y sólo los llevan al GOP para plasmarlos en las minutas y operativizarlos.

En cuanto a los problemas de coordinación del GOP, algunos actores mencionaron que son demasiados actores y esto genera problemas de eficiencia, mientras que hay quienes perciben que cada actor del GOP tiene su propia versión del programa y son cuatro versiones distintas a conciliar.

6.2.3. Interacción de los actores con las ADR

En el arreglo institucional actual hay tres actores que tienen relación directa con las ADR: la instancia ejecutora, la UTN-FAO y el CECS. Aunque se puede argumentar que en el caso del gobierno del estado es una relación de tipo administrativo, trámites de contratación, pago y levantamiento de actas de entregas recepción para la liberación de los finiquitos de los proyectos; que la UTN-FAO los requiere únicamente para capacitarlos y que el CECS es quién supervisa la calidad de sus servicios; lo cierto es que en la práctica, la ADR tiene que rendir cuentas a tres jefes.

Más allá de la relación administrativa que tienen con el gobierno del estado, las ADR están en mayor o menor medida subordinadas a él, esto las obliga en algunos casos a apoyarlo en la promoción y puesta en marcha de estrategias estatales, lo que implica carga de trabajo adicional. Un ejemplo, es la estrategia de cocinas comunitarias promovidas por los gobiernos de Guerrero y Oaxaca, en la que las ADR tenían que participar a nivel de promoción. Otro caso son los proyectos de acuacultura que por instrucción de gobierno del estado de Puebla debían ser gestionados por las ADR. El “PESA libre” en Oaxaca, que surgió de la negociación de gobierno del estado con organizaciones gremiales y que consistía en la promoción y gestión de apoyos (molinos, machetes, mochilas, aspersoras, entre otros) por parte de las ADR en localidades no PESA.



Uno más es la iniciativa del gobierno del estado de Chiapas que consistía en promover la construcción de granjas productoras de huevo en naves para 400 gallinas ponedoras, el modelo fue financiado con recursos del PAIE en localidades PESA.¹³

Al respecto una ADR expresó, “somos multi-patronales, nos pide una cosa la secretaría del campo, nos pide otra cosa el CECS, otra cosa la Sagarpa, otra cosa la UTN. Tener cuatro patrones siempre afecta, tratamos de darle gusto a todos.”; mientras que otra ADR comentó, “cada actor atiende sus prioridades, al ejecutor le urge mover el recurso y nos presionan, Sagarpa dice una cosa, Sedru hace otra, la UTN dice que sigamos el proceso metodológico, pero los tiempos no dan”.

Lo anterior sin considerar las entidades que tienen una estructura regional como es el caso del Estado de México y Guerrero. En el primero, aunque no aparecen en el arreglo institucional, cobran particular relevancia los delegados regionales de Sedagro porque son responsables de verificar los proyectos PAIEI y deben firmar las facturas para que se tramite el pago al proveedor.

En cuanto a la UTN-FAO, uno de los comentarios más escuchados fue en el sentido que los citan a capacitación todo el tiempo y a veces de manera poco oportuna. También mencionaron que en algunos estados asumen funciones de supervisión de productos y de proyectos en campo, razón por la cual las ADR se sienten comprometidas a cumplir con lo que les solicitan para no tener problemas u observaciones.

En el caso del CECS queda claro que al ser quienes validaban sus productos, supervisaban el trabajo en campo y dictaminaban desempeño -de lo cual depende la permanencia de la ADR en el PESA-, es un actor importante con quién deben cumplir. Más adelante se analizará el modelo de supervisión y las implicaciones que tiene su diseño.

6.3. Procedimientos y rutinas institucionales

Si hay alguna unidad de medida que sirva para prever qué tan difícil será el cumplimiento de una política, ésta debe buscarse en el conjunto de procedimientos y rutinas institucionales que se derivan de ella. Esto permitirá apreciar la carga de tiempo y de recursos que implica el cumplimiento de la política, el conjunto de actores que deben tomar decisiones a lo largo de la red, así como la forma en que eventualmente

¹³ Se tuvo oportunidad de visitar localidades en donde se pusieron en marcha estos proyectos, en dos de ellas los proyectos no estaban operando, las mujeres no contaban con capital de trabajo para cubrir los costos de alimentación por lo que en cuanto se les acabó el alimento que les entregaron al arranque del proyecto, vendieron o se repartieron las aves, e incluso a algunas se les murieron. En otra localidad el proyecto si funciona y está produciendo.



la han adoptado hasta hacerla realmente suya, convertida en una rutina organizacional (Merino, 2005).

En este análisis es necesario distinguir procesos decisorios y procesos rutinarios. Los primeros se refieren a todos los momentos en que una determinada política pública debe atravesar por la toma de decisiones, en función del marco normativo diseñado para cumplirla. Los segundos se refieren a las actividades que una determinada organización debe internalizar para hacer posible que los objetivos de la política su cumplan. La acumulación de espacios decisorios (o puntos de decisión) con múltiples actores involucrados e intereses mudables, pueden modificar las propuestas originales, mientras que los procedimientos rutinarios claramente establecidos tienden, por el contrario, a darle estabilidad a las organizaciones (Merino 2005).

Al realizar este ejercicio para el PESA se identificaron al menos 60 procedimientos (Anexo 4). Aunque en términos de operación cada estado tiene sus particularidades, los procedimientos identificados aplican para la mayoría de los estados evaluados. Analizando el tipo de procedimiento, se encontraron 18 procedimientos decisorios y 42 rutinarios.

De los procesos decisorios se identificaron ocho en los que pueden intervenir intereses particulares. Uno de ellos es en la *definición del universo de atención* del PESA, incluyendo las metas a alcanzar por componente, etapa y área de atención. Por su importancia, se considera que este proceso decisorio parte de un acuerdo entre el delegado de la Sagarpa y el secretario de desarrollo rural de gobierno del estado, acuerdo a través del cual estos actores buscan responder a sus intereses tratando, en la medida de lo posible, de respetar los ordenamientos normativos establecidos.

Un segundo proceso decisorio es la *selección de agencias*. En 2012 existían criterios de valoración cualitativa y de acuerdo con los lineamientos del GOP la decisión debía tomarse mediante votación por mayoría simple, esto permitió la generación de espacios para la discrecionalidad, tal y cómo ocurrió en Veracruz, dónde 14 ADR no cumplían con los criterios de selección, la delegación de la Sagarpa y el gobierno del estado votaron a favor y autorizaron su contratación, con el voto en contra de la UTN-FAO.

Un procedimiento que podría ser decisorio es el de la validación de los productos de las ADR (VR, VC, EI y MP), pues debería fundamentar la toma de decisiones del GOP, sin embargo, se clasificó como rutinario en virtud de que en estados como Chihuahua, Guerrero y Veracruz los productos se validaron al mismo tiempo que los proyectos PAIE, mientras que en Puebla y Oaxaca se validaron después de la validación de los proyectos, lo que lleva a pensar que en algunas entidades el GOP lo considera un proceso rutinario que debe cumplir.

Un tercer procedimiento decisorio importante corresponde a la *validación de los proyectos PAIEI y Coussa*. Este procedimiento reviste particular importancia porque es



el momento de la definición de los techos presupuestales por ADR, proyectos tipo y costo de los mismos.

El siguiente momento decisivo clave dentro de la operación del PESA y que genera conflicto en las entidades es la *definición de los proveedores*, tanto de los proyectos PAIEI como Coussa. En ambos casos, de acuerdo con las reglas de operación, son los beneficiarios quienes lo seleccionan. Para acercar los proveedores a los beneficiarios en el caso de PAIEI se realizan lo que se denomina “tianguis de proveedores”, estos son espacios locales donde los proveedores ofrecen a los beneficiarios sus bienes y servicios. Aunque este es un mecanismo bastante difundido, la realidad es que en algunos estados sólo se hace para cumplir con la formalidad debido a que de antemano ya se tienen definidos a los proveedores.

En estados como Guerrero las agencias comentaron que no realizan los tianguis por falta de tiempo y cuestiones de inseguridad, lo que hacen normalmente es presentarle a los beneficiarios tres propuesta para que ellos elijan la que más les conviene. En Chiapas las agencias comentaron que los proveedores ya estaban asignados por gobierno del estado y sólo debían acompañarlo a que entregaran los materiales. En el estado de Hidalgo aunque si se realizan los tianguis, consideran que hay participación por parte de gobierno del estado porque se invita a la lista de proveedores proporcionada por Sedagro. Una ADR expresó: “ellos (el gobierno del estado) piden que les presentes cotizaciones y facturas antes de tener definido a quien le vas a comprar. Eso se presta a muchas cosas, ellos mismos te están enviando a quienes les compres.” Otra ADR comentó: “una restricción es la elección de los proveedores ya que varias veces te obligan a modificar los presupuestos para bajar la calidad de los materiales y ajustarte a los precios de algún proveedor en específico”. En estados como Puebla y Chihuahua se identificó mayor participación de los beneficiarios en la selección del proveedor.

En la operación del PESA no sólo son importantes los procesos decisivos, también lo son, los 42 procedimientos rutinarios requeridos, los cuales forman parte de las rutinas de la organización (gobierno del estado); a quien en su rol de instancia ejecutora le corresponde realizar todos los procedimientos relacionados, por ejemplo, con trámites de contratación y pago a las ADR, los técnicos Coussa, el CECS y los proveedores. Este tipo de procedimientos es el mencionado por la mayoría de los actores entrevistados como el cuello de botella que cada año genera retrasos en la operación.



6.3.1. Ruta crítica de la operación

La forma en que se distribuyen en el tiempo estos 60 procedimientos varía entre los diferentes estados. A fin de visualizarlo, se graficaron algunos de ellos, los resultados se presentan en la Tabla 9. Existen periodos muy específicos en los que coinciden la mayoría de los estados, por ejemplo:

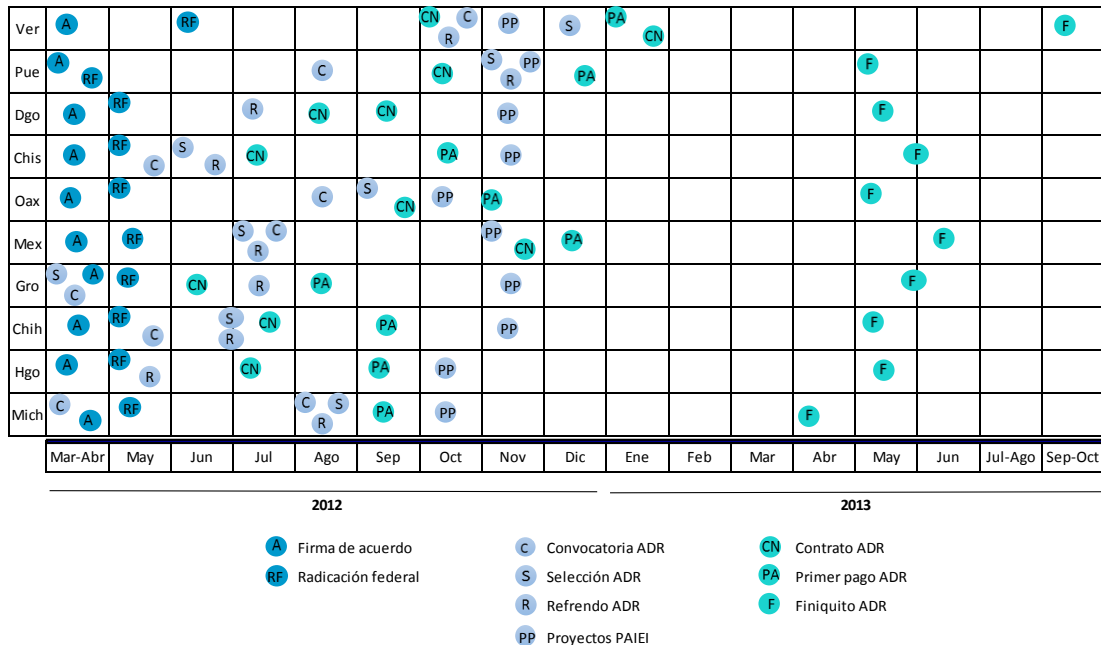
- a. Todos los estados firmaron el Acuerdo específico del PESA entre marzo y abril de 2012.
- b. Recibieron el depósito de la primera ministración por parte de la federación entre abril y mayo de 2012, sólo Veracruz en junio.
- c. Validaron los proyectos PAIEI entre octubre y noviembre de 2012.
- d. Validaron el finiquito de las ADR entre mayo y junio de 2013, a excepción de Veracruz que fue hasta octubre.

Si se firma el convenio y la federación deposita los recursos significa que los estados están en condiciones de iniciar la operación, sin embargo, aquí empiezan los retrasos, por ejemplo, la convocatoria para la selección de ADR se publicó el 28 de marzo en Michoacán y Guerrero y hasta el 23 de octubre en Veracruz. El proceso de selección se realizó el 30 de abril en Guerrero y el 17 de diciembre en Veracruz. Esto no obstante que las Reglas de Operación 2012 establecían que la instancia ejecutora debía emitir la convocatoria para selección de ADR a más tardar el 31 de enero y concluir el proceso de selección a más tardar el 31 de marzo, condición que ninguna entidad cumplió.

La selección de las ADR se realiza sólo si se abren nuevas regiones de atención o si el CECS emite dictámenes de desempeño desfavorables. Para emitir el dictamen de desempeño se requiere que las ADR concluyan su contrato, lo que difícilmente ocurre antes de marzo. La operación del Programa está atrapada en un círculo vicioso, se contrata tardíamente a las ADR y por lo tanto el cierre del ejercicio fiscal es también con retraso. Para romper esta inercia, se considera correcto lo planteado por la Unidad Responsable (UR) en 2014, de acuerdo con las RO los estados deben tener seleccionadas y contratadas a las ADR antes del 31 de marzo. Para resolver el tema del dictamen, se propuso que el CECS emitiera un pre-dictamen, de tal forma que los GOP contarán desde febrero con el dictamen de desempeño de las ADR. Contratar a las ADR en abril implicará para varios estados un traslape, pues firmarán el contrato de 2014 cuando la ADR todavía no ha concluido el de 2013.



Tabla 10. Ruta crítica de la operación del PESA



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a los actores, 2014.

En 2014 se espera una mejor respuesta por parte de los ejecutores para cumplir con lo establecido en la norma porque esta vez se incluyen sanciones. En efecto, en este año en caso de retrasos la UR realizará la selección. Esto hace una diferencia y llevó a la necesidad de generar un proceso alternativo para que el CECS emitiera el dictamen de desempeño de manera anticipada. La posibilidad de que sea la UR la que realice la selección de ADR será un incentivo para que los estados hagan un esfuerzo por acortar los tiempos de cierre de la operación 2013.

Algo similar ocurre con la autorización de los proyectos PAIEI. Como se observa en la Tabla 9, independientemente de la fecha de contratación de las ADR, los ejecutores del gasto autorizan los proyectos PAIEI entre octubre y noviembre. De acuerdo con la normativa, los recursos que al 15 de noviembre se encuentren disponibles se sumarán a los productos financieros y deberán reasignarse a otros proyectos y beneficiarios a partir del 16 de noviembre. Lo anterior, aunado al hecho de que los estados deben integrar a más tardar el 31 de diciembre el informe de Cuenta Pública con el listado de beneficiarios y reintegrar a la TESOFE los recursos que al 31 de diciembre no se hayan aplicado o no se encuentren efectivamente devengados. El reintegro de recursos es la sanción que obliga a los estados a agilizar el ejercicio de los recursos en los últimos meses del ejercicio fiscal.

Siguiendo con el análisis de la operación 2012, se observa que la contratación de las ADR se realizó entre el primero de junio en Guerrero y el primero de noviembre



en el Estado de México, e incluso un segundo grupo de ADR de Veracruz se contrató a principios de enero de 2013. La fecha de contratación es relevante pues se considera como el inicio formal del trabajo de las ADR, sin embargo, en la mayoría de los estados existe un periodo muerto entre el cierre de un contrato y la firma del nuevo. Comúnmente el GOP hace retroactivo el nuevo contrato, el problema es que si bien es cierto que las ADR tienen cierto grado de certidumbre de ser recontratadas, no es tan claro si contarán con los recursos suficientes para operar de manera normal durante este periodo, lo que invariablemente afecta el trabajo en campo.

Esto tiene relación directa con el proceso metodológico. Si las ADR son contratadas en agosto y deben entregar los proyectos en noviembre, considerando que la integración de expedientes toma al menos un mes por su laboriosidad, significa, para todo fin práctico, que cuentan con uno o dos meses para desarrollar en campo el proceso metodológico.

Con respecto a los trámites de pago, el tiempo que pasa entre la contratación de una ADR y la liberación del primer pago es de 15 a 60 días naturales. En el caso del CECS hay estados en donde el procedimiento fue realizado de manera expedita en 15 días y otros donde tomó dos o tres meses.

Definitivamente operar un programa que cuenta con 60 procedimientos institucionales representa un reto en términos de eficiencia operativa, se denomina ruta crítica justamente porque basta con que uno de ellos se retrase para que la operación del PESA se vea afectada. Una forma de simplificar este proceso es analizando la pertinencia de cada uno y eliminar aquellos que no son relevantes. Esto no es sencillo debido a que una vez que los procedimientos operativos se institucionalizan, pasan a formar parte de la rutina burocrática y se realizan de manera mecánica; en este momento los actores ya no se preguntan por qué deben hacerlo de esa forma, simplemente asumen que tienen que hacerlo. Por ejemplo, de los 60 procedimientos analizados, en 19 participa el GOP, una primera pregunta que surge es, si necesariamente debe participar el GOP en todos ellos o se pueden delegar a alguno de los actores operativos.

En esta revisión y simplificación operativa, la UR juega un papel relevante, como actor decisorial debe de proveer a las delegaciones estatales de elementos para realizarla.

6.4. Caracterización operativa de los componentes del PESA

El Proyecto como ya se ha mencionado, integra tres componentes, el PEF 2012 estableció un monto total de recursos para el PESA de 2,628.4 mdp. La distribución por entidad y componente se muestra en el cuadro siguiente:



Cuadro 4. Recursos invertidos en el PESA 2012 por entidad (miles de pesos)

Estado	PAIEI	Desarrollo de capacidades	COUSSA	Total
Campeche	18,020	8,840	7,140	34,000
Chiapas	218,519	107,198	86,583	412,300
Chihuahua	54,643	26,806	21,651	103,100
Durango	54,643	26,806	21,651	103,100
Guerrero	218,519	107,198	86,583	412,300
Hidalgo	111,989	54,938	44,373	211,300
Estado de México	54,643	26,806	21,651	103,100
Michoacán	54,643	26,806	21,651	103,100
Morelos	28,408	13,936	11,256	53,600
Nayarit	13,621	6,682	5,397	25,700
Oaxaca	218,519	107,198	86,583	412,300
Puebla	111,989	54,938	44,373	211,300
San Luis Potosí	54,643	26,806	21,651	103,100
Tlaxcala	13,621	6,682	5,397	25,700
Veracruz	111,989	54,938	44,373	211,300
Zacatecas	54,643	26,806	21,651	103,100
Total	1,393,052	683,384	551,964	2,628,400
%	53	26	21	100

Fuente: Anexos Específicos 2012.

Como se observa PAIEI representa poco más de la mitad del total de recursos (53%), el componente de desarrollo de capacidades cerca de una cuarta parte y Coussa 21%. Cada componente tiene sus particularidades operativas, las cuales serán analizadas a continuación.

6.4.1. Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI)

6.4.1.1. Operación del componente

La necesidad de aplicar los cuantiosos recursos de este componente ha llevado a que gran parte de las actividades de las ADR giren en torno a él. En efecto, las acciones requeridas para identificar, integrar expedientes, gestionar y ejecutar los proyectos en un periodo corto de tiempo representan todo un reto para las ADR.

Una de las diferencias más importantes en la operación de este componente es el monto de recursos autorizado a las ADR. Aunque algunos estados mencionaron que asignan un techo presupuestal a cada agencia, diferenciado en función de la experiencia de la ADR y la etapa en la que se encuentran sus localidades, lo cierto es que las diferencias en monto son tan grandes que es difícil pensar que efectivamente la asignación esté en función únicamente de este tipo de criterios.



En otros estados las ADR presentan sus proyectos sin saber cuántos serán autorizados, posteriormente les informan cuáles se autorizaron, pudiendo incluso no autorizarles proyectos, tal y como ocurrió con algunas ADR de Veracruz y Puebla.

La ausencia de criterios claros para autorizar los recursos PAIE a las ADR, permite diferencias en montos que pueden ir de 110 mil pesos a 9.7 mdp; de igual forma el número de proyectos autorizados por ADR es muy variable¹⁴, tal y como se observa a continuación:

Cuadro 5. Recursos PAIEI y número de proyectos reportados por las ADR en 2012

Entidad	Monto de recursos (\$)			Número de proyectos		
	Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio	Mínimo	Máximo
Campeche	3,192,726	2,952,119	3,956,500	586	518	631
Chiapas	1,618,691	161,680	4,184,312	339	47	748
Chihuahua	1,347,492	442,728	2,674,125	182	94	433
Durango	4,511,798	2,364,030	10,666,844	606	371	849
Estado de México	3,438,117	130,360	4,447,900	505	8	952
Guerrero	3,115,128	142,077	7,991,127	532	15	1,030
Hidalgo	2,411,318	116,660	4,040,745	441	5	783
Michoacán	4,075,586	110,790	9,755,629	352	18	651
Morelos	5,328,628	4,841,653	5,573,775	465	352	657
Nayarit	2,482,861	2,150,100	3,142,186	393	356	453
Oaxaca	3,201,946	434,786	6,690,860	351	59	864
Puebla	3,277,678	0	7,398,677	414	0	862
San Luis Potosí	5,187,743	3,842,001	6,995,247	750	355	1,020
Tlaxcala	2,429,638	14,688	3,254,850	588	507	787
Veracruz	540,235	0	3,416,825	89	0	287
Zacatecas	1,365,424	308,485	3,437,416	278	106	568

Fuente: Matriz de Proyectos 2012, UTN-FAO, actualizada a septiembre 2013.

6.4.1.2. Caracterización y tipología de los proyectos PAIEI 2012

De acuerdo con la metodología, los proyectos PAIEI surgen de la planeación comunitaria y quedan plasmados en lo que se denomina plan comunitario y coincidían en la mayoría de los casos con la etapa en la que se encontraba la comunidad, a saber:

- Etapa I hogar: estufas ahorradoras de leña, letrinas y tinacos o cisternas.

¹⁴ La información cuya fuente es la Matriz de Proyectos 2012 UTN-FAO, corresponde a los proyectos autorizados y puestos en marcha por cada ADR en 2012, información que es capturada por las ADR.



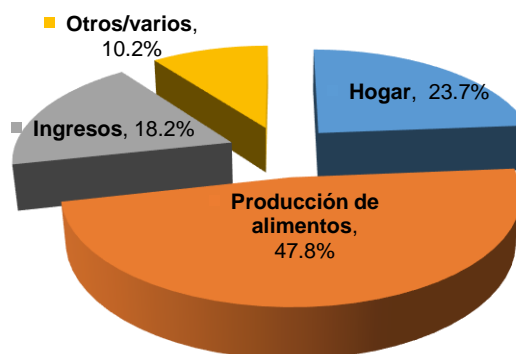
- Etapa II producción de alimentos: gallineros, huertos y frutales de traspatio, silos para el almacenamiento de granos y producción de maíz.
- Etapa III generación de ingresos: proyectos agrícolas, pecuarios u otros destinados a la venta.

En la Gráfica 9 se muestra la distribución de los recursos PAIEI 2012 por etapa. Poco menos de la mitad de los recursos (47.8%) se destinaron a proyectos de Producción de Alimentos, una cuarta parte a Hogar (23.7%) y 18.2% a Ingresos. La categoría de otros/variados se refiere a las solicitudes que involucran muchos beneficiarios e incluyen componentes de apoyo de las tres etapas, o bien, que no coinciden con ninguna de ellas.

En el caso de los proyectos de ingreso (18.2%), poco más de una tercera parte de ellos (35.8%), corresponden a proyectos clasificados como pecuario para la venta, sin embargo, normalmente se trata de apoyos de sementales ovinos o porcinos, así como de infraestructura (corrales y bebederos), que posiblemente permitan que las familias incrementen los ahorros que normalmente tienen con estas actividades, pero que no necesariamente generan ingresos, acaso, habría que hablar de fortalecimiento de la actividad productiva.

Los proyectos clasificados como agrícola para la venta representan 58.2% de los proyectos de ingreso, aunque son diversos destacan principalmente los proyectos de agricultura protegida (invernadero), equipo de riego, ornamentales y agave mezcal.

Gráfica 9. Inversión de recursos por etapa en las 16 entidades del PESA, 2012



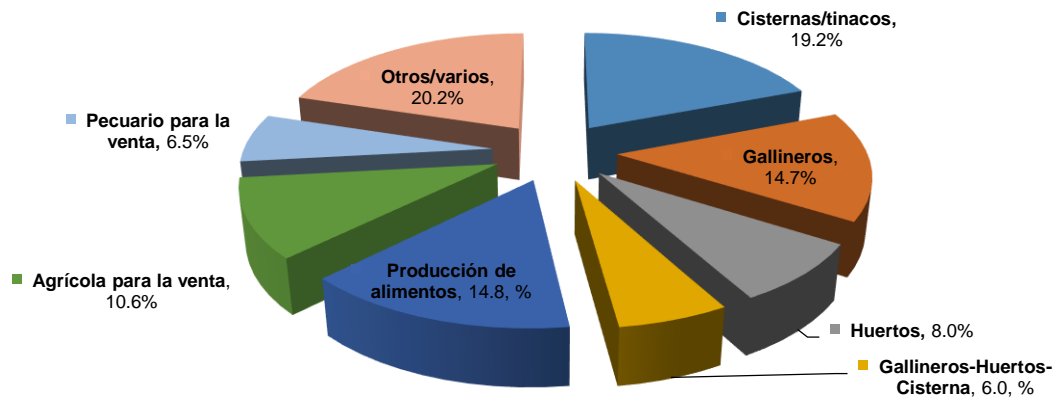
Fuente: Elaboración propia, con información de la Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.

Analizando por tipo de proyecto, los recursos se invirtieron como se observa en la Gráfica 10. En gallineros y huertos se invirtió 43.5 por ciento de los recursos PAIE (gallineros 14.7, huertos 8.0, gallineros-huerto-cisterna 6.0 y producción de alimentos 14.8%), lo que equivale a cerca de 606 millones de pesos. Siguen en orden de importancia los tinacos o cisternas con 19.2 por ciento de los recursos. Aunque esta proporción puede ser mayor porque algunos proyectos de gallineros y huertos van



acompañados de una cisterna. En proyectos agrícolas para la venta (principalmente invernaderos) se invirtió 10.6 por ciento de los recursos, mientras que en pecuarios para la venta fue del 6.5 por ciento.

Gráfica 10. Inversión de recursos por tipo de proyecto, 2012



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.

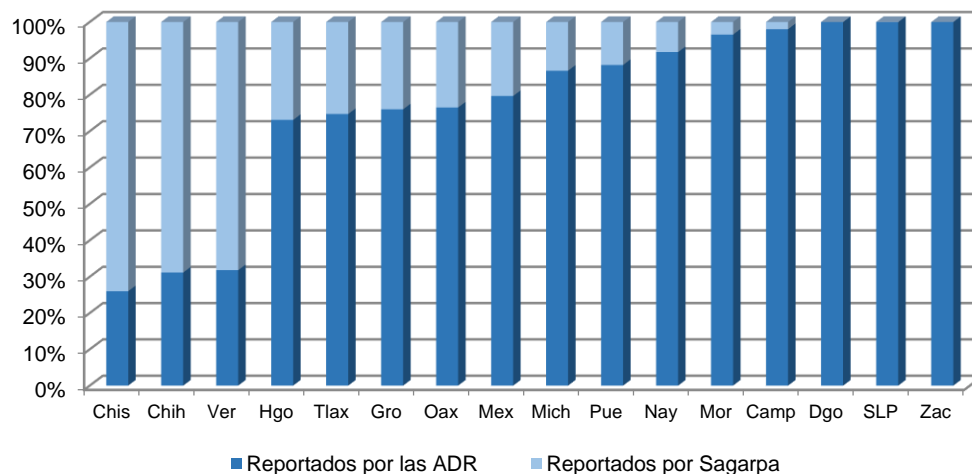
Para el análisis de los recursos PAIEI 2012 se contó con dos bases de datos generadas por diferentes fuentes, una corresponde al informe de Cuenta Pública 2012 elaborada por los gobiernos de los estados y validada por Sagarpa, y la otra es la Matriz de Proyectos 2012 de la UTN-FAO que corresponde a los proyectos autorizados y puestos en marcha por las ADR en 2012. Al ser información generada por diferentes fuentes es posible que haya diferencia¹⁵, sin embargo ambas reportan los recursos PAIEI 2012 ejercidos en las entidades en proyectos PESA.

Al hacer el ejercicio de comparación se encontraron diferencias sustanciales (Gráfica 11). En entidades como Durango, Zacatecas y San Luis Potosí la información es bastante coincidente, no así en las demás entidades. Por ejemplo, las ADR de Chiapas reportaron en la Matriz de Proyectos sólo 26% del total de recursos PAIE reportados en la Cuenta Pública, mientras que en Veracruz y Chihuahua sólo reportaron cerca de una tercera parte (32%).

¹⁵ El informe de Cuenta Pública reporta los recursos devengados, no considera los reintegros realizados por los estados a la TESOFE.



Gráfica 11. Comparación de los recursos PAIEI reportados por las ADR en la Matriz de Proyectos 2012 UTN-FAO vs Cuenta pública 2012



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública PESA-2012 Sagarpa y Matriz de Proyectos 2012, UTN-FAO, actualizada a septiembre 2013.

Una posible explicación a estas diferencias es que la Matriz de Proyectos de la UTN-FAO no esté completa debido al retraso en la operación de algunas entidades, sin embargo esto es poco probable en virtud de que la información de la Matriz de Proyectos utilizada en el análisis está actualizada a septiembre de 2013 y la mayoría de los estados -a excepción de Veracruz¹⁶-, cerraron la operación 2012 entre mayo y junio de 2013. La diferencia total es de aproximadamente 365 mdp, que representan poco menos de una tercera parte de los recursos PAIEI 2012. Si el reintegro de recursos realizado por los estados a la TESOFE no corresponden a esta cantidad y las ADR reportaron todos los proyectos autorizados, significa que los estados están aplicando recursos PAIEI en localidades de alta y muy alta marginación, pero no en proyectos derivados de la planeación comunitaria realizada por las ADR, un ejemplo es el *PESA libre* en Oaxaca.

6.4.1.3. Selección de proveedores

En la selección de proveedores se identifica un serio problema de opacidad, lo que puede afectar los costos de los bienes y servicios y por consiguiente la calidad de los mismos. Las reglas de operación establecen que el beneficiario debe seleccionar al proveedor, lo que no resulta sencillo cuando el número de beneficiarios en la mayoría de los estados es superior a 3,000. Situación que se ha buscado resolver a través de

¹⁶ En el caso de Veracruz la unidad responsable del PESA en Sagarpa identificó irregularidades y desde marzo de 2013 ha requerido aclaraciones a la instancia ejecutora, que al no ser resueltas concluyeron en el inicio de una demanda contra el gobierno del estado, asimismo se suspendió la asignación de recursos 2014 hasta que se emita la resolución.



los tianguis regionales de proveedores, y que en algunos de los estados no se realiza. En aquellos donde se llevan a cabo, la ausencia de un procedimiento claro para realizarlo abre el espacio para que, de manera discrecional, se invite a los proveedores.

Definitivamente, que sea el propio beneficiario quién seleccione a su proveedor es el proceso ideal, sin embargo, es importante analizar si es viable para las condiciones del PAIEI-PESA caracterizado por ser un monto significativo de recursos, fragmentado en muchos pequeños proyectos, ubicados en localidades dispersas y de difícil acceso. Considerando estas características el tianguis de proveedores suena razonable. En todo caso, se requiere definir un procedimiento preciso sobre su realización, de tal manera que se reduzcan los espacios de discrecionalidad.

Los especialistas en transparencia y rendición de cuentas, coinciden en señalar que un mecanismo efectivo para reducir la opacidad consiste en integrar al proceso instancias de contraloría social. En la contraloría social del PESA podrían participar universidades, organizaciones de la sociedad civil y representantes de los grupos PESA, estos últimos están considerados actualmente en el proceso, pero no en todos los estados es tan clara su participación.

Otros dos procesos de la operación del PAIEI abren espacios para la discrecionalidad. Primero, el análisis de las dos fuentes de información de los recursos PAIEI 2012 muestra diferencias que parecen indicar que hay recursos de este componente que se aplicaron en localidades que si bien cumplen con el criterio normativo alta y muy alta marginación, no corresponden a localidades atendidas por el PESA mediante una ADR. Aunque actualmente la Sagarpa cuenta con mecanismos para dar seguimiento al ejercicio de los recursos¹⁷, es posible que sean insuficientes para identificar oportunamente este tipo de prácticas, así como sanciones para los ejecutores del gasto que incurren en ellas, aunque el caso de Veracruz puede sentar un precedente. Segundo, en la asignación los recursos PAIEI a las ADR también se percibe discrecionalidad, actualmente no hay mecanismos para asegurar que se obedezcan criterios técnicos. El GOP valida los proyectos PAIEI lo que asegura que cumplen con los criterios normativos establecidos, sin embargo, lo que no está tan claro es cuáles son los criterios utilizados para definir el número de proyectos a autorizar a cada ADR.

¹⁷ Existen los procedimientos de supervisión central y de la Delegación de la SAGARPA, el sistema de seguimiento y supervisión de la instancia evaluadora, proceso de revisión y validación del SURI, informes mensuales, de cuenta pública y de cierre finiquito por la Delegación y la DGDOR.



6.4.2. Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (Coussa)

Todos los actores operativos entrevistados coincidieron en afirmar que el componente Coussa-PESA es importante porque permite darle viabilidad a los proyectos productivos en las localidades PESA que no cuentan con suficiente disponibilidad de agua.

Los lineamientos de operación establecen que los proyectos deben ser integrales (contar con obra principal y obras y prácticas secundarias), sin embargo, no es posible saber cuántos proyectos 2012 cumplen con esta condición debido a la heterogeneidad con que las entidades reportan la información. En efecto, en el informe de Cuenta Pública 2012 proporcionado para el análisis de este componente, en el apartado correspondiente a “*desagregación del concepto de apoyo*” en 28% de los proyectos sólo se reporta la obra principal y en 15% no se reporta el concepto de apoyo, aparece únicamente el beneficiario (Comité Pro-proyecto).

De acuerdo con algunos actores, replicar el modelo Coussa normal en el PESA no necesariamente fue lo más adecuado, comentaron que el Coussa-PESA más que trabajar con un proyecto integral considera sólo una obra ancla, esto en algunos casos funciona y es viable técnicamente, pero en otros casos el modelo debe ser distinto.

En estados como Michoacán, el enfoque centrado en la obra principal ha provocado que se implementen proyectos de captación de agua cuando la necesidad más urgente de la localidad es la conservación de suelos, sin embargo este tipo proyectos, que solo requiere obras de conservación, al no incluir una obra principal no son apoyados.

El tipo de obras que se han construido están principalmente orientadas a la captación, almacenamiento y conducción del agua, se podría pensar que el componente está cumpliendo el propósito de dar viabilidad a proyectos productivos. Sin embargo, una cosa es el propósito del proyecto y otra es el destino que finalmente se da al recurso hídrico. En efecto, una de las principales limitantes de las comunidades marginadas es la disponibilidad de agua para consumo humano, suelen ser localidades muy accidentadas, con disponibilidad temporal de agua y donde el periodo de estiaje es crítico, por lo que es posible que en algunos casos las obras Coussa-PESA se utilicen para la proveeduría de agua para el consumo de la localidad.

En Chihuahua por ejemplo, los proyectos se han orientado a proveer agua para consumo humano en las localidades de la Sierra Tarahumara, el gobierno del estado valora como resultado del Coussa-PESA que actualmente 90% de las familias de las localidades PESA cuentan con agua en su hogar. Aunque el marco normativo considera la realización de obras para captación y almacenamiento de agua para



consumo humano, al hacerlo, el componente puede estar supliendo las funciones que deberían realizar los ayuntamientos y el gobierno del estado, lo que podría alejar a la política pública de su objetivo principal, que es dar viabilidad a los proyectos productivos.

En Puebla, se tienen identificadas tres regiones del PESA y en cada una se ha definido un tipo específico de proyecto a realizar: en la norte, proyectos de agua para uso pecuario; en la Sierra Negra, proyectos de agua para la agricultura y en la Mixteca, agua para uso doméstico o consumo humano. Sin embargo, también hay estados como Hidalgo dónde sólo se aprueban proyectos Coussa-PESA cuando están ligados a un proyecto de producción de alimentos.

6.4.2.1. Operación del componente

De los tres componentes que integran el PESA, el Coussa es quizá el más complejo por la especialización técnica que requieren los proyectos, lo que ha implicado un reto a todos los niveles, tanto para los actores operativos (delegación de Sagarpa y gobierno del estado), como para la propia ADR y los beneficiarios; además de de que son proyectos de mayor envergadura en cuanto a monto de inversión¹⁸.

Prueba de ello es la gran heterogeneidad que existe en los estados en cuanto a su operación, a diferencia de los proyectos PAIE en donde el proceso es más homogéneo, en el caso del Coussa hay diferencias significativas entre los estados, empezando por el área responsable de operarlo.

De acuerdo con los lineamientos corresponde al gobierno del estado como ejecutor del gasto la operación del Coussa-PESA y en la mayoría de los estados el área y personal responsable coincide con la que tiene la responsabilidad del Coussa concurrencia. Sin embargo, hay otras entidades como el Estado de México donde a partir de 2011, el GOP decidió que fuera operado por la Dirección de Infraestructura Rural de Sedagro, área acostumbrada a trabajar con el esquema de obra pública, lo que ha dificultado entender el Coussa-PESA y sus procedimientos operativos¹⁹.

Un segundo punto es quién propone los proyectos Coussa-PESA, aunque de acuerdo con la metodología tienen que surgir de la planeación comunitaria que realiza la ADR, no en todos los casos ocurre así. Por ejemplo, en Guerrero propone proyectos el ejecutor del gasto, las agencias y la Sagarpa. Se concretan en el GOP bajo algunos de los siguientes criterios: cuáles son prioritarios, cuáles tendrían más incidencia, mayor beneficio, se elaboran los proyectos (con un año de anticipación) y los viables

¹⁸ El monto máximo de inversión en un proyecto Coussa-PESA en 2012 fue de 13 mdp en el estado de Zacatecas.

¹⁹ La falta de experiencia provocó que en 2012 sólo ejercieran 10 mdp de los 20 mdp autorizados.



pasan a una cartera de posibles inversiones y cuando se va definiendo el presupuesto, se van determinando prioridades en términos de agua y atención. El Coussa-PESA ha sido materia de disputa entre la Sagarpa y el gobierno del estado, en cierta medida por los montos que se pueden asignar a un proyecto, así como por la ausencia de normas delimitantes de funciones y procedimientos. Algo similar ocurría en Oaxaca, en 2012 el Coussa se manejaban fuera del GOP, se utilizaba a la demanda, para 2013 se tomó el acuerdo de que por lo menos el 50% de los proyectos sean propuestos por las ADR.

También hay estados como Veracruz y Puebla en donde es el ejecutor del gasto quién define los proyectos, los cuales están desvinculados tanto del proceso de planeación de las ADR como de las actividades productivas. En el caso de Puebla se elaboran proyectos *tipo* (estandarizados), que únicamente se adaptan a las condiciones de la localidad. De acuerdo con el gobierno del estado de Puebla, en 2012 no existieron condiciones para que los proyectos Coussa-PESA autorizados fueran revisados con rigor técnico, al realizarse una verificación se encontró que 80% de los proyectos no eran técnicamente viables.

Un estado que se ha tomado como referencia en la operación de este componente es Hidalgo. Al revisar el proceso operativo se identificó, primero, que todos los proyectos Coussa-PESA son propuestos por las ADR lo que significa que surgieron de la planeación comunitaria; segundo, las ADR contaban en 2012 con una especie de técnico Coussa dentro de su estructura, esto era necesario porque tenían que presentar al GOP una justificación técnica del proyecto; tercero, la ADR se involucra en todo el proceso, es decir, en el diseño, gestión y ejecución de los proyectos; cuarto, el GOP cuenta con una *mesa técnica*, que no es otra cosa que un grupo especializado que revisa la pertinencia de los proyectos en coordinación con el técnico Coussa. La *mesa técnica* hace una selección y la presenta al GOP, quién prioriza y determina qué proyectos se apoyarán en el ejercicio fiscal en curso y cuáles se apoyarán, en su caso, con productos financieros, partidas extraordinarias o el siguiente ejercicio fiscal.

Lo que ha hecho diferente Hidalgo es la aplicación de criterios técnicos. En efecto, el hecho de que las ADR cuenten dentro de su estructura con un especialista ha permitido que presenten propuestas sustentadas técnicamente. Por su parte, la revisión que realiza la *mesa técnica* sirve como filtro, de tal forma que se autorizan únicamente los proyectos que son viables técnicamente, lo que definitivamente incrementa la calidad de los proyectos que se han puesto en marcha.

El hecho de que las ADR se involucren en todo el proceso no es un tema menor, al contrario, una queja generalizada de las ADR es que se sienten excluidas del proceso. En la mayoría de los estados no tienen mucha injerencia, su participación se limita a identificar la necesidad, ubicar o definir el sitio de la obra y promover o



gestionar el proyecto ante gobierno del estado²⁰. Las ADR coincidieron en indicar que tienen poca relación y coordinación tanto con el técnico-Coussa, como con la empresa constructora. Aún en los casos en los que dan seguimiento a la ejecución del proyecto, reconocen que lo hacen con pocos elementos técnicos y sin autoridad para emitir recomendaciones a la constructora.

Otro punto no menos relevante es el que corresponde a la selección de los proveedores. Los lineamientos operativos del Coussa 2012 establecen que el Comité Pro-proyecto elije al proveedor y que la instancia ejecutora observará que cumpla con una serie de criterios. En las entrevistas realizadas se encontró que el beneficiario eligió al proveedor en los estados de Hidalgo y Durango, en el primero incluso se realiza tianguis de proveedores como los realizados en el PAIEI. En otras entidades como Chihuahua, Guerrero, Chiapas y Veracruz se encontró que el gobierno del estado tiene una participación significativa en la definición del proveedor, mientras que en Oaxaca y Puebla participan en la definición tanto el gobierno del estado como la delegación de la Sagarpa.

Otro tema relevante es la supervisión de las obras, de acuerdo con los lineamientos de operación la delegación de la Sagarpa es la responsable de verificar física y documentalmente el apego a la normatividad del componente de conformidad al tamaño de muestra que se establezca en el manual de procedimientos para la supervisión que emita el área responsable en la Secretaría, en su caso requerirá a la instancia ejecutora las correcciones que deba realizar (Sagarpa, 2012).

Al respecto es importante mencionar que si bien la delegación cuenta con un porcentaje del monto total del componente para realizar estas actividades, los recursos son insuficientes. En las entrevistas realizadas algunas actores coincidieron en señalar que la principal limitante para la realización de este proceso es la disponibilidad de personal, las delegaciones no siempre pueden contar con el número suficiente de técnicos para hacer un seguimiento mensual, que permita identificar oportunamente problemas en el proceso de implementación, por lo que se apoyan en los técnicos Coussa para realizar estas actividades. Lo que esto pone de manifiesto es que si una disposición normativa a la hora de ser formulada no parte de las condiciones específicas de operación, al intentar ser aplicada, terminará adaptándose a las rutinas de gestión de los funcionarios o técnicos a cargo.

Un punto adicional que fue mencionado por uno de los actores que participa en este componente es que implica de cierta forma un riesgo para quien lo opera, considera que si se hacen las obras sin permiso de la Comisión Nacional del Agua

²⁰ La promoción de proyectos Coussa la realizan las ADR incluso cuando saben que no tiene recursos o no les van a autorizar proyectos, lo hacen para cumplir con el requisito porque forma parte del dictamen de desempeño.



(CNA), se corre el riesgo de que las tiren, se anulen, o las frene la contraloría. Mencionó que en Michoacán existe una contradicción en la definición de las zonas prioritarias de atención, las definidas en las reglas de operación son aquellas que se encuentran en la depresión del río Balsas, el agua de esa zona se encuentra concesionada a la presa de Infiernillo, por lo tanto, no se pueden construir obras para almacenamiento de agua al no haber volúmenes disponibles, es decir, son zonas de veda. Por esta razón todas las obras Coussa que se realicen en esa región están sancionadas por la Conagua.

Aunque hasta ahora no ha sido un problema para la operación del componente, no está por demás recordar que el Artículo 17 de la Ley de Aguas Nacionales establece que “no se requerirá concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales superficiales por medios manuales para fines domésticos y de abrevadero, siempre que no se desvíen de su cauce ni se produzca una alteración en su calidad o una disminución significativa en su caudal. Se presumirá que existe disminución cuando la extracción se haga a través de sistemas de bombeo, equipo o cualquier otro medio mecánico o eléctrico que presuponga un consumo mayor al normal para uso doméstico”. No se sabe con certeza qué proporción de los proyectos Coussa-PESA que lo requieren, cuentan con concesión de aprovechamiento de aguas superficiales, en el guion para la elaboración del proyecto ejecutivo de Coussa definido en las reglas de operación se menciona que deben incluir los permisos aplicables, sin especificar cuáles. De los proyectos revisados en los estudios de caso visitados, ninguno de los que lo requería, lo incluía en el expediente.

6.4.2.2. Caracterización y tipología de los proyectos Coussa-PESA 2012

De acuerdo con los anexos específicos firmados entre la federación y los estados, se comprometieron al componente Coussa-PESA 2012 un total de 552 mdp, el informe de cuenta pública 2012 proporcionado por Sagarpa reportaba como devengados 494.8 mdp, en 358 proyectos que beneficiaron a poco menos de 15,000 productores. En el Cuadro 6 se muestra la distribución estatal, los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca concentraron cerca de 60% de los recursos.

Estos proyectos tienen el objetivo de mejorar las condiciones de las comunidades mediante la captación y almacenamiento de agua para el establecimiento de nuevos cultivos u hortalizas, mejorar la producción y productividad de los cultivos ya existentes, conservar los recursos naturales mediante el establecimiento de especies forestales nativas, manejo de áreas productivas y una nueva visión sobre la sustentabilidad de los recursos naturales.

En Chiapas y Guerrero se ejecutó la misma cantidad de recurso, en el primero el promedio asignado a cada obra fue de 4.1 mdp, mientras que en Guerrero fue de 1.4 mdp para el apoyo de 20 y 59 proyectos, respectivamente. No se cuenta con la



información del tipo de prácticas establecidas en cada uno de ellos, por lo tanto no es posible identificar las obras apoyadas en estos estados. Llama la atención que Zacatecas con un monto cercano a la mitad de los recursos otorgados a Chiapas, benefició a más personas que en Chiapas.

Cuadro. 6 Distribución de los recursos, número de proyectos y beneficiarios apoyados

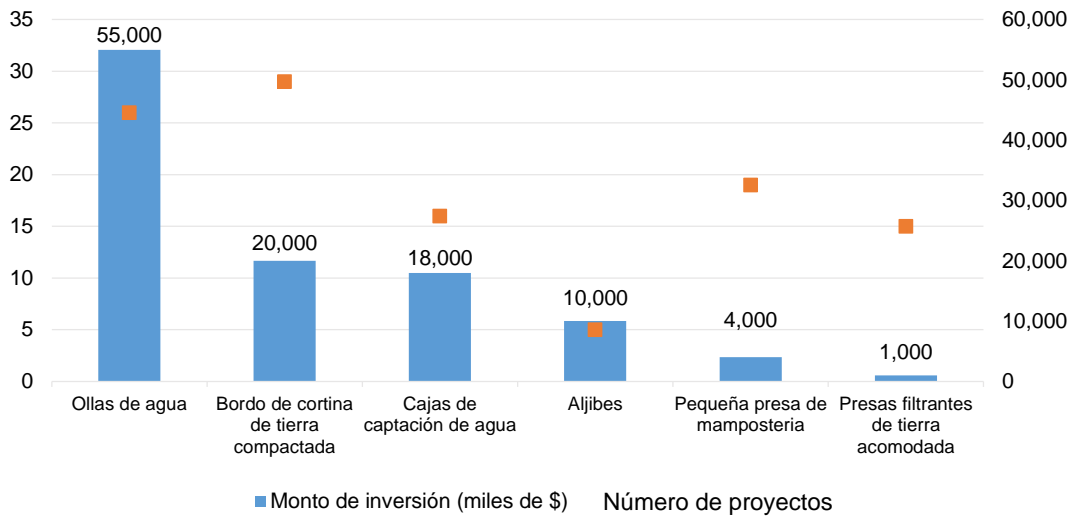
Estado	Apoyo federal autorizado (\$)	% de recursos	Proyectos apoyados	Beneficiarios	% de beneficiarios
Chiapas	82,253,850	16.6	20	1,632	10.6
Chihuahua	20,568,450	4.2	22	742	4.8
Guerrero	82,253,850	16.6	59	2,925	19.0
Hidalgo	69,350,000	14.0	25	2,057	13.4
México	10,444,646	2.1	8	231	1.5
Michoacán	18,105,189	3.7	7	359	2.3
Morelos	10,693,200	2.2	1	124	0.8
Nayarit	6,988,545	1.4	6	1,166	7.6
Oaxaca	59,982,408	12.1	40	1,499	9.7
Puebla	42,154,350	8.5	26	645	4.2
San Luis Potosí	10,962,254	2.2	50	910	5.9
Tlaxcala	3250115.68	0.7	5	88	0.6
Veracruz	34,871,341	7.0	15	1,298	8.4
Zacatecas	42,959,003	8.7	74	1,730	11.2
Total	494,837,202	100	358	15,406	100

Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.

Las principales obras apoyadas en 2012 fueron las ollas de agua en las cuales se invirtieron en total cerca de 55 mdp, y fueron realizadas principalmente en Hidalgo; le siguen en orden de importancia los bordos de cortina de tierra compactada con inversiones cercanas a los 20 mdp; las cajas de captación con aproximadamente 18 mdp y finalmente los aljibes con un monto cercanos a los 10 mdp. Este último tipo de obra se estableció principalmente en el estado de Zacatecas.



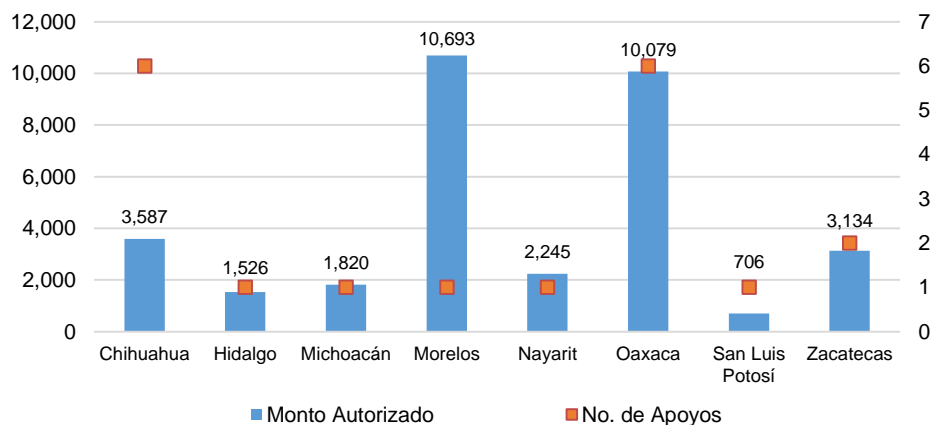
Gráfica 12. Tipo, número e inversión en proyectos Coussa-PESA 2012



Fuente: Elaboración propia con información de Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.

En la gráfica siguiente se presentan los recursos invertidos en los estados que apoyaron la construcción de pequeñas presas de mampostería, siendo Morelos y Oaxaca los que más invirtieron en este tipo de obra. En 2012 se apoyaron en total 19 pequeñas presas de mampostería en las entidades de cobertura.

