

Investigación

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO: EL CASO DEL PROYECTO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA SIERRA NORTE DEL ESTADO DE PUEBLA, MÉXICO.

José Luis Sergio Sosa González.

Profesor Investigador de la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Correo electrónico sergio.sosa@correo.buap.mx, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I del Conacyt, México. Miembro del Cuerpo Académico 295 “Gestión y Desarrollo” del ICGDE-BUAP.

Patricio Gómez Abad.

Profesor Investigador de la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en México (BUAP). Correo electrónico patgoab@oulook.com

Fabio Rodríguez Korn.

Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado y Profesor Investigador de la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en México (BUAP). Correo electrónico fabio.rodriguez@correo.buap.mx.

Nazareth Sánchez Romero.

Egresada de la Maestría en Gobierno y Administración de la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Funcionaria pública en la SDRSOT del Gobierno del Estado de Puebla. Correo electrónico nazarethsanchez2303@gmail.com

RESUMEN

En este trabajo se ensaya una metodología de diagnóstico institucional para el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA-FAO) implementado en la Sierra Norte del Estado de Puebla. Se analiza de manera crítica las reglas formales e informales (instituciones) que regulan la interacción social entre los actores involucrados en el PESA y la manera en que éstas generan incentivos y comportamientos que resultan contraproducentes para el propósito formal del mismo. Se realiza una investigación de tipo cualitativo y cuantitativo basada en observación documental y de hechos, así como en una encuesta estandarizada a beneficiarios y entrevistas en profundidad a informantes clave. Se concluye que los factores que más afectan negativamente el desempeño del PESA-FAO en la región estudiada son los siguientes: a) el conflicto de intereses entre autoridades, alta burocracia, proveedores y Agencias de Desarrollo Rural (ADR), el cual se sobrepone al propósito formal del PESA; b) Los incentivos negativos que generan las normas reales de contratación y recontractación de facilitadores de campo y Agencias de Desarrollo Rural (ADR) enfocadas al cumplimiento de procesos y lealtades y no de impactos; c) la información asimétrica hacia las jerarquías superiores sobre el manejo que hacen los operadores locales y los impactos que producen entre los usuarios del PESA, y d) insuficiente e inadecuada capacitación a los beneficiarios y a miembros de las ADR.

Palabras clave: Diagnóstico Institucional; Diagnóstico de Políticas y Programas; PESA-FAO; Sierra Norte del Estado de Puebla.

Recibido: 08 /07/ 2016

Aceptado: 27 /11/ 2016

ABSTRACT

In this paper, an institutional diagnostic methodology for the Strategic Food Security Project (PESA-FAO) implemented in the Sierra Norte of the State of Puebla is being tested. Critical analysis of the formal and informal rules (institutions) that regulate the social interaction between the actors involved in the PESA and the way in which they generate incentives and behaviors that are counterproductive to the formal purpose of the PESA. Qualitative and quantitative research is conducted based on documentary and factual observation, as well as a standardized survey of beneficiaries and in-depth interviews with key informants. It is concluded that the factors that most negatively affect the performance of the PESA-FAO in the region studied are: a) conflict of interest between authorities, high bureaucracy, suppliers and Rural Development Agencies (ADR), which overlaps with the Formal purpose of the PESA; B) The negative incentives generated by the real contracting and re-contracting rules of field facilitators and Rural Development Agencies (ADR) focused on compliance with processes and loyalties and not on impacts; C) asymmetric information to the upper hierarchies on the management of local operators and the impacts they have on SPFS users; and d) insufficient and inadequate training of beneficiaries and ADR members.

Keywords: Institutional Diagnosis; Diagnosis of Policies and Programs; PESA-FAO; Sierra Norte of the State of Puebla.

INSTITUTIONAL DIAGNOSIS OF POLICIES AND DEVELOPMENT PROGRAMS: THE CASE OF THE STRATEGIC PROJECT OF FOOD SECURITY IN THE NORTHERN SIERRA OF THE STATE OF PUEBLA, MEXICO.

José Luis Sergio Sosa González.

Professor Researcher of the Faculty of Administration of the Autonomous University of Puebla (BUAP). E-mail sergio.sosa@correo.buap.mx, member of the National System of Researchers Level I of Conacyt, Mexico. Member of the Academic Body 295 "Management and Development" of the ICGDE-BUAP.

Patricio Gómez Abad.

Research Professor of the Faculty of Administration of the Autonomous University of Puebla in Mexico (BUAP). Email patgoab@oulook.com

Fabio Rodríguez Korn.

Secretary of Research and Postgraduate Studies and Research Professor of the Faculty of Administration of the Autonomous University of Puebla in Mexico (BUAP). Email fabio.rodriquez@correo.buap.mx.

Nazareth Sánchez Romero.

Graduate of the Master's degree in Government and Administration of the Faculty of Administration of the Benemérita Autonomous University of Puebla (BUAP). Public employee in the SDRSOT of the Government of the State of Puebla.

Email nazarethsanchez2303@gmail.com

I.- INTRODUCCIÓN:

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

El PESA es implementado en el Estado de Puebla por la Secretaría de Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) del Gobierno Federal, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial (SDRSOT) del Gobierno del Estado de Puebla y la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Este último organismo se encarga del diseño de la estrategia y de la metodología a emplear en el proyecto, así como del apoyo y capacitación a los diferentes actores participantes en su implementación. Es operado a través de Agencias de Desarrollo Rural (ADR) que son supervisadas por una Instancia de Evaluación (IE) dependiente de la SAGARPA y cuenta con la participación de empresas proveedoras de insumos y servicios.

Diversos estudios han cuestionado los resultados e impacto obtenidos por el PESA. Se ha observado que no necesariamente mejora las capacidades productivas, el ingreso y la alimentación de los beneficiarios del programa (SAGARPA, 2009; Cárcamo, 2011). Un primer acercamiento a la operación y los efectos del programa en la Sierra Norte del Estado de Puebla, una de las zonas de mayor pobreza y marginación de la entidad que ha sido apoyada por más de seis años con acciones de este programa, permite apreciar que muchos de los proyectos

productivos impulsados no se mantienen en el tiempo más allá de la época en que reciben financiamiento público. De la misma forma, el incremento en la productividad de alimentos por parte de los beneficiarios apunta a ser mínimo o inexistente por lo que en muchos casos no se justifica la inversión realizada contra los beneficios obtenidos. Esto lleva a plantear la necesidad de un diagnóstico de esta política gubernamental.

El Diagnóstico se entiende en este trabajo como un análisis crítico de los elementos, operación y funcionamiento de Políticas y Programas Gubernamentales, con miras a encontrar áreas de oportunidad y causas principales de fondo que expliquen los deficientes resultados e impactos obtenidos. Todo ello, con miras a su perfeccionamiento o mejora constante, bajo la premisa de que toda acción de gobierno es perfectible. Se puede diferenciar del Análisis de Políticas (gubernamentales o públicas, según sea el caso) por que éste último busca generar elementos cognitivos sobre un problema público que apoyen para diseñar de manera pertinente la política pública y luego implementarla, es decir, el análisis de políticas se centra en el problema público y no en la política o programa respectivo (Caballero, 2003). No busca el mejoramiento de la política o programa en curso, ni las causas de su deficiente desempeño con miras a su mejora continua, por tanto es una técnica de planeación; mientras que el “diagnóstico de políticas” se plantea aquí como una técnica de mejoramiento de la acción de gobierno. Asimismo, se puede diferenciar de la evaluación de políticas por que ésta busca medir lo que se ha hecho de forma concreta y evaluar los impactos que se han generado u obtenido a partir de una determinada acción de gobierno, pero no busca encontrar las causas del deficiente o limitado desempeño (Subirats, et al, 2012), es decir no responde la pregunta ¿por qué no se logra un mejor desempeño, o por qué la política respectiva no cumple con su propósito?

