



Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural

ISSN: 1578-7168

ISSN: 2340-4655

ager.journal@gmail.com

Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales
España

García Palacios, Efraín; Moyano Estrada, Eduardo
Gobernanza y desarrollo territorial. Las agencias de desarrollo rural en la implementación del programa mexicano PESA
Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, núm. 28, 2020, pp. 185-215
Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales
España

DOI: <https://doi.org/10.4422/ager.2019.14>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29662606007>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

*Gobernanza y desarrollo territorial.
Las agencias de desarrollo rural
en la implementación del programa
mexicano PESA*



***Efraín García Palacios (*)
y Eduardo Moyano Estrada (**)***
(*) Universidad Autónoma de Chapingo, México
(**) Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC), España

DOI: 10.4422/ager.2019.14

ager

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

Gobernanza y desarrollo territorial. Las agencias de desarrollo rural en la implementación del programa mexicano PESA

Resumen: En este artículo se presentan algunos resultados de una investigación sobre la influencia de los sistemas de gobernanza en los programas de desarrollo rural. El artículo se centra en la aplicación a escala municipal del programa mexicano PESA y el papel desempeñado por las agencias de desarrollo rural (ADR). Sus autores señalan que el PESA es un programa atrapado en varios tipos de ambigüedades: i) estar inspirado en los enfoques ascendentes y participativos (*bottom-up*), pero verse interferido, e incluso dominado, por una lógica descendente, vertical y administrativa (*top-down*), que reduce la capacidad de los actores locales para participar en su propio desarrollo; ii) estar orientado al aumento de la producción agraria, pero que aspira a contribuir al desarrollo de territorios en los que la actividad agraria ya no es el sector más importante, y iii) ser un programa basado en agencias privadas (ADR), pero que, al estar mediatizadas por los poderes públicos, pierden legitimidad ante la población local. Sus autores concluyen que no es posible mejorar el desarrollo de las zonas rurales mediante programas sectoriales, siendo necesario adoptar políticas integrales orientadas a mejorar las infraestructuras, los servicios sociales, el sistema educativo y el nivel de salud de la población rural.

Palabras clave: Desarrollo rural, México, Gobernanza, Políticas públicas.

Governance and territorial development. Rural development agencies at implementation of Mexican program PESA

Abstract: This paper focuses on the influence of governance structures in rural development programs. The paper analyses the implementation of Mexican food security program (PESA) at local level, as well as the role of ADR (rural development agencies). Its authors stress some ambiguities of the PESA. Firstly, the PESA is a program based on a bottom-up approach of development, but it is interfered by top-down logics, which reduce the capacity of social players to participate in development strategies. Secondly, the PESA is a sector-oriented program aimed to grow the farming production, but its goal is to contribute to develop of territories where agriculture is not already the most important economic activity. Thirdly, the implementation of PESA is based on the role of private agencies of development (ADR) that are controlled by public institutions, so that it is reduced the social legitimacy of the program. The final conclusion is that it is not possible to improve the level of development of rural areas through farming sector-exclusively oriented programs. Its authors stress it is necessary to implement more integral policies aimed to improve the infrastructures, the social services and housing, and the education system and the health level of rural people.

Keywords: Rural development, Mexico, Governance, Public policies.

Recibido: 13 septiembre 2017
1ª revisión: 26 abril 2019
Versión final: 07 septiembre 2019

Cómo citar este artículo: García Palacios, E., y Moyano, E. (2019). Gobernanza y desarrollo territorial. Las agencias de desarrollo rural en la implementación del programa mexicano PESA. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, 28, 185-215. <https://doi.org/10.4422/ager.2019.14>

Efraín García Palacios. ORCID 0000-0003-1103-0072. E-mail: efrayin.palacios@gmail.com
Eduardo Moyano Estrada. ORCID: 0000-0003-1675-4264. E-mail: emoyano@iesa.csic.es

Introducción

Debido a la crisis económica iniciada en 2008, las desigualdades regionales han vuelto a ampliarse en México. Es cierto que el PIB per cápita en 2016 era ligeramente superior al de 1995, pero el índice de Gini había aumentado, y con ello los índices de pobreza. En el año 2015, más de 50 millones de mexicanos vivían en situación de pobreza, lo que significaba casi la mitad (45,5 %) de la población total (Consejo Nacional de Evaluación [CONEVAL], 2017).

Junto a la situación general de pobreza, hay que añadir la "pobreza alimentaria", que incluye a todas aquellas personas que también tienen problemas de acceso a la alimentación. En 2015, las estadísticas mostraban que alrededor de siete millones de mexicanos vivían en situaciones de extrema pobreza en términos de nutrición (Food and Agriculture Organisation [FAO]; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA], y Programa Mundial de Alimentos [PMA], 2015).