Gráfica 13. Recursos invertidos y proyectos de pequeñas presas de mampostería

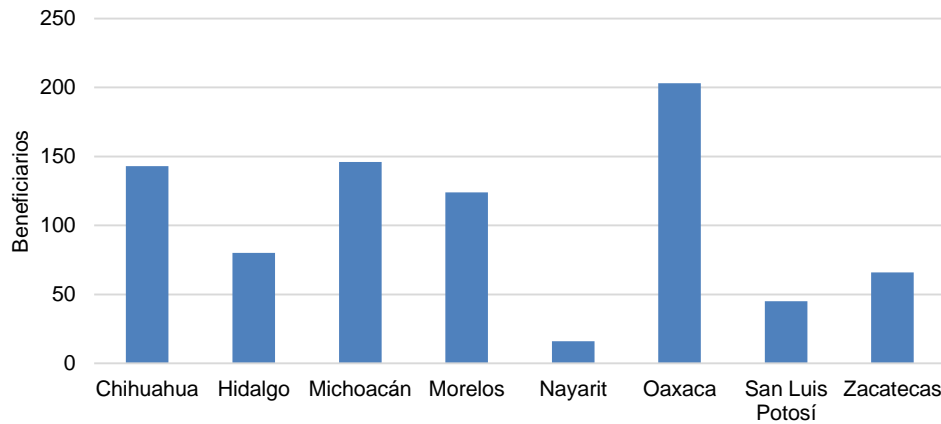


Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.

En cuanto al número de beneficiarios, es importante observar que aun cuando Oaxaca y Morelos invirtieron una cantidad similar de recursos, el primero benefició a 203 productores y el segundo a 124 (Gráfica 14).



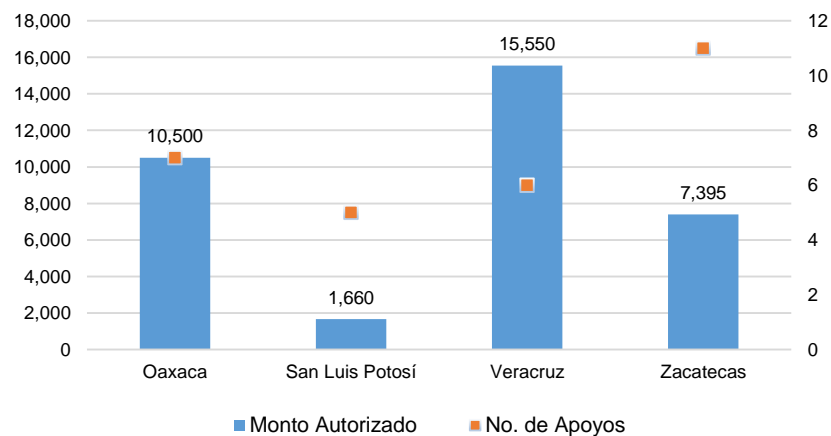
Gráfica 14. Número de beneficiarios de pequeñas presas de mampostería por entidad



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.

En los bordos de cortina de tierra compactada, Veracruz tuvo la mayor inversión logrando beneficiar a 386 productores, seguido de Oaxaca con 283, mientras que Zacatecas con un monto menor a los ocho millones de pesos benefició a 287 productores, San Luis Potosí benefició únicamente a 83 (con cinco proyectos autorizados). La variación entre Oaxaca y Zacatecas radica en el número de proyectos autorizados, el primero autorizó siete, mientras que el segundo once.

Gráfica 15. Recursos invertidos y proyectos de bordos de cortina de tierra compactada



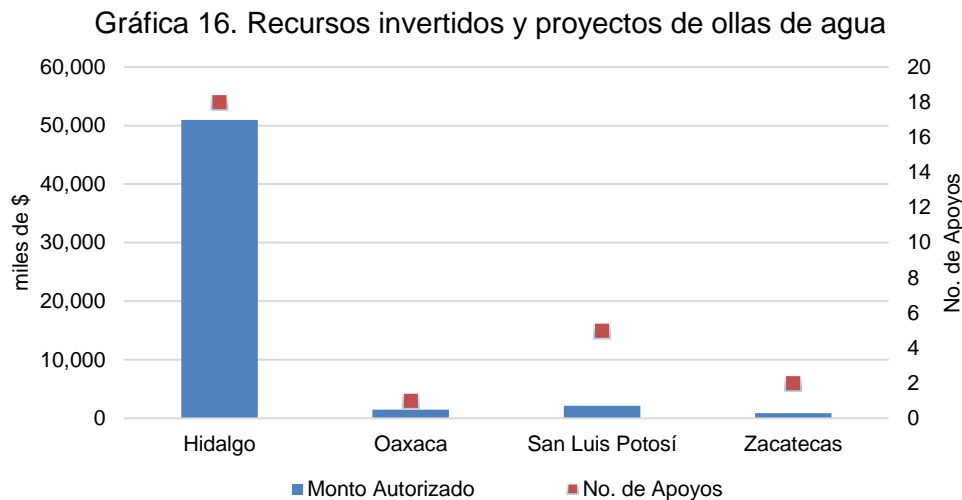
Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.

Los proyectos de cajas de captación, identificadas como obra principal, fueron establecidos en los estados de Hidalgo (6 proyectos) y Zacatecas (3 proyectos), con inversiones de 16.8 mdp y 0.9 mdp, respectivamente, beneficiando 583 productores en Hidalgo y 40 en Zacatecas. Este tipo de proyectos requiere de obras complementarias para su protección como de las áreas agrícolas, principalmente de inundaciones o



acceso de los animales, se infiere que en Hidalgo se incluyeron los costos de prácticas complementarias.

La gráfica 16 muestra los recursos invertidos en la implementación de ollas de agua, en la cual puede verse la gran variación que existe entre éstos, siendo Hidalgo el que mayor inversión realiza en este tipo de obras (poco más de 50 mdp). Esto se refleja en la cantidad de proyectos autorizados y productores beneficiados, Hidalgo autorizó 18 proyectos para el beneficio de 1,395 personas; mientras que los demás estados solo autorizaron ocho proyectos para beneficiar a 159 personas.



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.

En lo que se refiere a las obras complementarias, como la adquisición de árboles para reforestación y establecimiento de frutales, se encontró que se autorizaron 38 proyectos en total, en las entidades de México, Michoacán, Oaxaca y Puebla, siendo éstas dos últimas quienes más proyectos de este tipo llevaron a cabo, 19 y 16, respectivamente. No se logró identificar el monto invertido para esta práctica, porque la base de datos proporcionada por la UR no tiene separados los montos de la obra principal y las complementarias.

Finalmente, en cuanto a la construcción de tanques para almacenamiento de agua, se encontró que se realizaron 16 proyectos en total en los estados de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas, con los cuales se beneficiaron 474 productores.



7. Estrategia de intervención y el enfoque de ADR

Las agencias son el medio que se utiliza para instrumentalizar el PESA en las localidades, y por lo tanto los resultados del programa dependen en buena medida de su desempeño. Si bien el desempeño de las agencias puede deberse a variables internas (propias de la agencia), cuando se les observa en su conjunto, el diseño y los incentivos institucionales adquieren preeminencia explicativa.

El primer apartado explora las causas que llevaron a trabajar mediante grupos de técnicos instituidos en agencias y no con prestadores de servicios profesionales (PSP) individuales o algún otro modelo²¹. El segundo apartado analiza los presupuestos normativos implícitos en la metodología y en el Manual Operativo para las ADR, es decir, el grupo de productos esperados (*outputs*) que se espera realicen. A continuación se integran algunos elementos más que ayudan a entender el diseño de las ADR como instrumento de política pública.

El siguiente apartado observa el quehacer de las agencias. La profundidad con la que se involucran en el trabajo de campo, las capacidades y experiencia de sus facilitadores y coordinadores, el origen y antigüedad de las agencias. Esa variabilidad implica una complejidad importante para la investigación que ha de reducirse con el objetivo de interpretar y entender el quehacer de las ADR²².

El último apartado compara el trabajo de las agencias con los presupuestos normativos antes analizados. La pregunta de investigación que guía el análisis es si las agencias son el mejor instrumento para alcanzar los objetivos del PESA.

7.1. El origen de la idea de trabajar mediante ADRs

En su *fase piloto* (2002-2005) el PESA se llevó a cabo mediante un servicio técnico multidisciplinario. El Proyecto operaba mediante la UTN FAO y unidades técnicas estatales conformadas por un director y cuatro facilitadores de perfiles profesionales técnicos y sociales.

Cuando inicia la *fase de expansión*, tras la sistematización de la metodología, se replica el modelo usando el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (Prodesca) de la Sagarpa que funcionaba mediante técnicos, Prestador de Servicios Profesionales (PSP), contratados individualmente. La prueba piloto realizada

²¹ Este apartado se construye utilizando primordialmente información obtenida de entrevistas a los actores clave que estuvieron involucrados en el diseño del Proyecto.

²² La información para este análisis se obtuvo del trabajo de campo que consistió en entrevistas semi-estructuradas a entre tres y seis agencias en cada uno de los diez estados evaluados, así como a beneficiarios. El objetivo de las guías fue proveer información cualitativa para hacer interpretaciones y generar inferencias.



en Michoacán, Jalisco y San Luis Potosí con PSP no fue tan fructífera como se esperaba, a pesar de la capacitación de los técnicos en el uso de la metodología y en trabajo de campo. Algunos de los problemas que enfrentaron fueron el poco profesionalismo de los PSP para hacer diagnósticos y presentar productos en tiempo y forma; infirieron que la problemática de la población objetivo es de suyo compleja y multidimensional y que no podía ser atendida por un técnico en particular; y, finalmente, que la metodología se había diseñado y probado con equipos, y no con técnicos individuales.

Por otro lado, la decisión de trabajar mediante agencias se puede entender como resultado de una reflexión de carácter operativo que respondía a tres motivos, a saber, primero, la alta rotación de técnicos en campo (esto se traducía en la falta de anclaje de los técnicos y de los servicios en el territorio); segundo, la necesidad de que éstos contaran con equipamiento; y tercero, el imperativo institucional de simplificar administrativamente la operación. Se deduce que la pérdida de información y trabajo con las comunidades puede atenuarse cuando el técnico pertenece a una organización. Contratar a un grupo de técnicos con una oficina simplifica la carga administrativa para quienes operan el programa y agiliza el flujo de recursos hacia las comunidades, y facilita el seguimiento al responsabilizar a la agencia de los resultados.

A la luz de esas ideas se consideró la expansión del Proyecto debía hacerse mediante equipos técnicos y para ello encontraron en las Reglas de Operación de Prodesca un componente no aplicado hasta ese momento, que preveía la promoción de proyectos en zonas rurales mediante personas morales constituídas. Ese componente dio pie al diseño de lo que se llamaría Agencias de Desarrollo Rural (ADR), que servirían para implementar la primera expansión del PESA en 2006.

Esa expansión se hizo con dos modalidades de agencias, las que ya estaban previamente constituidas y la incubación. La segunda se llevó a cabo con universidades locales, nacionales y centros de investigación en donde no se había encontrado despachos técnicos consolidados pero había PSP. Este modelo se abandonó debido a que los resultados no fueron los esperados. Algunas de las causas son:

- Se partió del supuesto de que las universidades cuentan con experiencia en extensión agrícola. Si bien algunas de ellas han desarrollado tecnologías específicas, no se han involucrado ni en el diseño ni en la operación de los procesos para llevar esas tecnologías a los productores.
- Las universidades tienen restricciones administrativas para ejercer eficientemente los recursos recibidos. Particularmente en lo referente a la falta de mecanismos adecuados para realizar los convenios y ejercer los recursos en tiempo y forma.



- No existen incentivos adecuados para que los investigadores y docentes se involucren en el trabajo de extensión, por ejemplo reglamentos que impiden ingresos extraordinarios.

Así, las universidades más que desarrollar agencias, subcontrataron servicios y se involucraron poco en el proceso de incubación.

7.2. Los presupuestos normativos detrás del trabajo de las ADR

Las políticas públicas se diseñan creando, utilizando o tomando los mejores instrumentos para atender el problema núcleo. Las ADR como instrumento del PESA se deben analizar en función de su contribución al logro de los objetivos del programa. Esta sección se dedica a entender los presupuestos normativos detrás del diseño del modelo de Agencia de Desarrollo Rural. Se entiende por presupuesto normativo aquello que se espera que las agencias hagan. Hay al menos dos marcos de presupuestos normativos en torno a las ADR: el extensionismo y la metodología. A cada presupuesto normativo le corresponderían problemas distintos por atender y objetivos y funciones diferentes. Este problema se traslada al seguimiento y a los resultados esperados.

A continuación se dedica un apartado a cada presupuesto normativo con el fin de señalar que se espera de las agencias en cada caso. En el caso del extensionismo se recuperan algunas áreas de oportunidad señaladas en otros estudios que se pueden retomar como referencia para nuestro caso de estudio.

7.2.1. El extensionismo donde se inscribe el PESA

Los programas de extensión buscan propagar y difundir conocimientos, promocionan nuevas tecnologías y capacitan a los productores para mejorar su desempeño productivo. Los ejes del extensionismo son la asistencia técnica, la transferencia de tecnología y la capacitación. Se trata de llevar las innovaciones tecnológicas de donde son desarrolladas a los espacios en los que puedan ser empleadas. Los resultados de los conocimientos científicos se obtienen sólo mediante su aplicación.

El modelo de extensión en nuestro país se puede entender en al menos cuatro grandes etapas. La primera que podemos llamar modelo tradicional tiene su origen en la década de los 50, se implementa adoptando las características del sistema estadounidense. Es un sistema lineal y unidireccional, la investigación y la extensión estaban a cargo del gobierno federal mediante distintos instrumentos, principalmente la Dirección del Sistema de Extensión Agrícola de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). La Secretaría empleaba a cerca de 25 mil extensionistas en todo el país. El flujo de información partía de los institutos de investigación a los organismos de extensión y de



ahí a los productores ofertando tecnología. Inserto en la dinámica de modelo de estado benefactor, que operaba en el contexto de una economía cerrada y protegida, se configuró una red de empresas y organismos para estatales que ofrecían al productor desde créditos para la siembra hasta la compra de la cosecha a un precio de garantía. Las acciones de este periodo estaban orientadas a sustituir importaciones, apoyar a agricultores de subsistencia y la seguridad alimentaria. Esto significó que la mayor parte de los apoyos se concentró en alimentos básicos. (OCDE, 2011, 17)

Con la crisis del estado benefactor, el cambio de modelo económico y la reducción del gasto público que vino como consecuencia, el modelo de tradicional extensionismo dejó de ser viable. En ese contexto se consideró que los beneficios no justificaban los gastos la corrupción, el clientelismo, la burocratización de las agencias de extensión fueron las críticas que se sumaron para justificar la desmantelación de la Dirección General de Extensión Agrícola.

La segunda etapa del extensionismo corresponde a la creación del Sistema Nacional de Extensión Rural (Sinder) en 1995. Aunque tenía las mismas funciones que el sistema anterior: reducir las brechas tecnológicas, dar asesoría técnica, talleres de capacitación, entre otras, tiene algunas novedades de carácter operativo. Ya no representa un gasto fijo, el subsidio anual a los productores es un gasto público que se hace mediante agentes privados. Opera de forma descentralizada, la operación la hacen las dependencias de gobierno estatal. Se canalizaban recursos mediante programas que contrataban a los extensionistas, en respuesta a esa demanda los técnicos abrieron despachos privados. A esta segunda etapa se le critica haber alcanzado resultados limitados debido a que los gobiernos estatales usaron a los extensionistas como gestores de los programas. Estos programas operaron como agencias de colocación y no era raro que fueran usados como mecanismos clientelares. En muchos casos los técnicos se dedicaban a gestionar apoyos en lugar de promover innovaciones.

En este momento también se crearon las fundaciones Produce en cada estado, son organismos públicos no gubernamentales gestionados por los productores con el objetivo de apoyarlos en la innovación tecnológica mediante investigación agrícola. Estas fundaciones operan con recursos federales mediante fondos concursables. La ausencia de coordinación entre las fundaciones Produce y los programas del Sinder resultó en la separación deliberada entre generación y difusión de tecnologías.

La tercera etapa se puede observar a partir del 2001 con el Programa de Extensión y Servicios Profesionales (Pespro), la diferencia con la etapa anterior es que el programa de trabajo consistía en diseñar e implementar un programa de desarrollo productivo empresarial de manera participativa con la población atendida. En ese año también aparece la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, que delega la



investigación y el extensionismo a la Sagarpa como coordinador de órganos ejecutores de la investigación, la generación de tecnología, la experimentación y el extensionismo.

En 2002 surge el Prodesca en un esfuerzo por avanzar de un programa que contrataba técnicos para ofertar programas de apoyo y eventualmente, para promover la innovación rural; a un programa que paga por servicios profesionales otorgados a los productores (Aguilar, 2010, 43). El Prodesca operaba de manera descentralizada y a diferencia del Pespro, exigía mayor protagonismo de los productores quienes tenían que presentar una solicitud explícita, proponer al PSP y el programa de trabajo a desarrollar, y los apoyos se entregaban al productor o al PSP por producto o servicio técnico otorgado.

Muñoz señala las siguientes lecciones derivadas del Prodesca:

- La existencia de cuantiosos apoyos para adquisición de activos o insumos, sin ningún compromiso de innovar por parte del beneficiario, redujo notablemente los incentivos para que los productores usaran la asistencia técnica con fines de innovación. (Aguilar, 2010, 44).
- No se mejoró la calidad de los servicios técnicos otorgados porque la demanda de apoyos del programa era inducida por los técnicos, y por la falta de criterios de elegibilidad claros.
- La falta de una planeación estratégica de las acciones de desarrollo rural en los estados limitó el impacto de las acciones.
- El PESA mejoró las acciones de asistencia técnica en las localidades de alta y muy alta marginación debido a que: mejoró la cobertura del programa y la focalización gracias al trabajo de promoción de los servicios técnicos, la existencia de ADR redujo los impactos negativos de la rotación de técnicos y mejoró el equipamiento de los mismos, y la Unidad Técnica Especializada permitió estandarizar los procesos y resolver problemas básicos.
- Se logró mayor involucramiento de los productores y promovió esquemas de trabajo más participativos. Sin embargo, esa participación respondía en buena medida a la aspiración de los productores para acceder a los subsidios, por otro lado los programas de trabajo eran influenciados por la oferta de los profesionales.

A partir del 2008 hay algunos cambios en el sistema de extensionismo que configuran la cuarta etapa. Entre estos encontramos la creación del Componente de Asistencia y Capacitación en la Subsecretaría de Desarrollo Rural. Se crearon Unidades Técnicas Especializadas (UTE) para cada una de las siete estrategias



nacionales, en ese contexto se inserta la FAO en el PESA. Se incluyó a las universidades estatales como centros de evaluación y seguimiento de todos los programas.

El documento de la OCDE (2011) señala que:

- En el extensionismo actual el trabajo de los PSP están subordinados a los programas de apoyos.
- En México no existe un servicio de extensión agrícola como tal. Más bien los agricultores cuentan con asistencia técnica al acceder a los programas de apoyo de la Sagarpa.
- La fuerza que impulsa la demanda de los servicios de extensión es el acceso a los programas de gobierno, lo que convierte a los PSP en intermediarios que captan la demanda para los programas de apoyo federal.
- La proliferación de despachos privados de asistencia técnica no ha garantizado la calidad de estos servicios.

7.2.2. El trabajo de las ADR desde la perspectiva de la metodología

Esta sección se dedica a entender que se espera de las ADR (presupuesto normativo), desde el punto de vista del diseño metodológico. Para ello se atienden dos fuentes de información, la primera son las Guías Metodológicas y la segunda son las entrevistas a actores clave. A continuación se enlistan y analizan cada uno de ellos.

En el Manual de la metodología y el Manual de operativo se encontró que de las agencias se esperan los siguientes presupuestos normativos:

1. *Desarrollar capacidades* en la población rural para la implementación de planes y proyectos.
2. Promocionar el *desarrollo humano* que aparece ligada al principio de subsidiariedad, las herramientas para lograr ese objetivo son procesos y servicios de promoción, organización campesina participativa, asistencia técnica, capacitación, gestión de proyectos productivos. Estos últimos dirigidos a la generación de ingresos y la autosuficiencia alimentaria.
3. *Promocionar la organización*, con dos objetivos, el primero relacionado con las variables de la seguridad alimentaria (mejorar el uso, la producción y acceso a alimentos) y el segundo es la puesta en marcha de proyectos productivos y obras Coussa.
4. Lograr el *desarrollo integral sustentable*.
5. Aplicar la *metodología del PESA*.



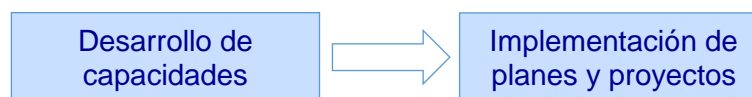
El orden en el que aparecen listados no responde a una jerarquía de importancia sino a la secuencia en que serán analizados.

1. *Desarrollar capacidades.* En el manual operativo se señala que “la función primordial de una ADR es desarrollar capacidades en la población rural para la implementación de planes y proyectos en regiones de alta y muy alta marginación.” Las otras funciones específicas son la promoción, la planeación, el ciclo de proyectos y la de facilitar la evaluación de resultados de desempeño, que corresponden a las fases del método PESA.

Siguiendo esta lógica la función central de las ADR es desarrollar capacidades en la población rural para la implementación de planes y proyectos. El documento que sirve para orientar a las agencias sobre su marco normativo, organización, tareas y procesos, al enunciar la función principal no habla de capacidades para el desarrollo, u organizativas o para articular capital social, habla de capacidades para implementar proyectos.

La noción de *plan* que podría ser más sólida para acompañar la función de creación de capacidades se diluye en los Manuales de la Metodología, sólo se menciona en un par de ocasiones. En el primer fascículo bajo la sección de componentes de la estrategia. Ahí el plan comunitario se define como el “instrumento rector que surge de un proceso participativo y que orienta las acciones de la comunidad y de la ADR con el fin de mejorar las condiciones de vida de las familias rurales.” (UTN, 2011,16, fascículo 1). La noción de plan se retoma brevemente como parte de la estrategia de intervención. Los planes comunitarios son un listado de las necesidades que manifiestan las personas en las comunidades, esto es, agrupa las demandas bajo la cartera de proyectos del PESA.

Figura 5. Primer presupuesto normativo según el Manual Operativo de las ADR



Fuente: Elaboración propia con información del Manual operativo de agencias de desarrollo rural del PESA.

El Manual de la Metodología pone el desarrollo de capacidades en el centro de lo que llama los cinco principios (equidad e inclusión, identidad y cultura, corresponsabilidad y subsidiariedad, sostenibilidad). Se menciona que el desarrollo de capacidades es “el eje rector del PESA y está orientado al mejoramiento de las capacidades humanas como motor del desarrollo individual y colectivo.” En este punto los documentos no dan una definición de desarrollo de capacidades.



2. *Desarrollo humano*. La promoción del desarrollo humano aparece ligada al principio de subsidiariedad. Para su análisis se segmenta el concepto. Primero la noción de *promoción*, se refiere a “la acción de motivar, propiciar, impulsar y facilitar un proceso mediante el cual un grupo humano logre transformar su realidad de forma sostenida (...). Es la alternativa para lograr que las personas se motiven y quieran cambiar.” (UTN, 2011, 7, fascículo 2) En esta línea de argumento el rol del facilitador será entonces motivar a las personas en las comunidades a querer cambiar. La condición previa al cambio es *querer*. Bajo este supuesto el primer impedimento al desarrollo es propiamente psicológico y en buena medida individual. Segundo, la noción *desarrollo humano* en cuanto tal. Esta idea es tan amplia y divergente como autores que la abordan. El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que ha realizado algunas de las mayores contribuciones al concepto de desarrollo humano, lo relaciona con el proceso de expansión de las libertades, aquellas que permiten elegir opciones y formas de vida como la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decoroso (PNUD). Por su parte el índice de desarrollo humano utiliza como indicadores la esperanza de vida al nacer, la alfabetización adulta y nivel de estudios alcanzado como indicador de educación, y Producto Interno Bruto (PIB) per cápita.

Si se atiende la operación y metodología del PESA podemos suponer que la idea que subyace al concepto desarrollo humano está más relacionada con el desarrollo de capacidades individuales, organizativas y de manejo de los proyectos que puedan en un momento dado también tener resultados en la autoestima de las personas.

Siguiendo con el análisis se dijo que el concepto de promoción del desarrollo humano está ligado al principio de subsidiariedad. En su versión original este principio tiene como propósito la autoformación del ser humano, la sociedad o cualquier otra estructura mayor que permita a las personas o los grupos que la componen todo lo que ellos puedan realizar responsable y eficazmente. Se trata de respetar la autonomía y el pleno ejercicio de las competencias de los individuos o grupos. El principio busca ayudar al logro de sus metas coordinando su acción con los demás componentes del cuerpo social (Mendoza, S/F, 38). “Los asuntos que afectan a los individuos nunca deben regularse desde un orden superior si existe un nivel inferior capaz de regularlo con mayor eficacia.” (Mendoza, S/F, 40).

En este sentido se entiende que los técnicos de la ADR deberán cumplir una función subsidiaria, es decir, no suplir las responsabilidades de los individuos sino proveer las condiciones necesarias para el cambio y la autorrealización personal. En el Manual de la Metodología se enuncia en el fascículo uno de manera didáctica como, “Hacer por los demás, dejando que ellos hagan lo que pueden hacer por sí mismos.” (UTN, 2011, 10, fascículo 1).



En su conjunto promover el desarrollo humano de manera subsidiaria en este contexto es promover el desarrollo de capacidades individuales, organizativas y de manejo de los proyectos con resultados en la motivación de las personas sin suplir las responsabilidades de los individuos sino facilitando las condiciones necesarias para el cambio. Finalmente, de este presupuesto normativo se espera que la gestión de proyectos se obtenga ingresos y autosuficiencia alimentaria.

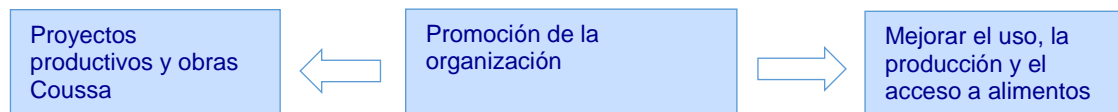
Figura 6. Segundo presupuesto normativo según el Manual Operativo de las ADR



Fuente: Elaboración propia con información del Manual operativo de agencias de desarrollo rural del PESA.

3. *Promocionar la organización.* Este supuesto está vinculado a alcanzar la seguridad alimentaria y la puesta en marcha de proyectos Coussa y productivos. El primero abarca tres de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y estaría en el ámbito organizacional si se considera que se busca lograr esta seguridad mediante proyectos de ingreso. El segundo contempla el eje de los proyectos productivos generadores de ingresos, en lo que se entiende habrá grupos organizados trabajando hacia un fin común; y el eje de las obras Coussa que requieren de la formación de un comité pro proyecto que implica algún nivel de organización.

Figura 7. Tercer presupuesto normativo según el Manual Operativo de las ADR



Fuente: Elaboración propia con información del Manual operativo de agencias de desarrollo rural del PESA.

4. *Desarrollo integral sustentable.* El desarrollo integral sustentable no está definido en ninguno de los conceptos que se utilizan en el Manual de la Metodología. Observando una definición amplia de tal noción podemos decir que se trata de un crecimiento ecológico, económico y social sin poner en peligro la capacidad de las futuras



generaciones para satisfacer sus propias necesidades mediante el uso racional de los recursos naturales.

5. *Aplicar la metodología del PESA.* La metodología se analizó con profundidad en el capítulo que le corresponde por lo que no se analiza aquí.

7.3. Las ADR: un instrumento de política pública

Como cualquier instrumento, las ADR están diseñadas para lograr un grupo de objetivos. El documento del Manual operativo, describe una estructura con la que deben contar y las funciones de cada puesto. Cuando se le añade a estos elementos los presupuestos normativos antes revisados, se obtiene una idea bastante clara del diseño de las agencias como instrumento de política pública.

El Manual sugiere que las ADR pueden contar con un cuadro técnico formado por seis profesionales, entre ellos un coordinador de campo “que sea preferentemente de la región, con amplio conocimiento de la misma y con experiencia mínima de un año en procesos de desarrollo rural, diseño de estrategias y ejecución de proyectos rurales y manejo de personal.” (UTN, 2012, 9)

El documento menciona que los técnicos pueden tener los siguientes perfiles, dos pecuarios, dos agrícolas, uno en nutriología y uno en agua. Se menciona también que pueden integrar alguien del área de las ciencias sociales. Hay una orientación práctica para el trabajo en el terreno que invita a las agencias a asignar un número de localidades a cada facilitador, comúnmente cinco. La carga de trabajo que implica el seguimiento de los proyectos obliga a los directivos de las agencias a contar con personal que tenga las capacidades técnicas para realizar estas actividades.

Durante el trabajo de campo se observó que las agencias empiezan a incorporar a un especialista para realizar el trabajo de capacitación y seguimiento de las cajas de ahorro. Prácticamente todas las agencias entrevistadas, además del grupo de técnicos, cuentan con al menos una persona que se dedica al apoyo administrativo y al menos una que funge como directivo de la organización o coordinador general y comúnmente está totalmente dedicada al trabajo de oficina. En algunas ocasiones, como lo sugiere el Manual operativo, las agencias están dirigidas por una asamblea de socios. El manual también sugiere que se incorpore a un analista de informática, en la práctica se trata de alguien que realiza labores de auxiliar administrativo y apoya en la captura de los proyectos de los sistemas en línea.

El manual describe extensamente las funciones de cada puesto. Para los objetos de esta evaluación sólo se retomarán los elementos más importantes. A la asamblea se le asigna el rol de la dirección estratégica y la gestión de proyectos. Mientras que coordinación general es la responsable de la administración, control de operaciones y entrega de resultados. Contradictoriamente en las funciones generales



se le asigna la de desarrollo de capacidades de la población objetivo y la promoción comunitaria, labores que difícilmente logrará dada la cobertura que deben abarcar las agencias y las cargas de trabajo. Estas dos son más bien tareas de los técnicos en campo. Entre otras funciones específicas está la de acompañar y asesorar técnicamente a los facilitadores.

A los facilitadores se les asigna la promoción, asesoría y contacto con las comunidades. Aparece como función el desarrollo de capacidades en la población objetivo y como parte de las específicas entre muchas otras funciones se encuentra promover el desarrollo rural. En total a estos se les asignan más de 20 funciones.

Las ADR son estructuras medianamente robustas integradas en promedio por seis u ocho técnicos a los que se les suma el personal de apoyo administrativo, contable e informático.

Como instrumento de política pública, las ADR, están diseñadas primordialmente para atender los temas de solicitud, puesta en marcha y seguimiento de los activos fijos otorgados por el Proyecto, así como el cumplimiento de la entrega de los productos de la metodología. Sus principales funciones giran en torno a esos elementos lo que explica que el perfil de sus facilitadores sea principalmente técnico. El diseño de las agencias no contempla la integración de actores con la función de profundizar en las problemáticas locales y soluciones a los problemas del desarrollo, ni un acompañamiento robusto a las actividades productivas en el que se contemplen al menos tres elementos: propósitos realistas, áreas de intervención variables de acuerdo con la realidad territorial y de asistencia técnica enfocadas a actividades productivas, salvo en los casos de los gallineros, el traspatio y los huertos. El diseño de la estructura orgánica sumada al diseño del número de localidades que deben atender (30 localidades por agencia) y el número de tareas cotidianas que han de cumplir orienta en trabajo de las agencias a labores de oficina y gestión de activos.

Si bien es cierto que el modelo de agencia se adoptó privilegiando una simplificación administrativa y mayor facilidad para monitorear y coordinar a los PSP, el diseño de las ADR como instrumento de política pública no considera las ventajas comparativas de una organización. No existen mecanismos para aprovechar en el PESA el trabajo territorial realizado previamente, el conocimiento de la realidad local, la relación con otros actores locales, o la capacidad para acceder a recursos de diversa índole necesarios para el impulso al desarrollo.



7.4. El quehacer de las ADR

7.4.1 Metodología del Proyecto

La metodología se analizó ampliamente en el capítulo correspondiente, se aborda nuevamente en este apartado pero desde la perspectiva del quehacer de las ADR. En las entrevistas a beneficiarios se les preguntó el proceso que se siguió para elegir el proyecto con el que cuentan, la respuesta más común fue que les preguntaron qué proyecto querían recibir y “se anotaron en la lista.” Las opciones suelen reducirse a los proyectos que se encuentran en la cartera del PESA: huerto de traspatio, gallinero, cisterna de ferrocemento son los más comunes.

Esta información contrasta con la noción de participación deseable en los procesos de desarrollo comunitario entendiéndolo desde el punto de vista de las teorías de desarrollo comunitario desde abajo o endógeno.

Las limitantes en este proceso son:

- El diseño de la metodología. Está construida para identificar necesidades puntuales (tema que se abordó en el capítulo de metodología)
- Una cartera de proyectos reducida. El amplio abanico de problemáticas locales se reducen a un pequeño grupo de soluciones configuradas antes de los diagnósticos.

Esto conlleva a que la metodología del PESA esté sostenida sobre una visión paternalista del sujeto. Se les observa como individuos que necesitan ayuda y guía. Se establecen relaciones verticales en el sentido de la educación tradicional, el profesor instruye al alumno, nunca en términos de pares, relaciones horizontales donde los facilitadores aprenden tanto de los beneficiarios como éstos de los anteriores. Las agencias reproducen esta concepción del beneficiario.

La mayoría de las agencias entrevistadas opina que la metodología es apropiada porque ordena los procesos en campo (etapas), coinciden en que se tendrían mejores resultados si se respetara en tiempo y forma. Identifican como principales problemas los periodos de contratación, los tiempos institucionales y el catálogo de proyectos que ya está predefinido, esto es algo en lo que muchas agencias coincidieron, una de ellas comentó, “en la metodología te dicen que hagas una asamblea participativa y que la gente solicite lo que quieren y al final el GOP termina autorizando lo que ellos quieren, te dicen quita esto y pon esto, entonces uno dice, ¿para qué hacer los talleres?”.

Entre las áreas de mejora identificadas está focalizar en un solo objetivo sin querer abarcar tanto, asimismo comentaron que transitar a proyectos de generación de



ingresos requiere trabajar el tema del mercado y necesita un nivel de organización comunitaria e incluso microregional que el Proyecto no impulsa.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, los beneficiarios conciben la recepción de proyectos como un intercambio por su tiempo invertido en las reuniones a las que convoca la agencia. Esto es tan frecuente que sólo se puede explicar como resultado de una línea institucional. Los actores institucionales lo expresan diciendo que los proyectos son el incentivo que le ofrecen a los beneficiarios para motivar su asistencia.

7.4.2. Gestión, puesta en marcha y seguimiento de proyectos

7.4.2.1. Selección de beneficiarios

En algunos estados se asignan un techo presupuestal a cada ADR, diferenciado en función de la experiencia y la calificación de la agencia obtenida en el ejercicio fiscal anterior, y la etapa en la que se encuentran sus localidades. Este proceso se realiza en el GOP una vez que las agencias han enviado los documentos metodológicos con el número de proyectos solicitados, aunque algunas agencias comentaron que hay una propuesta de inversión incluso antes de la planeación. Normalmente los recursos asignados suelen ser menores a los solicitados, por lo tanto se debe definirse quiénes serán los beneficiarios.

Con la información presupuestal, los facilitadores regresan a las comunidades a explicar a los grupos el número de proyectos aprobados. Las agencias optan por elegir a los beneficiarios utilizando diferentes criterios, el más común es dar prioridad a quienes acuden con mayor frecuencia a las reuniones. Se premia entonces la perseverancia. Bajo la lógica de los informantes en las agencias se contribuye a darle cierta viabilidad a los proyectos pues los estarían recibiendo quienes han mostrado mayor interés. Esto puede poner en cuestionamiento la focalización del PESA.

Otra forma menos frecuente de conciliar la diferencia entre los proyectos demandados y los aprobados es definir con el grupo PESA en la comunidad quienes recibirán el apoyo. Aunque esto puede resultar riesgoso, algunas agencias mencionan ejemplos de cooperación interesantes. Por ejemplo, pueden decir que todos reciben menor cantidad de activos y ponen dinero para completar los proyectos tal como se diseñaron. Una forma más de resolver el tema es cambiar el diseño del proyecto para ajustar el costo de los proyectos al monto total del aprobado.

Es común escuchar a los miembros de las agencias presentar esto como un problema con los grupos PESA en las comunidades, que afecta la continuidad de las personas en el proyecto y el ánimo del grupo. Más que un problema administrativo o



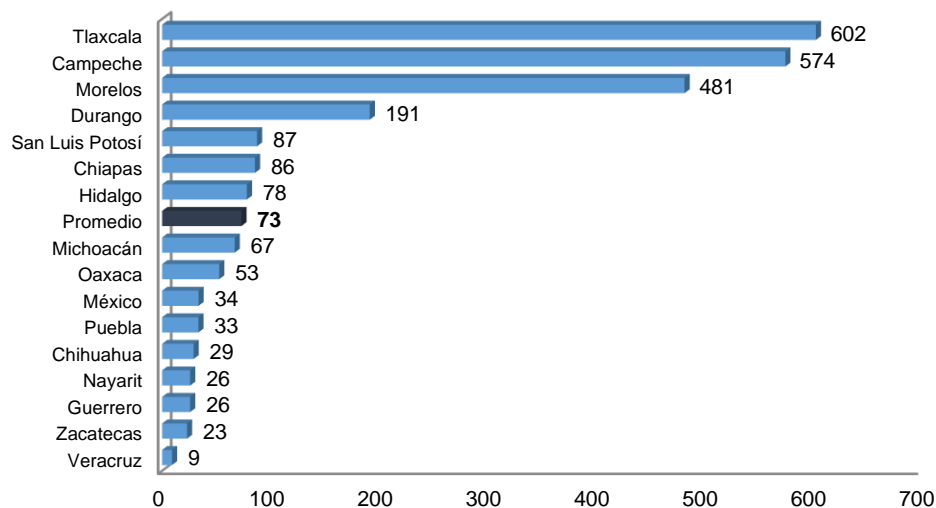
presupuestal, esto expresa la importancia de los activos fijos en la dinámica cotidiana del PESA.

7.4.2.2. Integración de expedientes

Una vez definidos los techos presupuestales por el GOP y conciliados los tipos de proyectos y beneficiarios, las agencias deben proceder a la integración de expedientes. Los documentos requeridos varían en los estados pero se trata de documentación personal integrada con copias de documentos: acta de nacimiento, identificación CURP, solicitudes de apoyo y en ocasiones el proyecto para cada beneficiario, entre otros. Las agencias deben acudir varias veces a las comunidades a solicitar los documentos, hacer dos copias e integrar una carpeta para el gobierno estatal y otra para la delegación de la Sagarpa. Es común escuchar a los técnicos decir que deben regresar en varias ocasiones por la falta de un papel y que les piden entregar los expedientes con los documentos en diferente orden. El orden suele ser motivo suficiente para no recibir los documentos. El proceso significa una importante carga de trabajo para los técnicos, y se dimensiona al multiplicar el número de beneficiarios y localidades.

En la gráfica siguiente se muestra el número de expedientes integrados por cada ADR. Hay estados como Tlaxcala, Campeche y Morelos donde las ADR integraron un proyecto por beneficiario, lo que explica el elevado número de expedientes integrados. Habría que revisar la cantidad de tiempo que implicó para las ADR de estos estados integrar esta cantidad de expedientes.

Gráfica 17. Número promedio de expedientes integrados por cada ADR por estado



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública PESA 2012, Sagarpa.



Una vez que se integran los expedientes, lo que procede es la captura en el Sistema Único de Información (SURI), esta actividad es responsabilidad del ejecutor del gasto, sin embargo, en algunos estados como Michoacán se pide a las agencias que los capturen.

7.4.2.3. Puesta en marcha de proyectos

Los beneficiarios eligen a los proveedores para la instalación de los proyectos. Las agencias se encargan de revisar que los proyectos se construyan adecuadamente pues son las responsables de ello. Con mayor frecuencia los beneficiarios construyen los proyectos con el seguimiento de los técnicos. Los beneficiarios entrevistados expresan en la mayoría de los casos que lo hicieron con la ayuda de algún familiar. En el caso de las cisternas, ya sean de ferrocemento o de concreto colado, se coopera con miembros fuera del núcleo familiar.

7.4.2.4. Seguimiento de proyectos

El seguimiento a los proyectos toma una buena cantidad de tiempo a los técnicos. Es en esta etapa en la que se debe dar la capacitación y en virtud de ello se convierte en la etapa más importante del todo el proceso. La frecuencia, profundidad y en términos generales la calidad del seguimiento suele ser muy variable entre técnicos, agencias y localidades. Hay un grupo de variables que explican las diferencias:

- La distancia a las comunidades y dentro de las comunidades, la distancia a las viviendas. Las casas cercanas al centro de reunión tienen mejor seguimiento, incluso las reuniones de capacitación se pueden llevar a cabo en alguna de las viviendas cercanas a la carretera mientras que los proyectos más alejados suelen estar más descuidados.
- El tipo de proyecto. Los huertos suelen exigir más atención por parte de los técnicos, para que se mantengan en operación necesitan de cuidados y un grupo de capacidades técnicas. Las familias suelen tener experiencia aunque incipiente en el manejo de gallinas. Las cisternas no exigen seguimiento.
- El grado en que se involucran los técnicos y las agencias.
- El tiempo que trabajan las agencias. Algunas agencias programan su calendario para trabajar 12 meses, otras lo hacen en seis.
- El número de proyectos en operación. Algunas agencias reportaron tener hasta 600 proyectos en seguimiento.



La opinión de los beneficiarios sobre la calidad del trabajo de los técnicos comúnmente es buena, agradecen la labor que hacen con ellos y reconocen a más de un técnico. Al preguntarles qué tan satisfechos están con los servicios recibidos por el técnico, 85% contestaron que muy satisfechos y satisfechos y 11.6% insatisfechos. Los beneficiarios mencionan que los técnicos los visitan con una frecuencia entre 15 y 30 días. Sin embargo, en las visitas a los proyectos suele haber dudas y problemas que no han sido atendidos.

Como parte de la evaluación a las ADR se exige que los proyectos estén contruidos y operando. Otra de las exigencias de los proyectos en los seguimientos es que cuenten con el mismo o mayor número de animales que los otorgados por el PESA. La exigencia parece estar orientada a garantizar la sostenibilidad de los proyectos en el tiempo, pero en ocasiones resulta en lógicas perversas. Algunos ejemplos observados durante el trabajo de campo muestran a beneficiarios que recibieron puercos o borregos y a más de un año de no los han vendido, consumido o aprovechado en modo alguno. Los costos de su manutención se acumulan sin beneficios. En uno de los casos visitados, el proyecto original preveía la compra de algunos sementales, que se debían rotar entre varias familias beneficiarias. Sin embargo como resultado del ajuste presupuestal realizado por el GOP los sementales no fueron adquiridos. Esto refleja la dependencia a las acciones de los técnicos y los recursos gubernamentales. Los beneficiarios no tienen los recursos económicos ni la capacidad para implementar alguna otra estrategia, como negociar un semental a cambio de una cría.

Las capacitaciones se dan casi exclusivamente en torno a los proyectos implementados. En los gallineros están dirigidos al manejo de enfermedades, alimentación y la solución de algunos otros problemas. Por ejemplo, la disminución de la producción de huevo como resultado de estabular a las gallinas y el cambio de alimentación que ello conlleva. En los huertos se relacionan básicamente con el manejo de plagas y algunas técnicas de producción, como puede ser manejo de camas, manejo de fertilizantes orgánicos o lombricomposta. En algunos casos se encontró que los beneficiarios venden los excedentes de hortalizas o huevo. Pero en ningún caso se observó capacitación de las agencias para integrar estos productos u otros pertenecientes o no a etapa de ingreso, a mercados fuera de los vecinos.

Durante el 2013 se implementaron dos tipos de talleres de capacitación que no están en función de los activos fijos, se trata de talleres de nutrición y microfinanzas. Durante el desarrollo de la evaluación se observó el trabajo de algunas agencias en los talleres de nutrición en los cuales las mujeres aprenden diferentes técnicas de conservación de alimentos y a balancear los tres grupos alimenticios para mejorar la alimentación de sus familias.

El PESA al operar bajo un esquema que incluye capacitaciones, representa un avance respecto a otros programas. Sin embargo, tanto en los presupuestos



normativos como en la operación, las capacitaciones giran casi exclusivamente en torno a los activos fijos colocados por el programa. Es importante que el Proyecto migre hacia un esquema de desarrollo, uno de los pasos necesarios es que la generación de capacidades no esté suscrita únicamente al ámbito del uso y manejo de los proyectos. No obstante se corre el riesgo que la capacitación se vuelva un requisito para asegurar la operación del proyecto. Las ADR deben contar con la capacidad para reconocer condiciones mínimas para asegurar la viabilidad de los proyectos.

7.4.2.5. Otras tareas de gabinete

Consisten en atender los cursos en línea y alimentar los sistemas de información de la UTN-FAO.

7.4.3. Cronología de las actividades de las agencias

Esta sección se dedica a ubicar mediante un análisis documental y de la evidencia recabada durante las entrevistas, la cantidad de tiempo que las agencias emplean en cada actividad. Aunque las fechas varían considerablemente el análisis permite derivar algunas conclusiones importantes. Entre la contratación de las agencias y la validación de los documentos exigidos por la metodología (VR, VC, EI y MPMR) puede haber hasta ocho meses.

El tiempo entre la elaboración y revisión de la VR, VC, EI y MPMR y la autorización de los proyectos PAIEI llega a tomar hasta cinco meses. Sin embargo, de acuerdo con el análisis de la ruta crítica realizado en Capítulo 6, se encontró que hay estados como Oaxaca y Puebla en donde los proyectos PAIEI se validaron antes de la validación de los productos.

Finalmente entre la validación de los proyectos PAIEI y la validación del finiquito a las agencias, que corresponde al final de la instalación de los proyectos, hay una variación menor que en los dos ejemplos anteriores. Prácticamente todos a los estados les toma entre siete y ocho meses a excepción de Veracruz con un tiempo de ejecución de 11 meses.

Hay dos procesos que absorben la mayor parte del tiempo de los facilitadores y las agencias en su conjunto, el primero es el cumplimiento de los documentos requeridos por la metodología cuya elaboración toma entre tres y cuatro meses. El segundo es la gestión y puesta en marcha de los proyectos que toma entre siete y ocho meses. Así las labores operativas desplazan a aquellas orientadas al desarrollo como puede ser reconocer y proponer soluciones a los problemas de carácter productivo. En palabras de un coordinador de una agencia entrevistado: “en el PESA lo urgente desplaza a lo importante”.



7.5. De los presupuestos normativos al trabajo de las agencias

Una vez descrito a grandes rasgos el trabajo de las agencias, el siguiente paso es observar si éstas cubren los presupuestos normativos.

El primer marco de presupuestos normativos abordados fueron los concernientes al extensionismo. Éstos responden a la forma en que el diseño del PESA se vincula a los procesos y dinámicas institucionales. En esta lógica los objetivos de las ADR están relacionados con la divulgación de conocimientos, difusión de nuevas tecnologías, capacitación para mejorar el desempeño productivo.

Se puede decir que el trabajo de las agencias mediante los proyectos cubre de manera incipiente los elementos de este presupuesto. Hay propagación de conocimientos para el manejo de huertos, gallineros, árboles frutales, así como el resto de los proyectos. La propagación de nuevas tecnologías, en la dinámica del extensionismo, está relacionada con innovaciones tecnológicas que permiten mejorar la producción. Asimismo se observaron ejemplos de innovaciones tecnológicas que no se relacionan con procesos productivos, un ejemplo son estufas que funcionan orientándolas hacia la luz solar.

De los tres elementos señalados en este presupuesto tal vez de menor alcance es el último, capacitación para mejorar el desempeño productivo. Como se señaló, las capacitaciones giran en torno al manejo de los activos fijos otorgados por el PESA, dan asistencia técnica se centra en el manejo de enfermedades y alimentación (en el caso de gallineros). La agencia cumple así con una exigencia de supervisión, lo cual limita su capacidad de dar respuesta a problemas concretos que se presentan en el desarrollo de su trabajo en las localidades.

El siguiente presupuesto normativo es promover el desarrollo humano de manera subsidiaria. Como en casos anteriores el desarrollo de capacidades gira en torno al manejo de los proyectos, esto es sin duda un logro del programa. Existen otros ejemplos que ayudan a sostener que el PESA influye en la motivación. Por ejemplo las mujeres entrevistadas expresan que por primera vez existe un espacio, el grupo PESA, en el que pueden expresar su opinión. Prácticamente todos los beneficiarios entrevistados expresan su agradecimiento hacia el Proyecto y las agencias, están contentos con los proyectos y las capacitaciones recibidas. En este sentido están motivados. Esto podría deberse a que muy pocos programas otorgan apoyos en localidades de alta y muy alta marginación, el PESA ha logrado acercar activos a localidades donde antes no llegaban. Otra interpretación podría deberse a que la “motivación” responde más a la expectativa de recibir más apoyos. Con ello se cubre bajo una definición restringida de desarrollo humano parte del presupuesto normativo. No hay evidencia para sostener que existe desarrollo humano en el sentido de expansión de las libertades tal como lo define PNUD.



En ese presupuesto normativo el desarrollo humano se persigue con dos objetivos, la generación de ingresos y la autosuficiencia alimentaria. Al respecto, los resultados de la encuesta de Línea Base indican que sólo algunos beneficiarios aumentan la ingesta de formadores mediante el consumo de huevo. Sin embargo, mientras los beneficiarios sigan teniendo producciones incipientes de maíz y frijol así como la necesidad de adquirirlo, no podemos decir que se ha logrado suficiencia alimentaria.

El siguiente presupuesto normativo es la promoción de la organización. La puesta en marcha del PESA en las localidades agrupa a los beneficiarios para el desarrollo de sus actividades, quienes, sin embargo, acuden con la expectativa de recibir activos. La evidencia muestra, como en muchos de los casos anteriores, que la influencia del trabajo de las agencias en la promoción de la organización es desigual. Las variables que parecen influir en ello son la existencia de liderazgos locales, la experiencia previa de las localidades en actividades participativas y las propias capacidades de los técnicos contratados por las agencias. Los dos primeros corresponden a factores existentes previos a la intervención del PESA.

La promoción de la organización tal como está redactada en los documentos citados tiene por objetivo alcanzar la seguridad alimentaria y, segunda, la puesta en marcha de proyectos productivos y obras Coussa. En algunos casos para los proyectos productivos (etapa de ingreso), los beneficiarios se organizan en grupos y para la realización de obras Coussa se crea un comité pro proyecto. Estos ejemplos, pueden ayudar a impulsar formas de organización en las localidades. Los comités pro proyecto pueden constituir ejemplos de aprendizaje organizacional, aunque son temporales generan una experiencia en los grupos PESA.

En el lenguaje del desarrollo, la noción de organización implica un sistema de relaciones complejas y robustas. Se trata de un grupo de personas que se unen para alcanzar objetivos en común, para ello diseñan un grupo de tareas, asignan roles y se dividen tareas. Implícita o explícitamente, crean reglas que sirven para mediar el comportamiento y dirigir las acciones de los individuos hacia los objetivos esperados. Los ejemplos de organizaciones rurales exitosas están montados sobre instituciones sociales y culturales, normas construidas a lo largo del tiempo. La interacción bien avenida entre los miembros de una organización puede contribuir a la articulación de lazos de confianza. La cooperación solvente está mediada por reglas del juego claras y objetivos comunes específicos capaces de ser alcanzados. La permanencia de una organización está en función de resolver un problema específico.

Acaso el poco avance en el desarrollo organizativo se debe al tipo de proyectos que se impulsan, es decir, al priorizar iniciativas individualizadas para mejoramiento del hogar y producción de alimentos, difícilmente se pueden crear procesos de cooperación y por tanto de asociación.