Por su parte, el neo-institucionalismo es una de las corrientes teóricas más novedosas para el estudio de la gestión pública contemporánea. Busca explicar el

deficiente desempeño gubernamental a partir de la teoría de la agencia y del estudio de las reglas del juego que regulan los intercambios sociales (Caballero, Miguez, 2007). Considera por tanto elementos tales como el conflicto de intereses, los incentivos y desincentivos, la información asimétrica y el “juego sucio” o “juego limpio” que generan las reglas formales e informales. Constituye una forma muy pertinente y novedosa para encontrar las áreas de oportunidad del gobierno y las organizaciones en general.

El diagnóstico administrativo tradicional considera únicamente los aspectos formales de la administración, tales como el marco jurídico, las estructuras y funciones administrativas, los presupuestos, los procesos administrativos y la capacitación formal, entre otros aspectos. Esto limita y minimiza el estudio y por tanto el propósito de retroalimentación y orientación de la toma de decisiones no se alcanza porque además de la dimensión formal de la acción de gobierno, existe una dimensión real que tiene mayor peso en explicar el desempeño del mismo.

A partir de estos planteamientos, así como del interés de generar y aplicar una metodología de diagnóstico de políticas y programas gubernamentales que incorpore los postulados básicos del neo institucionalismo, se planteó el objetivo general de esta investigación como:

Comprender cuáles son los principales factores institucionales que pueden explicar el deficiente desempeño e impacto del PESA-FAO entre los beneficiarios de la Región Sierra Norte de Puebla, en México. Asimismo, probar una nueva metodología para diagnosticar políticas gubernamentales.

II.- METODOLOGÍA DE ESTUDIO:

Para cumplir con el objetivo de esta investigación, se utilizaron las técnicas de recopilación de información conocidas como: observación documental, observación participante, encuesta estandarizada y la entrevista en

profundidad a informantes clave.

La investigación abarcó como área de estudio cinco municipios de la Sierra Norte de Puebla; dentro de la microrregión se escogieron 12 localidades de alta y muy alta marginación que son atendidas por dos Agencias de Desarrollo Rural. La información de campo y gabinete fue recabada entre los meses de junio de 2015 a julio de 2016.

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

Con relación a la investigación de campo, se aplicaron 136 cuestionarios estandarizados a familias beneficiarias del PESA-FAO y 47 entrevistas en profundidad a informantes clave. Es necesario aclarar que resultó de principal utilidad la información recabada de entrevistas en profundidad a evaluadores, proveedores, funcionarios públicos estatales y federales, funcionarios de la FAO, técnicos y representantes legales de las ADRs, así como la encuesta a beneficiarios del PESA. Asimismo, resultó de gran utilidad la observación participante realizada durante más de dos años en reuniones de trabajo donde participaron los diversos actores involucrados en el PESA. Los resultados preliminares de esta investigación, de forma resumida, referentes a la dimensión institucional, se presentan a continuación.

III.- RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Considerando que se trata de una investigación cualitativa y exploratoria en cuanto al enfoque y metodología utilizada, fue necesario integrar los resultados de la investigación documental y de campo con la discusión de los mismos ya que la cantidad y complejidad de los hallazgos que se obtuvieron a partir de este abordaje teórico del fenómeno son tantos y tan complejos que ameritan una discusión particular para

llegar finalmente a las conclusiones generales. Debido a ello, se presentan los resultados y discusión en cuatro apartados. El primer apartado, de manera breve, plantea los elementos básicos del enfoque neo-institucional; el segundo apartado describe la evolución del PESA en México y el mundo con algunas cifras que es necesario considerar; el tercer apartado presenta la dimensión formal del PESA haciendo énfasis en el diseño técnico-administrativo; el último apartado presenta la dimensión real de la política estudiada donde se describe a los actores reales, el conflicto de intereses, la información asimétrica y otros elementos que explican el desempeño del PESA.

1.- NEO INSTITUCIONALISMO Y DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL.

El enfoque Neo-institucional se fundamenta en reconocer la divergencia de intereses entre actores que están involucrados en una política pública, pero con el propósito de identificar las posibilidades de cooperación entre los mismos (Rodríguez, 2006 y Caballero, 2007). Hace énfasis en el estudio de las reglas formales e informales que regulan la interacción social (instituciones), así como en los incentivos positivos o negativos para la cooperación que genera el marco institucional. Enfatiza en el análisis comparativo entre las cosas como son en la realidad (el ser) y las cosas como debieran ser idealmente o desde el punto de vista formal (deber ser). Estudia asimismo cómo la información asimétrica, la relación agente-principal y los costos de transacción, pueden afectar los resultados e impactos de una política o programa gubernamental y en general de la acción de gobierno (Caballero, 2003).

Este cuerpo teórico plantea asimismo los conceptos de “juego sucio” y “juego limpio”. Se puede entender como juego limpio cuando los diversos actores pueden obtener su beneficio personal, si y sólo si, y en la medida en que contribuyen al interés formal de la política o al interés colectivo. Por juego sucio se puede entender a cualquier actividad de los actores para obtener sus intereses

individuales sin contribuir a los propósitos formales de la política gubernamental, es decir sin contribuir al interés colectivo. Plantea que el juego sucio puede evitarse sólo si se hace una reingeniería de las reglas del juego de tal forma que cada actor pueda abonar a sus intereses individuales, si y sólo si, y en la medida en que contribuya a los intereses colectivos o propósitos formales de la política. A esto se le ha llamado “alineación de intereses” (Rodríguez, 2006).

En cuanto al Diagnóstico Institucional, se define en este trabajo, para el ámbito gubernamental, como un análisis crítico de las reglas del juego que regulan la interacción social entre los actores involucrados en una política, programa u organización gubernamental, con la finalidad de encontrar áreas de oportunidad y causas del deficiente desempeño a partir del reconocimiento de los intereses individuales entre los diversos actores y el conflicto respectivo, la información asimétrica y la probable cooperación; todo ello en las dimensiones formal (deber ser) y real (ser). Este análisis crítico está basado en los elementos teórico-conceptuales que aporta el neo-institucionalismo y busca generar conocimientos que orienten el rediseño de las políticas, programas y organizaciones gubernamentales, partiendo de la premisa de que toda acción de gobierno puede y debe ser perfeccionada.

2.- ANTECEDENTES DEL PESA-FAO EN MÉXICO Y EL MUNDO.

En el año de 1994 la FAO (Food and Agriculture Organization of United Nations) Propuso el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) y en 1996 la Cumbre Mundial sobre la Alimentación lo aprobó, definiendo que la seguridad alimentaria se presenta “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2003:15).

El PESA ha aumentado rápidamente su cobertura en todo el mundo, pasando de 15 países participantes en 1995 a más de 70 en 2002, con fondos crecientes que pasaron de 3,5 millones de dólares a más de 500 millones de dólares en ese mismo período.

En el año 2002 el PESA comienza su implementación en México como proyecto piloto, trabajando en 6 estados que abarcaban 12 regiones. Para 2005, se da la primera expansión llegando a 16 estados con 34 regiones, para esta fase comienza el trabajo vía Agencias de Desarrollo Rural (ADRs). Cada ADR atendía 30 localidades por región con la tarea de promover y establecer proyectos integrados de desarrollo. (FAO, AECID, SAGARPA, (2014)

En la expansión del 2006 se amplía a 7 nuevas regiones que forman parte de los Municipios con Menos Índice de Desarrollo Humano. La cobertura era de 16 entidades federativas. Para el 2007 se da la asignación especial en el PEF de 561 millones de pesos para el PESA lo que permitió la ampliación a 24 nuevas regiones: 7 en Chiapas, 7 en Guerrero y 10 en Oaxaca; por lo que ahora se encuentra en 16 estados y 63 regiones.