En ese contexto, diversas estrategias, como la *Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre* o el *Acuerdo 2025 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, han abordado el problema de la pobreza alimentaria con medidas dirigidas a promover la producción de alimentos y asegurar a la población un nivel suficiente de nutrición. En México, puede observarse ya en 2002 la presencia de estas iniciativas, cuando la FAO y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural,

Pesca y Alimentación (SAGARPA) acuerdan iniciar el "Programa Especial de Seguridad Alimentaria" (PESA), para mejorar el nivel de la alimentación en las áreas rurales más empobrecidas.

Desde entonces, el PESA se ha presentado, en comparación con otros programas mejor dotados económicamente, como el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), como una innovación de las políticas rurales mexicanas al introducir un modelo de gobernanza basado en la presencia de "agencias de desarrollo" de naturaleza privada y externas a las comunidades locales.

Resulta por ello pertinente analizar el modelo innovador de gobernanza que las guía y, tomando como referencia otros modelos, intentar comprender las dificultades que ha tenido a la hora de su implementación en territorios tan vastos y complejos social y políticamente como los de México (Santoyo, Muñoz, Aguilar, Rendón y Altamirano, 2011).

Esa es la razón que nos ha movido a elegir para este artículo el programa PESA, así como el tema de la gobernanza y la forma de implementarla en los territorios rurales mexicanos. Para ello hemos tomado como base la investigación de tesis doctoral realizada por Efraín García Palacios en la Universidad de Córdoba "Gobernanza y dinámicas locales en los programas de desarrollo territorial en áreas rurales. Análisis de la implementación del programa PESA en dos municipios del estado de México", y cuya lectura tuvo lugar en 2018 (García Palacios, 2018).

El contenido del artículo se ha organizado en seis secciones. Además, de esta primera sección introductoria, en la segunda se expone el marco de referencia; en la tercera, se plantean los objetivos y la metodología que ha guiado la investigación empírica; en la cuarta se exponen algunos elementos del enfoque teórico utilizado, en especial los relacionados con el tema de la gobernanza, y en la quinta se presentan los principales resultados, finalizando con una sexta sección de conclusiones.

Marco de referencia

En las últimas décadas, el enfoque del "desarrollo territorial" se ha incorporado a los debates sobre las políticas públicas llegando incluso, como en el caso de la Unión Europea (UE), a orientar estrategias de carácter integral (no sectorial) que buscan aminorar los desequilibrios territoriales (Esparcia, 2017; Ortega y Moyano, 2017).

Sin embargo, en países como México la inclusión de este enfoque se ha producido más bien en el ámbito del debate teórico y del discurso político, sin penetrar todavía lo suficiente en programas concretos de desarrollo. De hecho, programas diseñados desde enfoques integrales han acabado en la práctica concentrando sus recursos en determinados sectores (sobre todo, en la agricultura), dando escasa importancia a las dinámicas territoriales. Ello ha hecho que sus efectos sobre las zonas de actuación hayan sido muy limitados y poco satisfactorios. De ahí que se haya planteado la necesidad de llevar a cabo estudios que analicen estos programas de desarrollo a fin de identificar los factores que influyen en su éxito o fracaso.

El presente artículo parte del reconocimiento de los problemas surgidos en la aplicación en México de las políticas de desarrollo territorial y que limitan su alcance y resultados. De los factores que inciden en los resultados de estas políticas, hemos prestado atención a los sistemas de gobernanza, y en concreto al papel desempeñado por las agencias de desarrollo rural (ADR) de naturaleza privada, que son la principal innovación del programa PESA.

El PESA es un programa que ha pretendido responder al reto del desarrollo rural con un enfoque territorial, enmarcándose en un convenio de cooperación internacional entre la FAO y la SAGARPA. El objetivo del PESA es, no obstante, incrementar el nivel de producción y productividad de las actividades agropecuarias y pesqueras en las unidades de producción familiar ubicadas en localidades de alto y muy alto nivel de marginación y de pobreza, con la finalidad de contribuir a la seguridad alimentaria. El programa ha estado incluido en la política "Sin Hambre" del gobierno de Peña Nieto, dirigiéndose a los municipios que integran la llamada Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH)¹.

El PESA se ejecuta a nivel federal, pero son los gobiernos de los estados federados los responsables de definir las orientaciones y prioridades del programa de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo. El PESA opera en los territorios a través de agencias externas de carácter privado (las citadas ADR), que son las encargadas de ejecutar el programa en el correspondiente territorio de actuación e impulsar la participación de sus potenciales beneficiarios.

A pesar de los recursos públicos invertidos en la implementación del PESA, sus resultados varían de unos territorios a otros, lo que permite pensar en la influencia que tienen en ello factores vinculados al propio sistema de gobernanza existente en

1• "Sin Hambre" es una política de la administración Peña Nieto (2012-2018) creada por el decreto de 22 de enero de 2013, y que incluye a municipios de media, alta y muy alta marginación, conforme a la clasificación del CONAPO, y con índices altos de pobreza según la escala del CONEVAL.

cada territorio, pero también vinculados a la estructura social y a la forma en que se articulan los distintos grupos de interés.