Por la dinámica propia del PESA, los grupos se organizan primordialmente con el objetivo de convertirse en beneficiarios de un apoyo y no tanto para resolver un problema específico. Los facilitadores tienen poca experiencia e insuficientes herramientas y tiempo para reconocer las instituciones locales existentes y aprovecharlas para desarrollar organizaciones sobre la base de esta arquitectura social. Respecto a alcanzar la seguridad alimentaria, como se ha mencionado existe evidencia para sostener que los proyectos de producción de alimentos han permitido sólo a algunos beneficiarios de gallineros comer más huevo y por lo tanto a balancear mejor su alimentación integrando mayor cantidad de formadores en su dieta. Esto se analizará con mayor detalle en el apartado de resultados.

Los dos últimos presupuestos normativos son lograr el desarrollo integral sustentable y aplicar la metodología. Con respecto al primero, desarrollo integral sustentable, es un presupuesto demasiado amplio y ambicioso para ser cumplido por las ADR, el componente Coussa-PESA abona, pero el desarrollo integral sustentable va más allá de la realización de obras de captación y almacenamiento de agua, para lograrlo se requieren estrategias más amplias y de largo plazo de conservación y uso sustentable de los recursos en las microrregiones de atención. La metodología por su parte, es un proceso amplio del que se esperan muchos resultados, entre ellos está la elaboración de productos (VR, VC, EI y la MPMR). Las agencias por lo general cumplen con la entrega de los productos porque se establecen en el contrato.

7.6. Los incentivos otorgados a las ADR

Las dinámicas organizacionales otorgan incentivos positivos y negativos al desempeño de los actores, con ello orientan de manera consciente o no, el rumbo de sus acciones. Las agencias como cualquier organización buscan antes que el logro de su misión, garantizar su sobrevivencia. La evidencia observada durante el trabajo de campo muestra que la mayoría de las agencias tienen como principal fuente de ingresos los recursos obtenidos por parte del PESA. Dejar de recibirlos significaría su desaparición o en el mejor de los casos redefinir su viabilidad institucional. En ese sentido las agencias hacen lo necesario para lograr su permanencia en el Proyecto. Este es el principal incentivo institucional a su desempeño. Para lograr su permanencia en el programa, las agencias son evaluadas mediante un sistema de supervisión y seguimiento que califica principalmente la existencia y operación de los proyectos otorgados como apoyo a los beneficiarios. Adicionalmente, las comunidades atendidas deben calificar de manera satisfactoria el trabajo de las ADR.

Su recontractación o refrendo, en el lenguaje utilizado por el Manual operativo, es el incentivo más importante. Otra manera de otorgar incentivos positivos es autorizar mayor número de proyectos u obras Coussa a las agencias mejor evaluadas. Esto se traduce en mayor carga de trabajo y como resultado en menor capacidad para realizar el seguimiento.



Otros incentivos positivos no son tan claros y son de índole intangible. Algunos ejemplos son el reconocimiento al trabajo que los actores institucionales hacen al mencionar el buen desempeño de alguna agencia. Cuando los actores clave entrevistados hablan de buen desempeño algunas veces lo relacionan con la motivación de los beneficiarios. Pero ambos, el buen desempeño y la motivación, aparecen ligados al número de proyectos en operación.

Desde los productos de la metodología, pasando por el trabajo de integración de expedientes, la búsqueda y elección de proveedores, la puesta en marcha de los proyectos, las capacitaciones y la evaluación de desempeño que determina su permanencia en el PESA, pareciera que se está ante un programa que prioriza la gestión de activos fijos.

Las agencias y los facilitadores tienen pocos incentivos para involucrarse en el trabajo con las localidades. Por ejemplo desarrollar iniciativas de mejora territorial que involucren actividades adicionales a los proyectos del PESA. Las agencias que lo realizan se debe a su trabajo previo y compromiso con las localidades y a que sus ingresos no dependen exclusivamente del PESA, sus incentivos son de otra índole, a saber, el compromiso social, sentido de pertenencia a la región, entre otras.

7.7. De agencias para la gestión de activos a agencias para el desarrollo

La evidencia en campo muestra que las ADR se encargan primordialmente de gestionar activos y apoyar su operación. El esquema de trabajo mediante agencias ha mejorado la focalización a nivel de localidades, todas éstas cumplen con el criterio de ser de alta o muy alta marginación. Sin embargo, por el costo que representan las agencias al Proyecto, es importante que ofrezcan resultados en el ámbito del desarrollo.

En su aplicación, las herramientas metodológicas ayudan a ubicar problemas generales que han de solucionarse con la cartera de proyectos ya definida. Para migrar hacia un esquema de desarrollo es necesario que cuenten con mejores herramientas para profundizar en las limitantes productivas, el reconocimiento de problemáticas profundas y soluciones abiertas a oportunidades para incorporar a los pobladores rurales a mercados y a cadenas de valor.

La amplia cobertura y la gran cantidad de proyectos a los que las agencias deben dar seguimiento para garantizar su operación limitan la profundidad del trabajo que realizan. En la disyuntiva entre aumentar la cobertura o garantizar procesos de desarrollo profundos, el PESA ha optado por lo primero. Para que las agencias se conviertan en promotoras del desarrollo es deseable disminuir su cobertura (definir el número de localidades de acuerdo a las condiciones y características de la región) y orientar la metodología hacia la identificación de restricciones y la resolución de problemas específicos de las localidades, más que a la aplicación de activos.



Las agencias están diseñadas para contar con perfiles técnicos bajo la lógica de solucionar los problemas en los proyectos. Esto es sin duda importante, pero limita a las agencias pues no tienen capacidades para profundizar en las problemáticas locales, mejorar o adaptar las metodologías de intervención, encontrar soluciones amplias a limitantes productivas, mejorar los procesos de la cadena de valor, y por lo tanto impulsar el desarrollo micro-regional.

La labor más importante del agente para el desarrollo es tejer puentes entre las comunidades y los recursos a los que no tienen acceso y son necesarios para alcanzar esos objetivos. Se puede tratar de recursos económicos, de conocimiento, humanos, de capacidades entre otros. Hasta el momento son pocas las agencias que realizan estas actividades.

Para hacerlo, las agencias requieren más que capacitación, soporte técnico en campo, elemento hasta ahora ausente. Los representantes de la FAO en los estados se encargan principalmente de resolver las dudas de los técnicos que cursan el diplomado, solicitar la entrega de los productos y cuando van a campo es para verificar que no haya “desviaciones” en la aplicación del método, no acompañan a las agencias en los procesos de desarrollo o les dan orientación estratégica. Para migrar hacia agentes con las capacidades de promoción del desarrollo es importante que existan actores con los medios para tejer esos puentes. Estos pueden formar parte de las agencias o de la UTN-FAO en los estados.



8. Capacitación y soporte técnico

Una parte sustantiva del modelo PESA lo constituye la *capacitación metodológica* y el *acompañamiento y soporte técnico* brindado por la UTN-FAO a las ADR, pues de ello depende la correcta aplicación de la metodología en campo.

- a. *Capacitación metodológica*. En los primeros años del PESA la capacitación a las ADR se realizaba de manera presencial, pero a partir de 2011 se estableció el diplomado en línea el cual debía ser tomado por todos los facilitadores. Además del diplomado en la metodología PESA, la UTN-FAO desarrolló un diplomado en promoción comunitaria. Las áreas metodológicas en las cuales se capacita a las ADR son: a) planeación y proyectos, b) promoción comunitaria, c) nutrición, d) micro-ahorro, e) agua-suelo y, f) seguimiento y evaluación. En 2013, derivado de los ajustes a la metodología se realizó nuevamente capacitación presencial para la actualización metodológica.
- b. *Soporte técnico*. En cuanto al soporte técnico, éste se desarrolla mediante clínicas o consultorías especializadas en función de las necesidades particulares de la entidad y de las ADR. Tanto para la capacitación como para el soporte técnico los responsables de la UTN-FAO en los estados deben elaborar cada año un calendario que debe ser presentado al GOP.

Dado que el soporte técnico se realiza en función de las necesidades locales, es de esperarse que este se desarrolle de manera diferenciada en cada una de las entidades. En las entrevistas realizadas a los enlaces UTN-FAO se identificaron diferencias sustanciales en la estrategia de trabajo, por ejemplo, un responsable de la UTN-FAO comentó “tenemos un programa de visitas a campo, actualmente son diez días de campo por diez días de gabinete en el mes, nosotros planeamos, generamos instrumentos, metodologías y los ponemos en práctica durante diez días seguidos”. El responsable en otra entidad afirmó “hasta el 2012 no se contaba con un calendario de capacitación o de visitas a campo, y el seguimiento se da a distancia cuando las dudas son pequeñas y también se busca generar reuniones regionales para completar la formación de las agencias”.

Por parte de las ADR, las opiniones están divididas entre quienes opinan que sí hay acompañamiento y es útil, y quienes afirman que es a distancia y sólo para solicitarles información. Por ejemplo, una ADR comentó “tuvimos las famosas clínicas y las visitas de los enlaces para el apoyo precisamente de la planeación. De entrada sí nos sirvió... las clínicas igual sí sirvieron un poquito pero te daban una hoy y otra en dos o tres meses, si fueran más puntuales y acompañadas al calendograma de cómo vas a ir generando tus productos, sería excelente”. Asimismo, una ADR de otro estado expresó: “ahora es por correo -se les invita



que entreguen esto-, -se les pide por instrucción de no sé quién que manden lo otro- y nada más, pero seguimiento en campo ya no hay y lo que hacen los enlaces es venir con la presentación de *Power Point* que les dieron en México para el ajuste metodológico a repetirlo aquí como pericos”.

Los responsables de la UTN-FAO y las ADR coinciden es que el personal de la UTN-FAO es reducido, cada enlace debe encargarse en promedio de seis ADR por enlace lo que dificulta que puedan atenderlas de manera personalizada. En cuanto al acompañamiento en campo, aunque varios responsables indicaron que tienen que dedicar cierto número de días al mes, algunas ADR mencionaron que en todo el ciclo sólo las visitan una vez. Un cuestionamiento recurrente es la falta de oportunidad de las capacitaciones, las ADR mencionan que les dan las capacitaciones para diseño de proyectos cuando ya están elaborados los proyectos, o bien, que a veces programan los cursos en los periodos de más trabajo de la ADR, esto es, cuando están elaborando los proyectos, el retraso en la contratación de las ADR genera que las actividades se traslapen.

De la información obtenida se desprende que hasta ahora las actividades de capacitación y soporte técnico realizado por la UTN se han centrado en mayor medida en dotar a las ADR de insumos para que apliquen la metodología y cumplan con los productos establecidos, pero falta reforzar el soporte técnico vinculado a los proyectos. Tan solo en 2012 se implementaron cerca 89 mil proyectos de gallineros para producción de carne y huevo, y huertos para la producción de hortalizas.

Aunque son proyectos pequeños, en el caso de los gallineros por ejemplo, si bien se ha brindado capacitación sobre el manejo (limpieza, alimentación y sanidad); para muchas familias el tema de la alimentación de las aves (disponibilidad de maíz) aún no está resuelto. En el caso de los huertos, falta trabajar más en la diversificación de especies y continuar con la capacitación técnica (siembra, fertilización, control de plagas y enfermedades), para incrementar su adopción.

Las funciones de la UTN-FAO se enfocan primordialmente en la capacitación metodológica, pero no abordan de manera consistente la capacitación técnica. Siguiendo el eje conductor de análisis de ésta evaluación, la centralidad que adquiere la capacitación de las agencias en los aspectos metodológicos, se debe a que cumple la función de requisito previo para la autorización de los proyectos; sin embargo, la capacitación técnica requiere de un seguimiento y asesoría robusta en el terreno que permita la sostenibilidad de los proyectos en el tiempo.



9. Modelo de seguimiento y supervisión

9.1. Orientación institucional y enfoque del sistema de seguimiento y supervisión

El modelo de seguimiento y supervisión aplicado en el PESA tiene su origen en el año 2002 cuando se instauraron a nivel nacional los Centros de Calidad para el Desarrollo Rural (Cecader), con el objetivo de supervisar los servicios profesionales brindados en el marco del Programa de Desarrollo de Capacidades (Prodesca). Entre las actividades del Cecader estaba informar a los beneficiarios de sus derechos y obligaciones; apoyar a los beneficiarios en la supervisión y evaluación de las actividades de los prestadores de servicios; revisar el finiquito de los servicios conjuntamente con los beneficiarios (satisfacción del cliente) y emitir un dictamen de desempeño del prestador de servicios.

El modelo partió de la premisa de la ausencia de actores capaces de verificar que los prestadores de servicios contratados cumplieran con su programa de trabajo y realizaran en campo las actividades comprometidas, función que debía ser realizada por un actor ajeno a las instituciones que operaban el Programa (Sagarpa y los gobiernos de los estados).

El diseño del modelo de supervisión se hizo considerando la nueva modalidad de contratación y pago de los técnicos. En efecto, hasta el año 2000 los técnicos eran contratados bajo una especie de nómina mensual que se liberaba contra la entrega de un informe de actividades. A partir de 2002 (2001 fue un año de transición), los programas de trabajo incluían en la mayoría de los casos tres ministraciones (40-30-30 por ciento cada una), que eran liberadas contra la entrega de un “producto”. Los productos estaban en función del tipo de servicio contratado y eran validados por el Cecader, esto hizo necesario el diseño de una serie de instrumentos mediante los cuales se valoraba que los productos entregados cumplieran con criterios mínimos de calidad. El dictamen del producto, la participación del beneficiario en el desarrollo del servicio y la satisfacción del cliente, fueron los elementos considerados por el Cecader para emitir el dictamen de desempeño del prestador de servicios.²³

Una de las principales lecciones que dejó la instrumentación del modelo Cecader fue que condicionar el pago de los prestadores de servicios a la entrega de “productos” generaba un incentivo perverso debido a que los prestadores se preocupaban más por entregar un documento que cumpliera con los criterios del Cecader, que por obtener resultados en campo con los productores.

²³ Las categorías de desempeño establecidas originalmente fueron *acreditado*, *condicionado*, *no aceptable*; en 2010 se incorporó la categoría de *en proceso de acreditación*.



En los primeros años de operación del PESA los contratos de las ADR incluían varias ministraciones y por consiguiente varios productos (visión regional, visión comunitaria, estrategia de intervención y matriz de planificación). Sin embargo, en 2008 se estableció en la reglas de operación que en los apoyos sujetos a evaluación por un Centro de Evaluación Especializado (CEE)²⁴, el último pago no podía ser inferior al 30% del monto total del apoyo y estaba condicionado a un desempeño satisfactorio del prestador de servicios de acuerdo con el dictamen del Centro de Evaluación. Esto de alguna forma permitió liberar sin restricción el 70% del monto del servicio, medida que fue adoptada por la mayoría de los estados en la contratación y pago de las ADR.

Esta medida restó presión a la entrega de productos por parte de las ADR, sin embargo, dado que ahora el dictamen de desempeño depende de la verificación en campo de los proyectos, a partir de este momento las ADR orientaron todos sus esfuerzos al cumplimiento de los criterios de verificación utilizados por el CEE, posteriormente el CECS.

9.2. Análisis del proceso e instrumentos de supervisión y seguimiento

De acuerdo con los lineamientos operativos del sistema de seguimiento y supervisión PESA 2012, el proceso para llevar a cabo la supervisión del desempeño y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales de la ADR, involucra siete procedimientos y ocho instrumentos que se muestran en la Tabla 10.

Los actores de los CECS entrevistados aportaron elementos sobre las características de algunos de estos instrumentos. En el caso del semáforo de seguimiento y supervisión del proceso de planeación mencionaron que, aunque debería ser un instrumento que ayude a verificar la aplicación de la metodología, en la práctica se convierte en un instrumento informativo, las actividades no se realizan conforme a lo programado y muchas de ellas, por la premura del tiempo, sólo se realizan por rutina.

La aplicación del método que busca evaluar mediante el semáforo depende de las capacidades, habilidades y experiencia individual de los facilitadores. Las réplicas de los talleres se realizan conforme a lo señalado en las cartas descriptivas, aplicándolas como una receta, sin adecuar los métodos y técnicas didácticas e incluso metodológicas de acuerdo con las características propias, tanto de los participantes como de su entorno.

²⁴ Instancia que sustituyó al Cecader a partir de 2008.



Tabla 11. Procedimientos e instrumentos de supervisión y seguimiento del PESA

Procedimiento	Objetivo	Momento de aplicación	Instrumento operativo
4.1. Revisión del calendograma de trabajo en la región	Verificar que el calendograma de la ADR sea acorde con los procesos/productos y al lapso de tiempo establecido en el contrato	Al inicio de las actividades de la ADR	
4.2. Seguimiento y supervisión de los procesos de la planeación.	Verificar que la ADR presta junto con una población promocionada, un servicio de calidad de acuerdo a lo establecido en la metodología	Durante la ejecución de la fase de planeación por parte de la ADR	<ul style="list-style-type: none"> • Semáforo de seguimiento y supervisión del proceso de planeación • Análisis de congruencia del EI
4.3. Seguimiento y supervisión del logro de los resultados en proyectos	Verificar trimestralmente en campo aspectos relevantes vinculados a la veracidad de la información de la Matriz de Proyectos, la situación operativa de los proyectos y el reconocimiento de signos específicos en la promoción y el desarrollo de capacidades	Durante la ejecución de la fase de Proyectos por parte de la ADR	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto-2012
4.4. Seguimiento y supervisión del proceso de promoción en Coussa-PESA	Validar la interacción que establece la ADR con la población atendida y el Comité Pro Proyecto, respecto al diseño y seguimiento a la puesta en marcha de las obras y/o prácticas Coussa-PESA		<ul style="list-style-type: none"> • Semáforo de seguimiento y supervisión al proceso de promoción en Coussa-PESA
4.5. Supervisión de los logros en la estrategia de educación en nutrición	Verificar que la ADR incidió de manera positiva en los aspectos siguientes: uso adecuado de los alimentos, modificación de los hábitos de consumo y producción de alimentos	La ADR debe analizar y sistematizar los indicadores que muestran la evolución de la comunidad en la nutrición/ alimentación	<ul style="list-style-type: none"> • Logros en la estrategia de educación en nutrición
4.6. Seguimiento a la consolidación organizativa de la ADR	Verificar que la ADR cubre los requisitos mínimos de operación para poder alcanzar los objetivos y metas planteados por el PESA	Al inicio de las actividades de la ADR y cada trimestre.	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de la consolidación organizativa de la ADR
4.7. Dictamen de desempeño a la calidad de los servicios profesionales de la ADR		A la conclusión del servicio conforme al contrato, o hasta la culminación de los procesos y entrega productos	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen de desempeño • Acta de satisfacción del cliente

Fuente: Lineamientos operativos del sistema de seguimiento y supervisión PESA 2012, FAO-UTN.



Con el semáforo se buscaba transitar de valorar productos a evaluar procesos, sin embargo, debido a la escasa oportunidad en la contratación a los CECS, la mayoría de ellos no dan seguimiento al proceso de planeación y su presencia en campo se limita a las visitas de verificación de proyectos.

En el caso del componente Coussa sólo se valora a través de un semáforo la participación de la ADR en el proceso de promoción, identificación de necesidades o proyectos e integración del Comité Pro Proyecto pues el diseño y puesta en marcha de estos proyectos es realizado por un PSP especializado contratado para tal fin.

El otro instrumento importante es el Proyecto-2012, utilizado por los supervisores para la verificación en campo de la muestra de proyectos seleccionada por la UTN-FAO. En 2012 se realizaron de dos a tres verificaciones, pero a partir de 2013 se estableció como obligatorio realizar tres verificaciones. El instrumento permite valorar tres temas: i) promoción, ii) desarrollo de capacidades y, iii) resultados.

La promoción se valora mediante ocho preguntas, siete de las cuales están vinculadas al proyecto. En la metodología se define que la promoción corresponde a la acción de motivar, propiciar, impulsar y facilitar un proceso mediante el cual un grupo humano logra transformar su realidad social y generar mejores condiciones de vida, de forma sostenida, bajo los principios de conciencia crítica, participación y armonía con el entorno natural. Desde esta perspectiva la promoción es la alternativa para lograr que las personas se motiven y quieran cambiar. El proceso de promoción en el PESA está considerado como un proceso transversal, cuyos alcances van más allá del proyecto y del beneficiario en lo individual, en este sentido, si bien es cierto los proyectos tienen un efecto motivacional en los beneficiarios, no se considera que sean suficientes para lograr el objetivo de la promoción y por tanto el instrumento adolece de elementos para valorarlo.

Además de lo anterior, es importante mencionar que la valoración es subjetiva, se realiza utilizando preguntas relacionadas con la visión de futuro que el beneficiario tiene de su proyecto, así como de su nivel de motivación. El instrumento ofrece opciones y el supervisor debe escoger cuál considera la más acorde a la situación. Seguramente en las capacitaciones a los CECS se dota a los supervisores con elementos para su valoración, sin embargo las respuestas elegidas están basadas en el criterio de quien realiza el levantamiento.

En el apartado para evaluar el desarrollo de capacidades, por el modo en que se valora se trata más bien de desarrollo de habilidades técnicas. Una de las cuatro preguntas de este apartado está orientada a identificar el nivel de adopción de los aprendizajes generados a través de la capacitación y asistencia técnica brindada por la ADR y las opciones están dadas en porcentaje. Lo cierto sin embargo, es que la realidad en campo es más compleja, por ejemplo, se observó que las ADR dan



capacitación para la elaboración de dietas para las gallinas, al preguntar a los beneficiarios si ya lo habían realizado la mayoría contestó que no. Cuando se indagó sobre las razones, expresaron principalmente que no tenían los insumos, o no habían tenido tiempo. Al valorar la adopción de las prácticas con esa información la agencia resulta mal calificada. No queda claro hasta dónde llega la responsabilidad de la ADR. Este es sólo una de las múltiples situaciones que los supervisores se encuentran en campo sin que existan criterios claros para su homologación.

Por último está el apartado de resultados, en el que mediante datos de los proyectos se debe determinar su estatus y ubicarlo en alguna de las siguientes categorías: 1) opera, produce y crece, 2) opera, produce y se mantiene, 3) opera, produce y decrece, 4) opera, pero no produce y, 5) no opera, atribuible a la ADR.

Al momento de su aplicación, estas categorías no son siempre útiles. Por ejemplo, cómo se valora un huerto que sólo produce en temporada de lluvias, si la verificación se hace en temporada de secas, o un gallinero que pasó de 20 a 10 aves porque se utilizaron para resolver una emergencia de salud, en este caso ¿se considera que “decrece” aunque los ingresos generados por la venta permitieron resolver un problema a la familia? Al respecto, los entrevistados de una ADR expresaron: “la evaluación depende del evaluador, aunque el CECS diga que la evaluación es imparcial (...), la primera evaluadora, muy buena, nos decía que lo principal era la mentalidad de la gente, sus expectativas; con otros evaluadores es: quiero ver las 16 gallinas, no importa si la señora está feliz”.

Entre los integrantes de la UTN-FAO y en los del CECS fue posible percibir dos diferentes grupos, los “motivacionales” que dicen que lo realmente importante es el cambio de actitud de la gente y el grupo de los “fiscalizadores”, es decir aquellos que sólo ven los números.

En el apartado de Proyectos en Ejecución no se evalúan los resultados de los proyectos y por tanto no es posible dimensionar en qué proporción se está contribuyendo a disminuir la inseguridad alimentaria de las familias atendidas.

Finalmente, toda la información generada se vierte en el instrumento de dictamen de desempeño de la calidad del servicio brindado por la ADR. El sistema informático en el que se captura la información recabada en campo genera el dictamen. La subjetividad que conlleva el proceso de seguimiento y supervisión se refleja en el dictamen. A decir de algunos CECS si se aplica el instrumento rigurosamente muchas agencias resultarían condicionadas. Esto ocurrió en Oaxaca en 2012, cuando la gran mayoría de las ADR fueron condicionadas, para solucionar el problema se ajustaron los datos obtenidos para evitar sustituir tantas ADR. Otro ejemplo es Veracruz donde en el mismo año 86% de las agencias (19 de 22) quedaron condicionadas, la razón fue que no cumplían con la cobertura establecida en las reglas de operación. La ADR con



mayor cobertura tenía 17 de 30 localidades y con la mitad de las familias que estaban establecidas en el contrato. En este caso se acordó en el GOP que no se tomaría en cuenta la cobertura y se consideraría como si hubieran trabajado y gestionado proyectos en las 30 localidades.

Asimismo, hay CECS que se ubican en el otro extremo, es el caso por ejemplo de Guerrero y Durango. En el primero en 2012 el CECS no condicionó a ninguna ADR, mientras el segundo no ha condicionado a ninguna ADR en los últimos tres años, esto es, desde el 2010. De acuerdo con la UTN-FAO a nivel nacional cada año entre 10 y 20% de las ADR quedan condicionadas.

Las ADR por su parte, coinciden en indicar que están obligadas a seguir las observaciones del CECS, tanto las que resultan adecuadas para mejorar su desempeño, como las que lo dificultan o lo obstruyen, pues la evaluación del CECS pone en juego su permanencia en el PESA.

La importancia que tiene la verificación de los proyectos en el dictamen de desempeño es quizás lo que ha ocasionado que algunas ADR ensayen con los beneficiarios lo que deben decir a los supervisores, posiblemente condicionando su permanencia en el Proyecto. En efecto, durante el trabajo de campo se percibió en los beneficiarios un cierto grado de condicionamiento de tal forma que durante la entrevista se esforzaban por mostrar una buena actitud, mostraban preocupación por no saber las “respuestas correctas”, y la forma y el contenido de las respuestas se repetían entre los entrevistados. Definitivamente esto no es algo generalizado, pero fue evidente en el Estado de México, Chiapas, Oaxaca y Puebla.

9.3. Alcances y aportes del modelo de supervisión y seguimiento al funcionamiento del PESA

La opinión de los actores operativos en torno a la utilidad de los informes de supervisión del CECS es heterogénea y tiene que ver con dos limitantes: la calidad de la información y la oportunidad de la misma. Sobre la primera comentan que los informes del CECS permiten identificar proyectos sin concluir o con retrasos en la puesta en marcha, otros mencionaron que permiten identificar aquellas ADR que tienen focos rojos en los proyectos y tomar medidas para regularizar la aplicación de los recursos del PAIE, para establecer compromisos para mejorar el trabajo en campo y para identificar las ADR que no están cumpliendo con lo requerido.

En cuanto a la oportunidad, los actores comentaron que los resultados de la supervisión en campo son reportados al GOP con uno o más meses de retraso, lo cual impide que se tomen las medidas correctivas de forma oportuna. El desfase de la supervisión respecto a la implementación de los proyectos dificulta realizar correcciones sobre la marcha. Los problemas de contratación y pago de los



supervisores se traducen en escasa presencia en campo. Por ello, la supervisión no es un insumo oportuno para la toma de decisiones del GOP o las ADR.

Otra de las limitantes del modelo de supervisión y seguimiento del PESA es que mantiene la misma orientación y enfoque que le dio origen al modelo en el año 2002, basado en la supervisión la calidad del servicio, enfoque válido y útil en su momento para establecer un estándar mínimo, pero que debe evolucionar para incorporar la medición de resultados. Continuar con el mismo modelo de supervisión significa evaluar únicamente uno de sus tres componentes del PESA, el de extensionismo y desarrollo de capacidades, dejando de lado los componentes de PAIEI y Coussa, de los cuales hasta ahora sólo se miden metas, es decir, número y tipo de proyectos implementados, pero no resultados.

El objetivo de establecer un esquema de supervisión es contar con elementos que permitan a los tomadores de decisiones introducir correctivos de mejora sobre la marcha para asegurar el logro de resultados. No obstante, tal y como está diseñado actualmente el modelo de supervisión, aporta escasos elementos para la toma de decisiones, sirve básicamente para dar seguimiento a las actividades y productos, validar pagos y calificar el desempeño de las ADR para determinar su recontractación.

La Unidad Responsable del PESA en la Sagarpa debería asumir un papel más protagónico en la definición y construcción del modelo de supervisión y seguimiento, como tomador de decisiones debe ser el principal interesado en conocer los resultados obtenidos y no limitar su función -como lo ha hecho hasta ahora-, a la de simple validación del modelo, trasladando la responsabilidad del diseño a la instancia que diseña la metodología, la UTN-FAO.

El modelo de supervisión y evaluación diseñado por la UTN-FAO se ha modificado en función de las necesidades institucionales de la Sagarpa, las cuales en un primer momento giraron en torno a la aplicación de los recursos PAIEI en los proyectos y a partir de 2013 en torno a la medición de resultados. Para ello la UTN-FAO diseñó un instrumento que permitirá contar con información de cada uno de los proyectos de producción de alimentos y generación de ingresos implementado, instrumento que debían aplicar las ADR en la operación 2013, al momento de redactar este informe se desconocía el avance en su aplicación y el tipo de informe que generado.

No obstante lo anterior, se requiere un mayor involucramiento de la Unidad Responsable para definir el foco estratégico de la evaluación, al parecer hay consenso en el sentido de que hay que evaluar resultados, pero esto implica necesariamente la definición de indicadores. En el caso de los proyectos de producción de alimentos -gallineros y huertos-, quizás es un poco más fácil, pero en los proyectos de ingresos es mucho más complejo por la diversidad de actividades involucradas.



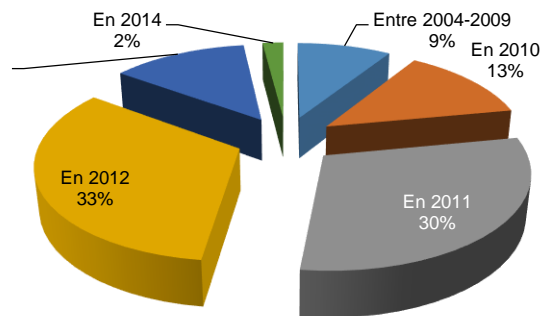
II. Resultados de los proyectos PESA

1. Valoración de los resultados de los proyectos PESA

1.1. Participación en el PESA y tipo de proyecto recibido

Dos terceras partes de los beneficiarios entrevistados²⁵ (76%), empezaron su participación en el PESA a partir de 2010; y únicamente el 9% entre 2004 y 2009.

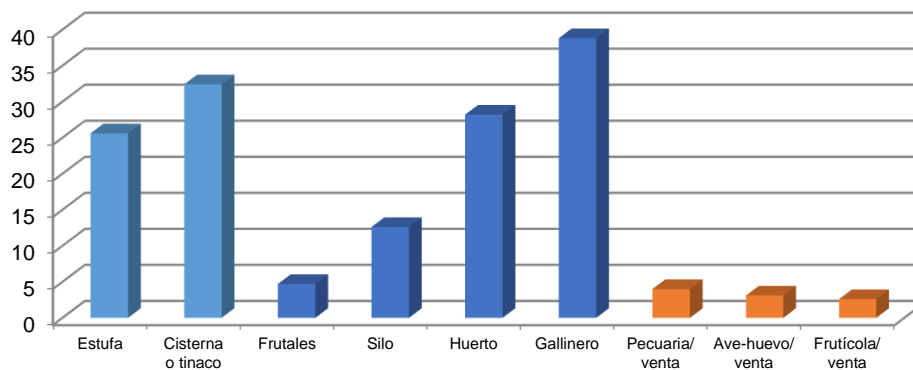
Gráfica 18. Año en que los entrevistados empezaron a participar en el PESA (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

En cuanto al tipo de proyecto recibido, los más frecuentes son los de *producción de alimentos*, seguidos por los de *hogar*. Los proyectos de *generación de ingreso* representan menos de uno de cada diez casos. Los gallineros son los activos apoyados con mayor frecuencia, representan cuatro de cada diez proyectos.

Gráfica 19. Tipo de proyecto PAIEI recibido por los beneficiarios PESA (%)



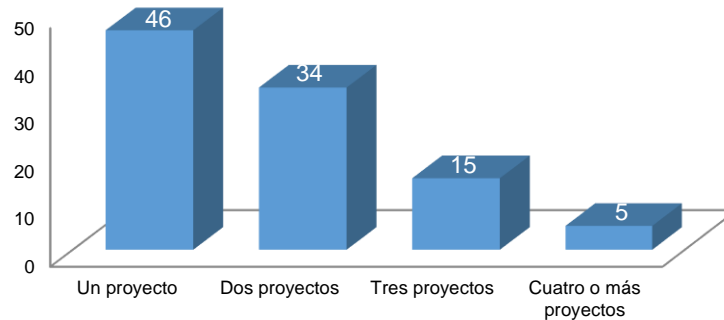
Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

²⁵ Como se reportó en el apartado de metodología, se realizaron 1,178 encuestas a beneficiarios PESA, la muestra tiene representatividad estadística para el total de beneficiarios de las diez entidades evaluadas.



Alrededor de la mitad de los entrevistados (46%) han recibido únicamente un proyecto; mientras que poco más de la mitad ha recibido entre dos y seis proyectos.

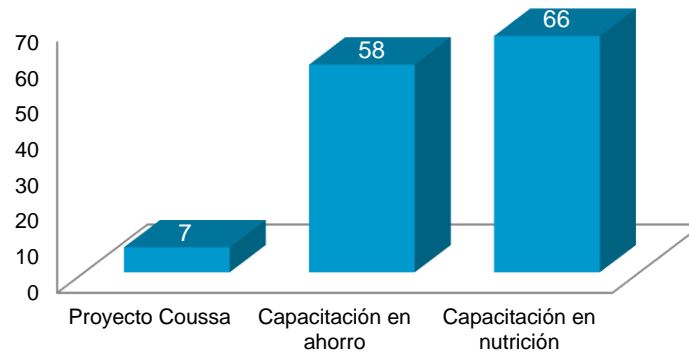
Gráfica 20. Número de proyectos PAIEI recibidos por los beneficiarios PESA (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

Con respecto a los proyectos Coussa y los apoyos traducidos en sesiones de capacitación en ahorro y nutrición, fueron recibidos por 7%, 58% y 66% de los beneficiarios entrevistados, respectivamente.

Gráfica 21. Otro tipo de proyectos o apoyos recibidos por los beneficiarios PESA (%)



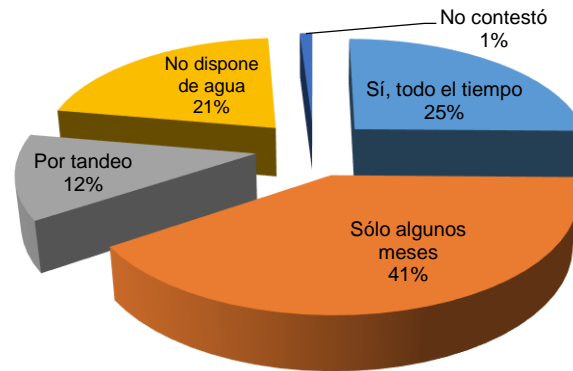
Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

1.2. Disponibilidad de agua en el hogar

Una tercera parte de los beneficiarios entrevistados (32%), recibieron un proyecto de cosecha y almacenamiento de agua en el hogar. Al preguntarles si antes de recibir el proyecto contaban con agua en el hogar, 21% respondieron negativamente, alrededor de la mitad (53%), que sólo algunos meses, y por tandeo algunos días a la semana.



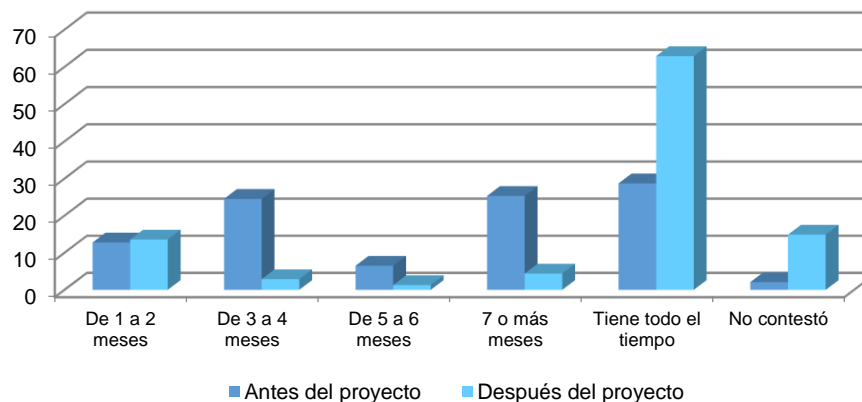
Gráfica 22. Disponibilidad de agua en el hogar de los beneficiarios (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2012, México, 2014.

Muchas de las localidades marginadas sufren de escasez de agua principalmente en los meses de estiaje (enero-mayo). Al comparar la disponibilidad de agua de los beneficiarios entrevistados que sólo tenían acceso al recurso algunos meses, y por tandeo algunos días a la semana (antes y después del proyecto), se observa un cambio significativo: los beneficiarios que reportaron tener acceso al recurso todo el tiempo pasaron de 28.7% a 62.9%. Los beneficiarios que almacenaban agua se duplicaron al pasar de 45% antes del proyecto a 90% después del proyecto.

Gráfica 23. Meses sin disponibilidad de agua antes y después del proyecto entre los beneficiarios PESA (%)

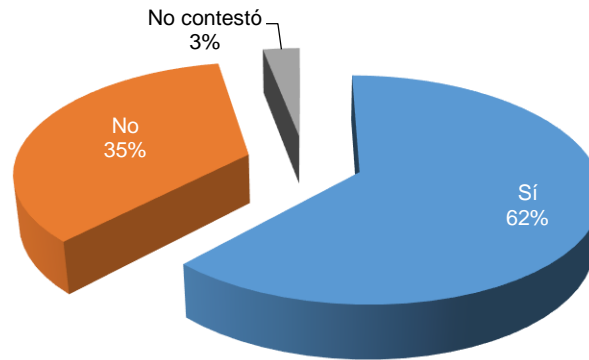


Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

De los beneficiarios que almacenan agua actualmente, 38.7% afirmaron que el agua que llega al tinaco o cisterna proviene de la red pública, 15.6% de una línea de conducción y 13% la recibe por bombeo. Asimismo, del total de beneficiarios que recibieron un tinaco o sistema poco menos de dos terceras partes (62%) captan agua de lluvia.



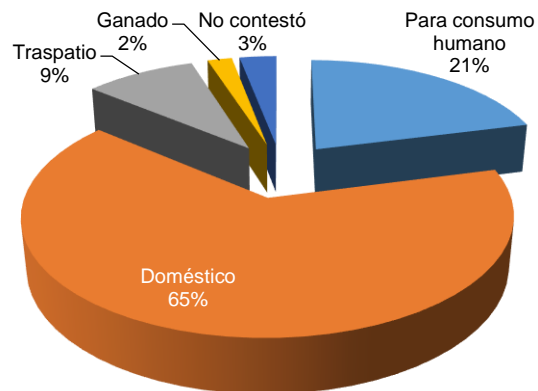
Gráfica 24. Captación de agua de lluvia de los beneficiarios PESA (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

De los beneficiarios que afirmaron almacenar o captar agua de lluvia: 65% afirmaron que el principal uso que le dan al agua es doméstico y 21% es consumo humano. Es decir, el agua almacenada y captada se utiliza fundamentalmente para actividades del hogar y sólo 9% se emplea en el traspatio.

Gráfica 25. Principal uso del agua almacenada o captada por los beneficiarios PESA (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2012, México, 2014.

Lo que estos resultados indican es que los proyectos de cosecha y almacenamiento de agua en el hogar han hecho una diferencia en un porcentaje importante de las familias que tenían problemas de abastecimiento de agua. Contar con una cisterna o tinaco les permite almacenar, o en su caso, captar agua de lluvia que destinan principalmente para uso doméstico, aunque incluso cerca de 20% de las familias la destinan al consumo humano. De los beneficiarios que antes del Proyecto no contaban con agua en el hogar (21.4%), una tercera parte de ellos (32.9%) actualmente cuentan con agua todo el año.

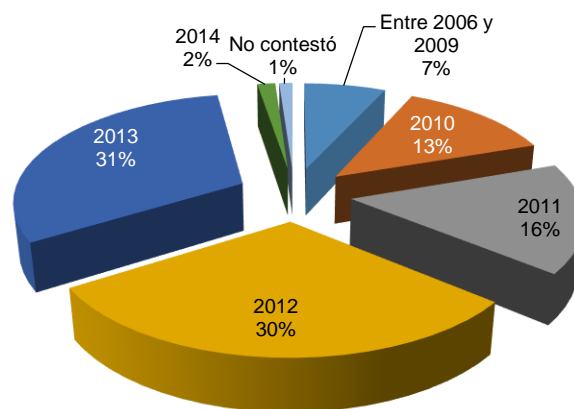


1.3. Producción de ave y huevo en traspatio

La construcción y operación de gallineros para la producción de ave y huevo en traspatio es el proyecto más difundido y apoyado por el PESA. Del total de entrevistados, cuatro de cada diez (38.8%) afirmó haber recibido un gallinero. El objetivo de este tipo de proyecto es incidir en la producción de alimentos para aumentar su disponibilidad y mejorar su seguridad alimentaria.

De los beneficiarios entrevistados, algunos recibieron el gallinero en 2006 y los más recientes en 2014; 61% de los beneficiarios lo recibió entre 2012 y 2013.

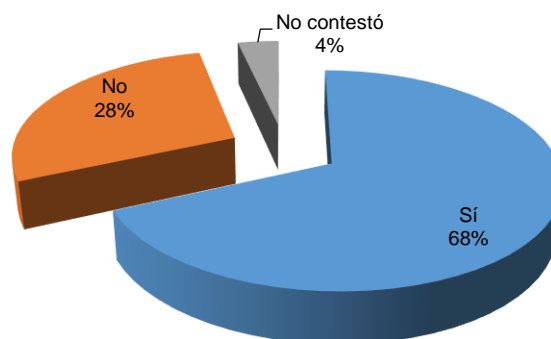
Gráfica 26. Año en que recibieron el proyecto de gallinero (%)



Fuente: Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

La crianza de aves en el traspatio es una actividad característica de las zonas rurales, para conocer la experiencia previa en esta actividad se preguntó a los entrevistados si un año antes que recibieran el gallinero tenían gallinas, 68% de los beneficiarios respondió afirmativamente.

Gráfica 27. Beneficiarios que contaban con gallinas antes de recibir el gallinero (%)

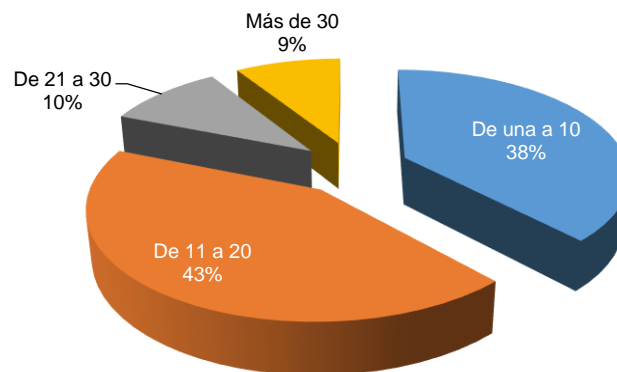


Fuente: Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.



En algunas entidades, principalmente Guerrero, Chiapas y Durango, además de los materiales para la construcción del gallinero (malla, lámina y tabique), el apoyo incluía aves. De los beneficiarios que recibieron gallinero, una cuarta parte (25%) recibió gallinas, recibieron en promedio 15 aves, con un mínimo de una y un máximo de 54. Como se observa en la siguiente gráfica, poco menos de la mitad (43%) recibieron entre 11 y 20 aves.

Gráfica 28. Número de gallinas recibidas con el proyecto por los beneficiarios PESA (%) (Aplica para quienes recibieron aves)

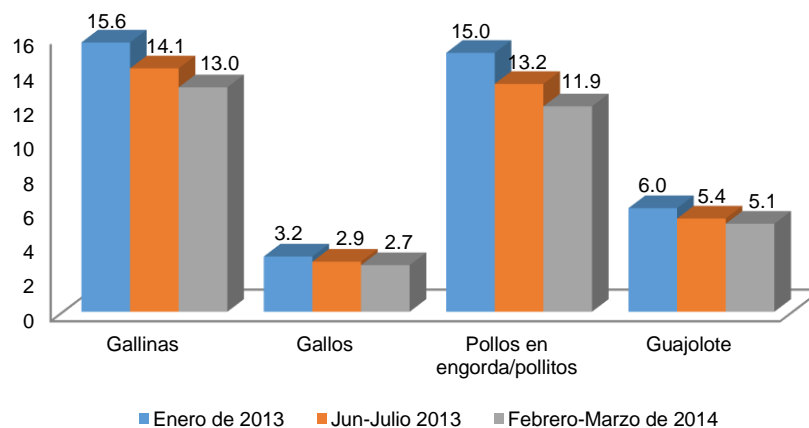


Fuente: Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014

1.3.1. Composición y dinámica de la parvada

A fin de conocer los cambios en la parvada a lo largo del año se preguntó a los beneficiarios por la composición de la parvada en tres momentos, a saber, principios de año (enero 2013), al final del primer semestre (junio-julio 2013) y actualmente, que corresponde al momento en que se levantó la encuesta (febrero-marzo 2014).

Gráfica 29. Composición de la parvada de los beneficiarios de gallineros (promedio)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.



Los datos muestran que la parvada sufre cambios durante el transcurso del año, por ejemplo, en enero de 2013, 6.8% de los beneficiarios no tenían gallinas pero en junio-julio, la mitad de ellos ya contaban con ellas. Por el contrario, beneficiarios que a principio de año si tenían gallinas, a medio año reportaron no contar con ellas.

Al comparar el inventario total de gallinas en el periodo junio-julio de 2013 de los beneficiarios que recibieron gallineros, con el periodo febrero-marzo de 2014, se encontró que disminuyó al pasar de 5,135 a 4,619. El número de gallinas que poseen los beneficiarios está determinado por *factores que disminuyen el número de gallinas*, entre los que destacan: i) el consumo recurrente (11.9%), ii) la venta eventual (4.6%), y iii) la mortandad (12.6%); causas que en su conjunto representaron pérdidas de 29% del inventario total de gallinas. Así como por *factores que incrementan el número de gallinas*: i) compra de gallina/polluelo (6.2%) y ii) reproducción (12.9%), estas dos condiciones aportaron al inventario 19.1%, incremento que no logró compensar las pérdidas, por lo que el inventario disminuyó.

Estos datos indican que la composición del gallinero es muy dinámica, en cierta medida porque es un activo familiar que cumple al menos dos funciones, como fuente de alimento y como generador de recursos de pequeña escala que ayuda a solventar necesidades imprevistas.

1.3.2 Manejo del gallinero

Se preguntó a los beneficiarios entrevistados sobre las actividades que realizan en el manejo del gallinero, esto a fin de conocer cómo se aplican los conocimientos de la capacitación y el acompañamiento técnico que reciben de las ADR.

En el Cuadro 7 se observa que la práctica de manejo más extendida entre los beneficiarios es la *limpia de heces* (96.7%), de los cuales 81.3% afirmó realizarla de una a tres veces por semana. La *desinfección con cal o ceniza* la realizan 75.8% y de ellos 63.3% la realizan entre una y tres veces por semana. La *vacunación* (imprescindible para prevenir enfermedades) es realizada por 61.3% de los beneficiarios.

Con respecto a la *alimentación*, poco más de la mitad de los beneficiarios (50.8%) que recibieron gallinero señalaron que deben comprar maíz en algún momento del año para alimentar las aves, 43.1% de ellos afirmaron comprar maíz más de seis meses al año. Esto significa que no producen suficiente grano para satisfacer el consumo anual de maíz de la familia y lo que demanda su parvada.

Considerando que una gallina consume en promedio entre 1.5-1.6 kg de maíz al mes, a un precio promedio de \$6.50/kg, significa que en un gallinero de 15 gallinas, más el resto de las aves (pollos en engorda y gallos), requiere de una inversión de



entre \$200-220/mes por concepto de alimentación. No contar con excedentes de maíz es determinante para la viabilidad del funcionamiento de los gallineros y el mantenimiento del tamaño de la parvada.

Cuadro 7. Actividades de manejo del gallinero que realizan beneficiarios PESA (%)

Actividad	Lo realiza	%	Frecuencia con que lo realiza	%
Limpia de heces	Sí	96.7	• Cada tercer día	43.7
			• Cada semana	37.6
			• Cada 15 días	14.0
			• Cada mes	3.3
			• Cada dos meses o más	1.5
	No	3.3		
Desinfección con cal o ceniza	Sí	75.8	• Cada tercer día	26.9
			• Cada semana	36.4
			• Cada 15 días	18.6
			• Cada mes	12.0
			• Cada dos meses o más	6.0
	No	24.2		
Vacunación	Sí	61.3	• Cada dos meses • Cada tres meses • Cada cuatro meses o más	29.4 39.1 31.5
	No	38.7		
Alimentación. (compra maíz para las gallinas)	<ul style="list-style-type: none"> • No tiene que comprar • Entre uno y tres meses • Entre cuatro y seis meses • Más de seis meses • No contestó 	<ul style="list-style-type: none"> 24.1 16.6 12.3 21.9 25.2 		

Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

1.3.3. Producción de carne de ave

Dado que buena parte de los proyectos (61%) se concentran en 2012 y 2013²⁶, el tema de *producción* tanto de carne de ave como de huevo se analizará comparando a los beneficiarios que recibieron gallinero en cada uno de estos años, para ello, se considera a los beneficiarios 2012, como los que cuentan con un *proyecto que tiene dos años de operación*, y a los beneficiarios 2013, como los que tienen *proyectos de un año de operación*.

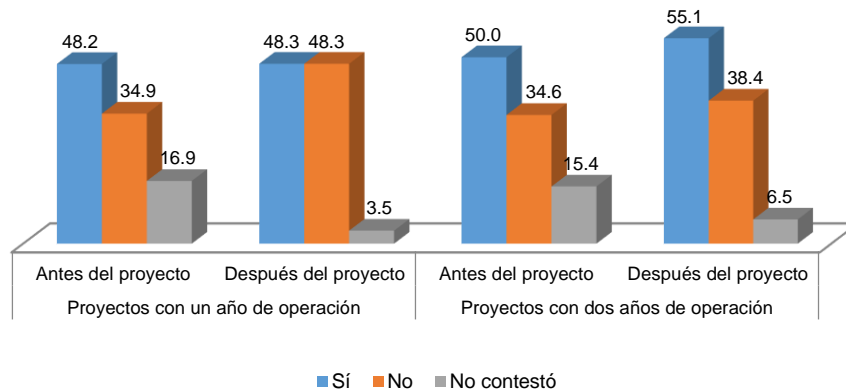
Lo primero que se buscó identificar es si los beneficiarios producían carne de pollo antes de recibir el proyecto y si la producen actualmente. Se encontró que en los *proyectos de un año de operación* (2013), el porcentaje de beneficiarios que produce actualmente carne de pollo es prácticamente el mismo que quienes la producían antes de recibir el proyecto y corresponde a cerca de la mitad de los beneficiarios (48%); después del proyecto el porcentaje de beneficiarios que afirman no producir es prácticamente la otra mitad (48%). En los *proyectos con dos años de operación* (2012), la diferencia entre los beneficiarios que producían carne de pollo antes de recibir el

²⁶ Es importante mencionar que los proyectos implementados en 2012 corresponden a recursos fiscales 2011 y los proyectos implementados en 2013 a recursos 2012.



proyecto y los que la producen actualmente es de tan sólo 5%. En este segundo grupo llama la atención que a dos años de operación del proyecto, más de una tercera parte de los beneficiarios (38.4%) no produce carne de pollo.

Gráfica 30. Beneficiarios que producen carne de pollo (%)

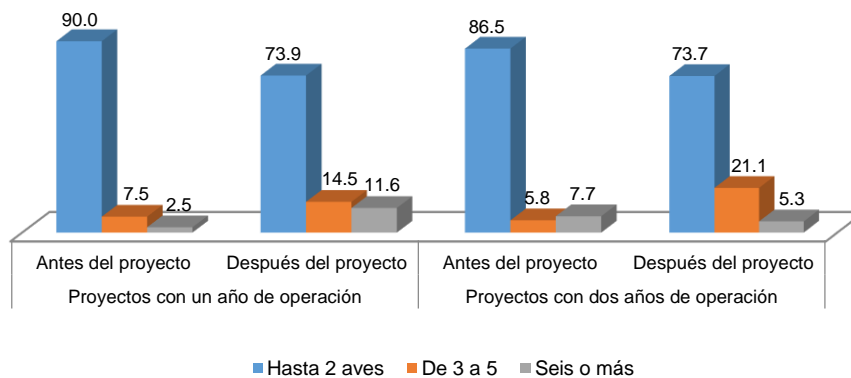


Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014

Ahora bien, al analizar el volumen de producción -medido en número de aves al mes-, de los beneficiarios con *proyectos de un año de operación* (2013), se encontró que sólo 16.1% de ellos han incrementado su producción, 7% pasaron del rango de hasta dos aves al mes al rango de tres a cinco, y 9.1% que producían de tres a cinco aves actualmente producen más de seis, ya sea pollo de engorda o gallinas.