En 2008 la asignación especial del PEF ascendió a 1 100 MDP incluyendo a Puebla y Morelos. Posteriormente en 2009 se asignaron 1 560 MDP para el PESA y se adicionaron Veracruz, Hidalgo y el Estado de México, totalizando 8 estados en el PEF. Con este impulso a finales de 2009 ya eran 130 ADR con alrededor de 1500 facilitadores trabajando en campo y atendiendo 800 municipios de 17 estados. Para 2010, en el PEF se asignó 1 730 MDP, en el año 2013 el PESA se amplió a 20 estados del país, con un presupuesto de 3000 MDP, integrándose a la Cruzada Nacional contra el Hambre. Actualmente en el año 2015 se ha asignado un total de 3380.9 MDP para el PESA en un total de 24 estados participantes.

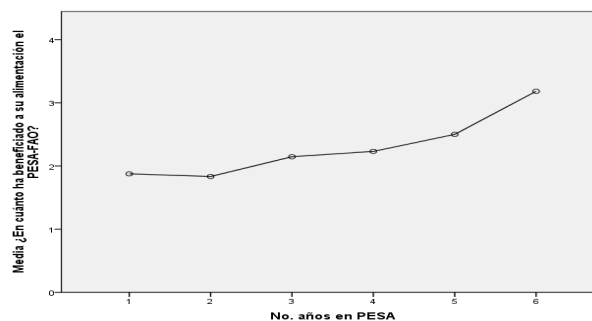
El análisis de cifras de atención a población rural en 2015 muestra que el PESA atiende 9863 localidades, más

de un millón de personas y 420,349 familias equivalentes a cerca del 10% de su población objetivo. (SAGARPA, 2016)

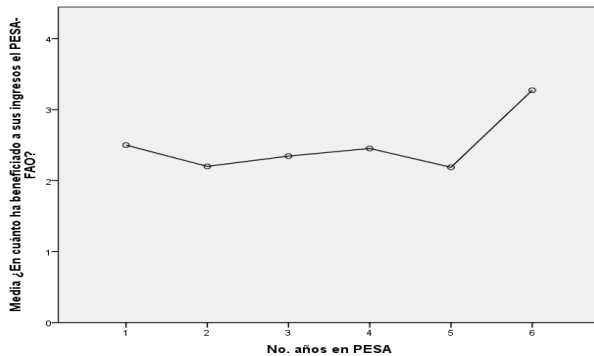
En el caso del estado de Puebla, el PESA comienza a operar como proyecto piloto en la zona de la Sierra Negra en el año 2003. En 2005 se determina operar la metodología del PESA a través de Agencias de Desarrollo Rural y comienzan operaciones al sur del estado, en la Mixteca y en la Sierra Norte.

En el año 2010 se determina extender la estrategia a otras zonas del Estado como Sierra Nororiental, Valle de Atlixco y Valle de Serdán. Para el año 2015 se cuenta con un presupuesto en el estado de 247.6 MDP, mismos que fueron ejecutados a través de 26 Agencias de Desarrollo Rural.

**GRÁFICA 1.-
PERCEPCIÓN SOBRE BENEFICIOS EN
ALIMENTACIÓN.**



**GRÁFICA 2.-
PERCEPCIÓN SOBRE BENEFICIOS EN
INGRESOS**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Instancia de Evaluación PESA-FAO, Puebla.

En la región de estudio el PESA se aplica desde el año 2010 con un presupuesto creciente cada año, sin embargo las evaluaciones internas reflejan impactos mínimos en alimentación e ingresos luego de más de seis años de recibir apoyos. Esto se puede apreciar en las gráficas No. 1 y 2.

Como se puede observar, después de seis años de apoyos, la percepción de los beneficiarios sobre las mejoras que ha habido en su alimentación pasa de “poco a algo”, lo que se puede considerar un avance mínimo para los recursos invertidos. Asimismo, la percepción sobre los beneficios en los ingresos se incrementa de forma mínima pasando de “poco a algo” de beneficios; todo ello a pesar de que los propios facilitadores de las ADRs reconocen que instruyen a los beneficiarios para que magnifiquen su opinión sobre estos aspectos para continuar en el programa. Desafortunadamente, la

instancia de evaluación no recaba cifras de alimentos producidos ni ingresos obtenidos que permitieran una evaluación más objetiva, pero entre los propios facilitadores y beneficiarios se acepta que el programa no genera los resultados esperados.

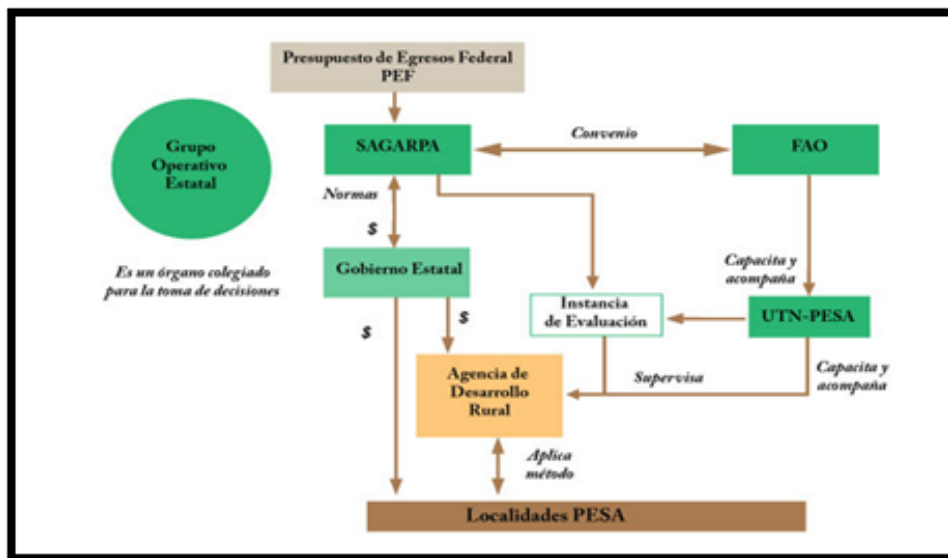
3.- ACTORES, FUNCIONES Y REGLAS FORMALES DEL JUEGO (LA PARTE FORMAL O EL DEBER SER DEL PESA).

En cuanto a los actores formalmente reconocidos que intervienen en el PESA, las funciones que les toca desarrollar a cada uno y las reglas o normatividad oficial de este programa, un primer acercamiento proporciona la impresión de que se trata de un modelo ideal de trabajo que al implementarse, después de un cierto tiempo, necesariamente resolvería el problema de la inseguridad alimentaria entre los beneficiarios. Desafortunadamente, los incipientes resultados obtenidos permiten cuestionar esto.

El diseño administrativo puede calificarse como pertinente y completo ya que plantea una intervención lógica y bien articulada para desarrollar la seguridad alimentaria entre la población beneficiaria. El diseño administrativo o “deber ser” del PESA en Puebla, muestra cómo idealmente debería funcionar y la actuación que se espera de los diferentes actores involucrados (SAGARPA, UTN, 2015).

La figura número uno muestra a los actores involucrados formalmente en el PESA y sus funciones y relaciones se explican brevemente a continuación:

Fig. 1.-
Actores involucrados formalmente en el PESA.



Fuente: www.pesamexico.org

1.- Food and Agriculture Organization (FAO): Es la organización especializada perteneciente a las Naciones Unidas, cuyo mandato consiste en mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial. En México, da seguimiento y brinda asesoría en el desarrollo rural. Es quien realiza el diseño metodológico del PESA.

2.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA): Brinda apoyo para la integración del PESA con las políticas y metas del gobierno federal en materia de desarrollo rural y producción de alimentos, fomentando sinergias y la concurrencia de recursos con otras dependencias del gobierno. Es la instancia normativa del PESA para cada

entidad federativa, su misión es apegarse a las reglas y lineamientos del mismo. Es a través de dicha dependencia que se asignan los recursos económicos para el PESA, de acuerdo al Programa Especial concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable en el país. La SAGARPA aporta los recursos financieros a los fideicomisos de los estados involucrados; los fideicomisos quedan a cargo de los gobiernos estatales quienes son los administradores de dichos recursos para la implementación del PESA. Debido a que los recursos del PESA son recursos federales, para su ejercicio se requiere cumplir con las Reglas de Operación Anuales de la SAGARPA y con la metodología FAO.

3.- El Grupo Operativo PESA (GOP): Es el órgano colegiado que realiza la planeación, seguimiento y

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

4.- Secretarías de desarrollo rural estatales: Son las Instancias Ejecutoras del recurso económico que la Federación ha establecido para la ejecución del PESA en cada estado. En el caso de Puebla, la responsable es la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial (SDRSOT). Se encargan de seleccionar y contratar a las Agencias de Desarrollo Rural, así como realizar otros procesos administrativos como el régimen de pagos a las ADR y a la Instancia de Evaluación. Participan en la regionalización del Proyecto, forman parte del grupo operativo apoyando la ejecución y buscan integrar al PESA y a sus actores en las políticas de desarrollo estatales.

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

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

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

8.- Población beneficiaria: Son las familias o personas que reciben los apoyos del PESA-FAO para mejorar su producción y productividad agrícolas,

augmentar sus ingresos y alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional.

Como se puede observar, la organización y distribución de funciones y atribuciones que se deriva del diseño administrativo del PESA parece ser ideal ya que incorpora diversos elementos novedosos entre los que destacan los siguientes: a) la planeación y evaluación participativa con las comunidades; b) sistema de evaluación centralizado a través de la IE y con base en un sistema de evaluación definido formalmente; c) participación de la sociedad a través de Empresas de Servicios Profesionales u Organizaciones de la Sociedad Civil con formación multidisciplinaria así como promotores comunitarios; d) busca desarrollar capacidades productivas entre los beneficiarios por lo que se puede considerar un programa no asistencialista; e) fomenta el capital social como requisito indispensable para que las comunidades puedan resolver sus necesidades colectivas (Sosa, et al, 2014); f) identificación y selección de las ADR por convocatoria abierta y con la participación de instancias estatales, federales y de la FAO; g) la máxima autoridad es un grupo colegiado y no un simple funcionario, lo que contribuye a un mejor desarrollo de las funciones de planeación, ejecución y evaluación del PESA (SAGARPA, UTN, 2015).

Además de las ventajas del diseño administrativo que se señalan en el párrafo anterior, el PESA-FAO se rige por cinco principios que de alguna manera buscan asegurar que los impactos sociales sean los mejores posibles, evitando errores u omisiones que han presentado otros programas y políticas alrededor del mundo. Estos principios son los siguientes: 1.- Equidad de Inclusión; 2.- Identidad y cultura local; 3.- Corresponsabilidad y Subsidiaridad; 4.- Sostenibilidad; 5.- Desarrollo de Capacidades.

Estos principios no son exclusivos del PESA, en iniciativas como el Programa de Ciudades Sustentables, se consideran como compromisos básicos para la participación de la localidad en la toma de decisiones,

el camino hacia la equidad y cohesión social, y la conservación de la biodiversidad; es decir, son fundamentos probados y ciertos porque encaminan a las comunidades hacia el desarrollo real y más justo de todos sus integrantes (SAGARPA, UTN, 2015).

Asimismo, entre otras estrategias del PESA-FAO, destaca la "Estrategia Territorial", la cual busca asegurar que los proyectos productivos apoyados por el PESA, sean los pertinentes a las condiciones físico-bióticas, sociales, culturales y económicas de cada región. La base territorial del PESA-FAO en la cual trabajan las ADR es la microrregión, la cual es una zona geográfica delimitada por los ámbitos físico-ambiental, social-humano y económico- productivo, de modo que los sistemas productivos están relacionados, reflejando las interacciones entre las personas que las habitan.

Finalmente, para culminar con el diseño ideal del PESA-FAO, éste programa clasifica a los grupos de beneficiarios o productores de la siguiente manera: a) Grupos de Traspatio Agrícola y Pecuario; b) Granos Básicos-Milpa; c) Sistema Productivo Predominante; d) Mercado Local, y busca que los proyectos productivos sean acordes a las condiciones de cada grupo.

El PESA- FAO tiene asimismo un diseño que brinda soporte integral y diversas alternativas a las personas y familias beneficiarias, cubriendo tres ejes básicos del desarrollo humano que son los siguientes: a) Querer: desarrolla los deseos de mejora en las personas; b) Saber, busca desarrollar conocimientos y habilidades necesarias, se refiere a desarrollar el "saber hacer"; c) Poder: proporciona los recursos y apoyos necesarios para el poder hacer.

El proceso metodológico que sustenta al PESA-FAO también es muy completo y acertado ya que incluye distintas etapas o fases, destacando: a) Planeación participativa, entre comunidades y ADR, la cual incluye: Visión Regional, Visión Comunitaria, Estrategia de Intervención y Planeación Micro-regional. b) Ciclo de

Proyectos, que buscan dar respuesta a una necesidad específica o problemática, potenciando un recurso o aprovechando una oportunidad para detonar procesos de desarrollo. Se divide en Diseño, Gestión, Puesta en Marcha y Evaluación de Resultados. c) Evaluación Comunitaria Participativa (ECP), que compara metas planeadas con metas alcanzadas en las comunidades. Participan beneficiarios y ADR buscando detectar fallas para corregirlas y alcanzar los objetivos. d) Promoción Humana y Social: establece el proceso de promoción y motivación en campo hacia la población objetivo. La finalidad es transformar personas pasivas, dependientes y desorganizadas en personas activas, autosuficientes y organizadas.

En este sentido y gracias a este tipo de metodología de gabinete y campo, el PESA-FAO tiene fortalezas que lo hacen muy superior a otros programas o políticas gubernamentales de desarrollo, es un programa de desarrollo de capacidades que va mucho más allá de una oferta de recursos, con seguimiento y evaluación continua de resultados (FAO, 2003). Se construye mediante un proceso de mejora continua, lo que favorece ser un método muy cercano a realidades de las zonas marginadas; con las siguientes fortalezas: Está focalizado hacia las zonas más pobres del país; cuenta con la participación ordenada del gobierno federal y estatal y en algunos casos el municipal; tiene un carácter descentralizado que le da un sello de apropiación particular, porque una buena parte de las decisiones operativas se toman a nivel estatal y local.

Con todos los elementos que contempla formalmente el PESA, y que se han esbozado aquí de manera sintética, se podría decir que este programa tiene un diseño prácticamente perfecto que se puede considerar como el diseño ideal que se plantea desde el enfoque burocrático de la administración pública (Shafritz y Hyde, 1999); sin embargo, los limitados impactos que se observan en la práctica muestran que existen otros elementos, más allá de la dimensión formal, los cuales pueden explicar el porqué, después de incrementos económicos

constantes en los recursos de este programa, las familias beneficiarias no logran los propósitos fundamentales de esta política, los cuales son la seguridad alimentaria y nutricional a través del desarrollo de conocimientos, capacidades y organización.

4.- ACTORES, INTERESES Y COMPORTAMIENTOS REALES (LA PARTE REAL O EL “SER” DEL PESA-FAO).

El PESA-FAO es una política que involucra actores de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y ciudadanos de más de 69 municipios del estado de Puebla. En la figura número dos se pretende reflejar los diversos actores reales involucrados en el PESA en el estado de Puebla.