En el caso de los beneficiarios con *proyectos de dos años de operación* (2012), sólo 15.3% de ellos incrementaron su producción al pasar del rango de hasta dos aves al mes, al rango de tres a cinco.

Gráfica 31. Rangos de producción mensual de carne de ave (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014

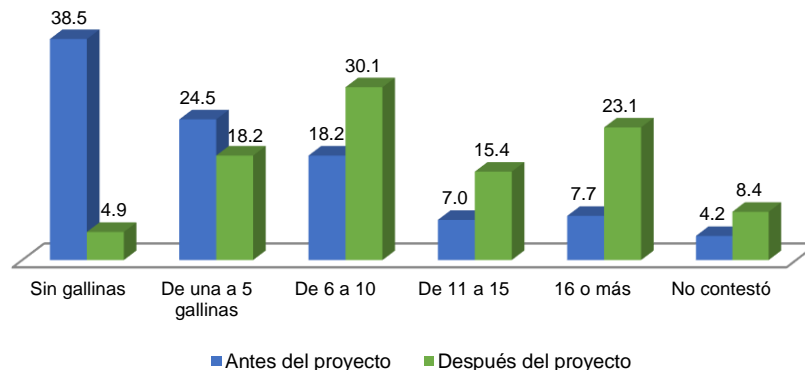


Uno de los factores que probablemente explica que actualmente sólo cerca de la mitad de los beneficiarios de ambos grupos -los que tienen proyectos de uno y dos años de operación-, produce pollo, y que de ellos sólo 16% y 15%, respectivamente, hayan incrementado su producción de carne de ave con el proyecto, es el número de gallinas que poseen los beneficiarios.

Al analizar el número de gallinas antes y después del proyecto, para los beneficiarios que cuentan con un gallinero que lleva *un año en operación*, se encontró que después del proyecto todos los rangos, salvo el que va de una a cinco gallinas, se incrementaron. Cerca de una tercera parte de los beneficiarios (30.1%), poseen actualmente de seis a diez gallinas, seguido del rango de 16 o más gallinas donde se ubican 23.1% de los beneficiarios (Gráfica 32).

Estos datos muestran que sólo para 35% de los beneficiarios, contar con el gallinero representó un incremento en el número de gallinas; este porcentaje es similar al 38.5% de los beneficiarios que no tenían gallinas antes del proyecto y una vez construido el gallinero, las compraron, o bien, las recibieron con el proyecto.

Gráfica 32. Número de gallinas en los proyectos que tienen un año de operación (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2012, México, 2014

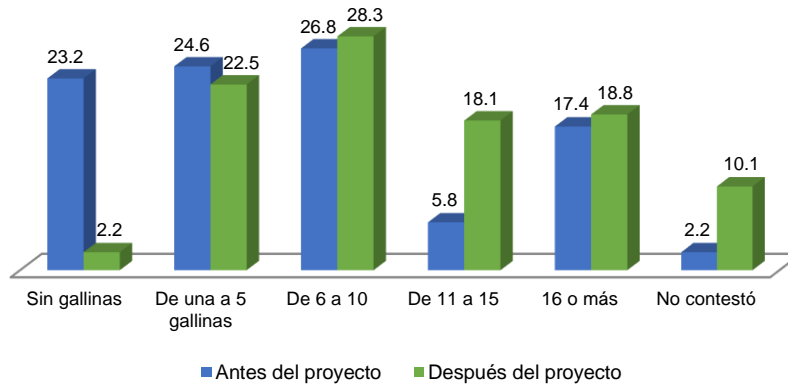
Al analizar esta misma información para los beneficiarios que cuentan con un *proyecto que lleva dos años en operación* (2012), se observó un cambio significativo únicamente en el rango que va de 11 a 15, gallinas, los demás rangos se han mantenido prácticamente iguales, con cambios de uno a dos puntos porcentuales (Gráfica 33).

Llama la atención que en ambos grupos de beneficiarios –con proyectos con uno y dos años de operación-, cerca de la mitad de ellos cuentan actualmente con no más de 10 gallinas, 48.3% y 50.8%, respectivamente. Como se reportó en apartados anteriores, un importante porcentaje de beneficiarios compra maíz en algún momento del año para alimentar las aves, lo que significa que la disponibilidad de maíz es,



primordialmente, la limitante crítica para transitar a parvadas más grandes, por ello aún con el gallinero, los beneficiarios mantienen un número de gallinas similar al que acostumbraba tener antes de recibir el proyecto.

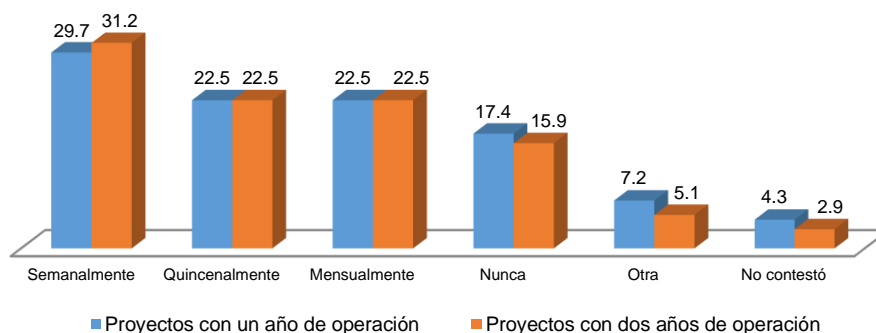
Gráfica 33. Número de gallinas en los proyectos que tienen dos años de operación (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

Unidades de producción con menos de diez gallinas difícilmente pueden tener una producción de carne de ave suficiente para cubrir las necesidades de una familia. Prueba de ello es que al preguntar a los entrevistados cada cuándo compra carne de pollo, 74.6% y 76.1%, de los beneficiarios con *proyectos de uno y dos años de operación*, respectivamente, respondieron que lo hacen entre una y cuatro veces al mes. Lo anterior pone de manifiesto que, aún con la implementación del proyecto, muy pocos beneficiarios son autosuficientes en la producción de carne de pollo.

Gráfica 34. Frecuencia con la que los beneficiarios compran carne de pollo (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014

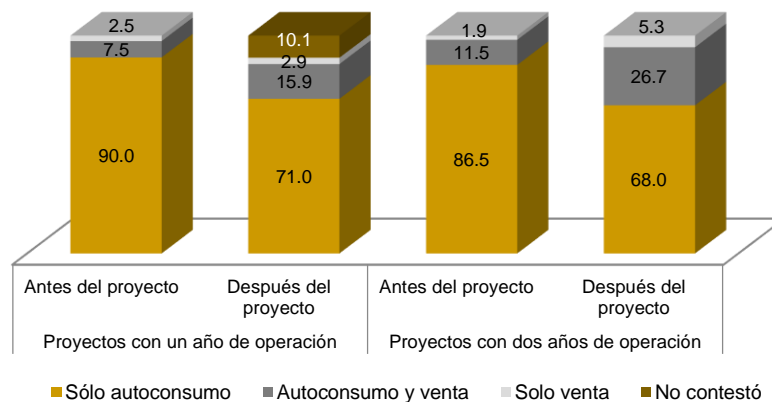
Finalmente, en cuanto al destino de la producción de la carne de ave, se observó, en los *proyectos con un año de operación* (2013) un cambio en la proporción



de beneficiarios que afirmaron combinar el autoconsumo con la venta, quienes pasaron de 7.5% antes del proyecto a 15.9% después del proyecto. En el caso de los beneficiarios de *proyectos con dos años de operación* (2012), la proporción que combina el autoconsumo con la venta se incrementó de 11.5% de beneficiarios antes del proyecto a 26.7% después del proyecto.

Estos cambios se pueden interpretar como la generación de excedentes para la venta, sin embargo, es importante señalar que la venta de un pollo o una gallina representa un ingreso que puede contribuir a resolver alguna necesidad urgente de la familia, por lo que no hay que descartar que prefieran vender un ave en vez de consumirla. Asimismo, este cambio, ciertamente importante, involucra sólo a 8.4% y 15.2% de los beneficiarios *con proyectos de uno y dos años de operación*, respectivamente.

Gráfica 35. Destino de la producción de carne de ave de los beneficiarios (%)



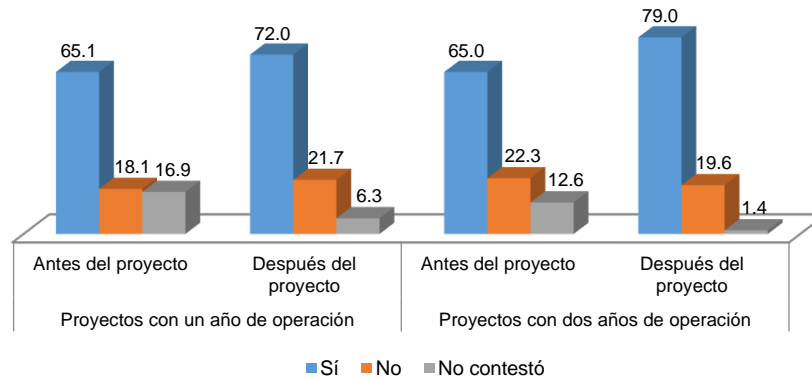
Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2012, México, 2014

1.3.4. Producción de huevo

La producción de huevo es uno de los principales beneficios que genera la crianza de gallinas, por ello en este análisis también se buscó identificar si los beneficiarios producían huevo antes de recibir el proyecto y si lo producen actualmente. Se encontró que en los *proyectos que cuentan con un año de operación* (2013), el porcentaje de beneficiarios que produce actualmente huevo es ligeramente mayor a los que producían antes de recibir el proyecto, con un incremento de apenas siete puntos porcentuales al pasar de 65.1% a 72% de beneficiarios. En los *proyectos con dos años de operación* (2012), la diferencia entre los beneficiarios que producían huevo antes de recibir el proyecto y los que lo producen actualmente es de 14%. Es importante resaltar que en ambos grupos, cerca de una quinta parte de los beneficiarios actualmente no produce huevo, lo cual puede deberse al reducido número de gallinas con que cuentan.



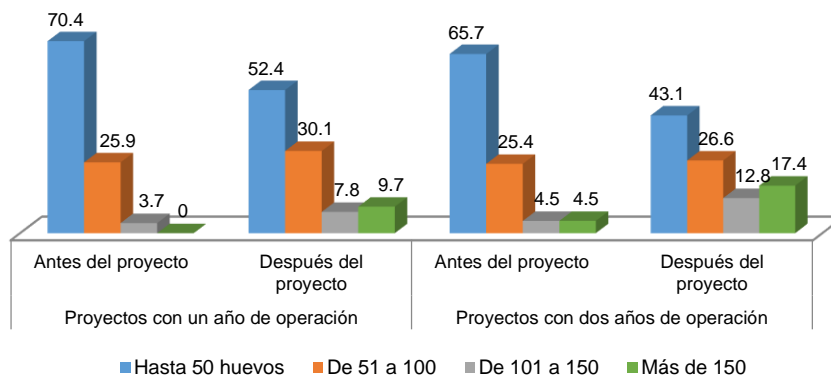
Gráfica 36. Beneficiarios que producen huevo (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014

En cuanto a la producción mensual de huevo -medida en número de unidades-, se encontró que sólo 18% de los beneficiarios con *proyectos de un año de operación* (2013) han incrementado su producción, el cambio más importante fue en el rango más alto, antes del proyecto ningún beneficiario producía más de 150 huevos y actualmente se ubican en este rango 9.7% de los beneficiarios.

Gráfica 37. Rangos de producción mensual de huevo (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

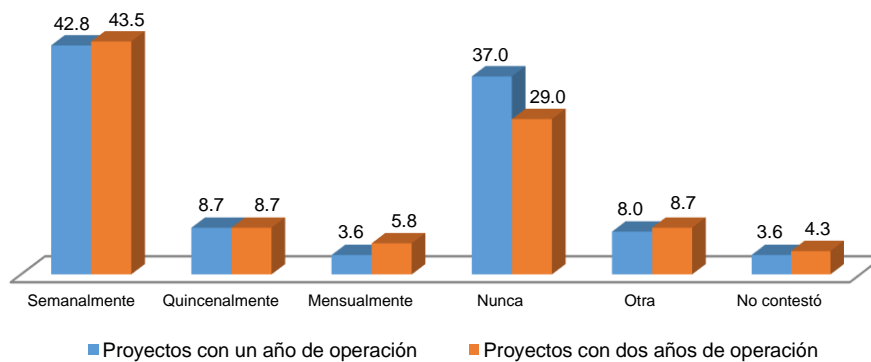
En el caso de los beneficiarios con proyectos de dos años de operación, 21.2% de ellos incrementaron su producción, los beneficiarios con una producción mensual de 101 a 150 huevos pasaron de 4.5% a 12.8%, mientras que los del rango de más de 150 huevos pasaron de 4.5% a 17.4.

De acuerdo con la información obtenida de la línea base, la familia promedio de los beneficiarios está integrada por 4.6 miembros, considerando que consumen huevo al menos dos veces por semana, su demanda mensual sería de por lo menos cuatro



kilogramos, lo que equivale a 64 huevos. Sin embargo, en ambos grupos de beneficiarios, el rango de producción más importante es el que va de uno a 50 huevos, cantidad insuficiente para cubrir las necesidades de una familia promedio. Prueba de ello es que al preguntar a los entrevistados cada cuándo compra huevo, 55.1% y 58%, de los beneficiarios con proyectos de uno y dos años de operación, respectivamente, respondieron que lo compra entre una y cuatro veces al mes, lo que indica que con la implementación del proyecto no se ha logrado que los beneficiarios sean autosuficientes en la producción de huevo.

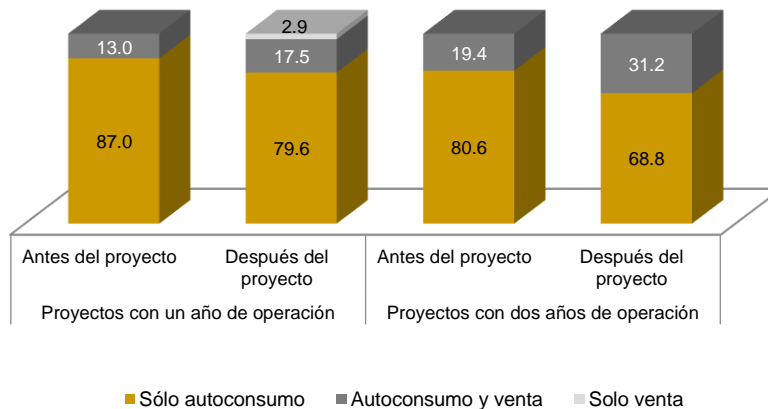
Gráfica 38. Frecuencia con la que los beneficiarios compran huevo (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014

También se preguntó a los entrevistados sobre el destino de la producción de huevo. Se encontró, en los *proyectos con un año de operación* (2013), que cambió la proporción de beneficiarios que afirmaron combinar el autoconsumo con la venta, quienes pasaron de 13% antes del proyecto a 17.5% después del proyecto.

Gráfica 39. Destino de la producción de huevo de los beneficiarios (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014

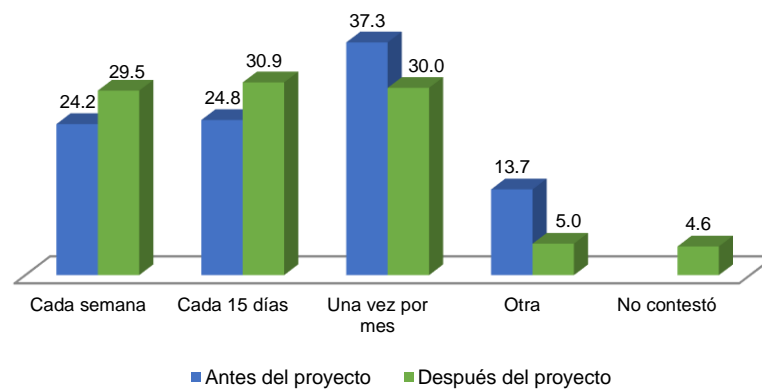


Los beneficiarios de *proyectos con dos años de operación* (2012), la proporción que combina el autoconsumo con la venta se incrementó de 19.4% de beneficiarios antes del proyecto a 31.2% después del proyecto. Posiblemente estos cambios corresponden a los beneficiarios que se encuentran en los rangos de producción mensual de más de 100 huevos, incrementar su producción les ha permitido generar excedentes que destinan a la venta.

1.3.5. Frecuencia de consumo de carne de pollo y huevo

A fin de identificar cambios en el patrón de consumo de la carne de pollo, se preguntó a los entrevistados con qué frecuencia la consumían antes y después del proyecto, se encontró que antes del establecimiento del proyecto, 24.2% de los beneficiarios la consumía cada semana y 24.8% cada 15 días; después del proyecto la proporción se incrementó a 29.5% y 30.9%, respectivamente. Esto significa que sólo 10% de los beneficiarios de gallinero ha incrementado su consumo de carne de pollo.

Gráfica 40. Frecuencia de consumo de carne de pollo de los beneficiarios (%)

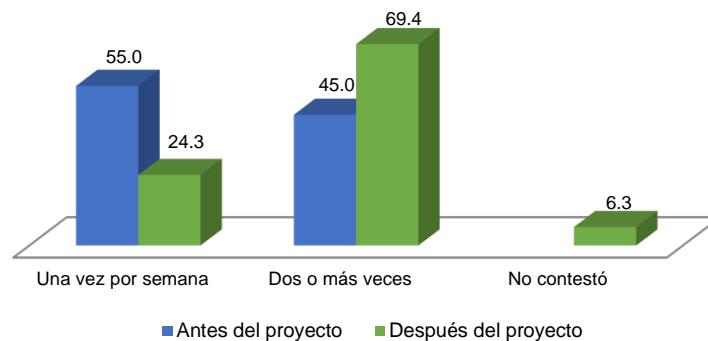


Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014

Al realizar el mismo ejercicio para el caso de huevo, se encontró que antes del proyecto, 55% de los beneficiarios consumía huevo una vez por semana, con el proyecto el porcentaje bajó a 24.3%, lo que tuvo como efecto un incremento en la frecuencia de consumo de dos o más veces por semana que pasó de 45% a 69.4%. Este dato es bastante relevante pues el objetivo de los gallineros es mejorar la seguridad alimentaria a través del incremento del consumo de alimentos, sin embargo, los datos indican que sólo una cuarta parte de los beneficiarios de gallinero (25%) ha incrementado su consumo de huevo, para el restante 75%, contar con el gallinero no se ha traducido en un cambio en la ingesta de este producto.



Gráfica 41. Frecuencia de consumo de huevo de los beneficiarios (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014

1.4. Producción de hortalizas en traspatio

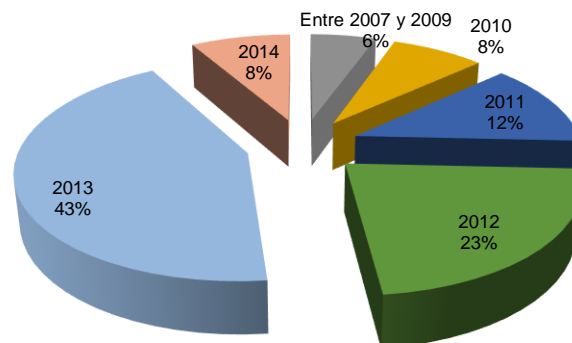
Se parte del supuesto que contar con un huerto familiar o un huerto de traspatio ofrece la posibilidad de proveer a la familia de alimentos que satisfagan algunas de sus necesidades a un menor costo que en el mercado, producción continua durante el año, de calidad, en cierta medida por el control en el uso de insecticidas o herbicidas, entre otros beneficios. Sin embargo, el poder obtener estas ventajas, depende de la disponibilidad de factores productivos -tierra, agua-; económicos -ciertos recursos monetarios excedentes, costo de oportunidad de la mano de obra-; técnicos -conocimiento para su manejo-; organización familiar -tiempo libre de integrantes del hogar. Además de lo anterior, intervienen condicionamientos relacionados con la geografía y el entorno agroecológico, los hábitos y las costumbres locales y familiares y las expectativas generacionales diferenciadas.

La disponibilidad de alimentos otrora inaccesibles para las zonas rurales, ha mejorado en los últimos años con el avance de las comunicaciones carreteras en el país, que trae a su vez consigo una movilización social más recurrente y el comercio de productos. Empero, disponibilidad no es sinónimo de acceso. Únicamente familias del quintil con disponibilidad de excedentes puede tener acceso a ellos. Por el contrario, la mayor parte de las familias que se encuentran en comunidades de alta y muy alta marginación, tienen dificultad de acceso a alimentos en cantidades suficientes. Partiendo de esta idea, los proyectos de producción de hortalizas en traspatio tienen el objetivo de desarrollar las capacidades para que los beneficiarios puedan producir sus propios alimentos y con ello contribuir a mejorar su seguridad alimentaria.



De los beneficiarios entrevistados, dos terceras partes (66%), recibió un proyecto de huerto²⁷ entre 2012 y 2013.

Gráfica 42. Año en que recibieron el proyecto de huerto (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

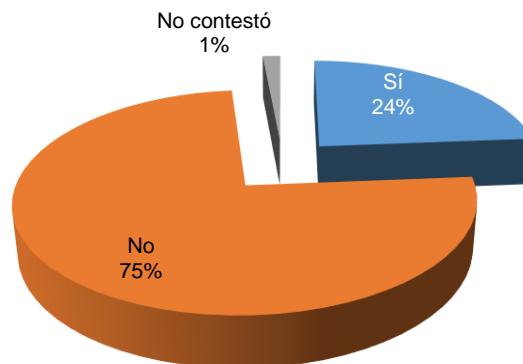
El análisis que se presenta a continuación se realizó en términos de la situación de la producción previa al establecimiento del proyecto y la situación actual.

1.4.1. Situación antes del proyecto

1.4.1.1. Experiencia previa

Previo al establecimiento del proyecto de huerto, únicamente el 24% de los beneficiarios entrevistados indicó que producían hortalizas en su traspatio; y tres de cada cuatro (75%) señaló que no lo hacía.

Gráfica 43. Beneficiarios que producían hortalizas en el traspatio antes del proyecto (%)



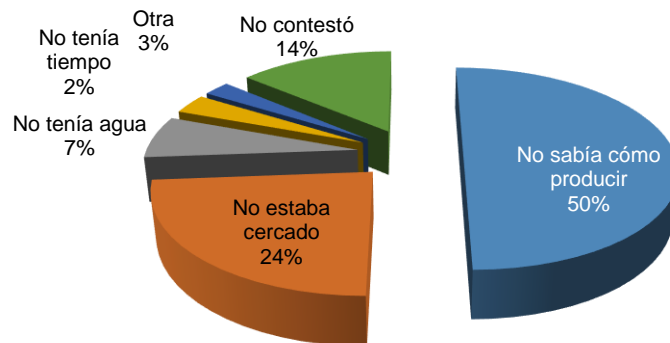
Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

²⁷ Los proyectos de huerto a cielo abierto generalmente contemplan una cisterna, malla y cintilla de riego.



La mitad de los beneficiarios que indicaron no producir (50%), comentaron que era por falta de conocimientos, es decir, que no sabían cómo hacerlo; y una cuarta parte (23%), porque el solar no estaba cercado y los animales se comían las plantas.

Gráfica 44. Razones por las que no producían hortalizas antes del proyecto (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

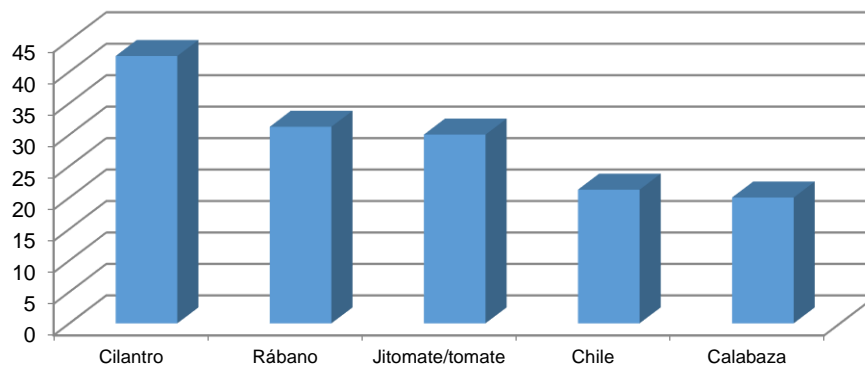
1.4.1.2. Tamaño del huerto

Respecto al tamaño del huerto, se encontró que éstos son muy pequeños, más de la mitad de los beneficiarios (57.5%) producen en una superficie menor a 25 m²; 16.3% tienen un huerto entre 26 y 50 m²; y sólo 11.3% producen en más de 100.

1.4.1.3. Especies sembradas

En total se identificaron 39 diferentes especies, la mayoría entra dentro de la categoría de hortalizas. Entre las especies reportadas se encuentran hierbas de olor (epazote, cilantro, pápalo o hierbabuena), verduras (calabaza, chayote, papa o ejote) y las propiamente hortalizas (chile, jitomate, cebolla, col, brócoli y coliflor, entre otras).

Gráfica 45. Principales especies sembradas antes del proyecto de huerto (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

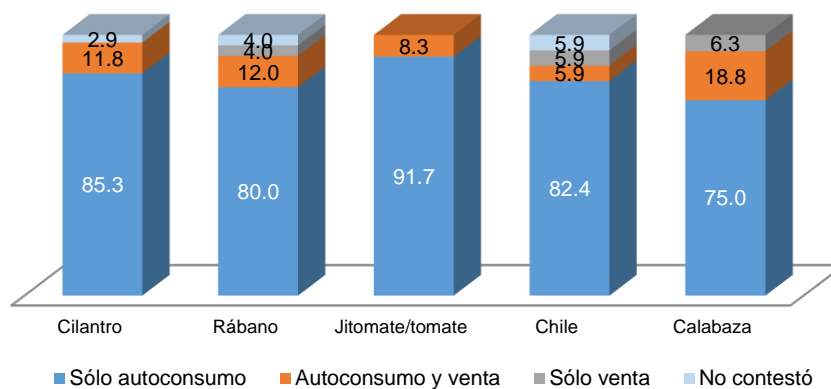


Dentro de las principales especies sembradas la más común es una hierba de olor, el cilantro (42.5%), seguido por el rábano (31.3%). Las hortalizas como el jitomate y chile, complementos básicos de muchos alimentos son sembradas por 30.0% y 21.3% de los beneficiarios, respectivamente. Por último está la calabaza sembrada por una quinta parte de los beneficiarios (20%).

Destino de la producción

Al analizar el destino de la producción de las principales especies sembradas, se encontró que, en general, los beneficiarios producían para el consumo familiar; en el caso del jitomate, 91.7% de los beneficiarios destinaban la producción únicamente al autoconsumo, mientras que la calabaza es una especie relativamente más comercial: 6.3% de beneficiarios la destinaban excepcionalmente a la venta.

Gráfica 46. Destino de la producción de las principales especies sembradas (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2012, México, 2014.

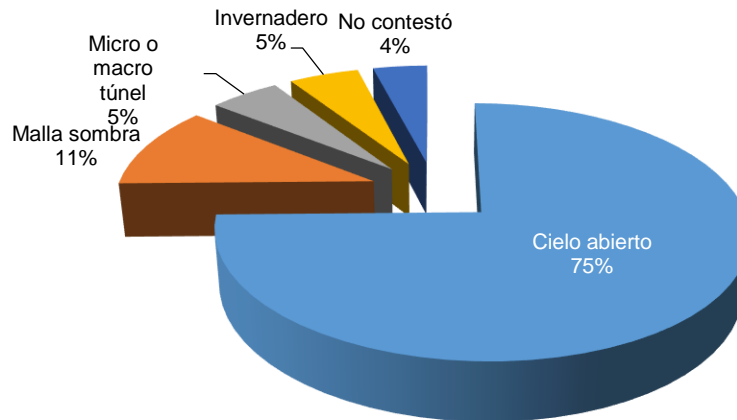
1.4.2. Situación con el proyecto

1.4.2.1. Tipo y tamaño del huerto

El principal tipo de huerto que poseen los beneficiarios PESA es a cielo abierto (75%), en 11% de los casos es malla sombra.



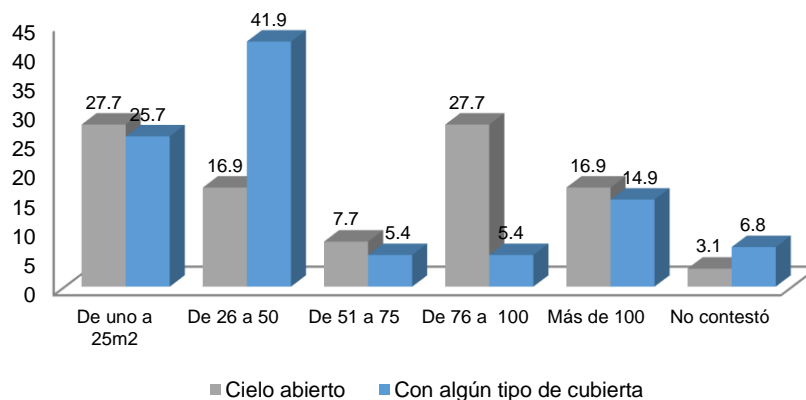
Gráfica 47. Tipo de huerto que poseen los beneficiarios (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

El tipo de huerto define sus características, principalmente en cuanto al tamaño, analizando primero los *huertos a cielo abierto* se encontró que poco más de una cuarta parte de los beneficiarios (27.7%), poseen huertos pequeños que van de uno a 25 m², el segundo rango es el que va de 76 a 100 m², donde se ubican también 27.7% de beneficiarios, mientras que los huertos de más de 100 m² los poseen 16.9%.

Gráfica 48. Tamaño de los huertos que poseen los beneficiarios (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

En los *huertos con algún tipo de cubierta*, destacan los del rango que va de 26 a 50 m² donde se ubican 41.9% de los beneficiarios, principalmente con malla sombra o macro túnel; una cuarta parte de los beneficiarios (25.7%), poseen huertos pequeños de menos de 25 m²; el tercer rango en importancia es el de más de 100 m² con 14.9% de beneficiarios, donde se ubican una tercera parte de los invernaderos.

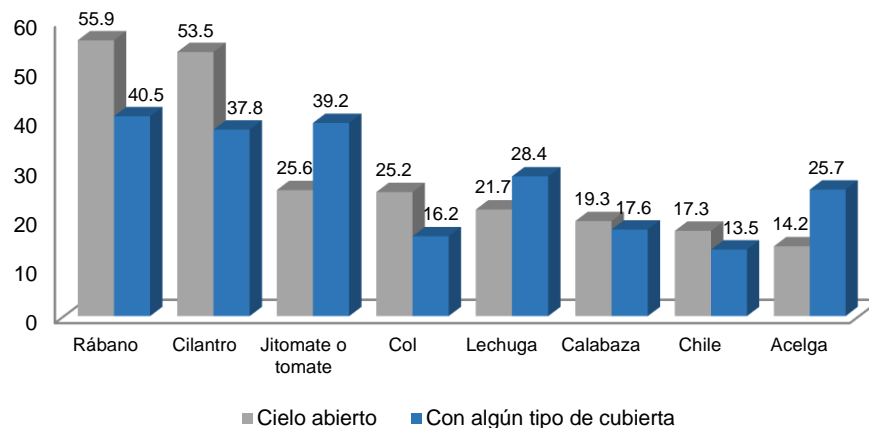


1.4.2.2. Especies producidas

Aunque técnicamente hay diferencias sustantivas entre una malla sombra, un micro túnel y un invernadero, a fin de identificar si las especies sembradas por los beneficiarios varían en función del tipo de huerto, se agruparon los huertos con algún tipo de cubierta.

Al realizar este análisis se encontró, primero, una mayor diversidad de especies sembradas en los *huertos a cielo abierto*, comparados con los *huertos con algún tipo de cubierta*, 45 y 22 especies, respectivamente; segundo, sí bien es cierto que las principales especies sembradas coinciden en ambos tipos de huerto, la proporción de beneficiarios que las siembran es diferente, por ejemplo, los rábanos los siembran 55.9% de los beneficiarios de *huertos a cielo abierto*, contra 40.5% de los beneficiarios de *huertos con algún tipo de cubierta*; en el caso del cilantro, la proporción es 53.5% y 37.8%, respectivamente. En el caso del jitomate, lo siembran más en *huertos con algún tipo de cubierta* que en *huertos a cielo abierto*, 39.2% y 25.6%, respectivamente.

Gráfica 49. Principales especies sembradas por tipo de huerto (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

Llama la atención que las principales especies sembradas coinciden con las sembradas por los beneficiarios antes de recibir el proyecto.

Otras hortalizas como las acelgas y la lechuga, son más comunes en los huertos cubiertos que en los de cielo abierto. En la Tabla 14 se muestra la diversidad de especies que existen en los huertos, algunas de ellas son sembradas únicamente por un beneficiario.



Tabla 14. Diversidad de especies presente en los huertos (%)

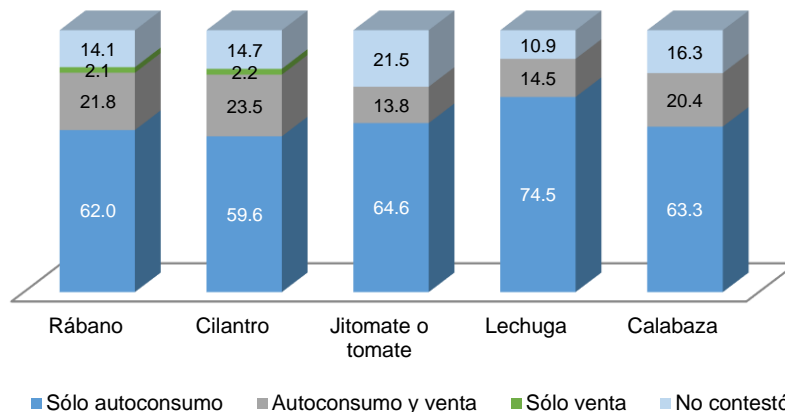
Especies	% de beneficiarios
Alverjón, alcachofa, bledo, chilaca, fresas, habas, lengua de vaca, nabo, papaya perejil, hierba mora, ajo, camote, nopal, papa, plátano, verdolaga, vinagrera y yuca	Menos de 1%
Cacahuete, epazote, mostaza, brócoli, espinaca, maíz, chayote, ejote, pápalo, quelite y chícharo	De 1% a 3%
Betabel, cebollín, frijol, pepino y col	De 4% a 10%

Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

1.4.2.3. Destino de la producción

El análisis del destino de la producción diferenciando por tipo de huerto muestra que los beneficiarios que poseen un huerto a cielo abierto producen generalmente para el autoconsumo, aun cuando algunos de ellos destinan el excedente a la venta, sobre todo en el caso de los rábanos, el cilantro y la calabaza, donde poco más de 20% de los beneficiarios combinan el autoconsumo y la venta.

Gráfica 50. Destino de la producción de los huertos a cielo abierto (%)

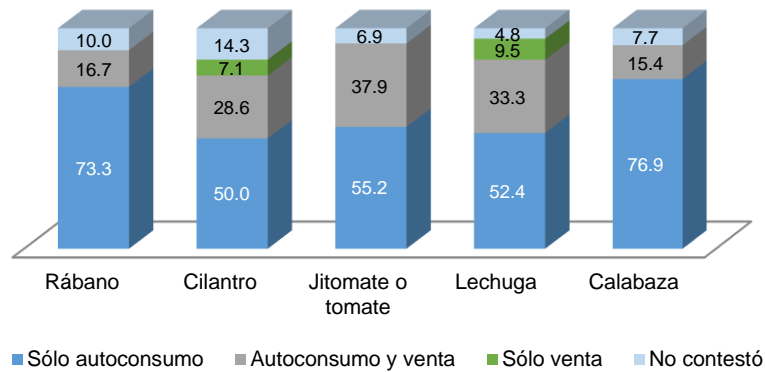


Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

Por su parte, algunos de los beneficiarios que poseen un *huerto con algún tipo de cubierta* están más orientados al mercado, esto en el sentido de que producen sólo para la venta, como ocurre con 9.5% de los beneficiarios que siembran lechuga y 7.1% de los que siembran cilantro. Asimismo, se observa que un mayor número de beneficiarios producen sólo para el autoconsumo especies como el rábano y la calabaza, pero en las hortalizas más comerciales un mayor porcentaje combina el autoconsumo con la venta, como ocurre con 37.9% de los beneficiarios que producen jitomate y 33.3% de los que producen lechuga.



Gráfica 51. Destino de la producción de los huertos a cielo abierto (%)



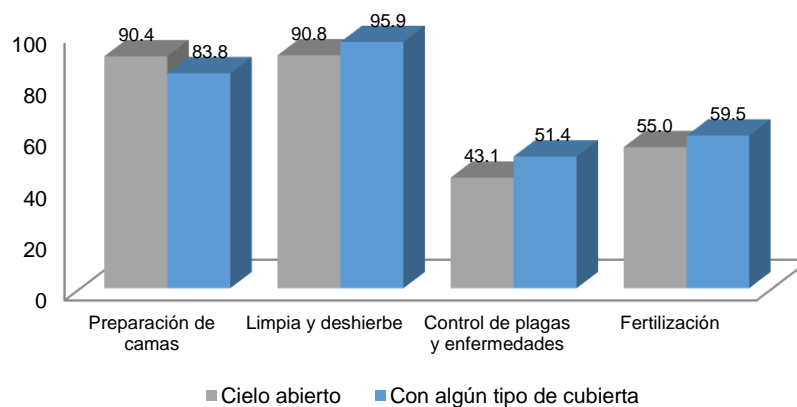
Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

1.4.2.4. Manejo del huerto

Al analizar el manejo de ambos tipos de huerto se observó una diferencia notoria en el control de plagas y enfermedades, realizado por 43.1% de los beneficiarios que poseen un *huerto a cielo abierto* y 51.4% de los que poseen un *huerto con algún tipo de cubierta*, lo cual se explica por el hecho de que el control de la temperatura y la humedad que proporcionan los diferentes tipos de cubierta hace más susceptibles los cultivos al ataque de plagas y enfermedades.

De los beneficiarios que poseen *huertos a cielo abierto* y realizan preparación de camas, 58.5% de ellos lo realizan cada cambio de cultivo, con esta misma frecuencia lo realiza 51.4% de los beneficiarios con *huerto con algún tipo de cubierta*.

Gráfica 52. Actividades de manejo de los beneficiarios por tipo de huerto (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.



La actividad cultural de limpia y deshierbe es realizada por 90.8% de los beneficiarios con un *huerto con algún tipo de cubierta* y 95.9% de los que poseen *huerto a cielo abierto*. En cuanto a la frecuencia con la que realizan esta actividad, 55.4% y 63.5% de beneficiarios, respectivamente, la realizan cada una o dos semanas.

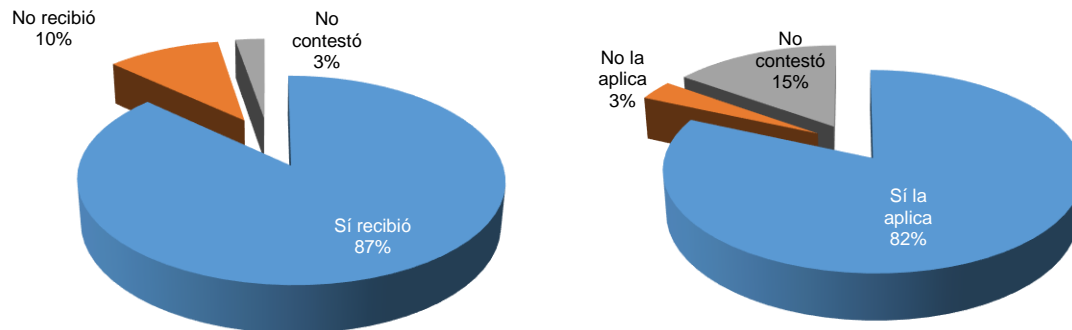
1.4.2.5. Capacitación y asistencia técnica

Una de las actividades realizadas por las ADR es la capacitación a los beneficiarios para habilitarlos en el manejo de manera eficiente su huerto. Se preguntó a los entrevistados por cuatro temas que se consideran son los más relevantes para el buen manejo de un huerto, así como el tema de comercialización, además de haber recibido la capacitación, se indagó sobre la aplicación de los conocimientos recibidos en el manejo del huerto. Los resultados obtenidos se presentan a continuación.

Preparación de camas

La preparación de camas es la primera labor cultural que se realiza para la producción de hortalizas. De los beneficiarios que fueron apoyados con huerto, 87% indicó que recibió capacitación en esta actividad, de ellos, 82% afirmó que ha aplicado los conocimientos adquiridos en las capacitaciones en su huerto. Asimismo, 10% de los beneficiarios señalaron no haber recibido capacitación.

Gráfica 53. Beneficiarios que recibieron y aplican la capacitación en preparación de camas (%)



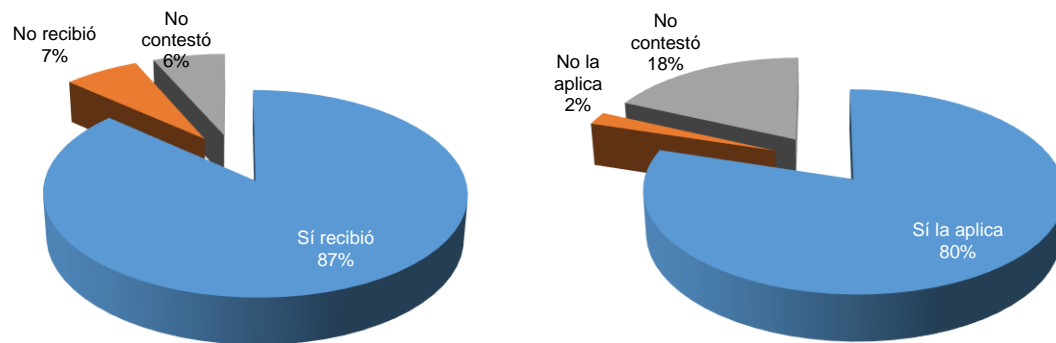
Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014

Siembra y establecimiento del cultivo

Sobre la actividad de siembra y establecimiento del cultivo, 87% de los beneficiarios manifestó haber recibido capacitación para establecer el cultivo y de ellos, el 80% indicó que aplica los conocimientos adquiridos.



Gráfica 54. Beneficiarios que recibieron y aplican la capacitación en siembra (%)

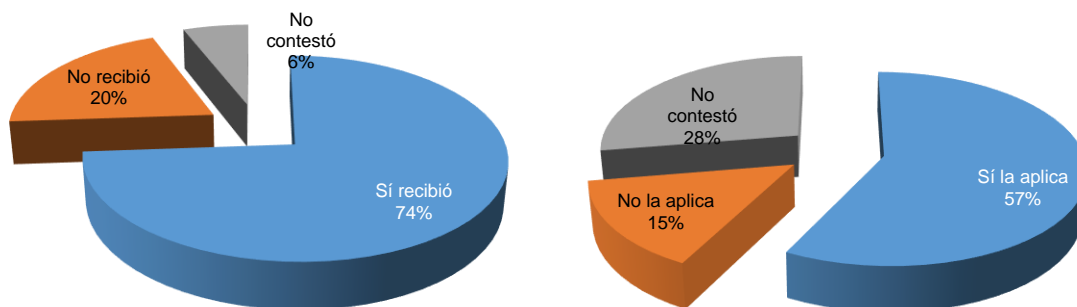


Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

Fertilización

En el tema de fertilización, 74% de los beneficiarios refirió haber recibido capacitación, sin embargo, sólo el 57% aplica los conocimientos recibidos.

Gráfica 55. Beneficiarios que recibieron y aplican la capacitación en fertilización (%)



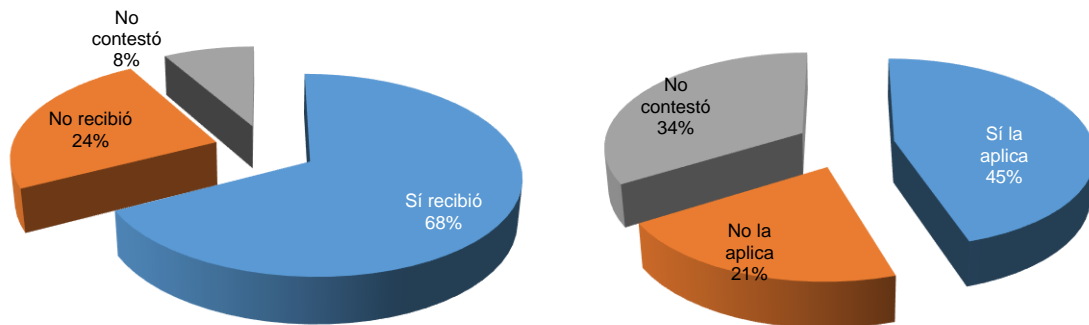
Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

Control de plagas y enfermedades

Cerca de dos terceras partes de los beneficiarios (68%) afirmaron recibir capacitación para el control de plagas y enfermedades y de ellos, sólo el 45% indicó que aplica lo que aprendió.



Gráfica 56. Beneficiarios que recibieron y aplican la capacitación en control de plagas y enfermedades (%)

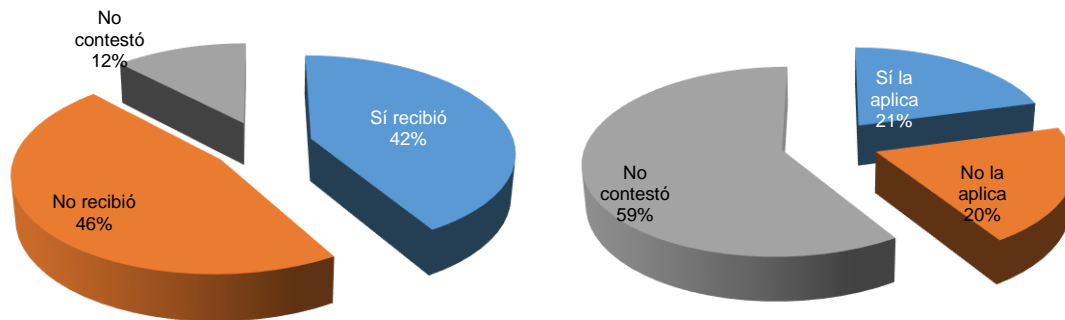


Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

Comercialización

Por último está el tema de comercialización, 42% de los beneficiarios recibieron capacitación y sólo el 21% indicó que aplica los conocimientos recibidos.

Gráfica 57. Beneficiarios que recibieron y aplican la capacitación en fertilización (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

1.5 Análisis de conjunto

1.5.1. Producción de ave y huevo

Con base en el análisis realizado, se puede afirmar que la implementación de los proyectos de gallineros ha abonado poco a la mejora de la alimentación de las familias PESA, comparando el consumo de carne de pollo y huevo, antes y después del proyecto, se encontró que sólo 10% y 25% de los beneficiarios han incrementado su consumo de carne de pollo y huevo, respectivamente. Entre las principales causas se encuentra que no todos los beneficiarios producen actualmente, sólo 55% reportaron



producir carne de pollo y 79% huevo. La baja producción se explica a su vez por el tamaño de la parvada, cerca de la mitad de los beneficiarios, cuentan actualmente con no más de 10 gallinas.

Definitivamente con parvadas tan pequeñas es difícil obtener y sobre todo mantener en el tiempo una producción constante de carne de ave y huevo, suficiente para cubrir las necesidades de una familia promedio. El hecho de que el número de gallinas que poseen los beneficiarios varíe poco comparando la situación antes y después de los proyectos, indica que el gallinero no conlleva necesariamente un incremento en el tamaño de la parvada, el factor crítico que seguramente limita que esto ocurra tiene que ver con la disponibilidad de maíz para alimentar las gallinas; así parecen indicarlo los resultados y diversos estudios que se han realizado, los cuales coinciden en indicar que la disponibilidad de maíz es una limitante en proyectos familiares de producción de aves²⁸.

Del trabajo realizado en campo se encontró que con un buen manejo, una parvada de entre 16 y 18 gallinas, permitiría obtener huevo suficiente y al menos cuatro pollos mensualmente, sin embargo, muy pocos beneficiarios se encuentran en esta situación. En este sentido, si el PESA realmente quiere incidir en mejorar el acceso y consumo de estos dos alimentos, primero debe asegurar la autosuficiencia en maíz y después reforzar la parte técnica del manejo del gallinero (controlar el enclueque de las gallinas, revisar el espacio físico para que las gallinas cuenten con buenas condiciones para la incubación, mayor control sanitario, etc.). Para poder hacer esto los beneficiarios requieren capacitación y sobre todo acompañamiento técnico.

La cantidad de recursos invertidos en proyectos de gallineros (cerca de 25% de los recursos PAIEI 2012), hace necesario revisar la pertinencia de seguir entregando este tipo de proyectos como se ha hecho hasta ahora, de otra forma, se corre el riesgo de seguir invirtiendo recursos en apoyos que contribuyen poco al logro del resultado esperado que es lograr que las familias sean autosuficientes en la producción de huevo y carne de pollo.

²⁸ En el estudio "Factores que explican la permanencia de proyectos avícolas en regiones de alta marginación", realizado con familias PESA del estado de Guerrero se encontró que el estatus "*no opera*" presenta una disponibilidad promedio de granos inferior al 20% de los requerimientos anuales de la UPF; mientras que los estatus "*se mantiene*" y "*crece*", tiene en promedio una disponibilidad de grano durante el año superior al 60%. Ésta evidencia sugiere que para lograr un buen estatus de los proyectos, se requiere que las UPF cuenten por lo menos con 60% de disponibilidad de grano durante el año. La dependencia de la UPF en la compra de alimento para consumo de las aves durante la operación del proyecto, no es una condición viable económicamente.



1.5.2. Producción de hortalizas

Producir hortalizas dentro del solar o traspatio no es una actividad tan común en el medio rural como se cree comúnmente, prueba de ello es que sólo una cuarta parte de los beneficiarios de huerto (24%), producían hortalizas antes de recibir el proyecto.

El segundo hallazgo tiene que ver con el tamaño de los huertos, independientemente del tipo de huerto, poco menos de la mitad de los beneficiarios (47.7%) cuenta con un huerto de hasta 50 m². Si bien un huerto de este tamaño puede producir alimentos para el consumo de la familia, difícilmente puede generar excedentes para la venta.

El tercer hallazgo es el tipo de hortalizas cultivadas. Las principales especies sembradas una vez puesto en marcha el proyecto, coinciden con las plantadas por los beneficiarios antes de recibir el proyecto. Hortalizas como el jitomate, chile y la calabaza son comunes e incluso básicas en la cocina, sin embargo, en el caso del rábano y el cilantro, su importancia en los huertos quizá radica en la rapidez con la que crecen y la facilidad de producirlas. El cilantro es una hierba de olor, mientras que el rábano aporta potasio, ambos sirven para acompañar algunos alimentos, pero ninguno de los dos ayuda a diversificar la alimentación de las familias, que es uno de los objetivos de los huertos.

Debido a la amplia diversidad de especies sembradas es difícil determinar qué tanto con la implementación de los huertos se ha contribuido a mejorar la alimentación de las familias, los resultados obtenidos hasta ahora apuntan a que la alimentación de las familias no se ha diversificado; la producción de hortalizas quizás ha permitido incrementar el consumo de hortalizas que ya consumían, y en todo caso, generar algunos ahorros en la compra de alimentos.

Finalmente, algo que llama la atención es que independientemente de los resultados obtenidos, el presupuesto del PESA se ha incrementado anualmente, esto significa que la decisión sobre la continuidad del Proyecto y el presupuesto asignado no se toma en función de los resultados, como debería ocurrir. Desafortunadamente este no es un problema particular del PESA sino de toda la política pública que se diseña e implementa en nuestro país.

En efecto, de acuerdo con el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP) desarrollado por GESOC A.C, de 169 programas públicos analizados en 2013, sólo 4% presentaron un desempeño óptimo, 11% un alto potencial de desempeño, 2% un desempeño mejorable, 36% un desempeño escaso, 20% representan dispersión en la política social y 26% son la caja negra del gasto social

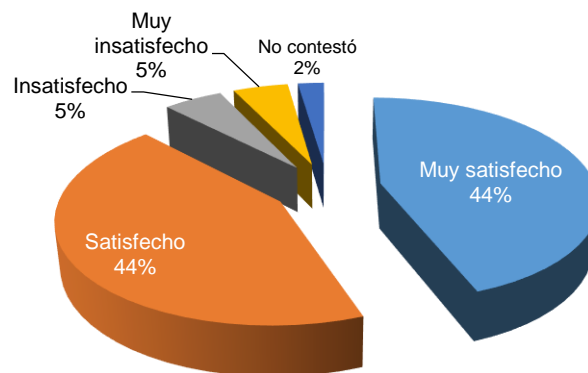


(presentan graves problemas de opacidad que impiden estimar su desempeño).²⁹ El hecho de que el 84.0% (142 de los 169) de los programas sociales del gobierno federal, que representan el 39.7% del total del presupuesto asignado en 2013 a este tipo de programas, se encuentren bajo una de dos condiciones: a) no se puede estimar su desempeño debido a su opacidad, o bien, b) no tienen posibilidad alguna de resolver el problema público que atienden debido a la dispersión programática y presupuestal que presentan; es reflejo de la falta de incentivos y sanciones para que los programas funcionen lo que limita la capacidad de los legisladores para realizar una asignación presupuestal racional y basada en evidencia.

1.6 Satisfacción de los beneficiarios

A fin de conocer la percepción de los beneficiarios en torno al Proyecto se les preguntó primero qué tan satisfechos están con la forma en que se toman las decisiones en el grupo PESA de la localidad, la mayoría de los entrevistados (84%) afirmó sentirse satisfecho o muy satisfecho y 10% insatisfecho.

Gráfica 58. Satisfacción con la forma en que se toman las decisiones en el PESA (%)



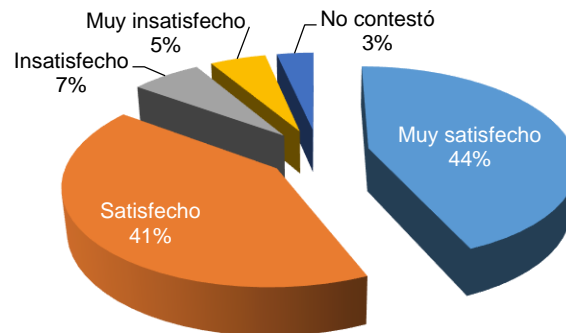
Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

²⁹ El INDEP permite conocer, valorar y comunicar el desempeño de los programas sujetos a reglas de operación y otros de subsidio que integran la política social. El INDEP refleja en una escala numérica que va de 0 a 100, el nivel de desempeño de cada programa, entendido como su capacidad para resolver el problema público que atiende. Dicha capacidad se estima a partir de tres variables: la calidad del diseño del programa, la capacidad del programa para cumplir sus metas y la cobertura de la población potencialmente beneficiaria del programa. Además de la calificación general (en escala de 0 a 100), el INDEP clasifica a cada programa social en seis categorías de desempeño, las cuales explican las razones que sustentan la calificación obtenida a la vez que establecen claras pautas de acción para los tomadores de decisiones.



Para conocer su percepción sobre el trabajo de la ADR, se les preguntó qué tan satisfechos están con los servicios recibidos por el técnico, la respuesta fue muy similar a la anterior, 85% indicaron satisfechos y 12% no satisfechos.

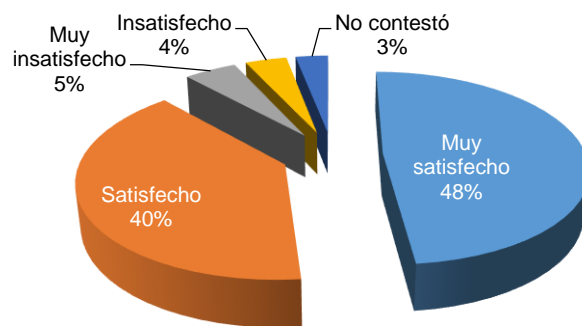
Gráfica 59. Satisfacción con los servicios recibidos del técnico de la ADR (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

Finalmente se les preguntó qué tan satisfechos están con el PESA, a lo que el 88% respondió satisfecho/muy satisfecho y 9% expresó insatisfacción.

Gráfica 60. Satisfacción de los beneficiarios con el PESA (%)



Fuente: UAEM, Encuesta de Línea Base del PESA 2013, México, 2014.

Medir la satisfacción de los beneficiarios es indicativo de la aceptación del Proyecto, no obstante, los participantes, en general tienden a expresarse bien de los programas públicos, sobre todo cuando, como en este caso, existe la perspectiva de recibir más apoyos. En efecto, en las entrevistas a profundidad realizadas los beneficiarios se mostraron muy agradecidos con el PESA pero al final de la entrevista invariablemente muchos de ellos preguntaban si este año les *darían* otro proyecto.



III Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

1.1. Sobre el diseño y la implementación

Generales

- La evidencia recabada en campo permite inferir que la aplicación de los fondos públicos que se destinan cada año al PESA, en especial los recursos PAIEI, funcionan como un dispositivo estructurante que trastoca el diseño, el arreglo institucional, la implementación y los resultados hasta moldearlo a su propia lógica. Las prioridades que se establecen en función del ejercicio de los recursos, han sustituido a las acciones sustantivas orientadas a resolver los problemas significativos de las localidades.
- Los datos obtenidos de la encuesta de línea base muestran que sólo 17.4% y 11% de los ingresos de los beneficiarios y no beneficiarios, respectivamente, proviene de actividades agropecuarias de las UPF; entre 55.8% y 67.9%, respectivamente, provienen de trabajo fuera de la UPF; entre 22% y 16.9% de transferencias y cerca de 4% en ambos casos, corresponde a remesas. Esto significa que el PESA no debería poner el foco exclusivamente en acciones del ámbito agropecuario, sino por el contrario, reconocer las estrategias pluriactivas de las familias rurales.

Diseño

- El PESA no tiene definido el problema núcleo que busca resolver, lo que ha desarrollado en los últimos tres años son propósitos, objetivos generales y objetivos particulares, que responden más a una lógica institucional de operación, que a una delimitación precisa de lo que el Proyecto busca solucionar con su intervención.
- No se encontró evidencia de un planteamiento consistente que reflexionara sobre las causas que dan origen a los problemas esbozados en los propósitos, que jerarquizara o distinguiera entre efectos, causas e intencionalidades. Lo que reflejan los distintos documentos son ajustes en los objetivos en función de las líneas de trabajo que se iban incorporando al Proyecto.
- Los propósitos y objetivos definidos por el PESA no están suficientemente delimitados en cuanto a sus alcances, amplitud y diversidad, son de índole general o teórica y requieren ser contextualizados para obtener de ellos una interpretación adecuada. Es inadecuado tomar los propósitos de manuales del



Proyecto como los referentes del problema núcleo, porque su naturaleza tiene un alcance distinto.

- Introducir el Proyecto en el esquema de gestión de la Secretaría fue determinante para que no se definiera el problema núcleo a resolver, y darle con ello un carácter de política pública que lo distinguiera del ejercicio de recursos de los fondos o los programas dedicados a la transferencia de activos. La falta de claridad del problema núcleo afecta determinantemente el diseño de conjunto del PESA, inclusive su implementación, al no contarse con un foco para definir cursos de acción adecuados para la intervención en las localidades.

Metodología

- La metodología del PESA es un conjunto de pasos estandarizados que no parte de problemas concretos propios del contexto donde se inicia el trabajo, sino de presupuestos normativos. El análisis que propone la metodología no se dirige a los problemas desde la perspectiva de los actores de las localidades, sino de los aspectos que el Proyecto trabaja (hogar, producción de alimentos, ingresos).
- Más que un ejercicio que promueva el desarrollo de capacidades, la metodología se ajustó para hacerla compatible con las etapas que se definieron como necesariamente secuenciales en la implementación del Proyecto. No está diseñada para problematizar la realidad con los actores locales para después construir, junto con ellos, la definición de estrategias particulares de acuerdo con sus circunstancias; fue estructurada para ajustar la canalización de los recursos por etapas. Es una metodología instrumentalizada para definir las inversiones, que impone una lógica de preeminencia del Proyecto por encima de los tiempos, capacidades e intereses de los pobladores locales.
 - Sin la imbricación entre el trabajo metodológico de campo y las funciones de programación de metas y montos que realizan las ADR, difícilmente se podrían ejercer los cuantiosos recursos que deben comprometerse y devengarse cada año.
- El trabajo de las agencias es funcional a la operación del PESA en la medida que presentan proyectos y se ejercen los recursos con los que se cuenta. La carga de trabajo y la dinámica operativa no genera incentivos para que las agencias realicen un trabajo de mayor profundidad en las localidades.



- La metodología no reconoce la diversidad de contextos donde se aplica, sorprende que no se hayan asumido pautas metodológicas y se anteponga la unicidad del método PESA, en vez de apostar a un pluralismo metodológico que responda a las circunstancias específicas de los territorios donde se interviene, a la capacidad de los actores (grado de reconocimiento, colaboración o cooperación), o que se hayan dado condiciones para la construcción de estrategias de abordaje en razón de las potencialidades.

Cobertura

- De acuerdo con los criterios de las reglas de operación, la población potencial del PESA a nivel nacional son cerca de 3.8 millones de familias que viven en 38,454 localidades que cumplen con el criterio de alta marginación y entre 100 y 2500 habitantes. Considerando únicamente los 16 estados de atención 2012 se reduce a 3.1 millones de familias en 30,398 localidades. De este universo, el PESA 2012 logró una cobertura de 25.1% en localidades y 7.3% en la población con una inversión de 2,560 mdp.
- Los criterios para la definición de la población objetivo en 2012, al provenir de reglas de operación, quedan tan abiertos que en lugar de focalizar, contemplan un universo que difícilmente podría ser atendido en el mediano plazo a menos que los recursos del Proyecto se incrementen sustancialmente.
- La proporción entre inversión y población atendida es de aproximadamente 14:1; es decir, para atender a la población potencial del PESA, se requeriría incrementar el presupuesto actual 14 veces. La inversión por beneficiario en 2012 fue del orden de 11,636 pesos.

Arreglo institucional

- El arreglo institucional del PESA debe ser un dispositivo que asegure la realización de las acciones que contribuyan al cumplimiento del objetivo y al logro de resultados. Cada actor que participa tiene intereses, funciones y visiones distintas, justamente por ello, el arreglo debe funcionar como un mecanismo eficaz de contrapesos que inhiba la opacidad de los recursos o el desvío de los propósitos del Proyecto. Esto implica un diseño que cuente con instancias adecuadas, canales de comunicación efectivos y reglas que pueden cumplirse y sancionarse. En la práctica, el arreglo institucional del PESA es un dispositivo que funciona para facilitar la operación y el ejercicio de los recursos.
- Más que la cantidad de actores, es el rol que juegan y su perspectiva e intereses lo que dificulta la operación del PESA. Cada uno de los actores que



participa, actúa bajo la lógica del papel que se le ha asignado, lo que dificulta la operación de conjunto. Para el gobierno del estado es ejercer los recursos, para la delegación de la Sagarpa es cumplir la normativa, para la UTN-FAO es realizar la capacitación de las ADR y para el CECS realizar la supervisión. Al privilegiar los roles particulares de cada actor, se pierde foco en el propósito del PESA, priorizando el cumplimiento de las funciones de cada uno, sobre los resultados deseados.

- Si bien es cierto que el GOP en un primer momento se constituyó en una instancia que facilitó la implementación del PESA, sus tareas se centraron fundamentalmente en aspectos de carácter operativo y administrativo, en la definición de la estructura programática y áreas de atención, selección de las ADR, validación de proyectos y liberación de pagos. La validación de proyectos involucra aspectos normativo-administrativos, no así el alcance estratégico que pudieran tener, proyectos de inversión bien planteados podrían ser un instrumento de gestión eficaz para iniciar acciones de mejora productiva que vincule a los productores rurales con mercados locales o microrregionales. Para ello, los actores operativos y técnicos deben asumir un rol que trascienda el mero cumplimiento de la esfera administrativa formal.
 - El GOP terminó asumiendo las rutinas de gestión propias del contexto en el que se desarrollan los actores que participan en él; por ejemplo, para el caso de la delegación de la Sagarpa, se reduce el cumplimiento normativo a funciones de naturaleza administrativa y financiera, cuando debería incluirse también la obtención de resultados y propósitos, desde esta perspectiva bien podría retomarse la orientación estratégica como parte de su función normativa; con respecto al gobierno del estado es sintomático que se diga que su función principal es la de ejercer el gasto, cuando éste debería ser un medio para impulsar acciones orientadas a mejorar la seguridad alimentaria.
- La operación del PESA requiere de al menos 60 procedimientos de los cuales 18 son procedimientos decisorios y 42 rutinarios. De los procesos decisorios existen ocho donde hay una mayor posibilidad de que los actores decidan según intereses personales o diferentes a los del Proyecto, lo que genera espacios que favorecen la discrecionalidad.
 - Operar un programa que cuenta con 60 procedimientos institucionales representa un desafío en términos de eficiencia operativa. Son particularmente relevantes los procedimientos rutinarios porque el proceso de implementación del PESA ha terminado circunscribiéndose a ellos. El riesgo de contar con un número elevado de procedimientos institucionalizados es que pasan a formar parte de la rutina burocrática; en



este momento los actores ya no se preguntan por qué deben hacerlo de esa forma, simplemente asumen que deben hacerlo.

Capacitación y soporte técnico

- La capacitación brindada por la UTN-FAO es de carácter inductivo instrumental, habilita a las ADR para que sean capaces de llevar a cabo el cumplimiento de lo establecido en las fases metodológicas, así como el instrumental diseñado para ello. Si bien es cierto que se necesita operar bajo criterios prácticos debido al reducido tiempo disponible, una vez iniciado el ciclo anual de operación, se termina reduciendo la capacitación al cumplimiento formal de lo establecido en las fases metodológicas, dejando a un lado la necesaria dotación de insumos de conocimiento que permitan el análisis situacional de la región de trabajo, la profundización de la problemática local, el trabajo para la interlocución con los pobladores y la identificación causal que origina el estado actual de las actividades productivas.
- De la misma manera que la metodología está diseñada para la implementación del PESA como un programa presupuestal, la capacitación responde primordialmente a hacer posible que las ADR lleven a cabo las diferentes tareas que se desprenden de las fases metodológicas. En este sentido, la capacitación, más que desarrollar capacidades entre los facilitadores de las agencias que redunde en beneficios intangibles para los productores rurales, termina por volverse en un artilugio instrumental dentro del entramado establecido.
- El soporte técnico se desarrolla mediante clínicas o consultorías especializadas en función de las necesidades particulares de la entidad o las agencias, se enfoca primordialmente al proceso metodológico, pero no aborda de manera consistente la capacitación técnica, donde se requiere de un seguimiento y asesoría robusta en el terreno que asegure la sostenibilidad de los proyectos en el tiempo.

Supervisión y seguimiento

- Una de las principales limitantes del modelo de supervisión y seguimiento del PESA es que ha mantenido la misma orientación y enfoque que le dio origen al modelo en el año 2002. Éste se centraba en supervisar la calidad del servicio, enfoque válido que sirvió en su momento para establecer un estándar mínimo a cumplir por los prestadores de servicios profesionales, pero que nunca evolucionó para incorporar la medición de resultados.



- La evaluación del desempeño de las ADR centrada en la verificación de los proyectos, es coherente con la lógica operacional del PESA. Desde esta perspectiva si tomamos como cierto que el Proyecto busca de facto la canalización de activos a localidades de alta y muy alta marginación, es comprensible que se quiera verificar que los proyectos de pequeña escala establecidos, estén funcionando. Sin embargo, lo deseable sería que se evaluaran variables relacionadas con los cambios que el proyecto genera en las familias.
- Continuar con el mismo modelo de supervisión significa evaluar únicamente uno de los tres componentes del PESA, el de extensionismo y desarrollo de capacidades, dejando de lado los componentes de PAIEI y Coussa, de los cuales hasta ahora sólo se miden metas (número y tipo de proyectos implementados).
- El objetivo de establecer un esquema de supervisión es contar con elementos que permitan a los tomadores de decisiones introducir correctivos de mejora sobre la marcha para asegurar el logro de resultados, no obstante, tal y como está diseñado actualmente el modelo de supervisión, aporta escasos elementos para la toma de decisiones, sirve básicamente para dar seguimiento a las actividades y productos, validar pagos y calificar el desempeño de las ADR para determinar su recontractación.

Operación del PAIEI

- La información reportada por las dos fuentes de información de los proyectos PAIEI (Cuenta Pública 2012 y Matriz de Proyectos 2012), presenta una diferencia de aproximadamente 365 mdp, que representan poco menos de una tercera parte de los recursos PAIEI 2012. Si este monto no corresponde a los reintegros de recursos realizados por los estados a la TESOFE y las ADR reportaron todos los proyectos autorizados, significa que los estados están aplicando recursos PAIEI en localidades de alta y muy alta marginación, pero no en proyectos derivados de la planeación comunitaria realizada por las ADR.
- No existen criterios para la asignación de recursos PAIEI a las ADR, en 2012 en algunos estados se les definió un techo presupuestal a cada una, mientras que en otros, las ADR presentaron proyectos y posteriormente se les informó cuales se les autorizaron, pudiendo incluso no autorizarles proyectos como ocurrió en Puebla y Veracruz. El GOP valida los proyectos PAIEI lo que asegura que cumplen con los criterios normativos establecidos, sin embargo, lo que no está claro es cuáles son los criterios utilizados para definir el número de proyectos a autorizar a cada ADR.



- En la selección de proveedores se identifica un problema de opacidad, lo que puede afectar los costos de los bienes y servicios y por consiguiente la calidad de los mismos. Las reglas de operación establecen que el beneficiario debe seleccionarlo a través de un tianguis de proveedores, los cuales no en todos los estados se realizan. En aquellos donde se llevan a cabo, la ausencia de un procedimiento claro para realizarlo abre el espacio para que de manera discrecional, se invite a ciertos proveedores.

Operación del Coussa

- De acuerdo con la metodología los proyectos Coussa deben surgir de la planeación comunitaria que realiza la ADR, pero no en todos los estados ocurre así. En Guerrero propone proyectos el ejecutor del gasto, las agencias y la Sagarpa. En Veracruz y Puebla es el ejecutor del gasto quién define los proyectos, lo cuales están desvinculados tanto del proceso de planeación de las ADR como de actividades productivas. En Oaxaca el Coussa se manejaban fuera del GOP, se operaba a la demanda.
- En la mayoría de los estados las ADR no tienen mucha injerencia en los proyectos Coussa, su participación se limita a identificar la necesidad, ubicar o definir el sitio de la obra y promover o gestionar el proyecto ante gobierno del estado. Las ADR tienen poca relación y coordinación tanto con el técnico-Coussa, como con la empresa constructora. Aún en los casos en los que dan seguimiento a la ejecución del proyecto, reconocen que lo hacen con pocos elementos técnicos y sin autoridad para emitir recomendaciones.
- Un estado que se ha tomado como referencia en la operación del Coussa-PESA es el Estado de Hidalgo, lo que ha hecho esta entidad es básicamente aplicar criterios técnicos. El hecho de que las ADR cuenten dentro de su estructura con un especialista ha permitido que presenten propuestas sustentadas técnicamente. Por su parte, la revisión que realiza la mesa técnica sirve como filtro, de tal forma que se autorizan únicamente los proyectos que son viables técnicamente, lo que definitivamente incrementa sus posibilidades de éxito.
- De acuerdo con los lineamientos operativos del Coussa, el Comité Pro-proyecto elige al proveedor. En las entrevistas realizadas se encontró que el beneficiario eligió al proveedor en los estados de Hidalgo y Durango, en el primero incluso se realiza tianguis de proveedores como los realizados en el PAIEI. En entidades como Chihuahua, Guerrero, Chiapas y Veracruz se encontró que el gobierno del estado tiene una participación significativa en la definición del proveedor, mientras que en Oaxaca y Puebla participan en la definición tanto el gobierno del estado como la delegación de la Sagarpa.



- Las inversiones realizadas obligan a realizar una supervisión y seguimiento detallado de las obras, de tal forma que se verifique no sólo que se cumplió con las especificaciones técnicas del diseño, sino que se utilizó el material y la calidad autorizada. Esta actividad es realizada actualmente por la delegación de la Sagarpa, sin embargo, los recursos con que cuenta son insuficientes para realizar un seguimiento puntual a todos los proyectos autorizados.

Estrategia de intervención y el enfoque de las ADR

- La ampliación de la cobertura del PESA y la asignación de recursos por parte del PEF, hizo necesario crear una estructura institucional que permitiera agilizar el ejercicio de los recursos, es en ese contexto que se explica la inclinación por contratar agencias en lugar de técnicos individuales. Imperó una decisión operativa sobre una lógica de diseño de instrumentos de política en función de las tareas requeridas para el logro de los propósitos.
- No se encontró evidencia para sostener la existencia de un proceso de validación del modelo de gestión técnica territorial basado en ADR, que haya ayudado a demostrar que éste sea el más adecuado para llevar a cabo las tareas que permitan el logro de los objetivos del PESA.
- El modelo de gestión territorial basado en la contratación de una agencia y su estructura técnica (agrónomo, zootecnista, nutriólogo) está en función de los requerimientos operativos y no de los objetivos de desarrollo del Proyecto y de las problemáticas locales a resolver. Si bien es comprensible que existan lineamientos que faciliten la operación del Proyecto, éstos no deben prevalecer sobre las necesidades y variables derivadas del contexto territorial. Adicionalmente, el diseño de las ADR no contempla:
 - una estructura intermedia de soporte técnico que dé acompañamiento robusto durante todo el proceso de la puesta en marcha del Proyecto.
 - las ventajas comparativas que supondría tener una estructura organizacional multidisciplinaria, no se aprovecha: el trabajo territorial previo de la agencia en la región, el reservorio de conocimientos que puedan haber desarrollado, la relación preexistente con actores locales, menos aún la capacidad para acceder a recursos de diversa índole necesarios para el impulso al desarrollo.
- El principal incentivo que tienen las agencias es su recontractación, la cual depende substancialmente, de ser calificadas con “buen desempeño”, lo que significa que los proyectos hayan sido implementados y se encuentren funcionando al momento de la supervisión. No hay incentivos para profundizar el trabajo en localidades, fortalecer las redes de cooperación o impulsar



innovaciones y prácticas que dinamicen las actividades productivas o la valorización del territorio.

- Lo que se espera de las agencias (denominado presupuestos normativos), incluye acciones muy amplias y difusas, algunas de ellas -el desarrollo humano y el desarrollo integral sustentable-, fuera del alcance incluso para estructuras más robustas como agencias gubernamentales. Es importante reconsiderar los presupuestos normativos. El diseño de una política debe ser autocontenido, sólo en ese sentido podrá alcanzar sus objetivos.

1.2 Sobre los proyectos PESA

Cosecha y almacenamiento de agua en el hogar

- Al comparar la disponibilidad de agua de los beneficiarios de proyectos de cosecha y almacenamiento de agua en el hogar, antes y después del proyecto, se observaron cambios importantes, los beneficiarios que reportaron tener acceso al recurso todo el año pasaron de 28.7% a 62.9% y los beneficiarios que almacenaban agua se duplicaron al pasar de 45% antes del proyecto, a 90% después del proyecto.
- La principal utilidad del agua captada o almacenada es para uso en el hogar (doméstico y consumo humano), así lo afirmaron dos terceras partes de los beneficiarios (65%), sólo 9% de ellos comentó que el principal uso es en la producción de alimentos en el traspatio.

Producción de ave y huevo en traspatio

- Antes de recibir el proyecto, la crianza de aves era una actividad que realizaban 68.3% de los beneficiarios y cerca de una cuarta parte del total de beneficiarios (25%), recibió gallinas con el proyecto.
- Al momento de la evaluación 3.9% de los beneficiarios no cuenta con gallinas y el tamaño de la parvada considerando únicamente ésta especie, es pequeña, poco menos de la mitad de los beneficiarios (47.5%), tiene de una a 10 gallinas y sólo 21.9% poseen más de 15 gallinas.
- Uno de los factores que más afecta el tamaño de la parvada es la disponibilidad de maíz para alimentar a las aves, cerca de la mitad de los beneficiarios (50.8%) compran maíz en algún momento del año para alimentarlas, incluso 40% de ellos lo hace más de seis meses al año.
- No todos los beneficiarios afirmaron tener producción de carne de ave, sólo poco más de la mitad (55%), sí produce. Debido al tamaño de la parvada, la



producción de carne de ave es baja, 68.1% de los beneficiarios produce mensualmente hasta dos aves y sólo 10.6% producen más de cinco aves al mes.

- Con respecto a la producción de huevo, 18% de los beneficiarios actualmente no lo produce. Del 79% que sí lo hace, poco menos de la mitad (45.4%), se concentran en el estrato que va de uno a 50 huevos mensuales, lo que equivale a cerca de tres kilogramos, cantidad insuficiente para cubrir las necesidades de una familia promedio integrada por 4.6 miembros.
- El análisis realizado permite afirmar que la implementación de los proyectos de gallineros ha abonado poco a la mejora de la alimentación de las familias PESA, comparando el consumo de carne de pollo y huevo, antes y después del proyecto, se encontró que sólo 10% y 25% de los beneficiarios han incrementado su consumo de carne de pollo y huevo, respectivamente.
- Un dato que complementa lo anterior es el nivel de autosuficiencia logrado por los beneficiarios en la producción de estos alimentos, se encontró que actualmente 72% y 55% de los beneficiarios compran carne de pollo y huevo, respectivamente, entre una y cuatro veces al mes, lo que indica que no han logrado ser autosuficientes en la producción de estos alimentos.

Producción de hortalizas en traspatio

- Previo al establecimiento del proyecto, sólo 24% de los beneficiarios entrevistados indicó que producía hortalizas en su traspatio.
- El tipo de huerto comúnmente implementado en el PESA es a cielo abierto (75%), los huertos con algún tipo de cubierta, malla sombra, macro o micro túnel e invernadero representan 21%.
- En general se trata de huertos pequeños, poco más de una cuarta parte de los beneficiarios (26.1%), posee un huerto de hasta 25 m² y 21.6% uno de 26 a 50 metros cuadrados.
- Los huertos muestran una amplia variedad de especies sembradas, se identificaron al menos 48, sin embargo, la mayoría de ellas son sembradas por muy pocos beneficiarios, sólo 10 destacan por su importancia. La hortaliza más común en los huertos es el rábano, sembrada por la mitad de los beneficiarios (49.4%), le sigue en orden de importancia el cilantro con 47.1% y jitomate con 27 por ciento.



- Sobre el destino de la producción se encontró que la mayoría de los beneficiarios la destinan al autoconsumo pero algunas especies, como el cilantro y la lechuga, están un poco más orientadas a la venta.
- Si bien la asistencia técnica y la capacitación ha llegado a un importante porcentaje de beneficiarios, 87% y 68%, en preparación de camas y control de plagas y enfermedades, respectivamente, la aplicación en el huerto de los conocimientos aprendidos es menor, 82% y 45% respectivamente, lo que indica que posiblemente no todos los beneficiarios están desarrollando las habilidades técnicas necesarias para manejar de manera eficiente el huerto.
- Las principales hortalizas sembradas actualmente, coinciden con las sembradas por los beneficiarios antes de recibir el proyecto, lo que parece indicar que la alimentación de las familias no se ha diversificado; la producción de hortalizas, ha permitido incrementar el consumo de hortalizas que ya consumían, y en todo caso, generar algunos ahorros en la compra de alimentos.

Estudios de caso

La Alimentación de las familias y su relación con el traspatio

- El estudio de caso realizado para analizar la alimentación de las familias (PESA y no PESA) y su relación con el traspatio, muestra que generalmente la dieta de las familias en las localidades estudiadas consiste en frijoles y tortillas de maíz (más en Chiapas que en Oaxaca, donde se ha ido substituyendo por arroz y sopa de pasta). Aunque son los alimentos más producidos, la mayoría de los entrevistados no tiene suficiente cosecha anual para asegurar el autoconsumo por lo que tienen que comprarlos.
 - las hortalizas más consumidas son la cebolla, el jitomate, el tomate verde y el chile, sin embargo, se producen poco en los huertos de hortalizas de los beneficiarios, mientras que los no beneficiarios generalmente tienen que comprarlas.
- En las localidades estudiadas los beneficiarios PESA han mejorado su alimentación, incrementando el consumo del pollo, huevo y frutas. El mayor acceso a estos alimentos ha permitido que las familias beneficiarias tengan mejor balance alimenticio de acuerdo con lo establecido en el Manual de Nutrición del PESA-FAO.
- El acceso físico y económico a alimentos sanos depende de los ingresos necesarios para obtenerlos y de su producción local. Se observó que las familias en Chiapas, cuyo entorno agroecológico es más propicio, tienen



mayor acceso mediante la producción de alimentos, en relación con las localidades de Oaxaca.

- Entre los beneficiarios PESA, comparado con los no beneficiarios, se observó una noción más clara de la buena alimentación debido a que balancean mejor los grupos de alimentos que consumen. Esto puede atribuirse a dos factores, uno, a que cuentan con producción de ave, huevo y hortalizas; y dos, a la educación nutricional que reciben de otros programas. En Chiapas se identificó que programas como un Kilo de Ayuda, Maternidad Segura y Desayuno Escolar, difunden información sobre hábitos alimenticios.
- Se observó que los beneficiarios del PESA no son necesariamente las personas más vulnerables en las localidades atendidas, ya que quienes recibieron un huerto, un gallinero o árboles frutales, cuentan con terreno suficiente en su solar, y además, son dueños de tierras o tienen acceso a trabajar las de un familiar.
- La observación en campo, así como las entrevistas realizadas a beneficiarios y no beneficiarios, permiten inferir que la sustentabilidad de los gallineros está en función de contar con excedente de maíz suficiente para garantizar la alimentación de las aves.
- La evidencia muestra que no se integran las opiniones de los beneficiarios sobre los alimentos que prefieren comer, por ejemplo, se llegó a mencionar que hay ciertos alimentos que producen en los huertos que no les gusta comer.
- Dada la gran variedad de alimentos que se venden en los mercados locales, no se puede atribuir una mala alimentación simplemente a la decisión propia de las familias. Esta variedad indica que las familias tienen disponible una variedad amplia de alimentos, pero los factores externos (el acceso tanto físico como económico) e internos (preferencias y gustos) juegan un papel decisivo en su consumo.

Proyectos Coussa-PESA

- Se observó que en algunas de las comunidades estudiadas los proyectos del componente Coussa-PESA, se usan para proveer agua, principalmente, para consumo humano o doméstico. No obstante que normativamente su finalidad es suministrar agua para los proyectos productivos.
- Cuando el Coussa-PESA se orienta a la producción agrícola como se observó en el estado de Hidalgo, y va acompañado de la adopción de prácticas agrícolas proporcionadas por la ADR (riego de auxilio, control de plagas y



enfermedades), permite el incremento de la producción de maíz y frijol de temporal. La disponibilidad de agua durante todo el año ha favorecido el cambio en el patrón de cultivos y les ha permitido diversificar la producción hacia cultivos comerciales.

- En Guerrero, el Coussa-PESA se ha orientado al uso doméstico y a la producción de alimentos de traspatio. La calidad y buen funcionamiento de las obras facilita la producción de hortalizas, producción de aves, huevo y ovinos como ocurre en Tlanipatlán, a diferencia de Tepozonalco, donde no se han obtenido beneficios tangibles debido a la problemática en la que se encuentran las obras construidas, por lo que vuelve imperativo garantizar la viabilidad técnica y financiera de las obras.
- En Chiapas el proyecto Coussa de la localidad de Chenton han permitido establecer nuevos sistemas de cultivos aprovechando los espacios reducidos con los que cuentan. Con el apoyo de las ADR han incluido la siembra de hortalizas de mayor rendimiento y mayor demanda. En la localidad de Cumbre Ventana debido al retraso en la construcción, los resultados aún no se observan, apenas este año las ollas se llenarán de agua y estarán en operación.

2. Recomendaciones

2.1 Sobre el diseño y la implementación

Generales

- Los recursos de PAIEI y del Coussa deberían operarse bajo un esquema de fondos concursables para proyectos que dinamicen la economía tanto en el ámbito microrregional como en el comunitario. Con ello la presión por ejercer recursos dejaría de ser el factor crítico que determina la lógica de operación del Proyecto y se obtendrían resultados de mayor valor público que eleven la calidad de las inversiones.
- Atendiendo a los datos de la estructura de ingreso obtenidos de la línea base, se recomienda que el PESA impulse actividades agropecuarias, cuando existan costos de oportunidad para producir maíz o cultivos agrícolas de pequeña escala con orientación comercial. Sin embargo, el PESA debería identificar actividades no agropecuarias que aprovechen las múltiples funciones del territorio (turismo, servicios ambientales), impulsar la capacitación para el trabajo y desarrollar negocios inclusivos que vinculen a las localidades con mercados estables.



Diseño

- Es imperativo construir consistentemente el problema núcleo del PESA, delimitar de manera explícita y clara los que se busca resolver y los cambios esperados con la puesta en marcha del Proyecto en las regiones de cobertura.
- La Sagarpa como unidad responsable debe convocar a un comité de especialistas y miembros de la sociedad civil con experiencia en políticas públicas, pobreza y desarrollo rural, quienes junto con los funcionarios de las entidades participantes definan con claridad el problema público del PESA en función de los alcances y del contexto institucional donde se implementa.
- El PESA debe delimitar los alcances de los problemas donde busca incidir para diseñar objetivos más precisos y autocontenidos, que se focalicen en resolver necesidades centrales que afecta directamente el acceso a alimentos de las familias, como el déficit en la producción de maíz y frijol necesario para el consumo anual del hogar. El Proyecto debe diseñar un modelo de innovación tecnológica sustentable en localidades de alta y muy alta marginación e incluir dentro de los tipos de apoyo un componente tipo Pimaf que apoye con insumos y equipamiento para la producción de maíz y frijol.

Metodología

- El PESA debe decidir entre seguir siendo un proyecto, que primordialmente, transfiere activos a las localidades o convertirse en un gestor del desarrollo del territorio. Esto significa que debería priorizarse en un primer año el análisis de problemas y la identificación de iniciativas, antes de continuar invirtiendo en activos de pequeña escala que no terminan de detonar procesos que a mediano plazo permitan sentar las bases para el desarrollo autógeno de las localidades donde se interviene.
- El PESA debería generar más que una metodología única, lineamientos o pautas metodológicas que se adecuen a las condiciones de los territorios y desarrollar herramientas robustas en función de los problemas específicos que quiere resolver, las cuales podrían ser adaptadas por las ADR en función del desarrollo productivo y de la madurez o interés de los grupos de productores.
- Para evitar una intervención homogénea para territorios diversos, en el ámbito microrregional, el PESA debería concentrar sus esfuerzos en torno a una o dos líneas de trabajo con potencial productivo o económico, orientadas a resolver problemas significativos que movilicen a los pobladores rurales, más que desplegar un espectro amplio de acciones.



Cobertura

- Una vez redefinido el problema núcleo que el PESA quiere atender, debe caracterizar y cuantificar la población potencial y objetivo introduciendo criterios de focalización que permitan acotarla y de esta manera incrementar su cobertura. El monto de recursos asignados a los estados debe estar en función del tamaño del problema y definirse con criterios técnicos.

Arreglo institucional

- El GOP debe evolucionar hacia una instancia de carácter más técnico, que de orientación estratégica al PESA en la entidad. Con base en su conocimiento de las condiciones locales deberá orientar las acciones y apoyado por un equipo de consultores técnicos especializados, contratados para tal fin, validar técnicamente las propuestas presentadas por las ADR.
- A fin de simplificar la operación del PESA, la Sagarpa como unidad responsable deberá revisar los procedimientos tanto decisionales como rutinarios, analizar la pertinencia de cada uno e identificar aquellos que no son tan relevantes, o bien, que no necesariamente deben de pasar por el GOP y proveer a las delegaciones estatales de elementos para realizar una simplificación operativa.

Capacitación y soporte técnico

- Se sugiere incorporar una estructura intermedia de soporte técnico que dé acompañamiento robusto durante todo el proceso de la puesta en marcha del Proyecto atendiendo particularmente: a) la orientación estratégica y coordine las acciones en el territorio; b) el eje de trabajo en torno al cual se va desarrollar las actividades (económicas productivas, red de valor predominante); y c) la asistencia técnica especializada y el acompañamiento socio-organizativo (construir visiones compartidas, favorecer acuerdos de colaboración, movilizar la acción colectiva). Este actor debe tener la capacidad de ayudar a los facilitadores a ubicar problemas específicos de la producción y acompañar en los procesos participativos de toma de decisiones para encontrar soluciones factibles y viables. Este actor puede formar parte de la agencia o formar parte de la estructura de la UTN.

Supervisión y seguimiento

- La Unidad Responsable del PESA en la Sagarpa debería asumir un papel más protagónico en la definición y construcción del modelo de supervisión y seguimiento, como tomador de decisiones debe ser el principal interesado en conocer los resultados obtenidos y no limitar su función -como lo ha hecho



hasta ahora-, a la de simple validación del modelo, trasladando la responsabilidad del diseño a la instancia que diseña la metodología, la UTN-FAO.

- Se debe reorientar el modelo de supervisión del PESA con un enfoque de evaluación estratégica por microrregión, que integre los tres componentes y no se evalúe únicamente el desempeño de las ADR, sino que lo vincule con los cambios que como resultado de su trabajo se han emprendido en el terreno, así como las iniciativas realizadas por los pobladores, para contribuir a la producción local de los alimentos, mejorar su utilización o la innovación de sus sistemas productivos.

Operación del PAIEI y el Coussa

- A fin de evitar que los gobiernos de los estados decidan de manera discrecional los proyectos Coussa a implementar, se recomienda establecer en cada entidad una “mesa técnica” como a que existe en el estado de Hidalgo encargada de validar técnicamente las propuestas.
- En el tema de selección de proveedores tanto para PAIEI como Coussa, se sugiere establece una contraloría social en la que participen universidades, organizaciones de la sociedad civil y representantes de productores.
- Ante la opacidad y falta de transparencia que existe en algunos procesos de la operación del PAIEI y el COUSSA, la Sagarpa a nivel central deberá establecer una unidad de seguimiento y control a través de la cual se monitoree y de seguimiento al ejercicio de los recursos. Asimismo, se deberán generar sanciones para los estados que no apliquen los recursos PAIEI en localidades PESA con cobertura de ADR.
- Para mejorar el desempeño de los proyectos Coussa es necesario que las ADR se involucren durante todo el proceso, no sólo que identifiquen la obra y su posible ubicación, deben ser corresponsables del resultado de los proyectos Coussa, para ello, deben de trabajar de manera coordinada con el técnico (ADR) Coussa.

Estrategia de intervención y el enfoque de las ADR

- Dado que la mayoría de las agencias han surgido para atender la oferta creada por el PESA, es deseable que se diseñe un proceso de capacitación de mediano alcance dirigido al desarrollo de capacidades de análisis de sus integrantes a fin de que cuenten con herramientas para intervenir de manera diferente en las localidades.



- La reconstrucción de las ADR, así como otros incentivos deben responder a indicadores que reflejan cambios en el desarrollo. El logro de metas debe estar en función de los proyectos implementados y esos a su vez responderán a las diferencias territoriales. Es recomendable incluir indicadores de cambios en las capacidades asociativas, iniciativas innovadoras y capital social.
- Se sugiere que se utilice como principal presupuesto normativo para las ADR, la capacitación para mejorar el desempeño productivo orientado al desarrollo. Con ello se atiende el objetivo del actual del programa (2014), “contribuir a que las unidades de producción familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación incrementen su ingreso, mediante la producción de sus actividades agropecuarias y pesqueras.” Los documentos del PESA se deben alinear a este presupuesto así como el problema núcleo, pero más importante es dar un giro en la estructura que permita el logro de éstos.
- Disminuir la cobertura de localidades en función de de las capacidades las agencias y las complejidades territoriales. Esto permitiría:
 - no atomizar el recurso disponible, es decir, invertir recursos en proyectos más significativos.
 - liberar tiempo de los facilitadores para profundizar en el trabajo con las localidades. Construir proyectos productivos o de economías a escala requiere de un esfuerzo mayor en el trabajo de interlocución con los actores locales, establecer redes de confianza, colaboración y que se vayan traduciendo en procesos cooperativos más profundos.
- La delimitación del trabajo de las agencias en torno a microregiones se analiza en una lógica endógena centrada en una concepción rural/agropecuaria. No se considera la articulación de facto, hacia los mercados regionales o a los polos de desarrollo al que están vinculadas las localidades. Se sugiere que la redefinición de la cobertura tome en cuenta esos polos como oportunidades de mercado.

2.2. Sobre los proyectos PESA

- Los proyectos de cosecha y almacenamiento de agua en el hogar resuelven una necesidad básica de las familias por lo que se sugiere seguir apoyándolos pero sobre todo orientándolos a la captación de agua de lluvia.
- Debido a que una de las principales limitantes de los proyectos de producción de carne de ave y huevo es la disponibilidad de maíz para alimentar a las aves, se sugiere revisar la pertinencia de seguir entregando este tipo de



proyectos como se ha hecho hasta ahora. Esto conlleva dos alternativas, una es focalizar este tipo de apoyos en familias que son autosuficientes en maíz, o bien, trabajar primero con las familias en el tema de milpa para incrementar la producción de maíz, antes de entregarles el gallinero.

- Además de sembrar en los huertos especies que son de rápido crecimiento y fácil producción (rábano y cilantro), se sugiere orientar la producción hacia especies que aporten más a la alimentación de las familias. Hay especies locales, ricas en vitaminas y minerales, que se consumen únicamente en temporada de lluvias que podrían sembrarse de tal forma que estén disponibles la mayor parte del año, es el caso del bledo, colinabo, hierba mora, quelite, lengua de vaca, entre otras; asimismo, se debería incrementar por ejemplo la producción de especies como calabaza, ejote, haba y alverjón, a fin de efectivamente contribuir a diversificar la alimentación de las familias.



Referencias bibliohemerográficas

- Aguilar Ávila, Jorge, Altamirano Cárdenas (*et. al.*), *Del extensionismo agrícola a las redes de innovación rural*, México, 2010, UCh, 281 pp.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Antologías de política pública”, *Perfiles Latinoamericanos*, Flacso, México, núm. 3, diciembre, 1994, pp. 189-193.
- El estudio de las políticas públicas*. México, 2003, Miguel Ángel Porrúa, 281 pp.
- Gobernanza y gestión pública*, México, 2006, FCE, 500 pp.
- La hechura de las políticas públicas*, México, 2003, 434 pp.
- Anie Pangribowo, Evita, Gerber, Nicolas (*et.al.*), *Indicadores de alimentos y seguridad nutricional: un repaso*, Centro de Desarrollo e Investigación, 2013.
- Ariza, Mariana y Laura Velasco (edits.), *Métodos cualitativos y su aplicación empírica*, México, IIS-UNAM/Colef, 2012, 546 pp.
- Benerjee, Abhijit V. y Esther Duflo, *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, Madrid, 2012, Taurus, 376 pp.
- Bertran Vilá, Miriam, *Cambio alimentario e identidad de los indígenas mexicanos*, México, 2005, UNAM, 117 pp.
- Bracho González, Teresa y Julianna Mendieta Melgar, “El proceso de focalización y las estrategias estatales de selección de beneficiarios: El caso del Programa Escuelas de Calidad”, *Documentos de trabajo del CIDE*, núm. 177, México DF, 2006, CIDE, 43 pp. <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20177.pdf> (consulta 29/04/14)
- Casar, María Amparo y Claudia Maldonado, “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política”, *Documentos de trabajo del CIDE*, México DF, 2008, CIDE, pp. 207-237. <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-207.pdf> (consulta 29/04/14)
- Castro, R. “Dificultades en la integración entre métodos cualitativos y cuantitativos en la investigación social en salud”, *Teoría social y salud*, Buenos Aires, vol. XXVI, 2011, pp. 147–186.
- Cejudo, Guillermo M., *El discurso, la definición de problemas y la selección de alternativas*, 2006.
- Conapo, “Concepto y dimensiones de la marginación”, en *Índice de marginación por entidad federativa y municipio*, Colección: Índices socio-demográficos, México, 2012, Consejo Nacional de Población, pp. 11-15.
- Coneval, *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*, México, Coneval, 2010, 133 pp.
http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Dimensiones_seguridad_alimentaria_FINAL_web.pdf (consulta 29/04/14)



Coneval, *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2012*, México, Coneval, 2013, 120 pp.

http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Resumen_ejecutivo.aspx (consulta 29/04/14)

Cruz Sánchez Beatriz, *Factores que explican la permanencia de proyectos avícolas familiares en regiones de alta marginación*. Tesis de Maestría. Universidad Autónoma Chapingo. Chapingo, México 2013.

Cuellar, José Alberto, *Programa de seguridad alimentaria: Experiencias en México y otros países*, México, Cepal, 2011, 58 pp.

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/44723/2011-050_Programa_seguridad_alimentaria-L.1035-web.pdf (consulta 29/04/14)

Díaz Jiménez, Rodolfo, *Informe. Proyecto apoyo a la matriz de acciones para la integración y desarrollo energético de Centroamérica. Asistencia técnica sobre las lecciones aprendidas y recomendaciones para el desarrollo de proyectos de estufas eficientes en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá*, Olade, 2010, 102 pp.

FAO, "Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos", Programa especial para la seguridad alimentaria PESA Centroamérica, 8 pp.

<http://www.pesacentroamerica.org/biblioteca/conceptos%20pdf.pdf> (consulta 29/04/14)

FAO, "Seguridad alimentaria", FAO/CE, junio de 2006, 4 pp.

ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf (consulta 29/04/14)

FAO, Evaluación específica al Proyecto en Seguridad Alimentaria, México, 2009, 185 pp.

FAO, *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, FAO, 2012, 150 pp. <http://www.fao.org/docrep/018/i3068s/i3068s.pdf> (consulta 29/04/14)

FAO, PESA, "Manual de nutrición. Documento de trabajo", México, UTN/FAO, octubre de 2007, 141 pp.

http://www.utn.org.mx/docs_pdf/patron_alimentario/manual_de_nutricion.pdf (consulta 29/04/14)

FAO, Sagarpa, *Estudio de logros, lecciones y potencialidades del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria*, México, 2011, 43 pp.

FAO, *The state of Food Insecurity in the World, the multiple dimensions of food security*, Roma, FAO, 2013, 56 pp. <http://www.fao.org/docrep/018/i3434e/i3434e.pdf> (consulta 29/04/14)

FAO, "Guía de seguridad alimentaria y nutricional para uso del personal agropecuario de Nicaragua", Nicaragua, 2007, FAO, 33 pp.

FAO, PESA, Sagarpa, "Manual de Campo Planeación Comunitaria Participativa PESA-México", México, 2007, 53 pp.



FAO, PESA, Sagarpa, “Metodología para fortalecer la equidad y la inclusión de grupos prioritarios”, México, 2007, 31 pp.

GESOC. INDEP 2013.

http://www.indep.gesoc.org.mx/files/resumen_ejecutivo_indep_2013.pdf

González Catalán, Miriam del Carmen, Desnutrición y seguridad alimentaria en el estado de Guerrero, Tesis de maestría en geografía, UNAM, Facultad de filosofía y letras, posgrado en Geografía, México, 2009, 118 pp.

De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet, “Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural”, Preparado para el cuarto foro temático regional de América Latina y el Caribe, Costa Rica, 19 a 21 de octubre de 2004, 21 pp.

De Grammont, Humberto C. y Luciano Martínez Valle (coord.), *La pluriactividad en el campo latinoamericano*, Quito, Flacso, 2009, 271 pp.

Mendoza Ruiz, Joel, “El Principio de subsidiariedad en el federalismo mexicano”, *Bien Común*, México, pp. 38-51.

http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc159/J_Mendoza.pdf (consulta 29/04/14)

Merino, Mauricio, “La importancia de las rutinas: marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México”, Andrew D. Selee y Leticia Satín del Río (coord.), *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 89-119 pp.

“Los programas de subsidios al campo. Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada”, *Documentos de trabajo del CIDE*, núm. 229, México DF, 2009, CIDE, 18 pp. <http://www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTAP%20229.pdf> (consulta 29/04/14)

“La relevancia del diseño de las políticas públicas: la definición del problema”, *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos*, México DF, CIDE, 2013, pp. 120-137.

Messer, E., “Globalización y dieta: significados, cultura y consecuencias en la nutrición”, Bertran, Miriam y Pedro Arroyo, *Antropología y nutrición*, México DF, 2006, Fundación Mexicana para la Salud/ UAM-X, pp. 27-74.

<http://foodbenefits.files.wordpress.com/2010/08/2do-libro-antropologia-y-nutricion.pdf> (consulta 29/04/14)

Mintz, Sidney, *Sabor a comida, sabor a libertad. Incursiones en la comida, cultura y el pasado*, México, 2003, Reina Roja, 173 pp.

Moore, Mark H., “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”, Aguilar Villanueva, Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, 2003, Miguel Ángel Porrúa, pp. 189-218.



Nussbaum, Martha C., *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Madrid, 2012, 266 pp.

OCDE, *Análisis del extensionismo agrícola en México*, París, 2011, 72 pp.

Ortega, Álvaro (et. al.), “La producción de hortalizas de traspatio en el oriente de Guatemala”, Documento de trabajo, FAO, Guatemala, 2004, 27 pp.

Pedro Arroyo, (edits.), “Estudios sobre antropología y nutrición en México”, Bertran, Miriam y Pedro Arroyo, *Antropología y nutrición*, México DF, 2006, Fundación Mexicana para la Salud/ UAM-X, pp.13-26. <http://foodbenefits.files.wordpress.com/2010/08/2do-libro-antropologia-y-nutricion.pdf> (consulta 29/04/14)

PNUD, Desarrollo Humano, http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id_rubrique=5/ (consulta 29/04/14)

Saavedra, Fernando y Fernando Rello (coords.), *Integración y exclusión de los productores agrícolas. Un enfoque regional*, México, 2012, Flacso, 224 pp.

Sagarpa, “Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, Diario Oficial de la Federación, México, viernes 30 de diciembre de 2011, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228711&fecha=30/12/2011 (consulta 29/04/14)

Sagarpa, “Reglas de operación 2003”, México, Sagarpa, 2003, 96 pp.

Sagarpa, Lineamientos Grupo Operativo Estatal del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, Diario Oficial de la Federación, México, viernes 30 de diciembre de 2011, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228711&fecha=30/12/2011 (consulta 29/04/14)

Serna Hidalgo, Braulio, *Evaluación del proyecto estratégico para la seguridad alimentaria Guerrero sin hambre, Evaluación de impacto*, México, 2011, 54 pp.

UTN, “Manual de metodología PESA para agentes de desarrollo rural, Fascículo 1”, México, 2012, Ediciones Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa, 25 pp.

UTN, “Manual de metodología PESA para agentes de desarrollo rural, Fascículo 2”, México, 2012, Ediciones Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa, 58 pp.

UTN, FAO, “Manual de metodología PESA para agentes de desarrollo rural, Fascículo 3”, México, 2012, Ediciones Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa, 74 pp.

UTN, FAO, “Manual de metodología PESA para agentes de desarrollo rural, Fascículo 4”, México, 2012, Ediciones Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa, 40 pp.