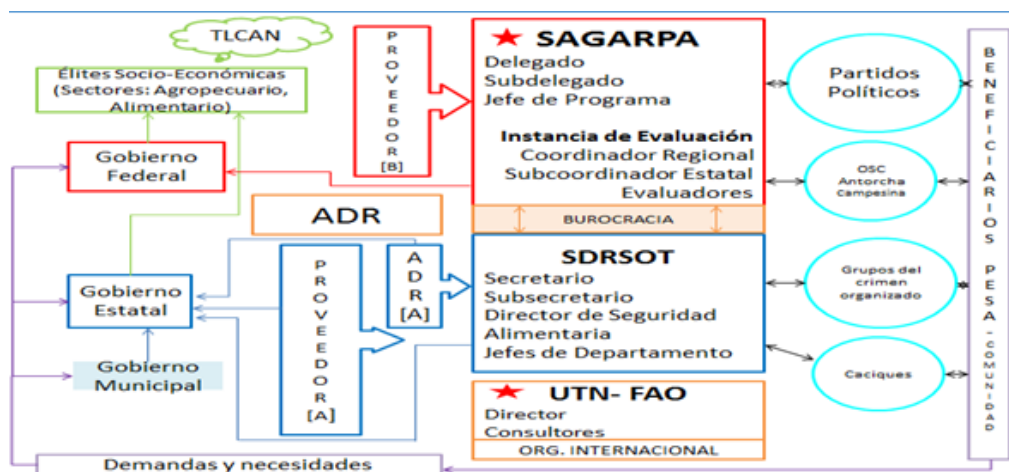
Las localidades en las cuales se ha implementado tienen índices de alta y muy alta marginación, se encuentra en zonas rurales con vocación agropecuaria, con capital humano dedicado generalmente a la autoproducción de alimentos y con un cierto nivel de acceso por vía terrestre.

Pese a que la parte formal del PESA establece la participación social de manera muy clara, debe señalarse que la observación permitió corroborar que los actores sociales involucrados normalmente no participan activamente en las etapas de dicha política gubernamental, por lo tanto, se ha visto que la eficacia de la misma se ve mermada por que muchas veces las decisiones son verticales de arriba hacia abajo y no están acordes a la realidad social ni tampoco a las necesidades de los involucrados. Desde esta perspectiva y en sentido estricto, la necesaria participación activa del grupo beneficiado, en el diseño, ejecución y evaluación del PESA-FAO, en realidad no sucede; por tanto, desde esta perspectiva no podría hablarse de una política pública como tal. A esto se le podría denominar “simulación” y se observó como una constante en la mayoría de los procesos del PESA-FAO.

El propósito formal del PESA es mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de las familias beneficiarias, sin embargo, pudo corroborarse con evidencia empírica que los objetivos de los diversos actores, especialmente los funcionarios públicos, los representantes legales de las ADR, los técnicos facilitadores, e incluso los propios beneficiarios no coinciden normalmente con los objetivos

formales del PESA-FAO. En la práctica los actores involucrados no están interesados en este objetivo formal sino en otro tipo de objetivos propios de su condición administrativa, su posición política o su necesidad económica; corroborándose así los planteamientos de la “teoría de la agencia” (Mackenzie et al, 2014).

Fig. 2.
Arena Pública del PESA en el estado de Puebla.



Fuente: Elaboración propia (2015)

A partir de los planteamientos de la “teoría de la agencia”, fue necesario elaborar un cuadro buscando resumir y organizar los intereses reales de los actores vinculados con esta política, los cuales son muy diversos e incluso contradictorios (ver cuadro No.1).

Este cuadro se presenta con el nombre de “Intereses reales, relación agente principal e información asimétrica entre actores del PESA en Puebla”. La “Teoría de la Agencia” establece que todo agente o representante (electo o contratado) mantiene su interés individual sobre

el interés del principal. El principal es aquel a quien se representa y a quien se le deben rendir cuentas. Normalmente el principal no percibe que el agente trabaja sobreponiendo su interés individual sobre el del principal debido a problemas de información asimétrica, derivados de que no recibe información suficiente, clara y veraz que permita realizar una evaluación objetiva y plena del desempeño del agente (Rodríguez, 2006).

Cuadro. 1
Intereses reales, relación agente principal e información asimétrica entre actores del PESA en Puebla.

ACTORES	INTERESES	AGENTE	PRINCIPAL	INFORMACIÓN ASIMÉTRICA
Gobierno Federal	Control político	De los Ciudadanos	SAGARPA	Eficiencia y eficacia de cada agente, resultados e impactos, uso verdadero de los recursos económicos, perfil profesional del personal contratado.
	Libre ejercicio del poder		Burocracia en general	¿Qué, Cómo, Porqué, Cuándo?
	Gobernabilidad			Actitudes de los agentes.
	Lealtad			
	Cumplir compromisos adquiridos con actores de poder			
Gobierno Estatal	Control político	De los Ciudadanos	SDRSOT	Eficiencia y eficacia de cada agente, resultados e impactos, uso verdadero de los recursos económicos.
	Libre ejercicio del poder		Alta y media burocracia	¿Para qué? ¿Porqué?
	Instaurar ideología política a largo plazo		ADR	Influencia de las decisiones
	Subordinación y lealtad			
	Cumplir compromisos adquiridos con actores de poder			
	Control económico y social			
SAGARPA	Conformación de capital político	Del Gobierno Federal	Instancia de Evaluación	Eficiencia y eficacia de cada agente, resultados e impactos, uso de los recursos, metas, alcances, limitaciones.
	Subordinación y lealtad de los empleados		ADR	Actitudes de los agentes.
	Cumplir compromisos adquiridos con actores de poder		Proveedores	¿Cómo, Cuándo, Dónde, Porqué?
	Legitimar actos de gobierno			
SDRSOT	Control político	Del Gobierno Estatal	ADR	Objetivos, Alcances, Resultados e impactos, eficiencia, eficacia.
	Conformación de capital político		Alta y media burocracia	¿Porqué, Cuándo, Cómo, Quiénes?
	Mantener y mejorar su posición		Proveedores	
	Lograr apoyos de élites políticas, partidistas y económicas			
	Subordinación y lealtad de los empleados			
Control económicos de la política pública				
ADR	Mantener y mejorar su posición	Del Gobierno Federal	Facilitadores	¿Porqué, Cómo, Qué, Cuándo?
	Influir de manera positiva en la realidad socioeconómica del campo	Del Gobierno Estatal		Decisiones y compromisos de los poderes ejecutivos y representaciones legales.
	Aumentar ingresos económicos			Resultados e impactos, metas.
	Ofrecer servicios de manera particular a las comunidades			
Proveedores	Lograr apoyos de élites políticas, partidistas y económicas, para posicionar a candidatos en las microrregiones			
	Elevar ganancias	Del Gobierno Federal		¿Cuándo, Para qué, Cómo?
	Control de mercados	Del Gobierno Estatal		Eficiencia y eficacia.
	Créditos gubernamentales	De los Ciudadanos		
UTN-FAO	Relaciones con actores de poder			
	Apoyo técnico- metodológico a ADR	De la FAO	Director	Compromisos de los poderes legislativo y ejecutivo
	Mantener y mejorar su posición	De los Ciudadanos	Consultores	¿Cómo, Cuándo, Porqué?
	Gobernabilidad			
	Coadyuvar en prevención de conflictos sociales			

Continua página siguiente

Grupos de Presión	Control político-social			Compromisos de los poderes legislativo y ejecutivo
	Subordinación			Implementación de la política pública
	Proyección política			Metas y alcances
	Establecer relaciones de interdependencia con actores político-administrativos			Resultados e impactos
	Lograr apoyos de élites político-económicas			
	Control geopolítico y zonas de seguridad			
Ciudadanía	Mejorar su nivel de vida		Gobierno Federal, Gobierno Estatal, SAGARPA, SDRSOT, ADR, Proveedores	Eficiencia y eficacia de cada agente, resultados e impactos, uso de los recursos.
	Obtener beneficios personales de las políticas gubernamentales			Metas y alcances
	Representatividad en las decisiones			Compromisos de los poderes
	Resultados de impacto positivo en las microrregiones			Criterios de elección de los agentes
	Mejorar niveles de producción y productividad en el campo			Actitudes de los agentes
	Aumento en las transferencias económicas			Decisiones y compromisos

Fuente: Elaboración propia con base en observación y entrevistas (2016)

Se pudo comprobar con información de fuentes primarias que, debido a la compleja trama de intereses de los actores involucrados y la interacción de los mismos con las disposiciones formales del PESA, este programa suele generar resultados e impactos que no coinciden con lo esperado. Esto, es la causa de las deficiencias más evidentes como baja eficacia y eficiencia del programa, altos niveles de corrupción, baja pertinencia de las acciones y escasos impactos en seguridad alimentaria de las familias beneficiarias, entre otros síntomas que se observan.