- UTN, FAO, “Manual de metodología PESA para agentes de desarrollo rural, Fascículo 5”, México, 2012, Ediciones Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa, 68 pp.
- UTN, FAO, “Manual operativo de agencias de desarrollo rural PESA”, México, 2012, 72 pp.
- UTN, FAO, “Encuesta para elaborar la línea base de la visión regional del PESA”, México, 11 pp.
- UTN, FAO, “Encuesta patrón alimentario y origen de los alimentos”, México, 1 p.
- UTN, FAO, “Guía metodológica PESA, 2012. Cómo elaborar la estrategia intervención”, Versión 12.01, México, 15 pp.
- UTN, FAO, “Guía metodológica PESA, 2012. Cómo elaborar la planificación microrregional”, México, Versión 12.01, 16 pp.
- UTN, FAO, “Guía metodológica PESA, 2012. Cómo elaborar visión comunitaria”, México, Versión 12.01, 16 pp.
- UTN, FAO, “Guía metodológica PESA, 2012. Cómo elaborar la visión regional”, México, Versión 12.01, 16 pp.
- UTN, FAO, “Guía para la obtención e interpretación del patrón alimentario”, México, 2009, 44 pp.
- Vidal, Gregorio y José Déniz, Actores del desarrollo y políticas públicas, México, 2012, FCE, 215 pp.
- De Zutter, Pierre, *Diez claves de éxito para el desarrollo rural*, Lima, 2004, Horizonte, 221 pp.



Anexos

Anexo 1. Estudios de caso de proyectos Coussa-PESA en los estados de Chiapas, Guerrero e Hidalgo

1.1. Conservación y uso sustentable de suelo y agua en Chenton, La Independencia, Chiapas

Ubicación del área del proyecto

La comunidad de Chenton se localiza en el municipio de La Independencia en el Estado de Chiapas, en las coordenadas 91°59'22.05" Longitud Oeste y 16°12'25.16" Latitud Norte a una altura promedio de 1,541 msnm. Pertenece a la Región XV Meseta Comiteca-Tojolabal.

Definición del proyecto

Durante el proceso de planeación, la ADR realizó reuniones con la comunidad identificando con base en los comentarios la problemática de la región. A partir de estas reuniones se definieron las obras potenciales para su establecimiento, considerando la finalidad del componente en términos de disponibilidad de agua para la producción de alimentos.

Gestión del proyecto

Durante la planeación de las obras a establecer en la comunidad, el beneficiario comentó que la ADR realizó recorridos de campo y a partir de estos recorridos y reuniones de trabajo donde se dieron a conocer las necesidades de la comunidad, se definieron entre ambos los tipos de obras a proponer; posteriormente la ADR se encargó de recopilar e integrar la información de los beneficiarios para elaborar el expediente de la comunidad según lo marcan las reglas de operación. El diseño técnico de la obra se hizo tomando en cuenta el guion mínimo para proyectos Coussa y el documento de diagnóstico de la comunidad que justifica la propuesta técnica de la obra. El proyecto contenía las obras que se detallan en el Cuadro 1.

El proyecto se presentó a la Secretaría del Campo (Secam) y ante el GOP, quienes hicieron una revisión técnica del proyecto y definieron su autorización, aquí se consideró el techo financiero establecido previamente, de esta forma se autorizan los proyectos que son factibles hasta alcanzar el techo presupuestado.

Una vez priorizados y validados los proyectos por parte del GOP, la Secam, a nombre del GOP realizó la notificación al Comité Técnico del FOFAE, quien es el administrador de los recursos del programa; a continuación el FOFAE emitió una



notificación que se hizo llegar a los productores. Posteriormente se constituyó el Comité Pro-Proyecto con la finalidad de darle seguimiento a las obras a realizar.

Cuadro 1 Inversión y tipo de obras establecidas en la comunidad de Chenton

Concepto	Unidad	Cantidad	Aportación federal (\$)	Aportación beneficiarios	Costo total (\$)
Olla de agua	obra	2.00	976,348.38	48,817.42	1,025,165.80
Recubrimiento con geomembrana	m ²	3,260.44	767,005.35	0.00	767,005.35
Cercado con malla ciclónica para protección de olla de agua	ml	295.20	329,248.60	16,462.43	345,711.03
Adquisición de líneas de conducción	ml	295.20	192,832.73	0.00	192,832.73
Instalación de líneas de conducción	ml	3,295.70	675,810.63	33,790.53	709,601.16
Muro de contención	m ³	126.00	258,754.31	21,991.90	280,746.21
Terrazas individuales	m ³	4,444.45	200,000.00	12,937.72	212,937.72
Adquisición de planta y reforestación con especie nativa	plantas	6,666.00	106,656.00	11,732.16	118,388.16
Adquisición y plantación con frutales	plantas	6,852.00	493,344.00	54,267.84	547,611.84
Total			\$4,000,000	\$200,000.00	\$4,200,000.00

Fuente: Elaboración propia con información del expediente del proyecto.

Ejecución del proyecto

Una vez que la obra fue autorizada, se realizó la selección de la constructora, los beneficiarios indicaron que la constructora fue asignada, sin embargo no lograron identificar quien la asignó.

Durante el proceso de ejecución, la supervisión correspondió al PSP-Coussa quien debió de elaborar un reporte semanal a la Secam acerca de los avances del proyecto, avalado por el Comité Pro-Proyecto. Sin embargo, debido a la desvinculación que existió entre el PSP Coussa y la ADR, ésta última no pudo ejercer presión sobre el PSP, lo cual ocasionó que los reportes se entregaran hasta con un mes de diferencia en la supervisión (información observada con base en la revisión del expediente del proyecto).



Una vez que dio inicio la construcción de la obra, el plazo de ejecución definido para la constructora fue de 90 días, sin embargo, con base en la información obtenida, se encontró que éstos no cumplieron en tiempo con la terminación del proyecto, pero no se les aplicó ninguna sanción, los retrasos solo influyeron en el pago de las estimaciones y el finiquito de las obras. En el expediente se encontró que este proyecto se realizó en 89 días de acuerdo a los cobros de estimaciones presentados por la constructora. Sin embargo, el acta de terminación de obras de las terrazas individuales indica que se terminaron de construir hasta el 27 de mayo de 2013.

Operación del proyecto

De la verificación en campo realizada se puede afirmar que este proyecto cumple con el objetivo del componente, ya que cuenta con la obra principal que son las ollas de agua y cada una cuenta con una toma para conducir el agua hasta las áreas de cultivo. La práctica de reforestación con especies nativas permite conservar los ecosistemas de la región, la plantación de frutales funciona como una alternativa de producción para el mercado local, las terrazas individuales cobran importancia en éstas plantaciones ya que permiten mantener la humedad del suelo por más tiempo al propiciar una mayor acumulación e infiltración del agua cerca de las raíces de las plantas, de esta forma se logra un crecimiento del cultivo aun en épocas de estiaje o de escasez de agua.

En lo que respecta al funcionamiento de las ollas de agua, en la Fotografía 1 se observa que las condiciones físicas no presentan problemas para su operación, sin embargo, se identificaron detalles que requieren atención ya que si no se corrigen pueden ocasionar daños a la obra principal.

Fotografía 1. Ollas de agua establecidas en la comunidad de Chenton



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.



En función de lo observado se recomienda establecer protección a los taludes mediante el establecimiento de cobertura vegetal para proteger el suelo desnudo, de manera que la vegetación evite desprendimiento de partículas de suelo. Cabe mencionar que las ollas de agua son de captación pluvial ya que no cuentan con un cauce que genere escurrimiento, por lo tanto carecen de un vertedor; sin embargo cuenta con tubería de 6 pulgadas para la liberación del excedente de agua cuando las ollas están al 90% de su capacidad. Las ollas cuentan con las especificaciones descritas en el diseño, la geomembrana está bien colocada, al igual que las obras de toma, que están en la posición adecuada para permitir que se pueda utilizar la totalidad de agua almacenada en ellas, no presentan filtraciones.

La plantación de especies como cedro, caoba y frutales se realizó durante el inicio del periodo de lluvias para aprovechar la humedad del suelo, actualmente se encuentra en desarrollo y están siendo regadas con el agua proveniente de las ollas. Al mismo tiempo, se hicieron las terrazas individuales para la acumulación e infiltración de agua cerca de la zona de las raíces, lo cual permite mantener la humedad por más tiempo con el objetivo que sea aprovechada por las plantas.

Beneficios del proyecto

Una vez que se concluyeron las obras, la ADR retomó su participación para realizar cursos y/o talleres para el cuidado y mantenimiento de estas obras, así como para el aprovechamiento del agua captada se elaboró un reglamento interno de uso del agua. Entre los principales cultivos que riegan se encuentran el maíz, frijol, aguacate Hass, limón persa, mangostán, jitomate bajo sombra y especies forestales como cedro, caoba y pinos.

Actualmente la obra está al 40% de su capacidad, está proyectado que pueden regar 87 hectáreas entre ambas ollas. Se están realizando gestiones para que los beneficiarios sean apoyados con sistemas de riego para sus cultivos ya que actualmente el riego lo hacen mediante cubetas o garrafas, lo cual dificulta la disponibilidad de agua para las plantas, aunque se tienen 70 tomas en toda la superficie agrícola.

La ADR le está dando seguimiento al proyecto con la finalidad de mejorar las condiciones de los beneficiarios, de esta forma se están gestionando nuevos cultivos, hortalizas bajo malla sombra y sistemas de riego, cursos de capacitación en aspectos de control de plagas y enfermedades en las distintas plantaciones y cultivos agrícolas, entre otros.

El beneficiario comentó que anteriormente no conocían las hortalizas y fue la ADR quien los inició en los aspectos de producción de este tipo de cultivos, antes en las parcelas sólo cultivaban maíz y frijol con rendimientos entre 1.5 toneladas para



maíz y 1.0 toneladas de frijol por hectárea. El productor comentó que ahora con la llegada de las hortalizas obtienen en 1000 m², los mismos ingresos que obtenían antes en la producción de 4 hectáreas de maíz y frijol; además, cuando el precio está elevado, logran beneficiarse con mayores ingresos, ya que obtienen hasta 15 t/ha de jitomate a un precio aproximado de mayoreo de \$3.5 /kg, dando un ingreso de \$52,500 en la cosecha, este ingreso triplica a lo obtenido antes con maíz y frijol. Un punto importante que la ADR quiere combatir es el intermediarismo, ya que son estos quienes ponen el precio de las cajas de jitomate al no haber un mercado cercano y no poder transportar el producto a las ciudades como Comitán.

1.2. Soluciones para la sustentabilidad de suelo y agua en Cumbre Ventanas, Siltepec, Chiapas

Ubicación del área del proyecto

La localidad de Cumbre Ventanas pertenece al municipio de Siltepec, Chiapas, ubicado en la región XI Sierra Mariscal, en las coordenadas 92°17'53.85" de Longitud Oeste y 15°33'4.43" de Latitud Norte, a una altura media de 2440 msnm.

Definición del proyecto

Para definir el tipo de obra requerida la ADR realizó recorridos de campo y recopiló la información necesaria tanto de la comunidad como de los beneficiarios, se identificó la problemática así como las alternativas de solución, sin embargo, fue mediante la participación del gobierno del estado que se definió el tipo de obra a establecer tomando en consideración la documentación presentada en ventanilla por parte de la ADR.

Gestión del proyecto

La ADR realizó reuniones y talleres con la comunidad para conocer sus necesidades, una vez que se identificó que la necesidad era agua, entonces se elaboró el diagnóstico comunitario y se le propuso el proyecto al GOP. A partir de la viabilidad del proyecto, la Secam contrató a un PSP Coussa para el diseño de las ollas de agua, dejando a un lado la participación de la ADR en el proceso de construcción de la obra. El PSP Coussa integró el expediente de la comunidad y después solo les comunicaron que el proyecto había sido autorizado y que se construiría, a la comunidad no la dejaron elegir el proveedor (constructora) pues ésta fue asignada por la Secam. El proyecto contenía las obras que se detallan en el Cuadro 2.



Cuadro 2. Inversión y tipo de obras establecidas en la comunidad de Cumbre Ventanas

Concepto	Unidad	Cantidad	Aportación federal (\$)	Aportación beneficiarios	Costo total (\$)
Olla de agua	obra	2.00	918,964.74	45,948.24	964,912.98
Recubrimiento con geomembrana	m ²	2,670.88	805,537.41	0.00	805,537.41
Cercado con malla ciclónica para protección de olla de agua	ml	310.00	405,868.10	20,293.40	426,161.50
Adquisición de líneas de conducción	ml	3,500.00	292,310.26	0.00	292,310.26
Instalación de líneas de conducción	ml	3,500.00	452,412.40	22,620.62	475,033.02
Construcción de muros de contención	m ³	210.00	404,907.09	20,245.35	425,152.44
Adquisición y plantación de frutales perennes en sustitución de cultivos anuales	planta	8,541.00	615,000.00	73,800.00	688,800.00
Terrazas de base angosta	m ³	777.95	205,000.00	22,092.39	227,092.39
			\$4,099,999.99	\$205,000.00	\$4,305,000.00

Fuente: Elaboración propia con información del expediente del proyecto.

Una problemática que identificó la ADR en la comunidad fue el número de habitantes ya que solo existen 80 y el mínimo aceptable por el programa es de 100, pero se propuso ante el GOP y se aceptó con esta restricción.

Ejecución del proyecto

De acuerdo a la información del expediente, el contrato con la constructora se realizó el 5 de octubre de 2012 y el inicio de las obras fue el 18 de diciembre.

Con base en los reportes del PSP Coussa se encontró que la constructora estuvo en la localidad de Cumbre Ventanas revisando las condiciones de los sitios, sin embargo, por cuestiones relacionadas con la acreditación de la propiedad de los terrenos, los pobladores no permitieron la construcción de las ollas en los sitios previamente identificados. Ante esto, el PSP Coussa levantó actas circunstanciadas para cambiar a algunos integrantes del Comité Pro-Proyecto y posteriormente para establecer el cambio de sitios. Con los nuevos sitios definidos, la constructora realizó el levantamiento topográfico e hizo las adecuaciones pertinentes al proyecto; posteriormente regresó a la localidad a iniciar la construcción en la fecha antes mencionada.



Una de las ollas de agua se concluyó el 11 de enero de 2013 (la de 24 x 24 m), la otra olla tenía hasta esa fecha un avance físico de 60% (con base en información encontrada en el expediente), sin embargo, la olla terminada no se protegió con la cerca perimetral. Con base en la información reportada en el expediente, para el 23 de febrero del 2013 las ollas de agua estaban concluidas (la otra con dimensiones de 40 x 40 m), sin embargo aún no se tenía establecida la cerca de protección en ambas, ni las banquetas para asegurar la geomembrana.

Posteriormente hubo un abandono por parte de la constructora y no concluyó con las obras complementarias para la protección de las ollas, esto ocasionó que al inicio de las lluvias del año 2013 perdieran la vida dos niños menores de edad, lo cual propició una situación muy complicada tanto para los beneficiarios como para la ADR, PSP Coussa, constructora y gobierno del estado. Esto hizo que se retrasara aún más la terminación de la obra, quedando concluida hasta enero de 2014, aun cuando en el programa de obra (elaborado el 17 de diciembre de 2012 indicaba la terminación de todas las obras sería en marzo de 2013). Cabe mencionar que el pago del finiquito a la constructora se realizó el 19 de junio de 2013, cuando aún no estaban concluidas las obras complementarias.

Durante la ejecución del proyecto se contó con la intervención de tres PSP Coussa y tres constructoras, de acuerdo a lo expresado por el presidente del Comité Pro-Proyecto, la primera construyó la mayor parte de las ollas, la segunda elaboró las banquetas y parte de la línea de conducción y la última realizó la protección de las ollas y las terrazas, a esto se debe el retraso en la ejecución de la obra. Actualmente no se ha firmado el acta de entrega-recepción de la obra ya que una de las constructoras no ha pagado a los productores los jornales trabajados.

Operación del proyecto

En la verificación de campo realizada se observó que el proyecto cuenta con dos ollas de agua de captación pluvial con una capacidad de almacenamiento de 3,178.56 m³, ambas con obra para el desfogue del excedente de agua cuando sobrepasan el 90% de su capacidad. Las ollas se encuentran en buenas condiciones ya que físicamente están construidas de forma adecuada, aunque la olla más grande (40x40 m) no fue ubicada de manera correcta y presenta problemas en uno de los taludes expuestos hacia la carretera. Al momento de la verificación, las ollas no estaban en funcionamiento ya que fueron terminadas recientemente (enero de 2014), a pesar de que el proyecto fue autorizado en junio de 2012 (información obtenida del expediente). De las dos ollas, una tiene un volumen de almacenamiento de aproximadamente 5%.



Fotografía 2. Ollas de agua establecidas en la comunidad del Cumbre Ventanas



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

En el trabajo de campo realizado, se observó que se requiere la protección de los taludes ya que no tienen cobertura vegetal y podrían generar problemas de estabilidad en el bordo posteriormente. Las obras cuentan con banquetta, cercado perimetral, obra de desfogue y solo una con la obra de toma; sin embargo, la descarga de agua de la obra de desfogue no tiene una protección para evitar la erosión, de esta forma puede generar problemas el momento que entre en funcionamiento.

En lo que respecta a la obra de toma y línea de conducción, se observó que la línea de conducción no está fijada de forma adecuada en los atraques ya que solo tiene una mezcla de concreto sobre la tubería (en el expediente se indica que tendrán abrazaderas omega para sujeción de la tubería, pero no la tienen); cuando inicie el funcionamiento, la presión puede debilitar la estructura y generar problemas en la línea de conducción, además la tubería está doblada en algunas partes; la olla de agua grande no tiene instalada aún la línea de conducción.

En el expediente del proyecto se indicaba el proceso de construcción y los materiales a utilizar, se mencionaba que para la línea de conducción “se elaborarán 1,200 metros lineales, siendo 600 metros lineales de tubería de PVC y 600 metros lineales de Fo. Go. (Fierro galvanizado)”, aunque en el costo del proyecto se cobraron 3,500 metros lineales, existiendo una diferencia de 2,300 metros lineales.



Fotografía 3. Obra de toma sin válvula de paso y línea de conducción con mezcla de cemento para la sujeción de la tubería



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

En lo que respecta a la ubicación de las ollas, una está bien ubicada; sin embargo la más grande no tiene una buena ubicación ya que está colocada cerca de una carretera y presenta problemas en cuanto a estabilidad en uno de sus taludes.

Fotografía 4. Problema de la obra con la carretera (olla de agua de 40 x 40 m)



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

En cuanto al establecimiento del muro de gaviones, se logró apreciar que no está bien construido ya que no presentan un acomodo correcto de la piedra, tienen una inclinación hacia el talud de la obra, lo que pudiera beneficiar en la estabilidad, aunque no deberían de colocarse de esa forma; y además, no tienen el número adecuado de tensores por jaula, lo cual ocasiona que se generen deformaciones en la obra.



En el expediente se encontró la propuesta de elaboración de un muro de mampostería y presas de gaviones para la protección de las ollas y de la línea de conducción, respectivamente, pero no se encontró ningún muro de mampostería realizado durante la revisión de las prácticas, solo se encontró el muro de gaviones construido en una de las ollas, pero no existe una presa que apoye la protección de la línea de conducción.

En lo que respecta a la plantación de especies frutales, se observó que plantaron árboles de durazno variedad diamante, manzana variedad golden, algunos cítricos y especies forestales como pino tabla y ciprés, los cuales presentan un buen desarrollo debido a las técnicas de producción que les proporciona la ADR a través de los técnicos. Además han establecido algunas hortalizas como col, rábano, coli-nabo y coliflor, de las cuales obtienen beneficios al vender su producto en municipio de Siltepec cuando realizan la cosecha.

Beneficios del proyecto

Debido a la tardanza, la ADR nuevamente tuvo que dar cursos de capacitación a los productores en aspectos relacionados con el uso del agua y prácticas agrícolas, para que los productores logran establecer sus áreas de frutales y reforestación que en total suman 35 hectáreas; además, cursos sobre derechos y obligaciones y mantenimiento de las obras.

Ahora la ADR se enfocará hacia la parte de uso eficiente del agua, mediante los apoyos de sistemas de riego, también están buscando nuevos mercados que les permitan vender sus productos a mejores precios ya que con base en la información de presidente del Comité Pro-Proyecto, cuando puedan disponer del agua almacenada se logrará incrementar la producción y tendrán que vender su producto a precios muy bajos ya que serán varios los productores que cosechen, entonces prefieren empezar a buscar desde ahora nuevas alternativas de mercados.

Los resultados aún no se observan, apenas este año las ollas se llenarán de agua y estarán en operación, sin embargo, una vez operando esperan obtener dos ciclos de producción, ubicar nuevos mercados para la distribución de sus productos y aumentar del ingreso familiar con el incremento de la producción, mejores condiciones de crecimiento para los frutales debido a la disponibilidad de agua durante todo el año y agua para el consumo en el hogar en épocas de estiaje.

1.3 Conservación y uso sustentable de suelo y agua en Tlanipatlán, Quechultenango, Guerrero

Ubicación del área del proyecto

La comunidad de Tlanipatlán se localiza en el municipio de Quechultenango en las coordenadas 99°10'41.26" de Longitud Oeste y 17°20'13.56" de Latitud Norte, a



una altura promedio de 1,250 msnm, se encuentra ubicada al noroeste del municipio de Quechultenango. Esta comunidad se vio afectada por el paso del huracán Emanuel provocando procesos erosivos en las parcelas, derrumbe de caminos y pérdida de áreas reforestadas; además, es notoria la escasez de agua, pendientes fuertes y problemas de suelos desnudos.

Definición del proyecto

Una vez que se identificó el problema de la poca disponibilidad de agua, la comunidad se organizó en conjunto con el PSP Coussa para gestionar apoyos relacionados a la obtención y captación del recurso agua. El PSP jugó un papel importante porque integró toda la información recabada con base en la problemática de la comunidad, para que, consecutivamente se fueran definiendo las obras potenciales a establecer en la comunidad y posteriormente implementar la producción de alimentos que suplían las necesidades de cada beneficiario.

Gestión del proyecto

Los beneficiarios dan crédito a la ADR en la parte de la gestión del proyecto por su trabajo y experiencia en la región, el proyecto que corresponde a 2012 fue gestionado entre el PSP Coussa en conjunto con la ADR.

Los beneficiarios coincidieron en indicar que para concretar el proyecto la ADR trabajó directamente con ellos mediante reuniones y talleres participativos, además de garantizar la organización del comité Pro-Proyecto.

Asimismo, comentaron que la difusión la hacen los técnicos en las comunidades prioritarias y después se procede a la planeación participativa mediante asambleas y reuniones comunitarias donde el técnico llevó a cabo pláticas dirigidas a que la población reconozca, identifique y se concientice acerca de los problemas ambientales, productivos, sociales de su localidad y mediante el mismo mecanismo de información propusieran alternativas de solución, además de recabar indicadores que requiere la Sagarpa mediante una ficha general para conocer la viabilidad del proyecto en la comunidad.

El técnico les informó que de acuerdo a las necesidades de los beneficiarios, el proyecto tenía que establecer una obra principal, además de implementar obras de reforestación con pino y maguey como apoyo al proyecto integral, conservacionista y que posteriormente generara ingresos a través de la producción agropecuaria.



Cuadro 3. Inversión y tipo de obras establecidas en la comunidad de Tlanipatlán

Concepto	Unidad de medida	Cantidad	Aportación Federal (\$)	Aportación beneficiarios	Total (\$)
Caja de almacenamiento	Obra	1	208,939.00		208,939.00
Cerco de Tanque de regularización	MI	38	30,593.00		30,593.00
Línea de conducción	MI	1,236.12	437,999.00		437,999.00
Reforestación con maguey	Planta	3,383	116,347.00		116,347.00
Reforestación con maguey	Planta	993		34,128.00	34,128.00
Reforestación con maguey	Planta	4,375		50,986.00	50,986.00
Siembra de Pastizales	Kg	30		3,095.00	3,095.00
		Total	\$793,878.00	\$88,209.00	\$882,087.00

Fuente: Elaboración propia con información del expediente del proyecto.

Al momento de integrar la carpeta de la comunidad se incluyó un diseño técnico, un presupuesto y las especificaciones técnicas de las obras a solicitar ajustadas a los lineamientos que marca la Sagarpa, UTN-FAO y el gobierno del estado, quienes establecen una mesa técnica de trabajo y proceden a la revisión técnica del apoyo y definen si es viable o no, también son evaluados minuciosamente los indicadores económicos para saber si el presupuesto de los apoyos entra dentro del recurso económico asignado para el componente en el año de interés o se considera un reajuste. El proyecto contenía los conceptos de apoyo que se muestran en el Cuadro 3.

Ejecución del proyecto

Una vez autorizado el proyecto y que es notificado al Comité Pro-Proyecto se procedió a la selección de una constructora, en el caso particular de los apoyos en el estado de Guerrero no se realizó el tianguis de proveedores como lo marcan los lineamientos, el representante de la Sagarpa mencionó que no se realizó un tianguis de proveedores porque también se presta a actos de corrupción, pero él considera que la forma de trabajar debe ser totalmente a carta abierta para que el Comité Pro-Proyecto pueda elegir a un proveedor que sepa trabajar estas obras y que cumpla con lo convenido, además de que es un compromiso de los técnicos de la Sagarpa el de asesorar a los Comités Pro-Proyecto para que puedan hacer una buena elección.

El Comité Pro-Proyecto juega un papel muy importante desde el proceso de gestión hasta el mantenimiento de una obra terminada, ya que son los supervisores de los avances en la ejecución de las obras apoyadas en conjunto con el PSP Coussa, comentan además que la supervisión de la obra la va siguiendo de cerca la Sagarpa y el gobierno del estado.



La información recabada con el Comité Pro-Proyecto indica que los trabajos se terminaron en tiempo y forma en el lapso de un mes, cumpliendo la constructora con el programa de trabajo. Asimismo, todos los apoyos otorgados se concluyeron al 100%. Mencionan que la constructora empleo albañiles y mano de obra de la misma comunidad específicamente de 48 personas haciendo 6 días de faena cada una y de alguna forma ellos iban supervisando y reportando al PSP y a la Sagarpa.

Operación del proyecto

La construcción de las obras concluyó en 2013, momento en que la ADR retomó su papel con la comunidad, mediante la interacción con los productores para realizar el seguimiento, talleres y capacitaciones a los beneficiarios para lograr abastecer la cantidad de agua que demanda la comunidad, para sus actividades agrícolas.

Durante la verificación en campo de las obras se observó la caja de almacenamiento, la cerca perimetral y la línea de conducción; los apoyos referentes a reforestación con maguey y pino no fue posible observarlos porque se repartieron las plantas entre los beneficiarios quienes comentaron que no sobrevivieron por problemas tanto de manejo técnico, como por factores climáticos. Con respecto al funcionamiento, la caja de almacenamiento se encontró en buenas condiciones físicas.

Fotografía 5. Caja de almacenamiento de agua y cerca de protección



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

La estrategia de Coussa-PESA fue implementar como obra principal la caja de almacenamiento con el objetivo de abastecer de este líquido vital a toda la comunidad, para que continúen con la implementación de cultivos agrícolas de mayor rendimiento y demanda, para lograr impulsar el mercado local.



Fotografía 6. Tomas de agua de la caja de almacenamiento



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

La caja de almacenamiento está ubicada en una altura estratégica en la comunidad, por lo tanto el funcionamiento es muy eficiente ya que tiene un volumen de almacenamiento de 117,238 litros de agua, aunque se observan mejoras en la disponibilidad de agua, existe la incertidumbre de que llegará a escasear ya que es de otra comunidad que está a 20 km. En la construcción de la obra no se observó ningún detalle que pudiera poner en riesgo el funcionamiento de la misma. Con relación a la cerca de protección, fue muy importante su establecimiento para prevenir que se meta el ganado. La malla es de buena calidad y está tensada ya que sus postes son de tubos de metal, sujetos a una base de concreto.

Durante la revisión de las obras, se encontró en buen estado la línea de conducción a pesar de que son 1.8 kilómetros su recorrido con tubería de 4 pulgadas, el área donde pasa la tubería está limpia y los beneficiarios comentan que hacen recorridos continuos sobre la línea de conducción para ver si existe alguna fuga o algún incidente para posteriormente repararla.

Se observó que la obra está al 90% de su capacidad de almacenamiento, a pesar de estar en periodo de estiaje. Fue importante hacer la visita en época de secas porque de esta forma se garantiza que las obras están funcionando y que los beneficiarios pueden comprometerse a seguir con las actividades o proyectos del PESA.

Beneficios del proyecto

De acuerdo a la información recopilada en campo y los comentarios de los beneficiarios directos, consideran que la aplicación de los apoyos significó un cambio



de vida para ellos ya que anteriormente acarreaban agua de otro estanque a casi 2 km de distancia, piensan que están listos para que se les proporcione una nueva oportunidad de apoyos relacionados a la producción agrícola debido a la disponibilidad de agua que tienen durante todo el año por las obras establecidas y piensan que ya es tiempo de reforestar las laderas de su comunidad.

Es importante mencionar que la comunidad de Tlanipatlán es una de las más organizadas es por ello que han tenido éxito en los trabajos integrales que realizaron, además de que están aprovechando el agua en su producción de traspatio como hortalizas de rábano, lechuga, cilantro, chile, jitomate, además de la producción de carne con la engorda de cerdos y cabras. En esta comunidad están los principales productores de huevo en la zona, también comenta el beneficiario que ya empiezan a tener ingresos con estas actividades mencionadas, además, han logrado comercializar sus productos en otras comunidades y están conscientes de que todo eso no se hubiera logrado sin la disponibilidad del agua apoyada por el Coussa-PESA. Le dan mantenimiento a sus obras sin que se les esté exigiendo y aunque en 2012 la ADR ya no le va a dar asistencia técnica porque la comunidad no entró dentro de las comunidades apoyadas este año, los beneficiarios esperan que se les proporcionen nuevos proyectos.

Los beneficios directos que se obtuvieron después de la puesta en marcha de la caja de almacenamiento de agua son disponibilidad de agua en el hogar para consumo humano, antes se acarreaba, disponibilidad de agua para limpieza general, el agua la ocupan para llenar sus 35 cisternas que captan más de 280,000 litros de agua en total, 26 proyectos de hortalizas que producen 4.5 toneladas de diferentes productos agrícolas, 35 proyectos de aves que producen 4,600 kilos de huevo al año para la región, engorda de 64 cerdos al año, 4 proyectos de caprinos con una producción de 105 unidades al año, participación activa en el comercio local y generación de empleos temporales.

1.4. Conservación y uso sustentable de suelo y agua en Tepozonalco, Chilapa de Álvarez, Guerrero

Ubicación del área del proyecto

La localidad de Tepozonalco está situada en el municipio de Chilapa de Álvarez en el estado de Guerrero y cuenta con una población de 395 habitantes. Es una de las comunidades más pobres de la entidad y participa como comunidad piloto en el marco de la CNCH. La comunidad se caracteriza por tener un paisaje árido y suelos erosionados debido a altos contenidos de arena; a través del recorrido de campo se observó la escasez de agua, problemas de suelos desnudos, cárcavas sin ninguna obra de conservación que contrarresten el proceso erosivo; además, la producción agrícola no es representativa por las causas ya mencionadas pero se observaron cultivos de maíz y frijol.



Definición del proyecto

La asignación del proyecto la hizo directamente el gobierno del estado, el beneficiario comentó que no se hicieron recorridos de campo para la selección y ubicación de la obra.

Gestión del proyecto

El proceso de gestión considera un análisis de la comunidad para ver si es apta o no para recibir el apoyo, además considera el impacto que tendrá una obra principal de almacenamiento de agua, entre otros indicadores elementales de producción agrícola. Sin embargo, la presidenta del comité Pro-proyecto mencionó que no recuerda que se hicieran recorridos, ni estudios previos al establecimiento de la obra como lo establecen los lineamientos, tampoco le fueron solicitados los documentos para el nuevo apoyo debido a que ya tenían sus documentos integrados dentro del PESA y de igual forma no se les informó acerca de sus derechos y obligaciones. El proyecto incluía los conceptos de apoyo que se presentan en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Inversión y tipo de obras establecidas en la comunidad de Tepozonalco

Concepto	Unidad de medida	Cantidad	Aportación Federal (\$)	Aportación beneficiarios	Total (\$)
Camino de acceso	0.16	km	99,744.00	0.00	99,744.00
Bordo	1	obra	880,317.00	51,041.00	931,358.00
Cercado para bordo	155	ml	38,200.00	0.00	38,200.00
Tanque de almacenamiento	60	m3	125,877.00	0.00	125,877.00
Línea de conducción	100	ml	45,222	0.00	45,222.00
Bebedero pecuario	1	obra	98,236	0.00	98,236.00
Zanjas de infiltración tipo trinchera	200	m3	0.00	21,942.00	21,942.00
Presas filtrantes de piedra acomodada	146	m3	0.00	40,805.00	40,805.00
Reforestación a base de nopal y maguey	1,250	planta	0.00	29,278.00	29,278.00
		Total	\$1,287,596.00	\$143,066.00	\$1,430,662.00

Fuente: Elaboración propia con información del expediente del proyecto.

En el caso particular de esta comunidad no hubo atención por parte del GOP, ya que se aceptó el apoyo sin antes verificar los indicadores requeridos para evaluar y autorizar la viabilidad del proyecto en la comunidad.



Ejecución del proyecto

Una vez que se autorizó y se notificó al Comité Pro-Proyecto, se debió de proceder a la contratación de una constructora, los beneficiarios comentaron que fue el PSP Coussa quien tomó decisiones en todo lo referente a la construcción, solo les pidió que lo apoyaran con mano de obra y se hizo con la participación de 165 personas con tres días de faena cada una para cumplir con la aportación del 10% que les correspondía aportar y durante todo el proceso de construcción de las obras se generaron seis empleos temporales para gente de la comunidad.

En lo que corresponde a la reforestación solo se les entregó maguey y como no obtuvieron un predio en donde sembrarlos juntos, se repartieron de a siete magueyes por beneficiario. Los demás apoyos fueron concluidos en su totalidad sin mostrar ningún detalle en el momento de término y entrega de actividades.

Operación del proyecto

Durante la verificación en campo fue posible observar que tras el paso del huracán Emanuel, se pusieron de manifiesto algunos defectos en la construcción del bordo de tierra compactada y por lo tanto no está en funcionamiento. Las razones de ello son que no se hizo un estudio previo de mecánica de suelos, no se hicieron las obras de acuerdo a las necesidades de abastecimiento de agua para toda una comunidad, el PSP Coussa no tenía conocimiento sobre obras de conservación de suelo y agua, el beneficiario escogió el lugar para establecer la obra principal, y trabajaron 2 constructoras para terminar el proyecto.

Fotografía 7. Bordo de tierra compactada con problemas de construcción



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

El bordo tiene más de ocho meses que se terminó y el nivel del agua ha disminuido sustancialmente, tiene una filtración por un conducto natural dentro del



bordo que aflora aguas abajo, presenta erosión el bordo, el vertedor de demasías está a punto de ser derrumbado por la erosión excesiva de la zona de ubicación del mismo, está destruida la obra de toma por lo tanto se está acumulando sedimento y se observa azolvamiento en la obra. El tanque de almacenamiento está al 35% de su capacidad máxima, las condiciones físicas en la que se encuentra son las apropiadas, está bien construido; sin embargo presenta algunos detalles que requieren mantenimiento menor por parte de los beneficiarios.

Fotografía 8. Tanque de almacenamiento y condiciones de la línea de conducción



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

Con base en lo observado, se recomienda reparar la obra principal para que el agua llegue sin problema al tanque y también se recomienda hacer una revisión minuciosa en los detalles de la línea de conducción porque además puede ser uno de los problemas del porqué no está lleno el tanque de almacenamiento; los sitios por donde pasa la línea de conducción están perdiendo estabilidad debido a los procesos erosivos que se aceleran por la disminución de la cobertura vegetal, esto ocasiona que los atraques se desestabilicen y pueden generar un problema en la línea de conducción, se recomienda protección tanto a la línea de conducción como al suelo.

Los bebederos se encuentran en buen estado, están en funcionamiento, pero tienen poco uso debido al número reducido de cabezas de ganado y a que les ha costado a los animales acostumbrarse al bebedero. Por último, los comentarios acerca de este apoyo son que solo le hace falta un poco más de mantenimiento para asegurar el estado de la obra y cuando se reactiven los apoyos PESA los orienten a la producción ganadera, los pobladores esperan que los apoyen con animales.



Fotografía 9. Bebederos para ganado



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

La mayoría de las zanjas trincheras se encuentran azolvadas; sin embargo, algunas de ellas están en mal estado debido a las lluvias torrenciales que se generaron en la temporada pasada, cabe mencionar que por el tipo de suelos se debió de haber implementado otro tipo de práctica de conservación, ya que los suelos extraídos para la elaboración de las zanjas trinchera, propiciaron un incremento en la cantidad de azolves que se acumuló en la obra principal.

Fotografía 10. Zanjas trinchera socavadas



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

El funcionamiento de esta práctica casi es nulo y se debe de hacer una planeación para revertir los efectos secundarios que afectan directamente al bordo de



tierra compactada. Se recomienda establecer una plantación de especies forestales nativas de la región o de especies de rápido crecimiento para lograr mitigar el proceso erosivo en la ladera y disminuir el volumen de azolve que lleva a la obra principal.

Fotografía 11. Presas de piedra acomodada



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

Se establecieron cinco presas filtrantes de piedra acomodada de las cuales tres están destruidas completamente, los principales factores que suscitaron el desastre de estas mismas fueron los siguientes: no son el tipo de obra que se debe de ocupar en una cauce con pendientes pronunciadas, no presentaban el empotramiento apropiado y la mayoría quedaron socavadas por no considerar que los suelos son muy fáciles de erosionar y debido al escurrimiento superficial, el agua socavó el lecho del cauce y automáticamente se desplomaron las presas.

Beneficios del proyecto

Cuando se terminó la ejecución de las obras la ADR retomó el seguimiento y es cuando se dio cuenta de las deficiencias en la operación y funcionamiento del bordo, además de observar la erosión en la cortina, la erosión masiva por el paso de la línea de conducción y el azolvamiento de la obra. En respuesta a lo observado la ADR mandó oficios dirigidos a la Sagarpa, explicando los motivos por los cuales no está funcionando el bordo, sus defectos de construcción, además de reportar que tres de las cinco presas filtrantes de piedra acomodada están derrumbadas, sin embargo no han tenido respuesta de las autoridades correspondientes.

En reuniones de la ADR con la UTN-FAO se había acordado la reparación de las obras, pero no se autorizó formalmente. En la última visita realizada por personal de la Sagarpa les comentaron que ya no tenía solución la obra y que así se iba a quedar.



En lo que corresponde al seguimiento, los beneficiarios de Tepozonalco consideran que las supervisiones han sido deficientes y opinan que el gobierno debería poner más atención en las personas que manda a supervisar, porque no hacen bien su trabajo y es por eso que no están funcionando las obras.

En la visita de campo se percibió que los productores están decepcionados por el mal funcionamiento de las obras apoyadas, pero de acuerdo con el técnico de la ADR lo que es realmente preocupante es que fue elegida como comunidad piloto de la Cruzada y todos los apoyos de las dependencias se han concentrado temporalmente en la comunidad llegando al grado de construirles casas, apoyarlos con alimentación, piso firme, baños ecológicos, apoyos a la tercera edad; “lo que han provocado estas acciones del gobierno federal es regalarles todo y no están considerando que aparte de ser asistencialistas hay que enseñarles a producir alimentos, bienes y servicios, porque de otra manera no se podrá combatir el hambre, la calidad de vida y revertir las condiciones sociales y económicas en las que viven”.

Los beneficios directos no se han visto en la comunidad, consideran que es de gran importancia obtener el apoyo porque teniendo agua se puede incrementar la producción. Actualmente obtienen agua del bordo pero están conscientes de que va a escasear por lo tanto están gestionando apoyo para reparar las obras. Los beneficiarios culpan de los resultados a las deficiencias en el proceso de construcción, así como el asesoramiento y seguimiento técnico.

1.5. Control y aprovechamiento del agua en Agua Fría Chica, Jacala de Ledezma, Hidalgo

Ubicación del área del proyecto

La localidad de Agua Fría Chica está situada en el municipio de Jacala de Ledezma en el Estado de Hidalgo. Tiene 361 habitantes y está a 1,440 msnm, en las coordenadas 99°12'4.30" Longitud Oeste y 20°57'49.23" Latitud Norte.

Definición del proyecto

Se realizó mediante las actividades de identificación y promoción de la ADR tales como los recorridos de campo, los estudios realizados en la región y comunidad y las reuniones con los beneficiarios para informarlos de la importancia del proyecto. Con base en esta información se identificaron las principales problemáticas de la comunidad y se plantearon las alternativas de solución. La participación del GOP fue importante ya que formaron parte de los recorridos de campo, lo que permitió definir un sitio que potencializara el uso eficiente del agua así como las actividades complementarias a este.



Gestión del proyecto

A través del técnico Coussa de la ADR se definió que la comunidad requería la realización de una obra de captación y una obra principal de agua para favorecer la producción agrícola de las parcelas de la parte baja de sus predios, al mismo tiempo los beneficiarios plantearon resolver los problemas de inundación que año con año se suscitaban en sus predios más productivos, en la parte baja de la comunidad. Una vez identificado el proyecto, la comunidad debía cumplir con la cantidad de habitantes que marcan los lineamientos. Los requisitos para obtener el apoyo son sencillos, debían cumplir con diferentes puntos de evaluación como: nivel organizativo de la comunidad, potencial productivo y por último la integración del comité Pro-proyecto

El técnico de la ADR dio seguimiento al levantamiento de información de campo con los beneficiarios, a partir de la obtención de las fichas de campo se integró el diseño, propuestas técnicas de las obras a solicitar y se integró el expediente.

Una vez integrada la carpeta básica, se procedió a la evaluación de la misma con el GOP, quién evalúa minuciosamente los apoyos solicitados que ya van sustentados y definen si se autoriza o no, una vez autorizado se procedió a la notificación al comité técnico del FOFAE. En proyecto consideraba los conceptos de apoyo que se muestran en el Cuadro siguiente.

Cuadro 5. Inversión y tipo de obras establecidas en la comunidad de Agua Fría Chica

Concepto	Unidad	Cantidad	Costo de la obra (\$)	Aportación federal (\$)	Aportación beneficiarios	Costo total (\$)
Caja de captación	Obra	1.00	35,462.79	35,462.79	0.00	35,462.79
Adquisición de línea de conducción	MI	1,241.38	323,415.67	323,415.67	0.00	323,415.67
Instalación de línea de conducción	MI	1,241.38	414,758.28	203,822.18	210,936.10	414,758.28
Presas filtrantes de gaviones	m ³	249.00	313,537.94	158,875.15	154,662.79	313,537.94
Muros de contención	m ³	270.00	374,297.94	374,297.94	0.00	374,297.94
Canales de derivación de escurrimientos	m ³	933.84	2,448,609.03	2,417,477.63	31,131.40	2,448,609.03
Pozos de absorción	m ³	19.64	33,821.88	33,821.88	0.00	33,821.88
Construcción de guardaganado	obra	2.00	23,399.38	23,399.38	0.00	23,399.38
			Total	\$3,570,572.62	\$396,730.29	\$3,967,302.9

Fuente: Elaboración propia con información del expediente del proyecto.



Ejecución del proyecto

En este proceso el Comité Pro-Proyecto ya conformado y constituido por un acta de asamblea jugó un papel muy importante ya que se encargó de seleccionar al proveedor o constructora, proceso que se realizó mediante el tianguis de proveedores.

El PSP Coussa estuvo de cerca supervisando y dando seguimiento la construcción de las obras en todo el proyecto desde la puesta en marcha hasta el funcionamiento de la misma.

Los recursos económicos se retrasaron un poco y a veces no coincidieron con la fecha programada para el pago de los diferentes conceptos apoyados, sin embargo, las obras se concluyeron en su totalidad sin registrar problemas en la construcción.

Operación del proyecto

Durante la verificación en campo fue posible observar la olla de agua establecida a través de un proyecto Coussa-PESA en el 2011, esta obra se encuentra actualmente en buenas condiciones, y presenta un volumen de almacenamiento de proyecto de 117,782.57 m³; aunque el volumen máximo de almacenamiento ya construida es de aproximadamente 85,000 m³. Esta obra tuvo un costo de aproximadamente 7.5 mdp y tiene actualmente un volumen de captación de aproximadamente 68,000 m³.

Fotografía 11. Olla de Almacenamiento establecida en Agua Fría Chica



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

En lo que respecta a la caja de captación, está en buenas condiciones y se mantiene con agua que capta a partir de un escurrimiento superficial, tiene un volumen de almacenamiento de 6 m³ que envía a la olla de agua a través de la línea de conducción de Fo. Go. de dos pulgadas de diámetro.



Fotografía 12. Caja de captación de agua



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

La línea de conducción se encuentra en buenas condiciones y tiene una longitud de 1,241 metros hasta su incorporación a la olla de agua, presentan atraques a cada seis metros y la tubería está sujeta con abrazaderas omega. Se encontraron algunos problemas tanto en la construcción como en la ubicación de las presas de gaviones que pueden ocasionar que durante la presencia de lluvias torrenciales sufran daños que hagan perder su funcionalidad, esto debido a que no están empotradas de manera correcta y al momento de realizar el diseño del vertedor no se tomó en cuenta el ancho de la sección del cauce.

Fotografía 13. Condición actual de las presas de gaviones



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

A pesar de los detalles que presentan las obras, han cumplido su función ya que han logrado retener sedimentos dentro de su área de captación, lo que ha disminuido hasta cierto punto el arrastre de los sedimentos hacia las áreas agrícolas cuando se presentaban inundaciones. En lo que respecta al muro de contención para dirigir los escurrimientos y evitar inundaciones, se observó que está bien ubicado y su



funcionamiento es adecuado, ya que conduce toda el agua del cauce y no permite que el agua ingrese a las áreas de cultivo.

Fotografía 14. Muro de mampostería para conducir el flujo superficial



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

Otra de las obras complementarias son los canales de derivación, los cuales están si revestir y cuya función es enviar el agua fuera de la zona agrícola, en la Fotografía 16 se muestra una construcción al inicio del cauce para evitar la entrada de agua a una de las parcelas, esta construcción fue una donación por parte de la constructora ya que los canales de desviación fueron cotizados sin revestimiento.

Fotografía 15. Canal de desviación revestido y sin revestir



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

Estos canales conducen el agua hacia los pozos de absorción ubicados al final de cada canal, estos pozos están construidos mediante material parental y han sido diseñados con la finalidad de poder evacuar el agua proveniente de los canales de desviación, cuando existen lluvias torrenciales. En cuanto a las condiciones tanto de los canales de desviación como de los pozos de absorción, están en buen



funcionamiento, sin embargo se recomienda proporcionarle el mantenimiento principalmente al pozo de absorción por problemas de taponamiento por basura para evitar que el agua se almacene al final del canal de desviación y genere nuevamente el proceso de inundación en las áreas agrícolas.

Una vez concluida la construcción de las obras, la ADR le dio continuidad a los apoyos otorgados mediante asesorías técnicas, identificando nuevos proyectos productivos que complementarían al componente Coussa-PESA, con la finalidad de hacer que esas zonas que ya cuentan con disponibilidad de agua puedan obtener ingresos mediante la producción de alimentos.

Beneficios del proyecto

Este proyecto considera el aspecto integral manejado por el Coussa-PESA, ya que la caja de captación permite almacenar agua proveniente de los escurrimientos superficiales y dirigirlos mediante la línea de conducción a la olla de agua establecida en el 2011. La finalidad del proyecto es mantener regulado uno de los cauces que ocasionan daños a las áreas agrícolas de la comunidad, de esta forma se establecieron cinco presas de gaviones sobre el cauce, además de un muro de contención del mismo material en las áreas donde existen problemas de desbordamiento del cauce. Aguas abajo está construido un muro de mampostería con la finalidad de encauzar el flujo superficial y evitar que inunde las áreas agrícolas, posteriormente se establecieron dos pozos de absorción para dirigir los escurrimientos fuera del área agrícola. A la entrada de los caminos al área agrícola se tienen establecidos dos guardaganados los cuales evitan el paso de los animales hacia el área de los cultivos.

Las obras programadas, diseñadas e implementadas tienen un funcionamiento regular, se establecieron las primeras parcelas de riego por goteo y se obtuvieron buenos resultados debido a la eficiencia en el uso y distribución del agua. De acuerdo a lo expresado por los beneficiarios se incrementó la producción agrícola, se incorporaron cultivos de alto rendimiento y se generaron ingresos.

1.6. Sustentabilidad de los recursos naturales en Cahuazas, Chapulhuacán, Hidalgo

Ubicación del área del proyecto

La localidad de Cahuazas se ubica en el Municipio de Chapulhuacán en el estado de Hidalgo, se encuentra a una altura de 300 msnm, en las coordenadas 98°51'19.09" Longitud Oeste y 21° 8'22.57" Latitud Norte.



La problemática general de la comunidad de Cahuazas es debido a la escasez de agua, la región presenta fuertes problemas de producción agrícola, así como una elevada migración de los pobladores a Estados Unidos.

Definición del proyecto

La identificación del proyecto se hizo mediante el PSP Coussa en coordinación con la ADR aprovechando relación directa con los beneficiarios y los actores institucionales responsables de la operación del componente Coussa-PESA.

Los beneficiarios identificaron la necesidad de tener agua para incrementar su potencial agrícola. Una vez identificada la necesidad, la ADR en colaboración con el PSP Coussa elaboró el proyecto.

Gestión del proyecto

Una vez realizado el diagnóstico se integró la carpeta de solicitud de apoyo incluyendo el diseño realizado por el PSP, la información de cada beneficiario y la ficha del diagnóstico que da validez y/o sustento a la propuesta técnica. Una vez integrada la carpeta se procedió a la evaluación de la misma por el GOP y una vez autorizado se procedió a notificar al comité técnico del FOFAE. Los conceptos de apoyo se muestran en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Inversión y tipo de obras establecidas en la comunidad de Cahuazas

Concepto	Unidad	Cantidad	Costo de la obra (\$)	Aportación federal (\$)	Aportación beneficiarios	Costo total (\$)
Caja de captación	obra	1.00	382,602.69	339,960.33	42,642.36	382,602.69
Camino	km	0.10	204,195.60	179,616.50	24,579.10	204,195.60
Olla de Agua	m ³	1.00	1,787,871.92	1,550,280.97	237,590.95	1,787,871.92
Adquisición de línea de conducción	ml	1.00	1,588,882.25	1,588,882.25	0.00	1,588,882.25
Instalación de la línea de conducción	ml	1.00	2,333,135.48	2,014,980.64	318,154.84	2,333,135.48
Bebedores pecuarios	obra	10.00	420,784.48	373,593.70	47,190.78	420,784.48
Barreras vivas con especies perennes	planta	2,280.0	201,490.94	178,893.83	22,597.11	201,490.94
			\$6,918,963.3	\$6,226,208.22	\$692,755.14	\$6,918,963.36

Fuente: Elaboración propia con información del expediente del proyecto.



Ejecución del proyecto

A partir de la autorización del proyecto por parte del GOP, la instancia que le da seguimiento de cerca a la operación de las obras a establecer es el gobierno del estado. La Sagarpa por su parte organizó el llamado tianguis de proveedores en donde se hace una invitación abierta a diferentes constructoras. La comunidad o el Comité Pro-Proyecto en conjunto con la asesoría de la ADR definieron que constructora ejecutaría las obras, esto tomando en consideración diferentes indicadores que garantizaran la calidad de la construcción, además se analizó la solvencia económica de la empresa para iniciar la obra, la experiencia y que firmen la fianza de vicios ocultos por algún defecto de construcción.

Una vez concluida la construcción de la obras, se asesoró al Comité Pro-Proyecto para que revisaran a detalle el funcionamiento y condiciones de las obras entregadas por parte de la constructora, antes de firmar el acta de entrega-recepción y de ser lo contrario hacer valida la fianza de vicios ocultos.

Las obras se concluyeron en su totalidad sin registrar problemas en la construcción, se hizo en tiempo y forma. Los problemas que tiene la olla fueron provocados por el paso del huracán Emanuel y aún no han sido rehabilitadas porque el componente Coussa-PESA no considera recursos para la reparación y mantenimiento de las obras al tener daños derivados de fenómenos climatológicos.

Operación del proyecto

En términos generales el proyecto consta de una obra principal que es la olla de agua y la caja de captación de agua y cada una tiene la obra de toma para conducir el agua hasta las áreas de cultivo o uso común, establecidas en la parte baja cerca de la comunidad.

Fotografía 16. Caja de captación en funcionamiento



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.