Para el particular caso de Puebla se aprecian actores con intereses divergentes y contradictorios en algunos temas. Un actor principal es el Gobierno del Estado, encabezado por el ejecutivo estatal, el cual no necesariamente está interesado en la seguridad alimentaria de los beneficiarios del PESA, por tanto, la evidencia muestra que este Programa representa sólo una forma más de ejercer control social y político en comunidades donde busca conseguir votos en las elecciones a favor del partido en turno.

En el caso del Gobierno Federal, se observó inmerso en un problema de información asimétrica, conociendo poco sobre la eficiencia y eficacia del PESA, sus resultados e impactos reales, así como ajeno a la actitud de algunos agentes participantes.

Otro aspecto es que el desinterés que muestra el gobierno federal parece indicar que al momento de concebir esta política gubernamental, el propósito real no fue atacar el problema de la inseguridad alimentaria de raíz, sino hacer funcionar al PESA-FAO como un paliativo que contuviera conflictos sociales y disminuyera los focos rojos en zonas vulnerables, haciendo más sencilla la gobernabilidad del país.

Posteriormente, en un ámbito más local, encontramos a la delegación de la SAGARPA, la cual es agente del gobierno federal, en donde los funcionarios involucrados en la toma de decisiones muestran intereses particulares bien definidos que afectan el desempeño del PESA-FAO. Sus intereses reales se relacionan sobre todo con evitar conflictos políticos con los funcionarios y autoridades

del ámbito federal y estatal ya que su permanencia en el PESA-FAO depende más de evitar conflictos políticos que de los impactos del PESA-FAO. Asimismo, se denotan favoritismos y complicidades con diversas ADR que resultan ser en la realidad propiedad de algunos de estos funcionarios.

La Instancia de Evaluación, dependiente de la SAGARPA, por su parte ha sido siempre un punto de conflicto por los dictámenes e informes desfavorables que llega a presentar sobre las ADR. Al tener voz y no voto en las reuniones del GOP, la Instancia de Evaluación siempre se ha visto vulnerada ante la descalificación de algunos actores y el poco apoyo de su propia dependencia, por lo que enfrenta conflictos que ponen en riesgo su remuneración y permanencia desde hace varios años.

En esta sección del mapa, el juego sucio suele darse entre los altos funcionarios, quienes favorecen o no a algunas ADR dependiendo de cuánto puedan convenir o no a sus intereses, las ventajas políticas que puedan representar para ellos y las negociaciones realizadas con el gobierno del Estado.

La información asimétrica se observa también en relación con la SAGARPA y la UTN-FAO. Ambos fenómenos se evidencian en el incremento desmedido en los costos de operación de proyectos en zonas donde no se realizaron ejercicios de focalización correctos, y en casos donde la inversión a fondo perdido no tiene los impactos esperados. Estos aspectos no son percibidos por las entidades señaladas o bien se hace caso omiso de ellos. Asimismo, muchas veces resulta irracional el destinar recursos a la evaluación, cuando al final las decisiones de permanencia o no de una ADR, no dependerá de los resultados de dicha evaluación, sino de compromisos e intereses políticos.

Por parte de la SDRSOT, quien toma las decisiones no es un órgano colegiado sino el Secretario o el Subsecretario, en ausencia del primero, ambos tienen

fuertes compromisos con el ejecutivo estatal e intereses particulares, mucho más importantes que su interés en el desarrollo rural de Puebla, por lo que tienden a enfocar las actividades del PESA-FAO para obtener capital político, ya sea para ellos o para el ejecutivo estatal. A su cargo están mandos altos y medios, subordinados a las órdenes de su superior, siendo los mismos intereses los que los motivan y no necesariamente el interés público, la mayoría de ellos con poca experiencia en el sector público y con bajos niveles de responsabilidad en el PESA-FAO. Suelen tomar decisiones desinformadas y simplistas, ocasionando así un incremento en los costos de operación del PESA-FAO. Además la SDRSOT se opone continuamente a la evaluación de las ADR, a pesar de que por normatividad el PESA-FAO debe de contar con un proceso de evaluación ex ante, concomitante y ex post.

Un proceso a destacar es la contratación de las ADR, la normativa formal dicta que las organizaciones sociales interesadas en participar en el PESA, integrarán un expediente de acuerdo a los términos de referencia establecidos mediante una convocatoria abierta y participarán en licitación de acuerdo a dicha convocatoria. La SAGARPA y la SDRSOT concentrarán el total de expedientes recibidos en las ventanillas y serán entregados a la UTN para su revisión integral.

Las reglas formales indican, que es la UTN quien seleccionará los expedientes que estén completos y reúnan los criterios de selección, notificando a la Unidad Responsable para su validación y posterior envío a la SAGARPA y SDRSOT. Ambas dependencias, revisarán los expedientes y convocarán a los aspirantes que estimen adecuados para seleccionar finalmente a las que consideran idóneas.

Finalmente el GOP gestiona ante la FAO, por conducto de la SDRSOT, la validación de las sociedades y asociaciones participantes (ADRs) que hayan sido seleccionadas. Sin embargo, en la práctica se observa que es la SDRSOT quien tiene un peso casi total en la

elección de las Agencias de Desarrollo Rural, mientras que la SAGARPA se limita a proporcionar los recursos económicos para la operación de las mismas en Puebla.

En este sentido, es interesante destacar que diputados poblanos y otros personajes de la política poblana actual, son los dueños reales de varias ADR que actualmente operan en el estado. De esta forma en el proceso de selección de las ADR los funcionarios de alguna forma son juez y parte.

Según las entrevistas realizadas y la investigación en artículos periodísticos, muchas agencias son negocios de “amigos” o “conocidos” de funcionarios públicos. Un ejemplo es el caso de la ADR que opera en el municipio de Ixtacamaxtitlán, “Unión de Productores Agrícolas Comprometidos con Puebla A.C.”, una agencia señalada por realizar trabajo de carácter político de la que la representante legal es familiar de un diputado poblano y que aparece como agencia “elegible” desde el año 2011; otro caso es la agencia que opera en los municipios de Tlaxco y Tlacuilotepec “Fomento a la Tradición Mexicana A.C.”, una agencia señalada por realizar trabajo de carácter político de la que la representante legal es una persona allegada al secretario de la SDRSOT. Está además el famoso caso de la ADR “Generación del Milenio para el Progreso de la Mixteca Poblana”, que opera en la zona de Jolalpan, la cual tiene como verdadero dueño al presidente municipal del municipio de Chiautla de Tapia, perteneciente a la coalición Compromiso por Puebla, quien fue Coordinador de campo de la ADR hasta el 2013 y en su momento fue señalado por usar recursos públicos del PESA para financiar su campaña (Corona Rivera, 2012).

A través de las entrevistas se obtuvo información de la problemática que representan las ADR, las cuales son elegidas de manera unilateral y en otros casos son reemplazadas por agencias “hermanas”, las cuales tienen la misma junta de socios y sólo cambian el nombre, el coordinador de campo y los facilitadores, pero que tienen como finalidad la promoción de un partido político o de

una persona y la formación de promotores al voto.