Durante la verificación en campo fue posible observar que la caja de captación tiene muchas ventajas estratégicas en su construcción debido a que se estableció sobre un cauce, el cual conduce agua casi todo el año, por lo tanto el nivel de captación de agua es muy alto; además, la obra almacena 20,000 litros de agua y al momento de su revisión se encontraba totalmente llena, sus condiciones son buenas a pesar de que es notorio que no se le ha dado mantenimiento, en lo que respecta a su funcionamiento, lo hace sin ninguna restricción, cuenta con un des-arenador para filtrar el agua de partículas grandes que provengan aguas arriba del cauce.

Fotografía 17. Olla de agua en Cahuazas



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

La olla de agua presenta varios problemas que son físicamente visibles, los productores y el técnico responsable comentan que las causas se deben al paso del huracán Emanuel que azotó fuertemente a la región derrumbando brechas, árboles y construcciones, incluyendo graves afectaciones a la olla de agua debido a las fuertes lluvias que removieron la parte compactada de un extremo de la olla. Se observan daños en la construcción de la obra por lo tanto no se ha llenado totalmente, se llena aproximadamente al 70% de su capacidad máxima.

Además presenta algunas filtraciones en la geomembrana, lo cual no permite el almacenamiento completo, presenta problemas de derrumbes en la parte de aguas arriba de la obra, algunos lados del bordo de la olla tienen problemas de compactación y en algunos otros existe un hundimiento del suelo, por lo tanto es necesaria la rehabilitación de la obra para proseguir con su funcionamiento y utilización. En la olla de agua establecida en 2012 se aprecian daños en la compactación de la obra, hundimientos, daños en el vertedor de demasías, en la cerca perimetral y en el canal de desvío.



Fotografía 18. Situación actual de la olla de agua



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

En lo que respecta a la línea de conducción, se observó que ésta presenta una tubería en buenas condiciones de 6" de diámetro de Fo. Go. a la salida de la caja de captación y una tubería de 4" de PVC a la llegada a la olla de agua haciendo un recorrido de aproximadamente de 4.652 km. De la misma forma, se cuenta con una tubería de 4" que es la que se encarga de distribuir el agua hacia las áreas agrícolas.

Fotografía 19. Línea de conducción utilizando tubos de 6 pulgadas



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

Los bebederos son una acción importante que conjunta el Coussa-PESA para apoyar la producción ganadera de la zona, anteriormente el ganado bajaba hasta el río como a 5 km para tomar agua, con el establecimiento de los bebederos se ha logrado que el ganado se concentre dentro de los predios que han sido beneficiados.



Fotografía 20. Vista de bebederos apoyados para la comunidad



Fuente: Trabajo de campo, febrero de 2014.

La reforestación con árboles frutales de mamey, limón, naranja, aguacate, entre otros, es de gran importancia ya que cuando los frutales estén en producción se generarán algunos ingresos para los beneficiarios, además de obtener beneficios relacionados a la retención de suelo, recarga de mantos acuíferos y concientización de la importancia de la reforestación.

Una de las ventajas del establecimiento de la caja de captación en un cauce casi permanente, es que aunque la olla de agua tiene problemas de almacenamiento para alcanzar su máxima capacidad, el 70% que almacena es suficiente para regar la superficie agrícola en el valle, ya que debido al escurrimiento que capta la caja de captación, se mantiene en constante uso el agua almacenada en la olla, de esta manera siempre mantiene un nivel de agua de al menos 30%, con esta esta cantidad de agua almacenada es suficiente para regar toda la superficie agrícola propuesta para la olla, que son aproximadamente 30 ha con cultivos de maíz, frijol, jitomate y chile bajo sombra, papa, entre otros.

Beneficios del proyecto

Los beneficiarios comentaron que antes no había forma de establecer cultivos como tomate verde o chile debido a la poca disponibilidad de agua, actualmente con la olla de agua han logrado rendimientos de hasta 7 t/ha. Anteriormente producían 700 kg/ha de maíz y ahora más de 2 t/ha.

Con la disponibilidad de agua en todo el año han obtenido mayores ingresos debido al incremento en la producción y productividad de sus áreas agrícolas, producción de calidad en los meses de diciembre y enero cuando los productos alcanzan los mejores precios, se cambiaron cultivos tradicionales por otros más rentables, además de la incorporación de tecnologías como malla sombra y sistemas de riego.



Anexo 2. Estudio de caso sobre la alimentación de las familias y su relación con el traspaso en comunidades de los estados de Oaxaca y Chiapas

2.1. Introducción

Este estudio tuvo como objetivos:

- observar en qué consiste la alimentación de las familias beneficiarias
- determinar si la alimentación ha mejorado gracias al PESA
- buscar diferencias en los patrones alimentarios entre los beneficiarios y no beneficiarios
- explorar si los proyectos establecidos son adecuados para lograr la buena alimentación
- comprender que entienden por buena alimentación las personas en las localidades objetivo y atendidas
- explorar si existen factores externos (factores sobre los cuales no se tiene completo control, por ejemplo los alimentos que se venden en las tiendas locales y los mercados), que determinen la alimentación de las familias

Según el Informe de Políticas de la FAO (2006), la seguridad alimentaria existe cuando,

“...todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2006 :p.1)

Sin embargo, la seguridad alimentaria no es sinónimo de una seguridad nutricional. La seguridad nutricional se define de la siguiente forma:

“...cuando una persona lleva una dieta adecuada y la comida consumida es biológicamente utilizada de forma que tenga un nivel adecuado para el crecimiento, para resistir o recuperarse de la enfermedad, embarazo, lactación y trabajo físico” (Hanie Pangribowo, Gerber, Torero, 2013: p.4)

Para el propósito de esta investigación se definió la buena alimentación como el consumo variado y equilibrado de alimentos de los tres distintos grupos de alimentos. De acuerdo con las indicaciones del Manual de Nutrición (PESA-FAO, 2007 y 2011),



una dieta equilibrada contiene 40% de alimentos formadores, 40% de complementadores y 20% de protectores.

Tabla 1. Grupos alimenticios

Grupo	Productos
Complementadores (40%): aquellos que brindan energía y fuerza a nuestro cuerpo	Productos de maíz: tortilla, tamales, atole Productos de trigo: arroz, avena, pan
Protectores (20%): aquellos que brindan vitaminas y minerales y ayudan a prevenir las enfermedades	Verduras: chayote, calabaza, coliflor, jitomate, nopales, zanahoria, etc. Frutas: plátano, naranja, manzana, etc.
Formadores (40%): aquellos que forman y mantienen los tejidos y órganos del cuerpo	Derivados de animales: Leche, queso, yogurt Pollo, huevo, carnes, etc. Legumbres: frijol, garbanzo, habas

Fuente: Manual de Nutrición (PESA-FAO, 2007 y 2011).

Las preguntas que guiaron la investigación fueron las siguientes:

- ¿En qué consiste la dieta de las familias en las localidades?
- ¿Hay alguna diferencia entre la alimentación de las familias beneficiarias y las no beneficiarias? Si existe alguna diferencia, ¿en qué medida se le puede atribuir al PESA?
- ¿Qué proyectos han tenido mayor éxito en mejorar la alimentación de las familias?
- ¿Cuáles son las nociones de la buena alimentación entre la población objetivo?
- ¿Se sigue algún plan alimenticio conforme a esta noción?
- ¿Qué otros factores influyen en la alimentación de las familias?

2.2. Metodología

Para esta parte de la evaluación se eligió realizar estudios de caso sobre las costumbres alimenticias de los miembros las localidades en las que interviene el PESA. En el marco de la evaluación de programas los estudios de caso sirven para estudiar a profundidad una unidad de análisis. La unidad de análisis del presente documento es la alimentación de la población objetivo y beneficiaria. En estudios cuantitativos se elige un grupo de unidades de análisis al azar con una muestra suficientemente grande para que sea representativa. Por el contrario, en estudios de caso se enfoca en un pequeño



grupo de unidades seleccionadas estratégicamente (para este estudio se eligieron localidades pensando en variables culturales y climáticas que permitieran obtener diferencias significativas en los patrones alimentarios) para obtener resultados que aporten muchos detalles. En el estudio de caso se gana en riqueza, profundidad y detalle lo que se pierde en generalización (Balbach, 1999).

Los estudios de caso se utilizan para obtener conocimientos puntuales en un momento específico, así como profundizar en las preguntas de investigación. Por el contrario, la particularidad de los casos no permite obtener generalizaciones, ya que el enfoque se ubica en el proceso y resultado del programa en localidades específicas, los resultados obtenidos no se pueden atribuir a todas las localidades. No obstante, al elegir más de una localidad y más de un estado, la comparación permite obtener diferencias y similitudes que ayudan a comprender con más exactitud las preguntas de investigación.

Para obtener la información se utilizaron metodologías cualitativas, entre las que se encuentra observación participante, registro fotográfico, entrevistas semi-estructuradas y un diario de campo. La observación participante permite integrarse a la vida diaria de las personas, para tener una mejor noción de cómo se alimentan las familias día con día, cómo interactúan con los alimentos y proyectos PESA; ayuda a desarrollar preguntas nuevas para fortalecer la investigación. Pero aún más importante, ayuda a desarrollar una relación de confianza con los participantes para observar de cerca su relación con los alimentos. El registro fotográfico y el diario de campo, permitieron registrar los acontecimientos de cada día para incorporarlos al análisis de este estudio.

Las entrevistas semi-estructuradas se integraron con 21 preguntas, tuvieron una variación en la duración desde quince minutos hasta una hora, dependiendo del carácter y la disponibilidad de los entrevistados. La parte central de este instrumento estuvo dirigido a obtener información sobre la frecuencia con que comen distintos alimentos haciendo un ejercicio de memoria en torno a lo que habían comido el día anterior. Estas preguntas en particular se usaron para hacer una comparación a lo observado durante la estancia en las viviendas y con ello tener una idea más clara de los patrones de alimentación. Otro grupo de preguntas estuvo dirigido a conocer los alimentos que producen con el fin de conocer si las cantidades son suficientes para el autoconsumo. Un grupo adicional de preguntas se plantearon abiertas para propiciar el diálogo con los entrevistados.

Las entrevistas se realizaron con 42 participantes (26 mujeres y 16 hombres), de los cuales 23 son beneficiarios del PESA y 19 no beneficiarios. Los 23 beneficiarios fueron elegidos con base en su participación en el PESA y por contar con al menos un proyecto funcionando al momento de la entrevista. Los 19 no beneficiarios fueron elegidos al azar entre la población de las dos comunidades visitadas, quedando



aquellos que accedieron a dar la entrevista. La edad de los participantes entrevistados varió de 18 a 72 años.

El trabajo de campo se realizó de dos momentos, el primero fue en el mes de diciembre de 2013 en el estado de Chiapas en las comunidades de Tzabalhó y Kulaktik.

Con una estancia de alrededor de cinco días en cada comunidad. En la comunidad de Tzabalhó se pasó cada día con una beneficiaria distinta lo que permitió observar la alimentación de varias familias durante un día. En Kulaktik por otra parte se pasaron los días con una sola familia, aunque se visitaron otras para realizar las entrevistas. En Tzabalhó y Kulaktik, todas las entrevistas a los beneficiarios PESA, con la excepción de una, fueron conducidas en las cocinas o dentro de la vivienda mientras que las entrevistas a los no beneficiarios, con la excepción de una, fueron conducidas afuera de sus casas.

Una vez concluido este primer momento se procedió a sistematizar la información. Para ello se agruparon segmentos de la información en temas generales de respuestas frecuentes y temas comunes, basados en las entrevistas y el diario de campo en el que se anotaron las observaciones y acontecimientos interesantes de cada día. Las entrevistas se grabaron digitalmente y se tomaron notas para asegurar una interpretación correcta de las entrevistas. Las entrevistas se transcribieron en archivos digitales que facilitaron su lectura. Para analizar la información, se codificaron las entrevistas y segmentos del diario de campo, asignándoles etiquetas para identificar categorías recurrentes y agrupar la información.

El siguiente paso fue recopilar la información en cuadros en los que se vació tanto la información obtenida de las entrevistas como la anotada en el diario de campo. Los cuadros ordenaban la información bajo temas comunes que permitieron la comparación entre individuos, comunidades y estados. Se identificaron temas comunes y se ordenaron en relación a las diferencias y similitudes entre beneficiarios y no beneficiarios, al igual que diferencias entre miembros de las distintas comunidades, creando así temas eje.

Después de la sistematización se redactó un borrador que sirvió para entablar un debate y análisis con el equipo evaluador que condujo a rediseñar los instrumentos de campo, así como el segundo momento del trabajo de campo. En este segundo momento se visitaron las comunidades de El Pericón y Ojo de Agua en el estado de Oaxaca. En Ojo de Agua se convivió con dos familias beneficiarias, por lo que se pudieron observar patrones de alimentación un poco más variados. Estas observaciones se sistematizaron estructurando los alimentos que se comieron cada día para tener una mejor noción de los tipos de alimentos a los que las familias tienen acceso, están disponibles y comen con regularidad.



Debido a que las personas de la comunidad trabajan hasta el anochecer, la mayoría de las entrevistas en El Pericón fueron conducidas en el campo. Por su parte, la mayoría de las entrevistas conducidas en Ojo de Agua se realizaron afuera de las casas de los participantes. Las casas en esta localidad son abiertas con los diferentes cuartos separados y la mayoría de los participantes se encontraban afuera de sus casas al momento de hacer las entrevistas.

La mayor parte de las entrevistas, particularmente las de los beneficiarios PESA fueron conducidas en presencia de otros familiares. La necesidad de un traductor hizo necesario en la mayoría de las entrevistas, la presencia de cuando menos una persona adicional al entrevistado, esto pudo introducir un sesgo pues no se registraron las opiniones expresadas directamente por el del individuo, sin embargo este formato tuvo la capacidad de agregar la opinión de otros miembros de la localidad.

Al investigar aspectos sobre la alimentación, es necesario considerar aspectos ambientales tanto externos como internos (Messer, 2006). En el caso de las familias de las 4 localidades en Chiapas y Oaxaca, los aspectos ambientales externos se pueden considerar los alimentos que se venden en las tiendas locales, los mercados y todos aquellos que son producidos dentro de la localidad y a los cuales las familias tienen acceso; al igual que la mercadotecnia de diferentes alimentos a los que las familias están expuestas. En cuanto a los factores ambientales internos, se refiere a lo que las familias prefieren y escogen comer, basado en “hábitos y preferencias” (Messer, 2006: p. 40). Para el propósito de este estudio, se hizo el esfuerzo de integrar este marco teórico.

2.3. Características de las localidades estudiadas

a) Estado de Chiapas

Las dos localidades de Chiapas se encuentran en zonas cafetaleras de alta y muy alta marginación y cuentan con mucha vegetación. Hay una distancia de aproximadamente dos horas entre las localidades y aunque se encuentran relativamente cerca, se analizaron para determinar y contextualizar de forma más efectiva las diferencias entre los beneficiarios y no beneficiarios.

i. Tzabalhó

Tzabalhó pertenece al municipio de Chenalhó, se encuentra a 10 minutos de distancia en coche del centro de Chenalhó. Dada la cercanía pasan camionetas que transportan a la gente con mucha frecuencia. Esta movilidad permite tener una mayor disponibilidad a los productos que se venden en Chenalhó, por ejemplo alimentos más variados, recargas telefónicas y acceso a otros servicios de comunicación. Por otra parte, también significa que hay mayor comunicación y posibilidad de movilización a la



ciudad de San Cristóbal de las Casas para obtener recursos financieros y educativos, entre otros.

Tzabalhó cuenta con mucha vegetación gracias a que llueve la mayor parte del año y aunque las visitas se realizaron en diciembre, al medio día hacía bastante calor, aunque las noches eran muy frías. Es una comunidad tranquila y segura, aún con la ausencia de iluminación en las calles, las señoras caminan por las noches (una gran proporción de las beneficiarias que participaron en el estudio viven frente a la carretera).

La mayoría de la gente en esta comunidad se dedica a la producción de café de donde obtienen la mayor parte de su ingreso, aunque incipiente les permite alguna estabilidad económica. Es común que los jóvenes migren a otras partes de México o a los Estados Unidos. Varias de las beneficiarias PESA expresaron que tienen familiares trabajando fuera de la localidad, inclusive una de ellas mencionó haber trabajado limpiando una casa en San Cristóbal de las Casas, por lo que también había aprendido a hablar en español. La mayoría de las personas de esta localidad que hablaban el español con fluidez habían trabajado un tiempo fuera de Tzabalhó.

La mayoría de las casas están hechas de madera y todos los entrevistados duermen en camas también hechas de madera y sobre un colchón. Todas las casas cuentan con televisión de paga y algunos tienen automóvil. Durante el día, generalmente los hombres se dedican a la cosecha mientras que las señoras pasan la mayor parte del tiempo haciendo el quehacer de sus casas y bordando. Los habitantes de esta comunidad parecen tener una buena higiene ya que la mayoría tiene letrinas y lavarse las manos es una práctica habitual. Por otra parte, se hierve el agua antes de consumirse, lo que también es un indicador de buena higiene. La mayoría de las personas entrevistadas son hablantes monolingües de Tzotzil y la mayoría de las mujeres conserva su vestimenta y cultura tradicional.

Todas las beneficiarias entrevistadas en esta localidad tienen como proyecto PESA una granja comunal de gallinas de doble propósito, postura y de engorda. Las 15 mujeres se turnan para cuidar la granja dos veces al mes y como beneficio pueden elegir entre un cono de huevo, una gallina o 60 pesos por día de trabajo. Durante la estancia en la localidad el personal de la Sagarpa visitó la localidad para evaluar la granja. Las mujeres se reunieron dos horas antes de la cita a preparar un almuerzo para los visitantes. Una vez que terminaron, las señoras intentaban decir el nombre completo del PESA, pero todas batallaban, les causaba mucha risa. Lo estaban leyendo de un anuncio laminado que explicaba el proyecto en español.

Por su interacción, fue evidente que todas las señoras en el programa PESA son muy unidas. Desde el principio todas se mostraron dispuestas a ayudar a realizar la investigación y ofrecieron sus casas. Fue muy fácil realizar las entrevistas en la



localidad tanto con las beneficiarias como con las no beneficiarias ya que la mayoría de los miembros de la localidad parecen tener una buena relación. Además, dentro del grupo de beneficiarias, una señora en particular tomo el rol de líder, cuenta con una gran habilidad para movilizar a las demás. La señora explicó que ella se ha beneficiado bastante gracias al PESA porque ha aprendido a trabajar en un nuevo oficio y esto le reeditúa. Expresó que la granja ha tenido éxito porque muchas señoras cuidan a las gallinas *como si fueran sus hijos*, han mostrado una gran dedicación y compromiso hacia el proyecto, aunque también hay aquellas que sólo quieren *que pase el día*. En la localidad también hay proyectos de árboles frutales, producción de miel y huertos de hortalizas (sólo se entrevistó a las beneficiarias de la granja).

Desde el punto de vista de los beneficiarios, los proyectos que contribuyen más a la buena alimentación son la granja y los huertos de hortalizas porque son proyectos en los que se produce continuamente. Sin embargo, los de miel o árboles frutales sólo producen durante ciertos meses y tienen la limitante de la falta de un mercado local para vender la producción.

ii. Kulaktik

Esta comunidad pertenece al municipio de Tenejapa y al igual que Tzabalhó está en la zona cafetalera, se encuentra en una región templada y húmeda con bastante flora. A diferencia de Tzabalhó las viviendas de los entrevistados no están cerca de la carretera y se tuvo que caminar mucho para llegar a ellas. No obstante, las distancias entre las casas de los beneficiarios son relativamente cortas. Como en el resto de la región la mayoría de los habitantes de la comunidad se dedican a la producción de café y muchos mencionaron tener algún familiar trabajando fuera. La falta de ingresos es más notoria en esta comunidad, algunos entrevistados hablaron de la falta de ingreso y mostraron frustración con su situación económica. En esta localidad la mayoría de las casas están hechas de madera, no tienen piso firme, no todas las casas tenían letrinas, aunque lavarse las manos también pareció ser un hábito común. La mayoría de las personas entrevistadas son hablantes monolingües de Tzeltal, sin embargo son pocos los que conservan la vestimenta tradicional.

En esta localidad los beneficiarios también parecían ser un grupo muy unido, sin embargo se dificultó encontrar a no beneficiarios dispuestos a realizar las entrevistas. Esto se debe a que hay mucha desconfianza hacia los representantes de los programas de gobierno, al parecer estafar a los participantes es algo común. Esta parece ser la causa por la que muchos miembros de la comunidad no participaron de inicio en el PESA. Con el paso del tiempo cuando observaron que los beneficiarios recibieron proyectos buscaron incorporarse, en la mayoría de los casos sin éxito.

Los beneficiarios de esta localidad recibieron gallineros y huertos de hortalizas en los cuales principalmente se produce brócoli, coliflor y repollo. El líder del grupo



expresó que es importante que las Agencias (ADR) tengan más paciencia con la gente. Más que enseñar en un salón es importante enseñarle a la gente en el área de trabajo, porque si le enseñan bien a por lo menos un beneficiario, todos aprenden. Comentó que inicialmente las hortalizas no crecían porque usaban semillas y sembraban en hileras.

Después de algunos intentos fallidos recibió ayuda de un joven con experiencia en hortalizas. Hicieron dos cambios importantes a lo señalado por los facilitadores de la agencia, en lugar de usar semilla, compraron matas y sembraron en hoyos en lugar de camas. Estos cambios los replicaron otros beneficiarios de huerto en la localidad, lo que mejoró el ánimo del grupo tras varios intentos sin buenos resultados.

b) Estado de Oaxaca

Las dos localidades de Oaxaca se encuentran en la región Mixteca, que se caracteriza por ser una zona áridas con muy poca vegetación, durante el día suele hacer calor y por las noches y en las mañanas bastante frío. Ambas localidades son bastante secas mientras que el suelo tiende a ser de naranja a rojo. Ambas se encuentran a una distancia de una hora y media a dos horas del municipio de Asunción Nochixtlán. Aunque se encuentran relativamente cerca, resultaron ser comunidades bastante distintas. Algo interesante es que en las dos localidades las mujeres tienen mayor presencia en el trabajo fuera del hogar, particularmente en El Pericón donde las mujeres trabajaban en el campo a la par de los hombres, hasta el anochecer.

iii. El Pericón

El Pericón pertenece al municipio de Santa María de Apazco, es una localidad bastante árida, el terreno es colorado y pedregoso donde crecen algunos nopales entre magueyes, palmas y algún encino, evidencia la pobre calidad del suelo. Las lluvias son muy escasas por lo que la disponibilidad de agua lo es también. Las viviendas cerca del centro de la localidad tienen agua entubada, pero la red no llega a las viviendas más retiradas. La mayoría de las casas en esta región están hechas con adobe y ladrillo, aunque se encuentran algunas de palma o láminas. A pesar de que en vehículo se puede llegar rápido al centro de la localidad, debido a la dispersión, las personas que viven hacia el exterior tardan más de una hora para llegar al centro de la localidad caminando.

En esta localidad, la mayoría de la gente es hablante monolingüe de mixteco, aunque todos los entrevistados hablaban un poco de español. Gran parte de las personas no conserva la vestimenta tradicional, aunque comúnmente se usan los sombreros hechos de palma tradicionales de la región. Mucha gente en esta localidad se dedica a tejer palma con la cual se hacen tortilleros, petates y sombreros, entre otras cosas. Muchas de las familias no tienen letrina y parece haber poca higiene,



lavarse las manos no es algo muy común, lo que también se puede deber a la escasez de agua. Hervir el agua no es una práctica que se haga con regularidad.

Estos y otros elementos permitieron observar que se trata de una comunidad sumamente marginada tanto en recursos económicos como naturales. A diferencia de las otras localidades, hay una producción muy reducida de alimentos. No hay fuentes de ingreso dentro de la comunidad, por lo que las personas buscan trabajo fuera de la localidad. La mayoría de las familias duermen en petates sobre el piso, no tienen televisión y no hay transporte accesible. Los proyectos otorgados por el PESA en esta comunidad fueron tanques de ferrocemento con un sistema de captación de agua pluvial y árboles frutales (duraznos y manzanos).

Durante el trabajo de campo se pudo observar que en esta localidad hay muy poca confianza entre los habitantes. Fue muy difícil obtener las entrevistas, aunque fue en la única localidad donde se pudo realizar una reunión con la participación de beneficiarios y no beneficiarios. Fue frecuente escuchar opiniones adversas sobre otros miembros de la localidad y la noción de que caminar por la localidad puede ser peligroso. Se me aconsejó no salir sola porque me podría encontrar con algún borracho y porque la mayoría de las familias tienen perros que pueden ser peligrosos.

El responsable de la ADR explicó que esta localidad es una de las más marginadas y también de las más conflictivas. Los conflictos derivan de la división que los partidos políticos, PRI y PDR, han fomentado. La gente se ha dividido en torno a estos partidos lo que ha dificultado la implementación del PESA pues se ha asociado los proyectos con personas que pertenecen a un partido. En el contexto de una localidad dividida la realización de acciones colectivas es prácticamente imposible.

El esfuerzo de la agencia por encontrar a un líder natural para ser la ventana del PESA en la comunidad ha sido poco fructífero. En el pasado los líderes de proyecto han tenido que dejar sus tareas en el PESA después de ser nombrados con algún puesto de organización local.

iv. Ojo de Agua

Esta comunidad pertenece al municipio de Santo Domingo Nuxaá, cuenta con una mayor precipitación pluvial lo que se refleja en una vegetación más abundante. La localidad tiene la apariencia de un bosque debido a la gran cantidad de pinos de ocote; la explotación de este recurso permite a muchas familias de la localidad tener un ingreso. La mayoría de las familias se dedican a vender madera/leña y carbón que procesan dentro de la localidad. Muchas familias también tienen un carro o camioneta pues este se asocia a las actividades productivas maderables. Los habitantes de esta localidad en general tienen mayor estabilidad económica que en El Pericón.



La mayoría de las casas son de madera, cuentan con televisión, algunos tienen sistema de televisión de paga y duermen en camas de madera o metal con colchón. Muchas viviendas tienen letrinas, cuentan con una mejor higiene ya que hierven el agua y se lavaban las manos con más frecuencia, algo que también es posible por la mayor disponibilidad de agua. En general los habitantes hablan muy bien el español, aunque también hablan mixteco, incluyendo a las personas de edad avanzada. En esta localidad la mayoría de las personas no usa la vestimenta tradicional, aunque se continúa usando el rebozo entre las mujeres.

Las familias beneficiarias de esta localidad recibieron por parte del PESA árboles frutales (duraznos) y huertos en los que producen brócoli, coliflor, repollo, lechuga, rábano y cilantro. Debido a la poca disponibilidad de agua sólo se produce una vez al año y no cada 3 meses como es el caso de Kulaktik, Chiapas. Adicionalmente, dos beneficiarios indicaron tener la milpa intercalada con árboles frutales (MIAF)³⁰, también como proyecto del PESA. Mayor producción va acompañada de más carga de trabajo, en ese sentido los entrevistados expresaron su preferencia por la forma tradicional de sembrar. Es decir, en un cálculo costo-beneficio los costos asociados al trabajo extra resultan mayores que los beneficios de la cosecha. Durante las entrevistas a beneficiarios se mencionó poco el proyecto de milpa intercalada, quizá porque apenas habían iniciado.

Esta localidad pareció ser, entre las estudiadas, la que tiene mayor cohesión y confianza. A diferencia de El Pericón, toda la gente estuvo abierta a ser entrevistados e inclusive algunos beneficiarios ofrecieron personalmente su apoyo para participar en la investigación. Esta localidad tiene dos líderes y según una beneficiaria apoyan a los demás en el trabajo. La mayoría de los beneficiarios son familiares, esta parece ser una causa de que los procesos de cooperación sean mejores. En términos generales se observa que todos tienen buena disponibilidad de ayudar a los demás. Esto se expresa en cuestiones tan simples como acompañar a un vecino que camina a su casa.

Todas las familias que parecen tener mejor posición económica también tienen un ingreso por la venta de algún producto. Por ejemplo, venden pan, ropa en el mercado o han perfeccionado sus técnicas de producción de café para vender a mejor precio.

³⁰ El sistema MIAF es un sistema agroforestal de cultivo intercalado, constituido por tres especies, el árbol frutal (epicultivo), el maíz (mesocultivo) y frijol u otra especie comestible, de preferencia leguminosa (sotocultivo) en intensa interacción agronómica y que tiene como propósitos, la producción de maíz y frijol como elementos estratégicos para la seguridad alimentaria de las familias rurales, incrementar de manera significativa el ingreso neto familiar, incrementar el contenido de materia orgánica, controlar la erosión hídrica del suelo y con ello lograr un uso más eficiente del agua de lluvia (Sagarpa).



2.4. Disponibilidad y acceso a los alimentos

La disponibilidad y acceso a los alimentos entre las comunidades de Tzabalhó y Kulaktik es diferente. Las familias de Tzabalhó compran las frutas, verduras y otros alimentos frescos en el mercado de Chenalhó los viernes y sábados. Las tiendas locales principalmente venden alimentos procesados como refrescos, las botanas como papas fritas, galletas y pasta. Algunas tiendas locales también venden frijol y arroz, sin embargo la oferta de alimentos frescos es escasa a excepción de la poca producción local que sirve para venta o intercambio.

La mayoría de las beneficiarias de esta localidad son evangelistas. Como parte de los festejos previos a navidad recibieron a miembros extranjeros de la iglesia. Los visitantes de Texas traían como regalo una bolsa llena de dulces que incluía una manzana para cada niño. Llama la atención que todos los niños prefirieron comerse la manzana antes que los dulces. Esto sirve para ejemplificar cómo al acceso y la disponibilidad de diferentes alimentos influye en su consumo. Las manzanas no se dan en la localidad y se tienen que comprar por lo que muchos niños prefirieron comerlas antes que los dulces que se consumen con regularidad.

En Kulaktik, los días de mercado no son los únicos en los que hay oferta de frutas y verduras, es común ver a camionetas que pasan vendiendo estos y otros productos como carne, aumentando con ello la disponibilidad de alimentos. La mitad de los entrevistados de esta comunidad mencionó que era fácil conseguir todos los alimentos que necesitaban, el resto dijo que sólo los alimentos que se producen en la comunidad. Un beneficiario de 43 años comentó

“...es fácil conseguir huevo, carne, frutas... pasan carros o vamos a la plaza para comprar, así que realmente todo se consigue rápido...”

En Kulaktik ningún alimento se consideró difícil de conseguir por la mayoría de los entrevistados. En Tzabalhó, aunque la mayoría de los entrevistados (8 de 12) también expresó que todos los alimentos de la región eran fáciles de conseguir, 7 de 12 indicó que los alimentos que no se producen en la localidad son difíciles de conseguir, particularmente la cebolla, el tomate y la papa. Una beneficiaria de 30 años explicó:

“consigo galletas, pan, refresco, sopa, con facilidad... pero sólo en Chenalhó consigo tomate, cebolla y papas...tengo que ir hasta allá para comprar.”

Los entrevistados de la comunidad de Tzabalhó mencionaron no poder comprar ciertos alimentos, pero tienen una mejor idea de cuánto gastan cada semana en alimentos. En Tzabalhó solo 3 participantes no pudieron determinar este egreso, mientras que en Kulaktik 6 participantes no fueron capaces de contestar las preguntas sobre el tema. Esto se puede deber a que en Tzabalhó compran gran parte de sus



alimentos en Chenalhó cada fin de semana por lo que llevan una mejor contabilidad del dinero gastado. Sin embargo, puede deberse a que el dinero disponible para comprar alimentos en Kulaktik es menor. La mitad de los participantes se quejaron de estar cansados de comer lo mismo, expresaron una mayor dependencia del programa Oportunidades y la dificultad para administrar el dinero. Por ejemplo, una beneficiaria de 54 años explicó:

“Gasto más cuando compro maíz y frijol, pero realmente nunca me doy cuenta porque nunca mejora, para mí es igual todos los meses... Oportunidades es el único dinero, cada 2 meses cuando llega porque no tengo terreno para más y el gobierno piensa que eso alcanza para comer pero no alcanza para nada.”

Otra beneficiaria de 49 años menciona:

“Si tuviera dinero cambiaría todo lo que como...lo que tenemos, el poquito dinero que tenemos, desafortunadamente no sabemos distribuir, se bebe todo muy rápido.”

Estas dos beneficiarias de la comunidad de Kulaktik expresan la falta de dinero, lo que a la vez limita la buena administración de sus ingresos y la habilidad de consumir alimentos variados.

Se entrevistó a la nutrióloga de la ADR y explicó que los talleres de nutrición que se ofrecen a los beneficiarios muchas veces consisten en la preparación de diferentes alimentos balanceados que se eligen dependiendo de los intereses de las señoras. La falta de disponibilidad de los alimentos necesarios, muchas veces impide su aplicación, lo que puede poner en duda la utilidad de los talleres.

En las comunidades de Oaxaca, el acceso y disponibilidad de los alimentos que no se producen en la localidad también varió significativamente entre los participantes de las comunidades de El Pericón y los de Ojo de Agua. En El Pericón, ningún participante expresó que fuera fácil conseguir alimentos no producidos en la localidad. La gran cantidad de meses de sequía que imposibilitan la producción de alimentos frescos se traduce en una problemática seria. La dificultad para adquirir alimentos producidos en otras regiones dificulta una alimentación sana y variada.

La mayoría de las personas de esta localidad tienen la necesidad de trasladarse a Asunción Nochixtlán para conseguir frutas, verduras y otros alimentos frescos. El recorrido toma alrededor de hora y media. Seis de los 10 entrevistados de El Pericón, expresaron que el aumento del precio de los productos que llegan a la localidad en las camionetas desincentiva el consumo y las tiendas de la localidad suelen ofrecer pocos productos perecederos.

La poca disponibilidad de transporte limita la movilidad de las personas de la comunidad y por lo tanto la disponibilidad y el acceso a la alimentación. Los



entrevistados señalaron que la frecuencia con la que se trasladan a la ciudad varía entre 15 y 30 días. Por lo tanto, comer alimentos frescos, no es una práctica diaria. Una no beneficiaria de 49 años explicó:

“En Nochixtlán cada 15 días compramos las verduras, la sopita y el arroz. Aquí en las tiendas a veces también hay... cuando hay aquí conseguimos pero luego dice la señora que se va rápido...el chile, sal, ajo, cebolla, todo eso es lo que compramos en Nochixtlán.”

La inaccesibilidad de alimentos frescos y productos de origen animal fueron aspectos muy evidentes en El Pericón. Durante la estancia de investigación en la localidad, no se consumieron frutas, pollo o carne. El huevo, el chilacayote y algunas verduras silvestres están en la dieta, pero su consumo también fue limitado. De las localidades estudiadas, ésta es la que tiene menor disponibilidad y acceso a los alimentos que no se producen ahí y en temporada de sequía incluso a los que se producen localmente. Durante la estancia en campo se observó que los niños sólo comen tortillas con sal o alguna salsa antes de irse a la escuela, en ocasiones la insuficiencia de alimentos a la hora de comer también fue visible.

Los miembros de Ojo de Agua tienen la oportunidad de comprar las frutas, verduras y alimentos que necesitan para la semana cada viernes con la llegada del mercado. Los entrevistados explicaron que compran lo que es necesario para la semana. Aunque también sufren de periodos largos de sequía en Ojo de Agua, poder comprar alimentos frescos sin tener que salir a la ciudad es una gran ventaja. Es importante considerar que los habitantes de esta localidad generalmente expresaron tener suficiente ingreso para comprar los alimentos necesarios. A diferencia de los habitantes de la comunidad de Tzabalhó, aquí no se percibe como un problema la disponibilidad y el acceso a alimentos frescos, con la excepción de alimentos de origen de animal. Un beneficiario de 37 años comentó:

“...los viernes llegan los que venden frutas y verduras y ya va uno a comprar. Compramos los viernes para que nos aguante hasta el próximo día viernes”.

Cabe destacar que a diferencia de las localidades de Chiapas, las dos localidades de Oaxaca tenían una idea más concreta de lo que gastaban en comida. Esto se puede deber a que las dos localidades compran la mayoría de sus alimentos de forma más estructurada (cuando salen a Asunción Nochixtlán o cuando van al mercado) y en ocasiones menos dispersas.

En términos generales, la disponibilidad a los alimentos frescos es bastante limitado en las cuatro localidades, particularmente si se les compara con otras urbanas o cercanas a centros urbanos en donde se pueden comprar alimentos frescos todos los días. Este es un factor ambiental externo, un elemento sobre el cual los miembros de la comunidad no tienen control y que juega un papel importante en la seguridad alimentaria porque la disponibilidad y el acceso a alimentos sanos y variados todo el



año es esencial. Por otra parte, los alimentos procesados están fácilmente disponibles, haciendo su consumo más factible.

2.5. Patrones de producción

Aunque la mayoría de las familias en las cuatro localidades de Chiapas y Oaxaca siembran, cosechan y consumen sus propios alimentos, los patrones de producción también se consideran factores ambientales externos pues lo que las familias pueden sembrar y cosechar depende del clima, la disponibilidad de agua y la calidad del suelo.

Uno de los hallazgos de la investigación es que los beneficiarios producen una variedad más amplia de alimentos que los no beneficiarios. En la siguiente tabla se describen los alimentos que los participantes indicaron producir.

Tabla 2. Producción de alimentos

Alimentos producidos por beneficiarios y no beneficiarios	Alimentos adicionales producidos solo por beneficiarios
Maíz – frijol – café – chayote – naranja – lima – plátano – mostaza – rábano – tomate – cebolla – trigo – habas – cilantro – berro – durazno – manzana – chícharo – flor de calabaza – ejote – chilacayote – calabaza – quelite – papa	<u>Hortaliza:</u> Brócoli – coliflor – repollo – lechuga – betabel – zanahoria <u>Otros:</u> Aguacate criollo – colinabo – pepino – caña – guayaba – guineo – limón – víspersas – nopales – arveja

Fuente: Trabajo de campo, noviembre-diciembre 2013 y enero 2014.

Los principales alimentos producidos por todos los participantes fueron el maíz (36 de 42) y el frijol (33 de 42). Otros alimentos también comúnmente producidos son la calabaza (18 de 42) y el chayote (15 de 42), pero el maíz y el frijol continúan siendo el alimento más producido por todas las familias, estos dos alimentos siguen siendo la base de la alimentación.

Como se puede observar en la tabla, los beneficiarios producen mayor variedad de alimentos que los no beneficiarios. Esto se puede atribuir en parte a que tres de los nueve no beneficiarios de las localidades de Chiapas mencionaron no producir ningún alimento (incluyendo maíz y frijol), dos de ellos debido a la falta de terreno. Entre los beneficiarios sólo un participante mencionó no producir ningún alimento por cuestiones de salud.

Aunque ningún otro entrevistado mencionó no tener tierras, es importante considerar que es probable que éste sea el caso en otras localidades. Los proyectos de huertos de hortalizas y árboles frutales requieren espacio. Los gallineros requieren de excedente de maíz y por lo tanto de acceso a tierras. Este factor obliga a focalizar el PESA en un sector de la población que no es el más vulnerable.

Encontrar mayor variedad de alimentos sembrados entre los beneficiarios también se debe a dos factores, primero un mejor conocimiento sobre la producción,



16 de 23 beneficiarios entrevistados expresaron haber aprendido técnicas de producción por medio de los proyectos recibidos del PESA; segundo a un mejor conocimiento sobre los grupos alimenticios que deben consumir.

Entre los beneficiarios de Oaxaca, fue común encontrar que trabajan a medias la tierra de otros familiares. Esto es, una persona trabaja la tierra y la cosecha se divide en partes iguales entre el dueño y quién sembró. Un beneficiario de 37 años explica lo que significa trabajar la tierra a medias:

“Pues aquí todos tenemos nuestro terreno más o menos igual de grande, el único problema es que mi terreno es muy frío y no se da bien la cosecha, así que yo trabajo las tierras con mis vecinos y nos vamos a medias porque ahí se da más. Trabajo con ellos y al tiempo que se recoge la cosecha lo partimos en partes iguales”.

La superficie promedio con que cuentan los beneficiarios entrevistados en Oaxaca es de 1.9 ha, superficie que es similar a la de los no beneficiarios que es 2 ha. Los beneficiarios expresaron obtener producciones más grandes, lo que puede deberse a que trabajan tierras a medias a diferencia de lo expresado por los no beneficiarios. En ese sentido los segundos pueden tener una disponibilidad limitada a los alimentos que consumen.

Es importante tomar en cuenta que todos los participantes asociaron a la entrevistadora con el PESA y por lo tanto, es posible que esto haya influido en las respuestas de los entrevistados. Los no beneficiarios tienen incentivos para omitir información sobre los alimentos que producen con la intención de incrementar sus probabilidades de recibir un proyecto.

2.6. La insuficiencia de la producción de maíz y frijol

El maíz y frijol siguen siendo los alimentos básicos en las dietas de los miembros de las comunidades estudiadas. Sin embargo, aunque son los alimentos más producidos y en muchos casos los más consumidos, la mayoría de los entrevistados no tiene suficiente cosecha anual para el autoconsumo y por lo tanto están obligados a adquirirlos. Esto tiene implicaciones para la sustentabilidad de los proyectos PESA.

En Chiapas, al preguntar si hay temporadas en las que no producen suficientes alimentos para su consumo, la mayoría de los que tienen terreno para producir mencionó que de junio a diciembre por falta de cosechas de maíz y frijol no hay suficiente comida; aunque los meses exactos varían de entre los entrevistados. Un no beneficiario de alrededor de 30 años comentó:

“El maíz no alcanza para todo el año, sólo dura de 3 a 4 meses y el resto del año se compra. También el frijol, no hay de agosto hasta octubre.”



La mayoría de los entrevistados asociaron la falta de producción de alimentos con el maíz y el frijol, esto es un indicador de que estos dos alimentos siguen siendo los más importantes para las familias de las dos comunidades en Chiapas, en ambos grupos estudiados. Cuando se le preguntó sobre la producción de alimentos, una beneficiaria de 50 años respondió:

“El problema para la producción es que a lo mejor sembramos un poquito de maíz y frijol, pero ya no es para sostenernos. A lo mejor sacamos 2 costalitos pero no nos alcanza, tenemos que comprarlos”.

En las dos localidades de Oaxaca, éstos también siguen siendo los alimentos básicos de las familias, aunque el frijol no se consume con la misma frecuencia que en las localidades de Chiapas. En ambas localidades la mayoría (18 de 20) de los participantes indicó no producir suficiente maíz y frijol. Como la mayoría no produce suficiente frijol, ni tiene los ingresos suficientes para adquirir la cantidad necesaria para el consumo diario tal como se observó en las localidades chiapanecas estudiadas, los entrevistados sustituyen ese alimento con sopa y arroz al utilizarlos con la misma frecuencia. En ocasiones se alternan estos tres alimentos durante la semana. Una beneficiaria de 44 años explicó por qué las familias suelen variar los frijoles, el arroz y la sopa durante la semana:

“Lo que más comemos es el frijol, huevo, sopa y arroz, porque son los alimentos que realmente hallamos en la comunidad. El arroz o la sopa son más baratos. Si por ejemplo, la gente dice me puedo comer 5 bolsitas de sopa a la semana por 25 pesos lo prefieren a comprar un kilo de frijol a 25 pesos que les dura uno o dos días... es que es más económico, les conviene más comer una sopita a comprar un kilo de frijol”.

Como se indicó anteriormente, sólo dos entrevistados mencionaron producir suficiente maíz y frijol para todo el año, por lo que asegurar este alimento entre las familias debería ser una prioridad del PESA. Considerando que es el alimento más producido entre todas las familias y el más consumido por la mayoría, que sólo dos personas hayan producido suficiente para el consumo de su familia se convierte en un problema central al tema de la seguridad alimentaria.

Otro hallazgo de la investigación fue que al preguntar sobre la producción de alimentos, 8 de 10 entrevistados en Oaxaca mencionaron no producir suficientes alimentos debido a cambios climáticos. Por ejemplo cuando llueve muy tarde (después de mayo), cae la helada, llueve demasiado o insuficientemente. Un beneficiario de 48 años explicó:

“Todo depende del ciclo de la lluvia. Si llueve demasiado pierde uno, si no llueve también pierde uno. Hay ocasiones en las que empieza a llover a principios de mayo, y no vuelve a llover hasta un mes después y todos sembramos porque estábamos esperanzados en que ya cayó la primera lluvia y lloverá en esa semana o una semana después; pero resulta que no llueve hasta



15 días después. A veces también empieza a llover pero no para, no deja trabajar...la tierra se hace lodosa o chiclosa. Tenemos que esperar hasta que se oreé, y luego de repente por la zona que es alta, que estamos en la Mixteca alta, pasan 8 días,15 días nublado y no se levanta no más el güerito [el sol] no aparece y quiero que se seque mi terreno para poder sembrar y no mas no..."

El tema de que se arruine la cosecha debido a los cambios climáticos prevaleció entre los entrevistados de esta región. Fue muy común escuchar que no habían producido casi nada en los últimos dos años particularmente, por la extensión de la temporada de estiaje. Por tanto, asegurar la suficiencia de agua para los sistemas de riego en tiempos de sequía debe ser prioridad para el programa.

Al preguntar a los entrevistados de Oaxaca las causas por las que consumen ciertos alimentos con más frecuencia que otros, la mayoría (13 de 20) respondió que es lo que se consigue con facilidad, lo que más se produce en la comunidad. Por ejemplo, un no beneficiario de 72 años de la comunidad de El Pericón comentó:

"El frijol, la tortilla, una salsa... es lo que más seguido comemos... el frijol, el chícharo o el haba también pero muy raro, porque muy poco se da...comemos lo que alcanzamos a producir aquí porque lo que es comprar no podemos tan fácilmente."

Lo que consumen está ligado a lo que pueden producir y a lo que encuentran más barato. Aunque en Oaxaca el frijol no se come con la misma frecuencia que en Chiapas, la combinación del frijol y tortilla sigue siendo la base alimenticia de la mayoría de las familias. Bajo la lógica de disminuir gastos los productores siembran al menos una parte de estos dos alimentos.

Los vendedores de frutas y verduras en Ojo de Agua aseguran que la gente sólo compra lo barato, es decir, los que tienen un costo menor a 20 pesos el kilo. Mencionaron que gastan alrededor de 10 pesos por tipo de alimento y que ha habido un cambio en el patrón de consumo de la localidad aumentando la venta de brócoli, coliflor, o zanahoria.

Atribuyen el cambio a la mayor movilidad de los miembros de la comunidad, salir de la comunidad permite adquirir mayor conocimiento y gusto sobre otros alimentos. Aunque también es posible que la presencia de la ADR en la comunidad haya influido en los patrones alimentarios, ya que aunque no se hayan ofrecido talleres sobre nutrición, la importancia de comer frutas y verduras se ha fomentado desde que se implementaron los proyectos de árboles frutales y huertos de hortalizas. Se puede concluir que el costo de los alimentos influye significativamente en su consumo.



2.7. Nociones de la buena alimentación

Aquello que las personas consideran una buena alimentación también influye en la elección de la dieta de las familias. Si se compara a los beneficiarios con los no beneficiarios entrevistados, los primeros tienen mejor noción de lo que significa tener una buena alimentación tal como la definimos en este documento. No obstante, hubo diferencias significativas entre los entrevistados de las 4 localidades.

Los participantes de la comunidad de Tzabalhó tuvieron más dificultad para responder cuando se les pidió que describieran lo que significaba para ellos la buena alimentación, particularmente los no beneficiarios. Aunque se modificó la pregunta para intentar capturar su conocimiento. Por ejemplo, se les preguntó lo que recomiendan que las mujeres coman durante el embarazo, y los alimentos que consideran necesarios para estar sanos y fuertes. Por el contrario, en Kulaktik todos los beneficiarios y la mayoría (3 de 4) de los no beneficiarios respondieron la pregunta sin dificultad. Interesantemente, la mayoría de los entrevistados de Kulaktik expresaron que llevan una buena alimentación (5 de 6 beneficiarios y 2 de 4 no beneficiarios) porque consumen frutas y verduras y todos sus alimentos son naturales.

Los participantes de Kulaktik relacionan la idea de buena alimentación con los alimentos naturales, por ello entienden que sean producidos en la localidad y sin agroquímicos. Mientras que los de Tzabalhó mencionaron principalmente que se consigue con una alimentación variada. Una beneficiaria de la comunidad de Kulaktik expresó,

“...lo principal para que mis hijos no se enfermen es comer frijol y verduras porque aquí crecen, son naturales. No como en otros lados, donde comen otras cosas que no son tan naturales”.

Aunque algunos de los participantes expresaron el deseo de comer más carne o refresco, cuando se les preguntó sobre la buena alimentación mencionaron que era importante no comer esos alimentos en exceso. Por otra parte, una beneficiaria de la comunidad de Tzabalhó describió que para ella es la buena alimentación:

“...llevar un buen balance en el organismo, no comer sólo una cosa para estar saludable. Por ejemplo, producimos pollo pero no voy a comer pollo todos los días porque me haría mal”.

La diferencia en las nociones de la alimentación entre Tzabalhó y Kulaktik, se puede atribuir a que hay una mayor presencia de programas que incluyen la transferencia de información sobre hábitos alimenticios, como un Kilo de Ayuda, Maternidad Segura y Desayuno Escolar. Aunque también se observó un consumo más alto de comida chatarra en Tzabalhó como el refresco y las galletas, que en Kulaktik.

Las nociones de la buena alimentación también fueron significativamente distintas entre las personas en las comunidades oaxaqueñas. En El Pericón cuando se



les preguntó que consideran una buena alimentación todos, con la excepción de un entrevistado que sólo mencionó la verdura, expresaron que variación de alimentos en la dieta. Sin embargo, entre los beneficiarios se consideró una variación más amplia y concreta que entre los no beneficiarios. Un beneficiario de 48 años expresó:

“...que el arroz, que el frijol, que un poco de carne, la fruta, un poco de todo”.

Aunque los participantes incluyeron una variación de alimentos, los miembros de esta localidad tuvieron una percepción menos clara de lo que para ellos significa la buena alimentación.

En Ojo de Agua las respuestas que ofrecieron los participantes fueron menos variadas en comparación con las recibidas en El Pericón. Sin embargo, una mayor proporción de entrevistados mencionó las frutas y las verduras. Un beneficiario de 50 años explicó lo que considera se debe comer:

“Más que nada pues la verdura...antes nosotros ni sabíamos de eso pero ya trabajando en los proyectos del PESA, nos recomiendan que es lo bueno para el cuerpo.”

Al igual que en El Pericón, aunque hubo respuestas similares con los entrevistados en Ojo de Agua, hubo una mejor noción de la buena alimentación entre los beneficiarios a comparación de los no beneficiarios. Ninguno de los participantes de El Pericón y Ojo de Agua han recibido capacitación de nutrición por parte del PESA. Sin embargo, la producción de hortalizas mostró tener una influencia en la noción de la contribución de las verduras para lograr una buena alimentación en Ojo de Agua. De la misma forma, se observó un consumo significativamente más alto de refresco en El Pericón que en la anterior.

A pesar de que los beneficiarios mencionaron con mayor frecuencia las verduras como parte de una buena alimentación, no todas las verduras producidas en los huertos de hortalizas son las que los participantes prefieren o escogen para comer. La esposa de un beneficiario explicó que el brócoli y el repollo no le gustan, pero que estaban intentando aprender a comer. Otro beneficiario de huerto mencionó:

“Hay verduras que no nos gustan mucho, por ejemplo la zanahoria, el betabel...ya hablando de la lechuga, el brócoli, col, sí...no se diga del cilantro, la cebolla también”.

Es importante considerar que aunque las personas estén conscientes de que algún alimento es saludable no necesariamente lo van a consumir si no es un alimento que prefieran, es decir, las costumbres juegan un rol relevante. Esto es lo que podemos llamar *ambiente interno*, el papel de los gustos y preferencias en los patrones alimentarios. Arroyo (2006) argumenta que,



“El fundamento de las intervenciones educativas en salud pública es la racionalidad científica: creemos que con la explicación de que tal o cual conducta es riesgosa para la salud basta para que la población la abandone y adopte una más saludable. Sin embargo, la realidad nos demuestra constantemente la ingenuidad que subyace en esta estrategia, con el fracaso de programas que buscan modificar el estilo de vida” (p. 24).

El autor explica que es necesario aprender de las estrategias de comunicación que han logrado el consumo de alimentos no saludables, usando “los nuevos significados culturales y las aspiraciones de la población” (p. 24). De la misma forma, el PESA podría tener una mayor influencia si se utilizaran estrategias de mercadotecnia.

2.8. Patrones alimentarios

Las dietas consumidas en las dos localidades de Chiapas fueron bastante similares, la base de los alimentos son los frijoles y las tortillas que suelen consumirse al menos dos veces al día. No obstante durante la estancia en campo se observó que todas las familias consumieron pollo o huevo diariamente. Algunas veces se prepara el huevo con jitomate, cebolla y chile serrano en las mañanas y frijoles de la olla con aguacate o chayote por las tardes. Otras familias consumen frijoles de la olla con aguacate y chayote por las mañanas y huevo en caldo (preparado con jitomate, cebolla y epazote), o caldo de pollo por las tardes. En la comunidad de Tzabalhó alimentos como el refresco, pan y galletas, también se consumieron todos los días. Sin embargo, es muy probable que el consumo diario de huevo o pollo se deba a que la estancia en campo fue breve. Aun así, el obtener huevo y el pollo es mucho más factible en estas localidades, esto se debe que ambas tienen una granja comunal y gallineros.

La mayoría de las familias consume entre una y cuatro piezas de fruta diarias (mandarinas, naranjas, limas, guineos y aguacate) y entre unas tres porciones de verduras al día (cebolla, repollo, zanahoria, papa jitomate, chilacayote y calabaza).

Además, la cebolla, jitomate y chile se usan para preparar la mayoría de las comidas. Cabe destacar que el trabajo de campo en las dos localidades de Chiapas se realizó en el mes de noviembre, temporada de cosecha de mandarina, naranja y lima por lo que su consumo en esta temporada aumenta. Los entrevistados expresaron que en esta región siempre hay algún tipo de verdura silvestre o fruto criollo. De enero a febrero se da el aguacate criollo; de mayo a julio, las “verduras del monte” (mum, chicorio, pledo, punta de chayote, tomate de ratón, tomate criollo); de junio a julio, el mango criollo; de agosto a octubre, la guayaba; de noviembre a marzo, el limón, la lima, la naranja y la mandarina; de julio a diciembre, el chayote y la calabacita; y el plátano todo el año.

La alimentación en las dos comunidades de Oaxaca se diferenció bastante. En la localidad de El Pericón aunque también se consumen las tortillas en todas las comidas, el frijol no se consumió con la misma frecuencia. Se alterna la sopa de pasta,



el arroz y los frijoles ya que se consumen de dos a tres veces por semana. Interesantemente, esta es en la única localidad entre las cuatro estudiadas en que las familias alternan las tortillas de trigo y las de maíz. La mayoría de las familias también dividen el terreno para sembrar en una mitad el maíz y en la otra mitad el trigo.

Aunque también se consume el huevo dos veces a la semana, no se observó que consumieran fruta o pollo. Consumen de una a dos porciones de verduras (nopales, quelites, cilantro) alrededor de tres días a la semana. Sin considerar la cebolla y el tomate la mayoría de los alimentos frescos se producen en la localidad. En la temporada de sequía, que abarca de enero a abril, no se produce ningún alimento. En esos meses la disponibilidad de frutas, verduras y alimentos de origen animal es mucho más limitada. Adicionalmente, esta es la única localidad en la que comprar alimentos frescos requiere de un viaje de más de una hora.

Es común observar que en la dieta se repiten alimentos a la siguiente comida. Por ejemplo, durante el desayuno se preparan enfrijoladas con los frijoles sobrantes de la cena. Algo relevante es que en El Pericón fue la localidad donde la investigadora consumió más refresco, casi todos los días y en ocasiones más de una vez al día). El ejemplo de la dieta diaria de una familia beneficiaria en El Pericón se muestra en la Tabla 3.

En Ojo de Agua aunque también hay un periodo de sequía de enero a abril, las familias tienen la oportunidad de comprar frutas y verduras cada viernes en el mercado. En esta localidad se consumen de una a dos piezas de fruta (naranjas y sandía) dos días de la semana, y de una a dos porciones de verduras todos los días (cilantro, brócoli, ejotes, zanahorias, repollo y calabacita). A diferencia de El Pericón, se consumen más verduras producidas fuera de la localidad. Los proyectos de hortaliza también incrementan la disponibilidad de las verduras. Durante la estancia en campo el huevo se consumió un solo día, mientras que el pollo se consumió tres veces en un periodo de 5 días.

Tabla 3. Dieta diaria de una familia beneficiaria del PESA

Mañana	Tarde	Noche
<ul style="list-style-type: none"> - atole de avena - arroz (preparado con jitomate, cebolla y chile) - con tortillas de maíz 	<ul style="list-style-type: none"> - chilacayote - frijoles - queso - tortillas de trigo 	<ul style="list-style-type: none"> - frijoles - tortillas de trigo - café
<ul style="list-style-type: none"> - enfrijoladas con tortillas de trigo - café 	<ul style="list-style-type: none"> - salsa de corazón de nopal (preparada con chile verde, cebolla, tomate y jitomate) - tortillas de trigo - refresco 	<ul style="list-style-type: none"> - sopa de pasta (preparada con jitomate, cebolla y chile), - quelites (hervidos y preparados con limón y sal) - tortillas de maíz - café

Fuente: Trabajo de campo, noviembre-diciembre 2013 y enero 2014.



Al igual que en El Pericón, el arroz y la sopa de pasta se alternan durante la semana, sin embargo, en Ojo de Agua, estos alimentos se preparan para acompañar a los frijoles, pues no son el alimento principal. Un ejemplo de la dieta cotidiana de una familia beneficiaria en esta comunidad se presenta en la tabla 4.

Tabla 4. Dieta diaria de segunda familia beneficiaria del PESA

Mañana	Tarde	Noche
<ul style="list-style-type: none"> - frijoles - huevo y salsa - tortillas de maíz - café 	<ul style="list-style-type: none"> - sopa de pasta con brócoli - tortillas de maíz - agua de naranja 	<ul style="list-style-type: none"> - pan - café
<ul style="list-style-type: none"> - frijoles y arroz - salsa - tortillas de maíz - café 	<ul style="list-style-type: none"> - caldo de pollo con zanahoria, calabacita y ejotes 	<ul style="list-style-type: none"> - pan - café

Fuente: Trabajo de campo, noviembre-diciembre 2013 y enero 2014.

Es importante mencionar que durante la estancia en campo los miembros de la localidad recibieron las transferencias de los programas de 70 y más y Oportunidades. El aumento en el consumo de pollo y otros alimentos se pudo deberse a mayor disponibilidad de efectivo.

Aunque los patrones de alimentación resultaron ser diferente en las 4 localidades, algo que todas tenían en común fue el consumo de tortillas en cada comida y el uso de la cebolla, jitomate y chile para la preparación de los alimentos. Mintz (2003), explica que “para nosotros los humanos comer nunca es una actividad puramente biológica...los alimentos que se comen tienen historias asociadas con el pasado de quienes los comen” (p. 28). La alimentación no sólo depende de la disponibilidad y el acceso a los alimentos, sino de otras influencias culturales que pueden no ser conscientes. Pierre Bourdieu asegura que:

“Probablemente sea en los gustos en material de comida donde encontramos huella más fuerte e indeleble del aprendizaje infantil, de las lecciones que más aguantan el alejamiento o el derrumbe del mundo nativo y que mantienen la nostalgia más perdurable por él” (Mintz, 2003: p. 30).

Debido a que el gusto y preferencia por ciertos alimentos es aprendido desde la infancia, los cambios en la dieta requieren de cambios de hábitos. Se trata de cambios profundos en el actuar cotidiano de las personas que requieren estrategias específicas dirigidas a los cambios de este tipo.

Al sistematizar las preguntas en las que se pidió a los entrevistados mencionar el número de veces que consumen los tipos de alimentos, la diferencia más destacada entre los beneficiarios y no beneficiarios fue la frecuencia con la que entre estos dos grupos señalan consumir huevo, frutas y verduras.



La mayoría de los beneficiarios mencionaron comer verduras (10 de 23) dos días de la semana, mientras que el grupo más grande de no beneficiarios (5 de 19) dijeron comerlas cada 15 o más días. En general, la percepción del consumo de verduras fue más frecuente entre los beneficiarios.

Al hablar de frutas el grupo más grande de beneficiarios mencionó comerlas dos días por semana (6 de 23), mientras que la respuesta más común entre los no beneficiarios fue cada 15 días o más (5 de 19). Aunque las respuestas fueron dispersas una generalidad es que las personas que no han participado en el PESA mencionan comer menos fruta que los beneficiarios.

La percepción del consumo del huevo es notoriamente más alta entre los beneficiarios que en los no beneficiarios. Las respuestas más comunes entre los beneficiarios fueron comer huevo dos días a la semana (8 de 23) y cuatro días de la semana (7 de 23). Entre los no beneficiarios las respuestas más comunes fueron el comer huevo tres días de la semana (5 de 19) y un día de la semana (5 de 19).

Tabla 5. Patrón alimenticio de los beneficiarios

Grupo alimenticio	Producto
Complementadores: 47% (lo ideal es 40%)	Tortillas, pozol (bebida hecha a base de maíz molido y agua), atole, tamales, arroz, sopa de pasta.
Protectores: 16% (lo ideal es 20%)	Plátanos, limas, naranjas, mandarinas, chayote, chilacayote, calabacita, repollo, punta de chayote, papas, cilantro, salsa, jitomate, cebolla, chile, tomate verde
Formadores: 37% (lo ideal es 40%)	Frijoles, guajes, quesillo, huevo, carne de res, chorizo y pollo

Fuente: Trabajo de campo, noviembre-diciembre 2013 y enero 2014.

Se pidió a los entrevistados describir todo lo que comieron el día previo a la entrevista. La información se sistematizó en las siguientes tablas y su interpretación permite concluir que las dietas de los beneficiarios están balanceadas más adecuadamente que las de los no beneficiarios. Las siguientes tablas muestra el patrón alimentario de los beneficiarios y no beneficiarios, basado en las respuestas obtenidas, al igual que los alimentos mencionados por los participantes que contribuyeron a estos resultados.

Como se puede observar en las tablas, los beneficiarios llevan una dieta más balanceada, esto es comen proporciones más equilibradas. Los porcentajes se calcularon en proporción con los otros alimentos mencionados y no comparando los dos grupos. La dieta mejor balanceada se debe primordialmente a mayor consumo de alimentos de origen animal entre los beneficiarios. Los beneficiarios indicaron haber



comido más leche, queso, huevo, pollo y carne en general que los no beneficiarios, lo que parcialmente se debe a los gallineros otorgados por el PESA.

Tabla 6. Patrón alimenticio de los no beneficiarios

Grupo alimenticio	Producto
Complementadores: 50% (lo ideal es 40%)	Tortillas, pozol, atole, avena, tamales, avena, arroz, sopa de pasta
Protectores: 24% (lo ideal es 20%)	Plátanos, limas, naranjas, guayabas chayote, chilacayote, calabacita, yerba mora, punta de chayote, papas, nopales, flor de lobo, salsa, jitomate, cebolla, chile, tomate verde.
Formadores: 26% (lo ideal es 40%)	Frijoles, lentejas, huevo, pollo.

Fuente: Trabajo de campo, diciembre 2013 y enero 2014.

La mayoría de los entrevistados en las dos localidades de Chiapas tenían disponibles las verduras silvestres, el chayote, la calabacita, las naranjas y las mandarinas al momento de conducir las entrevistas, alimentos que sólo están disponibles durante los meses de julio a diciembre y puede ser que el consumo de verduras y frutas sea menor en otras temporadas debido a los cambios en su disponibilidad. Por otra parte, seis de los beneficiarios (de Chiapas) entrevistados pueden obtener por lo menos una de las siguientes verduras –rábano, brócoli, coliflor y repollo- todo el año por medio de las hortalizas de traspatio, por lo tanto es posible que su consumo anual sea más estable que el de los no beneficiarios.

En Oaxaca, 8 de los 10 participantes beneficiarios tienen árboles frutales y 4 tienen hortalizas en donde producen, rábano, brócoli, coliflor, repollo, lechuga y cilantro. Siembran un ciclo al año por lo que durante esos tres meses el consumo de estos alimentos debe aumentar. La estancia en campo no coincidió con el ciclo de siembra.

2.9. Preparación de alimentos

Aunque la dieta fue distinta en las cuatro localidades, algo común en todas fue el consumo del frijol, tortillas de maíz y el uso de cebolla y jitomate, chile, aceite, sal y azúcar para la preparación de los alimentos. Todas las familias cocinan con leña, sólo una beneficiaria tiene una estufa de gas. En Chiapas, las mujeres hierven el maíz con un poco de cal por las noches y se levantan a las cinco de la mañana para moler y hacer las tortillas. Preparan café soluble con azúcar y normalmente comen pan o galletas por las mañanas (alrededor de las 9 de la mañana) y por las noches (alrededor de las 9 de la noche). Si en la mañana comen frijoles normalmente fueron hervidos un día anterior, se comen acompañados de aguacate y tortillas.

Cuando se come huevo, comúnmente se fríe con jitomate, chile serrano y cebolla. Estos alimentos normalmente se consumen entre 10 y 11 de la mañana. En las tardes entre 3 y 4 de la tarde comen frijoles hervidos, huevo en caldo o caldo de pollo.



Cuando se come huevo en caldo se fríe el huevo primero y después se agrega a una mezcla de agua, epazote, chile, cebolla y jitomate molido. El caldo de pollo sólo se prepara con un poco de epazote, jitomate y cebolla. El nivel de consumo de pollo y huevo demuestra que consumen los productos que provienen de los gallineros.

El chayote, chilacayote, naranjas y mandarinas son alimentos que provienen de la producción local y se consumen entre comidas. El pozol es una bebida preparada con masa de maíz y agua, que normalmente se consume al medio día en las localidades de Chiapas.

En Oaxaca, aunque también muelen y hacen tortillas todos los días, las mujeres se levantan más tarde, entre 6 y 7 de la mañana. Por las mañanas también se toma café soluble o se prepara atole de avena. El atole de avena se prepara hirviendo más o menos un puño de avena en agua con azúcar hasta que obtiene una textura espesa. Se utiliza mucho más el chile en todos los alimentos o se acompañan de salsa. Por las mañanas entre 9 y 11, se puede consumir un huevo frito, frijoles de la olla hervidos con chile y sal o arroz rojo.

Por las tardes, alrededor de las 4 de la tarde, se consume sopa de pasta, frijoles de la olla o caldo de pollo. En estas localidades aparte del frijol, trigo, maíz y verduras de monte, la mayoría de los alimentos no proviene de sus propias cosechas ya que se consume bastante arroz, sopa de pasta, cebolla y jitomate. El chilacayote y otras frutas también se pueden consumir entre comidas aunque las frutas tienden a ser compradas y no se consumen con la misma frecuencia que en Chiapas.

2.10. Cambios en la alimentación según los beneficiarios

Cuando se les pregunto a los participantes de Kulaktik (beneficiarios de gallineros y huertos) si su alimentación había cambiado desde que están en el PESA, la mayoría coincidió en que ya no compran verduras o pollo porque las tienen disponibles. En Tzabalhó, un beneficiario (de la granja comunal) también aseguró que desde que está en el programa ya no compra ni pollo ni huevo. Aunque esto no es propiamente un cambio en el patrón alimenticio, genera un excedente de dinero que se podría utilizar para comprar otros alimentos.

En esa localidad la mayoría de los beneficiarios entrevistados explicó que desde que está en el PESA su parvada es más grande y la mitad dijo que de su proyecto obtiene ingresos ya sea por la venta pollos y huevo, pero en particular por la venta de hortalizas. La mayoría de los beneficiarios de huertos aseguraron que consumen las verduras que producen, sin que esta pregunta fuera hecha directamente. Una beneficiaria de 59 años de edad explicó:



“Ha mejorado mucho mi vida, antes no tenía hortaliza y no comía más que lo que crecía en el cafetal, pero ahora como mejor. Tengo las verduras de mi hortaliza...ya no compro verduras porque ya tengo. Ha mejorado mucho mi vida.”

Cuando se le preguntó a los beneficiarios si participar en el PESA había cambiado su alimentación, en El Pericón donde se ofreció el proyecto de árboles frutales y tanques de ferrocemento casi todos (4 de 5) contestaron negativamente. La mayoría explicó que el beneficio no se notaría hasta el quinto año, los árboles apenas llevan entre uno y tres años de haberse sembrado. Por el contrario, los beneficiarios de Ojo de Agua donde la mayoría tiene árboles frutales y huertos de hortalizas, la mayoría mencionó que su alimentación ha cambiado. Un beneficiario explicó:

“...no pues casi hasta ahorita hablándose de árboles frutales no he visto el cambio sólo por la hortaliza. Empecé a comer lo que es el rábano, la lechuga, la cebolla...”

Evidentemente, la granja comunal ha permitido que los beneficiarios consuman más huevo y pollo, mientras que las hortalizas facilitan consumir mayor variedad de verduras. Dado el periodo durante el cual se realizó el trabajo de campo los resultados de los árboles frutales aún no eran visibles.

Asimismo, cuando se le preguntó a los beneficiarios si el proyecto que habían recibido del PESA era el adecuado, todos, con la excepción de los beneficiarios de Ojo de Agua, contestaron afirmativamente. La mayoría beneficiarios de Ojo de Agua dijeron que aunque los árboles frutales eran proyectos buenos hubieran preferido recibir el tanque de ferrocemento antes que el proyecto de árboles frutales. Una beneficiaria de 44 años mencionó:

“...formamos un comité y ya entraron con PESA y nos dijeron que nos iban a dar un tanque de ferrocemento...mi casa está en parte alta y pues un tanque de ferrocemento pues si me hace falta; cuando nos dijeron que no se autorizó si no que un tinaco de 500 litros con árboles frutales pues dijimos está bien, pero el tanque de ferrocemento hubiera sido mejor”.

En El Pericón, todos los beneficiarios indicaron que el tanque de ferrocemento les había sido muy útil, aunque su alimentación no haya cambiado con el proyecto. Esto es un indicador de que las personas en la localidad conciben la falta de agua como un problema más grave que la falta de una alimentación variada. Los beneficiarios explicaron que quienes no tienen tanques deben levantarse de madrugada para ir al río a acarrear agua, sin embargo el caudal es tan escaso que el agua no es suficiente para todos.



Anexo 3. Metodología de la evaluación

3.1. Delimitación temporal y territorial de la evaluación

La delimitación de este estudio está circunscrita, en lo temporal, a los beneficiarios de 2012, quienes además pudieron haber recibido proyectos en otros años. Por ello, se atiende tanto los cambios en la normativa como en la metodología, entre otros.

De manera conjunta con la Unidad Responsable del PESA en la Sagarpa se seleccionaron diez entidades de la República Mexicana donde opera el PESA, mediante dos criterios; uno, geográfico regional buscando incluir las tres regiones norte, centro y sur; dos, presupuestal, dando prioridad a los tres estados que tienen mayor monto económico asignado.

3.2. Preguntas e hipótesis de la investigación

Las preguntas generales que se plantearon para determinar las dimensiones del análisis se engloban en las siguientes:

- ¿Están claramente delimitados el problema que busca atender el PESA así como los resultados a los que quiere llegar?
- ¿Cuál fue el proceso que definió la estructura programática del PESA y qué tipo de correspondencia existe entre el diseño de sus componentes y el problema a resolver?
- ¿El arreglo institucional es pertinente para la puesta en marcha del PESA?
- ¿El diseño institucional que le asigna fondos a las ADR para implementar proyectos en las localidades subordina el desarrollo regional al ejercicio de los recursos?
- ¿El diseño de la metodología reconoce las diferencias regionales y responde a los objetivos y metas del PESA?
- ¿De acuerdo con los objetivos planteados por el PESA se han obtenido los resultados esperados?

Las hipótesis puestas a prueba durante el desarrollo de la investigación fueron las siguientes:

1. El problema que busca atender el PESA no está suficientemente claro y delimitado, así mismo el resultado explícito que se busca obtener con la intervención.



2. La estructura programática responde a intereses de los actores, rutinas y coyunturas institucionales e incluso la utilización de componentes preexistentes más que al proceso deliberativo del diseño de una política pública.
3. La complejidad de las funciones, el número de actores y el arreglo institucional con el que opera el programa dificulta su implementación.
4. La implementación del Proyecto está determinada por el ejercicio de los recursos imponiéndose una lógica institucional que termina por desplazar los objetivos de la gestión del desarrollo local.
5. La estructura de la metodología por etapas deriva en la identificación de problemas fenoménicos y no recupera las condiciones, experiencias y capacidad asociativa de las localidades, aunado a esto la operación de facto que realizan las agencias en las localidades diluye los alcances de la metodología.
6. La estructura presupuestal, el diseño y la implementación del PESA presentan resultados limitados en el incremento de la producción agropecuaria, la innovación de los sistemas de producción, el desarrollo de los mercados locales, la promoción del uso de alimentos y la generación de empleos.

Para refutar o corroborar los supuestos se planteó una matriz de investigación donde se desglosaron las sub-dimensiones de investigación y las actividades a realizar que derivaron en el diseño de los instrumentos de evaluación: guías de entrevista, guías de observación de proyectos y encuesta de línea base.

Tabla 7. Matriz de investigación

Dimensión	Sub-dimensiones	Actividades
I. Lógica y congruencia del diseño del PESA	1.1. Análisis del problema núcleo: congruencia interna, entre planteamiento del problema y la estrategia para garantizar la seguridad alimentaria en sus diferentes dimensiones	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a actores clave y actores institucionales. • Análisis de las dimensiones de la Seguridad Alimentaria. • Análisis de normativa y metodología del PESA. • Sistematización de bases de datos de Sagarpa, Cruzada Nacional contra el Hambre, base de datos del Índice de marginación de Conapo.
	1.2. Análisis de los instrumentos de política del PESA	
	1.3. Evaluación del diseño del Proyecto en función del marco institucional aplicable	
	1.4. Análisis de cobertura, definición y cuantificación de la población potencial y objetivo	
	1.5. Análisis de la lógica interna de la MIR	



Dimensión	Sub-dimensiones	Actividades
II. Valorar si el arreglo institucional es el idóneo para una operación eficiente y eficaz	2.1. Valorar la consistencia y alcance de los ordenamientos jurídicos que norman la ejecución	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de Reglas de Operación y normativa vigente para 2012.
	2.2. Análisis de la red de instrumentación	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas a Actores Institucionales, CECS, ADR, Gobierno del Estado, Sagarpa, GOP.
	2.3. Identificar y analizar los procesos operativos de la ejecución del Proyecto	
	2.4. Análisis de la gestión del Proyecto en las localidades meta	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas ADR, entrevistas a beneficiarios y no beneficiarios.
III. Recomendaciones para la rediseño del PESA	3.1. Valoración de los resultados del PESA	<ul style="list-style-type: none"> Sistematización y análisis de los datos obtenidos mediante instrumentos cualitativos (entrevista a profundidad a beneficiarios y estudios de caso) y cuantitativos (encuesta).
	3.2. Recomendaciones de mejora para incrementar la eficiencia y efectividad del PESA	
IV. Medición de línea base	4.1. Diseño de la muestra para aplicar la encuesta en beneficiarios y no beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de la Base de Datos del PESA 2012 de Sagarpa. Selección de la muestra para el grupo de beneficiarios PESA. Análisis de la base de datos del Índice de Marginación de Conapo. Selección de la muestra para el grupo de no beneficiarios PESA.
	4.2. Diseño de encuesta y prueba piloto	Elaboración del cuestionario y prueba piloto en campo.
	4.3. Levantamiento de la encuesta a Beneficiarios y no Beneficiarios	Selección de encuestadores, capacitación, aplicación en campo y validación de la información.
	4.4. Captura y procesamiento de la información	Captura de información e integración de la base de datos.
	4.5. Análisis y sistematización	Construcción de tabulados básicos y compendio estadístico y cálculo de indicadores.

Fuente: Elaboración propia, 2014.

3.3. Organización del trabajo

Para realizar la evaluación el equipo se estructuró de la siguiente forma:

- Equipo central, cuyas tareas principales fueron coordinar la evaluación, diseñar del proyecto de investigación, construir la matriz de dimensiones, diseñar los instrumentos de investigación cualitativa y cuantitativa con el pilotaje de los



mismos, capacitación para aplicar los instrumentos y unificar criterios de trabajo, recepción y sistematización de la información, investigación documental, sistematización y análisis de la base de datos, y elaboración del informe final.

- Equipos estatales, que gestionaron la evaluación en los estados, se integraron con un investigador titular y un investigador asociado, quienes fueron responsable de aplicar las guías de entrevista a los actores institucionales, entrevistar a las ADR, realizar entrevistas a profundidad a beneficiarios PESA, elegir y contratar encuestadores, coordinar toda la logística para realizar el levantamiento de la línea base, supervisar ese trabajo, coordinar y validar la captura de encuestas en línea.
- Encuestadores encargados de aplicar la encuesta en campo y en cuya selección se consideraron criterios como escolaridad (estudios mínimos de preparatoria o nivel técnico), que preferentemente radicaran en la región donde se levantarían las encuestas, con conocimientos del medio rural y facilidad de palabra, diálogo e interlocución con los pobladores rurales y conocimientos básicos de computación.

3.4. Métodos de investigación

La evaluación involucró métodos cualitativos y cuantitativos de recolección de datos con el objetivo de cumplir con un enfoque integral de estudio sobre la eficacia del PESA en las familias beneficiarias. El método mixto empleado busca cumplir tanto con la particularidad como con la generalidad de los resultados encontrados, toda vez que existe una suposición en las ciencias sociales de que los métodos cuantitativos son “débiles en términos de validez interna”, “pero fuertes en validez externa” (Castro, 2011:153), puesto que los datos cuantitativos se caracterizan por ser generalizables al conjunto de la población, aunque estos mismos datos no se puedan particularizar; y de forma inversa en los métodos cualitativos destaca la validez interna, si bien son débiles en sus posibilidades de generalización.

En este caso también se cuenta con una justificación pragmática en el terreno de las ciencias sociales aplicadas a la salud: si la investigación va a servir de base para la formulación de políticas y programas de intervención, entonces esta debe ser lo suficientemente acotada, específica y particular como para garantizar la formulación de una intervención pertinente y adecuada a las particularidades del grupo al que va dirigida.

El carácter contextual de la investigación cualitativa como entrevista, observación y etnografía proporcionó además parámetros para el diseño de la encuesta y flexibilidad en la resolución de problemas y nuevos cuestionamientos, carácter dialógico que permitió dar salida a las preguntas de investigación, hipótesis y estrategias de recolección de datos.



Análisis cualitativo

- Entrevistas

Para estructurar las preguntas de las guías de entrevista (semiestructuradas y de profundidad) se partió de un presupuesto teórico de la escuela fenomenológica: la validez externa de una investigación puede sostenerse a partir de la exploración sistemática de lo que los individuos dan por sentado; es decir, los instrumentos de entrevista obedecen a las preguntas de investigación y dimensiones planteadas en la metodología sin que eso signifique que sean los entrevistados los que deben teorizar sobre su actuar cotidiano, por consiguiente, al elaborar los instrumentos hubo un proceso de reflexión sobre qué preguntas y ejes de conversación podrían arrojar datos indicativos de las prácticas alimentarias, la internalización de los presupuestos de la metodología PESA en su rutina, tipos de organización comunitaria y por unidades de producción familiar, entre otros aspectos, que más que la respuesta a una pregunta específica, son una serie expresiones que hacen referencia a un orden establecido y también donde se exponen aquellos conocimientos locales, percepciones y juicios que constituyen la realidad cotidiana de los individuos y que pueden dar información sobre los resultados percibidos en los hogares de los beneficiarios.

Se diseñaron seis diferentes guías para los actores clave estatales: Sagarpa, Gobierno del Estado, Agencia de Desarrollo Rural (ADR), Enlace UTN-FAO, CECS y beneficiarios. Adicionalmente se elaboraron guías para los actores clave a nivel central, la Sagarpa, la UTN y la FAO.

En total se realizaron nueve entrevistas a actores institucionales a nivel central, 39 a actores clave en las entidades (integrantes del GOP), 45 a agencias de desarrollo rural y 285 entrevistas a profundidad a beneficiarios de los 10 estados evaluados.

Análisis cuantitativo

El objetivo de la encuesta de la línea base del PESA fue generar indicadores básicos y complementarios (demográficos, socioeconómicos y técnico-productivos) para identificar las características de los beneficiarios y no beneficiarios del PESA. Adicionalmente, la encuesta aplicada a beneficiarios tuvo el objetivo de identificar resultados del Proyecto. El levantamiento involucró los siguientes procesos:

- i. Diseño muestral

El diseño de la muestra fue probabilístico y estratificado para los estados seleccionados. Para la selección de la muestra de los *beneficiarios* del PESA se utilizó el informe de la Cuenta Pública PESA 2012 proporcionado por la Sagarpa, mientras que para la selección de la muestra de los *no beneficiarios* se empleó la Base de Datos del Índice de Marginación por Localidad 2010 del Conapo.



ii. Formación de las Unidades Primarias de Muestreo

La formación de las Unidades Primarias de Muestreo (UPM) para beneficiarios y no beneficiarios comprendió el siguiente proceso:

- Se determinó el rango del tamaño de localidad en que se aplica el PESA. Las localidades en que se aplica el PESA se ubican entre 100 y 2,500 habitantes. Aunque es preciso señalar que en ocasiones existen conjuntos de viviendas que al adicionarse y llegar a conformar el mínimo requerido de habitantes es factible la aplicación del PESA, es decir, se conforman áreas rurales. Por tanto, se seleccionaron las localidades menores de 2,500 habitantes.
- Se extrajo de la Base de Datos del Índice de Marginación 2010 de Conapo las localidades con alto y muy alto grado de marginación, generando una base de datos.
- A partir de ella se generó una base de datos de los siguientes estados: Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz.
- Se procedió a construir la base de datos de las localidades menores de 2,500 habitantes en esos estados.
- Se procedió a generar la Unidad Primaria de Muestreo (UPM). El tamaño mínimo de una UPM es de 200 viviendas habitadas y el máximo es de 400.

iii. Definición del tamaño de muestra

El tamaño estimado de la muestra fue de 4,233 cuestionarios. De este universo se calculó el tamaño de la muestra para la población beneficiaria del PESA y la población no beneficiaria. Para el cálculo de la muestra de la población beneficiaria se realizó el siguiente procedimiento:

$$n = \frac{z^2 N p q}{i^2 (N-1) + z^2 p q}$$

Donde:

N = Tamaño de la población	i = Error muestral	
z = Nivel de confianza según tabla de distribución normal	p = Proporción de individuos que poseen la característica de estudio	q = Proporción de individuos que no poseen la característica de estudio (1 - n)



Para un nivel de confianza de 2.58, con un error muestral de 3%, una proporción de 0.8 (p) y de 0.2 (q), se obtuvo un tamaño de muestra de 1,173 encuestas a beneficiarios.

iv. Distribución de la muestra

La distribución de la muestra se realizó de la siguiente manera:

- Para no beneficiarios la distribución fue proporcional al número de viviendas por estado
- Para beneficiarios la distribución se realizó de acuerdo al número de beneficiarios por estado.

v. Selección de la muestra

Beneficiarios del PESA

Primero se seleccionaron las localidades menores de 2,500 habitantes, posteriormente se seleccionaron las localidades por grado de marginación de acuerdo a su distribución por estado. Por último, se seleccionó al responsable de la Unidad de Producción Familiar Beneficiada o representantes de proyectos autorizados. En esta etapa la selección de Unidades de Producción Familiares Beneficiadas fue probabilística del tipo sistemático con arranque aleatorio. Este criterio radica en seleccionar a las Unidades de Producción Familiar de manera ordenada con un inicio aleatorio.

No beneficiarios del PESA

En cada punto de levantamiento, localidades de alta y muy alta marginación donde no se aplica el PESA, se seleccionó un área. En la primera etapa: *localidades de alta y muy alta marginación*. Se seleccionaron puntos de levantamiento (municipios), con probabilidad proporcional a su tamaño (PPT) de acuerdo con el listado de localidades de alta y muy alta marginación del Conapo. En la segunda etapa: *localidades*. Una vez seleccionadas las áreas, se seleccionaron las localidades. Se realizaron 5 entrevistas en cada localidad. En la tercera etapa: *vivienda*. Se procedió a seleccionar las viviendas de acuerdo a la tabla de selección de la población no beneficiaria.



Distribución de localidades de la muestra

Estado	Localidades		Total
	Beneficiarios	No beneficiarios	
Chiapas	97	41	138
Chihuahua	9	14	23
Durango	7	13	20
Guerrero	63	60	123
Hidalgo	40	21	61
Edo. de México	62	12	74
Michoacán	49	9	58
Oaxaca	90	38	128
Puebla	71	23	94
Veracruz	125	6	131
Total	613	237	850

Fuente: Elaboración propia, 2014.

vi. Diseño del cuestionario

El cuestionario se integró de 13 módulos:

- I. Datos del entrevistador
- II. Ubicación geográfica
- III. Características de la familia del beneficiario o entrevistado
- IV. Ocupación y fuente de ingresos
- V. Tenencia de la tierra, actividades productivas y condiciones ambientales
- VI. Seguridad alimentaria
- VII. Egresos y gastos del hogar
- VIII. Proyectos PESA o actividades del traspatio
- IX. Acceso a servicios financieros
- X. Satisfacción del beneficiario
- XI. Capital social y organización económica
- XII. Características de la vivienda
- XIII. Uso de tiempo en acarreo de agua y leña

El módulo VIII se ajustó para conocer las actividades de traspatio realizadas por los no beneficiarios y el módulo X únicamente se aplicó a beneficiarios.

vii. Levantamiento, monitoreo y validación de las encuestas

En total se levantaron durante febrero y marzo de 2014, 4,250 encuestas.



Encuestas levantadas

Estado	Beneficiarios	No beneficiarios	Total
Chiapas	210	491	701
Chihuahua	65	45	110
Durango	71	50	121
Guerrero	269	297	566
Hidalgo	112	201	313
Edo. de México	61	307	368
Michoacán	50	244	294
Oaxaca	195	450	645
Puebla	115	360	475
Veracruz	30	627	657
Total	1,178	3,072	4,250

Fuente: Elaboración propia 2014.

Para verificar la confiabilidad de la información se realizó lo siguiente:

- Monitoreo de encuestadores
- Supervisión de campo
- Validación de la información: reportada en la encuesta y capturada en la sistema

viii. Captura y análisis de la información

Para la captura de la encuesta se diseñó un sistema en línea que permitió disminuir la probabilidad de errores de captura y generar las bases de datos para su verificación y procesamiento. Una vez concluida la captura se realizó la limpieza y validación de la información de la base de datos, antes de proceder al análisis de la información con SPSS para generar los tabulados básicos, indicadores y gráficas.

Estudios de caso

Se realizaron dos estudios de caso que permitieran dar respuesta a preguntas particulares y conocer con mayor profundidad dos temas: La puesta en marcha de proyectos Coussa-PESA y la alimentación de las familias en las localidades objetivo.

El primer estudio de caso se realizó al componente Coussa-PESA. Las preguntas de que guiaron la investigación fueron: ¿Qué problemas resuelve el componente? ¿Qué uso se le da al agua que se obtiene de las obras? ¿Con qué criterios se definen las obras a construir? Para contestar estas preguntas se eligió una muestra de seis obras en los estados de Chiapas, Guerrero e Hidalgo. El trabajo de



campo consistió en entrevistas semi-estructuradas a actores clave, ADR y beneficiarios, revisión de los expedientes y visita a las obras.

El estudio de caso sobre alimentación se enfocó primordialmente en comprender qué comen las familias en las localidades objetivo, por qué comen lo que comen y la influencia del PESA en la alimentación de las familias beneficiarias. Se trata de un estudio que utilizó técnicas cualitativas de observación participante. El trabajo de campo consistió en la estancia de una semana en cada una de las localidades seleccionadas, dos de Chiapas y dos de Oaxaca. Los instrumentos utilizados fueron entrevistas semi-estructuradas, diario de campo y registros fotográficos, entre otros.



Anexo 4. Procedimientos y rutinas institucionales requeridos para la operación del PESA

Núm	Etapas/ Componente	Procedimiento/rutina	Responsable	Actores involucrados	Tipo
1	Planeación	Firma del convenio marco de coordinación (Sagarpa-Gob. del Edo.)	Delegación de la Sagarpa	Delegación de la Sagarpa y Gobierno del Estado	Decisorio
2	Planeación	Reinstalación del GOP	Delegación de la Sagarpa	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Rutinario
3	Planeación	Elaboración de la estructura programática del PESA por componente y concepto de apoyo	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Decisorio
4	Planeación	Elaboración del universo de atención del PESA, precisando las acciones a promover y las metas a alcanzar por componente, etapa y área de atención (municipios y localidades)	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Decisorio
5	Planeación	Validación del Acuerdo específico PESA (Sagarpa-Gob. del Edo.)	GOP Unidad Responsable	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS Unidad Responsable	Decisorio
6	Planeación	Presentación de la estructura programática por componente, concepto de apoyo y universo de atención, precisando las metas a alcanzar por componente, etapa y área de atención	GOP	FOFAE (Delegación de la Sagarpa y Gobierno del Estado)	Decisorio
7	Planeación	Firma del Acuerdo específico PESA (Sagarpa-Gob. del Edo.)	Delegación de la Sagarpa	Delegación de la Sagarpa y Gobierno del Estado	Decisorio
8	Planeación	Radicación de la primera ministración de la federación	Unidad Responsable	Sagarpa Central y Delegación	Decisorio
9	DCy ER	Publicación de la convocatoria para selección de ADRs	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado	Rutinario
10	DCy ER	Revisión de expedientes de las organizaciones interesadas en participar como ADR	CECS	CECS	Rutinario
11	DCy ER	Selección de ADRs	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Decisorio
12	DCy ER	Solicitud de la validación/refrendo de ADRs a la FAO	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Rutinario
13	DCy ER	Captura de las solicitudes de ADR en el SURI	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado	Rutinario



14	DCy ER	Captura de las solicitudes de técnicos COUSSA en el SURI	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado	Rutinario
15	DCy ER	Validación del contrato de prestación de servicios de las ADR's	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Rutinario
16	DCy ER	Validación del contrato de prestación de servicios de los técnicos Coussa	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Rutinario
17	DCy ER	Validación del convenio del CECS	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Rutinario
18	DCy ER	Presentación del contrato para ADRs al CT del FOFAE	GOP	FOFAE (Delegación de la Sagarpa y Gobierno del Estado)	Rutinario
19	DCy ER	Presentación del contrato para técnicos COUSSA al CT del FOFAE	GOP	FOFAE (Delegación de la Sagarpa y Gobierno del Estado)	Rutinario
20	DCy ER	Presentación del convenio del CECS al CT del FOFAE	GOP	FOFAE (Delegación de la Sagarpa y Gobierno del Estado)	Rutinario
21	DCy ER	Presentación para autorización de las servicios a prestar por las ADR	GOP	FOFAE (Delegación de la Sagarpa y Gobierno del Estado)	Rutinario
22	DCy ER	Presentación para autorización de los servicios a prestar por los técnicos COUSSA	GOP	FOFAE (Delegación de la Sagarpa y Gobierno del Estado)	Rutinario
23	DCy ER	Presentación para autorización del servicio del CECS	GOP	FOFAE (Delegación de la Sagarpa y Gobierno del Estado)	Rutinario
24	DCy ER	Trámite de contratación de las ADRs	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado y ADR	Rutinario
25	DCy ER	Trámite de contratación de técnicos COUSSA	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado y técnicos COUSSA	Rutinario
26	DCy ER	Trámite de contratación del CECS	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado y CECS	Rutinario
27	DCy ER	Trámite de liberación de pago a ADR	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado, Sagarpa y ADR	Rutinario
28	DCy ER	Trámite de liberación de pago a los técnicos COUSSA	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado, Sagarpa y técnicos COUSSA	Rutinario
29	DCy ER	Trámite de liberación de pago al CECS	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado, Sagarpa y CECS	Rutinario
30	DCy ER	Capacitación a las ADRs	Enlace UTN-FAO	Enlace UTN-FAO y ADR	Rutinario
31	DCy ER	Capacitación al CECS	Enlace UTN-FAO	Enlace UTN-FAO y CECS	Rutinario
32	DCy ER	Validación de los productos de la ADR (Visión Regional)	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Rutinario



33	DCy ER	Validación de los productos de la ADR (Visión comunitaria)	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Rutinario
34	DCy ER	Validación de los productos de la ADR (Estrategia de intervención)	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Rutinario
35	DCy ER	Validación de los productos de la ADRs (Matriz de Planificación Micro-regional)	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Rutinario
36	DCy ER	Validación/dictaminación de los proyectos PAIEI	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Decisorio
37	DCy ER	Validación/dictaminación de los proyectos COUSSA	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Decisorio
38	PAIEI	Captura de los proyectos PAIEI en el SURI	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado	Rutinario
39	COUSSA	Captura de los proyectos COUSSA en el SURI	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado	Rutinario
40	PAIEI	Presentación para autorización de los proyectos PAIEI	GOP	FOFAE (Delegación de la Sagarpa y Gobierno del Estado)	Decisorio
41	COUSSA	Presentación para autorización de los proyectos COUSSA	GOP	FOFAE (Delegación de la Sagarpa y Gobierno del Estado)	Decisorio
42	PAIEI	Definición de proveedores PAIEI	Beneficiarios	Beneficiarios	Decisorio
43	COUSSA	Definición de proveedores COUSSA	Beneficiarios	Beneficiarios	Decisorio
44	COUSSA	Firma de convenios de concertación con el Comité Pro-Proyecto	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado Comité Pro proyecto	Rutinario
45	PAIEI	Trámite de liberación de anticipo de proyectos PAIEI	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado, Sagarpa, ADR y beneficiarios	Rutinario
46	COUSSA	Trámite de liberación de anticipo de proyectos COUSSA	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado, Sagarpa, beneficiarios y proveedor	Rutinario
47	DCy ER	Verificación en campo de los proyectos por parte del CECS (muestra)	CECS	CECS y Enlace UTN-FAO Beneficiarios	Rutinario
48	PAIEI	Levantamiento del Acta finiquito de proyectos PAIEI	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado, Sagarpa, ADR, beneficiarios y proveedores	Rutinario
49	COUSSA	Levantamiento del Acta finiquito de los proyectos COUSSA	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado, Sagarpa, beneficiarios y proveedores	Rutinario
50	PAIEI	Validación de finiquito de proyectos PAIEI	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Decisorio



51	COUSSA	Validación de finiquito de proyectos COUSSA	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Decisorio
52	PAIEI	Trámite de liberación de finiquito de proyectos PAIEI	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado, Sagarpa, ADR y beneficiarios	Rutinario
53	COUSSA	Trámite de liberación de finiquito de proyectos COUSSA	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado, Sagarpa, beneficiarios y proveedor	Rutinario
54	DCy ER	Dictaminación del desempeño de las ADRs	CECS	CECS	Rutinario
55	DCy ER	Dictaminación del desempeño de los técnicos COUSSA	CECS	CECS	Rutinario
56	DCy ER	Validación del finiquito de pago a las ADRs	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Decisorio
57	DCy ER	Validación del finiquito de pago a los técnicos COUSSA	GOP	Delegación de la Sagarpa, Gobierno del Estado, Enlace UTN-FAO y CECS	Decisorio
58	DCy ER	Trámite de liberación de pago a ADR	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado, Sagarpa y ADR	Rutinario
59	DCy ER	Trámite de liberación de pago a los técnicos COUSSA	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado, Sagarpa y técnicos COUSSA	Rutinario
60	DCy ER	Trámite de liberación de finiquito al CECS	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado, Sagarpa y CECS	Rutinario



Índice de tablas

Tabla 1. Programas y componentes que complementan el PESA	51
Tabla 2. MIR del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural 2012.....	61
Tabla 3. MIR del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) 2012	62
Tabla 4. MIR del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales 2012....	63
Tabla 5. MIR PESA 2014	64
Tabla 6. Ejemplo de matriz de Contraste de indicadores de Visión Regional con tendencias de indicadores de Visión Comunitaria	79
Tabla 7. Ejemplo de matriz de Situaciones limitantes relacionadas a las variables restrictivas de la producción de alimentos	80
Tabla 8. Actores que participan en el PESA y rol que desempeñan.....	90
Tabla 9. Valoración del desempeño de los actores del GOP.....	95
Tabla 10. Ruta crítica de la operación del PESA.....	102
Tabla 11. Procedimientos e instrumentos de supervisión y seguimiento del PESA.	145

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Localidades que cumplen con el criterio de alta y muy alta marginación (100-2500 habitantes) y localidades atendidas en el PESA 2012.....	66
Cuadro 2. Ejemplo de matriz del Plan de desarrollo comunitario.....	86
Cuadro 3. Ejemplo de Matriz de planificación microrregional	91
Cuadro 4. Recursos invertidos en el PESA por entidad, 2012.....	115
Cuadro 5. Recursos PAIEI autorizados a las ADR, 2012.....	116
Cuadro 6. Distribución de los recursos, número de proyectos y beneficiarios apoyados.....	125
Cuadro 7. Actividades de manejo del gallinero que realizan beneficiarios PESA (%).....	169



Índice de Gráficas

Gráfica 1. Población en pobreza por estado, 2012 (%)	54
Gráfica 2. Población en pobreza extrema por estado, 2012 (%).....	55
Gráfica 3. Población con carencia por acceso a la alimentación	56
Gráfica 4. Cobertura del PESA 2012 por entidad (% de localidades atendidas)	58
Gráfica 5. Cobertura 2012 por entidad (% de familias atendidas).....	58
Gráfica 6. Porcentaje de familias con las que trabaja el PESA en las localidades	59
Gráfica 7. Proyectos por etapa en Chiapas (%).....	81
Gráfica 8. Proyectos por etapa en Oaxaca (%)	81
Gráfica 9. Inversión de recursos por etapa en las 16 entidades del PESA, 2012	106
Gráfica 10. Inversión de recursos por tipo de proyecto, 2012.....	107
Gráfica 11. Comparación de los recursos PAIEI reportados por las ADR en la Matriz de Proyectos 2012 UTN-FAO vs Cuenta pública 2012.....	108
Gráfica 12. Tipo, número e inversión en proyectos Coussa-PESA 2012.....	116
Gráfica 13. Recursos invertidos y proyectos de pequeñas presas de mampostería ...	116
Gráfica 14. Número de beneficiarios de pequeñas presas de mampostería por entidad	117
Gráfica 15. Recursos invertidos y proyectos de bordos de cortina de tierra compactada	117
Gráfica 16. Recursos invertidos y proyectos de ollas de agua.....	118
Gráfica 17. Número promedio de expedientes integrados por cada ADR por estado	132
Gráfica 18. Año en que los entrevistados empezaron a participar en el PESA (%)	150
Gráfica 19. Tipo de proyecto PAIEI recibido por los beneficiarios PESA (%)	150
Gráfica 20. Número de proyectos PAIEI recibidos por los beneficiarios PESA (%)	151
Gráfica 21. Otro tipo de proyectos o apoyos recibidos por los beneficiarios PESA (%)	151
Gráfica 22. Disponibilidad de agua en el hogar de los beneficiarios (%).....	152
Gráfica 23. Meses sin disponibilidad de agua antes y después del proyecto entre los beneficiarios PESA (%)	152
Gráfica 24. Captación de agua de lluvia de los beneficiarios PESA (%)	153
Gráfica 25. Principal uso del agua almacenada o captada por los beneficiarios PESA (%)	153
Gráfica 26. Año en que recibieron el proyecto de gallinero (%)	154
Gráfica 27. Beneficiarios que contaban con gallinas antes de recibir el gallinero (%)	154
Gráfica 28. Número de gallinas recibidas con el proyecto por los beneficiarios PESA (%) (Aplica para quienes recibieron aves).....	155
Gráfica 29. Composición de la parvada de los beneficiarios de gallineros (promedio)	155
Gráfica 30. Beneficiarios que producen carne de pollo (%)	158
Gráfica 31. Rangos de producción mensual de carne de ave (%)	158



Gráfica 32. Número de gallinas en los proyectos que tienen un año de operación (%)	159
Gráfica 33. Número de gallinas en los proyectos que tienen dos años de operación (%)	160
Gráfica 34. Frecuencia con la que los beneficiarios compran carne de pollo (%)	160
Gráfica 35. Destino de la producción de carne de ave de los beneficiarios (%)	161
Gráfica 36. Beneficiarios que producen huevo (%)	162
Gráfica 37. Rangos de producción mensual de huevo (%)	162
Gráfica 38. Frecuencia con la que los beneficiarios compran huevo (%)	163
Gráfica 39. Destino de la producción de huevo de los beneficiarios (%)	163
Gráfica 40. Frecuencia de consumo de carne de pollo de los beneficiarios (%)	164
Gráfica 41. Frecuencia de consumo de huevo de los beneficiarios (%)	165
Gráfica 42. Año en que recibieron el proyecto de huerto (%)	166
Gráfica 43. Beneficiarios que producían hortalizas en el traspatio antes del proyecto (%)	166
Gráfica 44. Razones por las que no producían hortalizas antes del proyecto (%)	167
Gráfica 45. Principales especies sembradas antes del proyecto de huerto (%)	167
Gráfica 46. Destino de la producción de las principales especies sembradas (%)	168
Gráfica 47. Tipo de huerto que poseen los beneficiarios (%)	169
Gráfica 48. Tamaño de los huertos que poseen los beneficiarios (%)	169
Gráfica 49. Principales especies sembradas por tipo de huerto (%)	170
Gráfica 50. Destino de la producción de los huertos a cielo abierto (%)	171
Gráfica 51. Destino de la producción de los huertos a cielo abierto (%)	172
Gráfica 52. Actividades de manejo de los beneficiarios por tipo de huerto (%)	172
Gráfica 53. Beneficiarios que recibieron y aplican la capacitación en preparación de camas (%)	173
Gráfica 54. Beneficiarios que recibieron y aplican la capacitación en siembra (%)	174
Gráfica 55. Beneficiarios que recibieron y aplican la capacitación en fertilización (%)	174
Gráfica 56. Beneficiarios que recibieron y aplican la capacitación en control de plagas y enfermedades (%)	175
Gráfica 57. Beneficiarios que recibieron y aplican la capacitación en fertilización (%)	175
Gráfica 58. Satisfacción con la forma en que se toman las decisiones en el PESA (%)	178
Gráfica 59. Satisfacción con los servicios recibidos del técnico de la ADR (%)	179
Gráfica 60. Satisfacción de los beneficiarios con el PESA (%)	179



Índice de Figuras

Figura 1.	Entidades seleccionadas para la evaluación.....	33
Figura 2.	Elementos que componen la definición del problema núcleo del PESA según los diferentes actores.....	47
Figura 3.	Dimensiones del concepto de marginación y su relación con los propósitos del PESA.....	55
Figura 4.	Arreglo institucional del PESA.....	88
Figura 5	Primer presupuesto normativo según el Manual Operativo de las ADR	125
Figura 6	Segundo presupuesto normativo según el Manual Operativo de las ADR	127
Figura 7	Tercer presupuesto normativo según el Manual Operativo de las ADR	127

Anexos

Anexo 1.	Estudio de caso de los proyectos Coussa-PESA en los estados de Chiapas, Guerrero Hidalgo.....	203
Anexo 2.	Estudio de caso sobre la alimentación de las familias y su relación con el traspaso en comunidades de los estados de Oaxaca y Chiapas.....	234
Anexo 3.	Metodología de la evaluación.....	260
Anexo 4.	Procedimientos y rutinas institucionales requeridos para la operación del PESA.....	270



Siglas y siglemas

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
CECS	Centro de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales
CNCH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
Conafor	Comisión Nacional Forestal
Conapo	Consejo Nacional de Población
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Coussa	Conservación y Uso Sustentable del Suelo y Agua
DGDTOR	Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural de Sagarpa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Fofae	Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario
GOP	Grupo Operativo PESA
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
Papir	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PESA	Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria
Prodesca	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Seder	Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno del estado o su equivalente
SURI	Sistema Único de Registro de Información
PND	Programa Nacional de Desarrollo
UPF	Unidad de Producción Familiar
UTN	Unidad Técnica Nacional PESA-FAO