En este tenor, la selección de las ADR normalmente ha representado en Puebla uno de los mayores conflictos del PESA, lo cual se ha agudizado a partir del cambio de gobierno en 2011. El nuevo gobierno enfoca su trabajo hacia la homogenización del pensamiento y preferencias políticas, a favor de su partido-coalición, con la finalidad de ejercer un control más estricto con fines electorales futuros. De esta manera el poder contar con operadores políticos financiados con recursos públicos del PESA representa un incentivo que no es desaprovechado por los funcionarios y autoridades en turno.

A partir de lo anterior, en la realidad, la selección de las ADR se convierte en una asignación de operadores políticos a lo largo y ancho del estado de Puebla, los cuales mediante “acciones” y “metodologías PESA”, se encargan de ganar votantes y controlar grupos contrarios a las políticas del Gobierno en turno.

Muestra de ello, fue la elección de las ADR para el ejercicio 2014-2015, las cuales a pesar de sus marcadas deficiencias en las evaluaciones fueron contratadas nuevamente en beneficio de diputados panistas y empresarios simpatizantes de la coalición gobernante quienes aprovecharon el deficiente entramado institucional de PESA-FAO para abonar a sus intereses particulares o de grupo, soslayando el interés formal de coadyuvar al cambio social y a la mejora de las condiciones de vida de las familias beneficiarias.

Algunas de las ADR, como agentes de la SDRSOT, desarrollan un juego sucio y pocas veces son sancionadas o enfrentan acciones coercitivas, y cuando las mismas llegan a producirse, las reacciones colaterales suelen ser aún más costosas. Un ejemplo de esto fue el año 2015, cuando por su deficiente evaluación, cuatro ADR fueron dadas de baja del PESA-FAO, acción que no fue vista con buenos ojos por parte de funcionarios de la SDRSOT, quienes objetaron la decisión antes las instancias federales respectivas. Finalmente, el gobierno del estado

a través de la SDRSOT tomó la decisión de no contratar agencias nuevas de continuación, cerrando así las zonas de operación. Debido a ello, en números aproximados, 100 comunidades en más de 10 municipios dejaron de participar en el PESA-FAO y no se les dio seguimiento a sus procesos educativos/productivos por parte de otra dependencia y programa y mucho menos se les informó a los beneficiarios sobre la decisión intermedia (no elegir otras agencias) ni final (no operar el PESA).

Sobre esto, una entrevista con el consultor de la FAO el día 17 de mayo de 2015, el Ing. Ramón Núñez Ramírez, señala que la postura del gobierno del Estado desde el año 2011 ha sido autoritaria y poco abona al desarrollo rural de las zonas más marginadas del estado. Comenta sin embargo, un dato interesante: “la nueva recontractación o elección de ADR, no garantiza que sean las mejores o las cosas cambien, generalmente son “apadrinadas” por amigos del gobierno del Estado y no tienen experiencia en esta área, tienen que retomar microrregiones con trabajo deficiente y se pierden los pocos avances que se hubiera tenido, el cambio de agencias a veces es contraproducente para el PESA, nada ni nadie garantiza que lleguen los mejores” (Núñez, 2015)

En el panorama actual, la mayoría de las agencias tienen algún tipo de conflicto de intereses con la SDRSOT y el gobierno del estado, y sólo unas cuantas, menos de tres, no tienen algún nexo partidista y dedican sus esfuerzos de forma más imparcial al desarrollo rural; sin embargo, al no contar con un patrocinio denotan grandes esfuerzos en los procesos y búsqueda exclusiva de “sobrevivencia” al siguiente ejercicio y no en el verdadero desarrollo de las capacidades de los beneficiarios PESA, pues ello no necesariamente les garantiza su permanencia en el PESA debido a los múltiples intereses involucrados.

En este sentido, no existen incentivos reales para que las ADR se enfoquen al objetivo formal del PESA ya que todas reciben la misma suma monetaria para gastos de operación, y aquellas que son afines a algún funcionario,

tienen la ventaja de poder obtener más recursos de la bolsa PESA, para poner en operación más proyectos en sus microrregiones. La norma formal indica que aquellas agencias con una Estrategia de Intervención acorde a las necesidades de la microrregión, con base social amplia, que generen impactos positivos y además sean rentables económica, ambiental y socialmente, serán la que reciban más recursos económicos; sin embargo el comportamiento repetitivo en este tipo de decisiones (realidad), demostró que se otorgan más recursos a las zonas donde es necesario reforzar el voto duro, ganar adeptos o simplemente donde hay afinidades políticas o personales. Esto genera incentivos entre las ADR para involucrarse en actividades clientelares con la población o de complicidad con funcionarios y autoridades de la región.

Con este trasfondo, se analizó la actuación del sector privado que participa en el PESA, la norma legal dice que deben de ser empresas de proveeduría especializadas en el sector agropecuario y de alimentación, con solvencia económica, sin conflicto de intereses con ningún actor PESA y que además se comprometan a cumplir en tiempo y forma con las fechas de entrega de insumos a las comunidades.

Los comportamientos repetitivos, señalan que existen dos grupos de empresas proveedoras que para este estudio se han denominado: Nexos-SAGARPA y Nexos-SDRSOT. Las primeras son las que pertenecen a funcionario de la SAGARPA o tienen algún tipo de amistad con funcionarios de esta dependencia, quienes los benefician a través de la partida presupuestal que el PESA ha designado para la adquisición de activos para proyectos productivos. Los precios de compra suelen ser más elevados que los del mercado y los productos son de mediana calidad. En el caso de las empresas proveedoras denominadas Nexos-SDRSOT son aquellas que tienen algún tipo de convenio no formal con la SDRSOT, sus dueños son funcionarios públicos del gobierno del Estado e igualmente tienen precios elevados, mediana calidad en sus productos y suelen no cumplir en tiempo

y forma los contratos de compra-venta. De esta manera, la proveeduría en el PESA se ha vuelto un negocio rentable para ambos grupos de funcionarios, quienes se benefician directa o indirectamente de los recursos que para este rubro se destinan.

Destaca que este tipo de situaciones tiende a prevalecer, ya que no existen incentivos para la denuncia, pues ningún servidor público o ciudadano se atreve a presentar una queja ante la instancia respectiva por el temor a la represión gubernamental o por el riesgo de perder su empleo.

Entre los actores relevantes vinculados al PESA, destacan también los grupos de presión, en este caso se detectaron cuatro de ellos, presentes en diversas microrregiones y su actividad principal se describe a continuación:

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

-Antorcha Campesina: Grupo civil organizado, con fuerte filiación partidista. Para este caso ha logrado tener injerencia en decidir qué comunidades pueden ser o no beneficiarias del PESA. De acuerdo a los criterios que ellos determinan, permiten o no la entrada de comunidades bajo ciertas concesiones y regalías.

-Grupos del Crimen Organizado: Al norte y sur del estado de Puebla, la concentración de estos grupos hace difícil la operatividad del Proyecto por seguridad de los propios facilitadores, de los beneficiarios y de los activos que tienen que ser repartidos en el proceso de

puesta en marcha. Muchos de estos grupos controlan las carreteras de acceso y tienen casas de seguridad o centros de operación en las comunidades más alejadas. En muchas ocasiones las ADR han sido amedrentadas para no entrar a ciertas comunidades puesto que pueden presenciar actos ilegales y denunciar a las autoridades, en otros casos, se han detectado desviaciones por parte de los beneficiarios en el objetivo de los proyectos, como lo es el cultivo de marihuana en invernaderos.

-Caciques Locales: Presentes sobre todo en la zona de Sierra Negra, son dueños de la mayor parte de las tierras de cultivo y emplean a los pobladores de la zona como jornaleros, pagándoles un salario ínfimo. Son ellos quienes deciden las acciones que pueden o no llevarse a cabo y los programas en que los campesinos pueden participar y cómo. En el caso del PESA se han tenido conflictos con algunos de ellos al no permitir que los pobladores participen en el proyecto, al impedir que en sus parcelas se lleven a cabo validaciones técnicas y por obstaculizar a los facilitadores. A este grupo no le favorece el desarrollo de capacidades en las personas puesto que ello limita la posibilidad de someterlas a trabajo forzado y mal pagado, perdiendo mano de obra barata.

Regresando a los intereses de los actores formales, los funcionarios de la FAO (normalmente con una preparación técnica) demostraron un interés principal en evitar conflictos con los funcionarios de la SAGARPA (funcionarios con perfiles políticos), así como un gran desconocimiento de la mayoría de las deficiencias de operación del PESA-FAO por el fenómeno de la información asimétrica.

Asimismo, durante la investigación, la UTN de la FAO demostró serias limitaciones en la toma de decisiones con recomendaciones desechadas por no convenir a intereses de funcionarios federales y estatales de alto rango. Sus consultores denotaron problemas de información asimétrica puesto que la mayoría de las decisiones técnicas importantes respecto al PESA se tomaron sin considerar las particularidades físico-bióticas

y socioeconómicas de cada zona y las coyunturas político-administrativas que se presentan en cada entidad federativa.

De este modo, se describen a groso modo las complicadas relaciones de subordinación, amistad, conflicto de intereses e información asimétrica que prevalecen entre los actores principales que conforman la arena pública del PESA-FAO en Puebla, sus comportamientos repetitivos y algunas de las consecuencias que tales actividades suelen tener. A partir de ello, se pueden formular las siguientes conclusiones generales, que debieran constituirse en líneas de investigación para sustentar el rediseño radical o reingeniería de esta política gubernamental.

5. CONCLUSIONES GENERALES

Los limitados resultados del PESA-FAO en la región estudiada se deben a que el exhaustivo diseño formal institucional de PESA-FAO se aleja mucho del comportamiento real que se observa. Esto debido a que el diseño de las reglas del juego (arreglo institucional) no busca en ningún momento alinear los intereses de los actores con el interés formal de PESA-FAO. De hecho, el diseño institucional nunca identifica y por tanto nunca considera el interés particular de los actores involucrados, suponiendo que estos, por decreto, deben asumir el interés colectivo como su principal propósito.

Pese a que el marco normativo contempla una serie de estrategias y normas para asegurar que el interés colectivo se anteponga a los intereses particulares, lo cierto es que prácticamente en ningún momento se logra alinear los intereses formales con los reales.

A partir de esto, las principales deficiencias originadas por la falta de alineación de intereses se observan en rubros como: la selección y permanencia de las ADR por nexos personales; la conformación de la proveeduría de bienes y servicios por nexos con los funcionarios; las actividades de las ADR enfocadas a cumplir con las

normas del PESA-FAO y no con los impactos necesarios; sesgo en el diseño de las evaluaciones enfocadas hacia resultados, cumplimiento de normas y no hacia medición de impactos; baja participación o participación simulada de los beneficiarios y otros actores supuestamente involucrados en los procesos de diseño, evaluación y mejora continua de esta política; competencia desleal con otros programas gubernamentales de corte asistencialista; escasa y deficiente capacitación, tanto a los facilitadores como a funcionarios involucrados; estrategias de bloqueo para evitar la incorporación de nuevas ADR que sustituyan a aquellas que por bajo desempeño se han dejado fuera; diseño de proyectos productivos en función de intereses de los proveedores por vender determinados activos; inseguridad laboral de todos los funcionarios públicos de mandos medios y operativos, lo que los obliga a encubrir las malas prácticas de sus jefes por temor a perder su trabajo; influencia de grupos de poder fáctico en la determinación de personas y comunidades beneficiarias; entre las principales áreas de oportunidad.

Para resolver lo anterior, a partir de las aportaciones del neo-institucionalismo, es necesaria una reingeniería institucional, es decir una reingeniería de las reglas del juego que regulan la interacción entre los diversos actores del PESA-FAO. Esta reingeniería debe ser de tal forma que se reconozcan los intereses reales de cada actor formalmente involucrado y se garantice, sobre todo en los casos estratégicos, que cada actor pueda abonar a sus intereses personales, si y sólo si, y en la medida que contribuya a los intereses formales del PESA-FAO, es decir al interés colectivo, que en este caso es el desarrollo de capacidades para la seguridad alimentaria de los beneficiarios. Para lograr esto, es necesario iniciar con la construcción de un sistema confiable de información y de indicadores que elimine las asimetrías existentes y transparente la actuación, intereses y resultados de todos los actores involucrados; asimismo, de manera paralela revisar el arreglo institucional para alinear los intereses particulares con los del PESA, en lugar de ignorarlos. Sólo así se podrá asegurar el “juego limpio” indispensable

para la efectividad de una política gubernamental.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Caballero, G. Arias, X; (2003) Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama. *Revista de Economía Institucional*, 5, 117-146. Recuperado en <http://www.redalyc.org/pdf/419/41900806.pdf>

Caballero Míguez, G; (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(1) 9-27. Recuperado el 20 de agosto de 2016 en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38060201>

Caballero G; (2002). La economía regional de los costes de transacción: Un enfoque Neoinstitucional. *Revista Asturiana de Economía*, 25, 167- 18. Recuperado el 28 de agosto de 2016 en: [www.Dialnet-LaEconomiaRegionalDeLosCostesDeTransaccion-2305226%20\(1\).pdf](http://www.Dialnet-LaEconomiaRegionalDeLosCostesDeTransaccion-2305226%20(1).pdf)

Cárcamo Mallen, Robert (2011). Evaluación de diseño del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA): un estudio de caso en la Región Selva de Chiapas. Tesis Doctoral del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Corona Rivera, Luis Alberto, (2012) *Gempromix Generación del Milenio para el Progreso de la Mixteca Poblana A. C.*; Publicado el 10 nov. 2012 en <https://www.youtube.com/watch?v=DXh3qitSwDQ> consultado en septiembre de 2016.

FAO, AECID, SAGARPA. (2014). Marco Conceptual del PESA. En *Metodología de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Agentes de Desarrollo Rural*. Chile: FAO-UTN.

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2003). *El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria. Respuesta a los nuevos desafíos*. Revisado el 18 de mayo de 2015 en:

<http://www.fao.org/docrep/006/ac828s/ac828s00.htm>

Rodríguez Korn, Fabio y Silvia Beatriz Guillermo Peón (2006). *Aplicaciones del neo-institucionalismo a problemas públicos locales en México*. Coedición BUAP-IAP, ISBN 9688639249, 9789688639245.

Mackenzie Torres, T., Buitrago Quintero, M. T., Giraldo Vélez, P. y Parra Sánchez, J. H. (2014). Factores que explican la relación principal-agente en seis empresas de la ciudad de Manizales. *Revista Equidad & Desarrollo* (22), 137-163., Recuperado el 22 de septiembre de 2016 en: <http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ed/article/viewFile/3254/2595>

SAGARPA (2009). *Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)*, Consultado en noviembre de 2015, disponible en <http://www.pesamexico.org/ActoresenPESA/ArregloInstitucional.aspx>

SAGARPA, UTN, (2015); Dirección de Seguimiento y Evaluación. *Lineamientos Operativos del PESA*. México: SAGARPA-FAO.

SAGARPA, (2016); *Arreglo institucional del PESA en México*. Revisado el 11 de enero de 2016 en <http://www.pesamexico.org/ActoresenPESA/ArregloInstitucional.aspx>

Shafritz y Hyde, (1999). *Clásicos de la administración Pública*. Fondo de Cultura Económica de España. Madrid. ISBN: 9789681649135.

Sosa González José Luis Sergio; Escobedo Garrido Sergio y Francisco Gutiérrez Ochoa (2014). *Relación del capital social y la pertenencia a organizaciones sociales productivas con la agregación de valor*. *REVISTA DEL OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL.*, Vol.8, Pag.1-16, ISSN: 1988-2483.

Subirats, J; Knoepfel P; Laurre, C y Varone F. (2012). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. España: Planeta.