Autores, como Llorens, Albuquerque y Castillo (2002) señalan la importancia de las dinámicas locales de carácter ascendente, mostrando la conveniencia de realizar estudios a escala local para comprender los factores que inciden en dichos programas. Por su parte, Moyano (2009) plantea la necesidad de tener en cuenta que estos programas son el resultado de la combinación de lógicas ascendentes (*bottom-up*) y descendentes (*top-down*), por lo que, como señala este autor, es preciso tener en cuenta no sólo las dinámicas sociales, sino también el sistema institucional de gobernanza, para un mejor análisis de los problemas asociados a las políticas de desarrollo.

Con este artículo pretendemos contribuir a una mejor comprensión de dichas políticas y del papel que en ellas desempeñan los sistemas de gobernanza, analizando la implementación del programa PESA en dos territorios concretos, como son los seleccionados en el estado de México.

Objetivos, preguntas de investigación y metodología

El objetivo general del artículo es analizar la influencia del sistema de gobernanza en los programas de desarrollo rural, con el propósito de determinar si estos factores inciden en el éxito o fracaso de esas políticas.

Bajo este objetivo general nos hemos planteado las siguientes preguntas de investigación a las que hemos procurado responder a lo largo del artículo: i) la presencia de agencias de naturaleza privada y externas a las comunidades locales ¿contribuye o no al éxito de los programas de desarrollo?, y ii) la creación de institucionalidad "desde abajo" en el territorio ¿es un factor que contribuye al éxito de los programas de desarrollo rural?

Ámbito geográfico del estudio

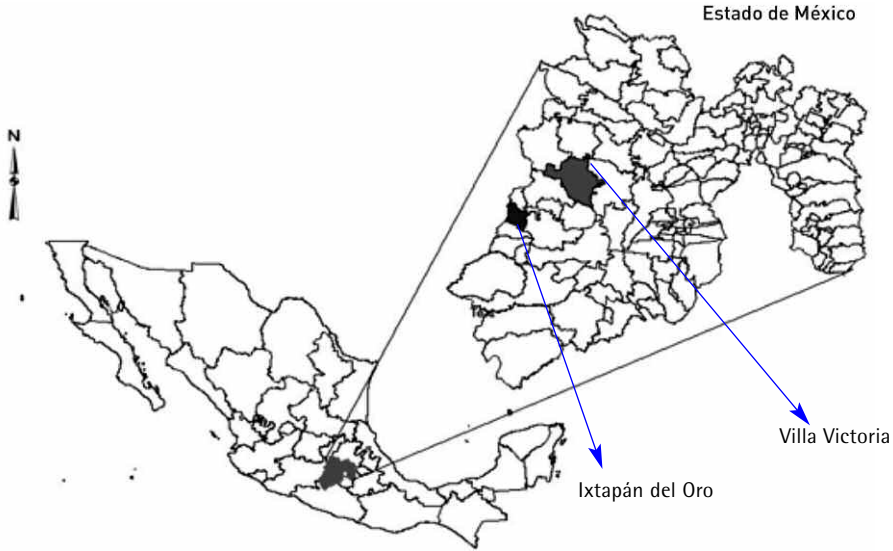
Desde la aparición del programa PESA en el año 2002 hasta el año 2017 se ha ampliado la cobertura hasta 24 estados de la República, pasando de 13 a 918

municipios e impulsando más de 160 mil proyectos (García Palacios, 2018). A escala local, el PESA parte de la base territorial denominada "microrregión", que se ha delimitado en términos físico-ambientales, social-humanos y económico-productivos, y en donde los sistemas productivos se relacionan reflejando las interacciones de las personas que ahí habitan. De este modo, para cada microrregión (delimitada por varios municipios y comunidades) se ha definido la correspondiente estrategia de intervención, llevada a cabo por las ADRs como elemento de planificación y dinamización del territorio.

Para la presente investigación se han seleccionado dos municipios que integran la "Región XIX Valle de Bravo" del Estado de México y que son Ixtapan del Oro y Villa Victoria (Figura 1). Son municipios donde opera el PESA desde hace varios años y en los que se ha logrado establecer contactos con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR Inpalsa S. C.) y acceder a información relevante sobre el Programa.

El municipio de Ixtapan del Oro (de origen etimológico *iztapan*, que en la lengua Náhuatl significa "lugar de las salinas") se localiza a una altura entre los 1.200 y los 2.900 metros sobre el nivel del mar. Su extensión territorial es de 82,49 km² (lo que equivale a un 0,45 % del territorio del estado de México). El municipio está formado por un total de 17 localidades. Si bien hay un amplio porcentaje de población que se encuentra dispersa en varios asentamientos rurales, existe también un importante núcleo urbano en la cabecera municipal. Con una población total de 6.629 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] 2015), el municipio de Ixtapan se encuentra catalogado con un indicador de retraso socioeconómico de grado medio (0,35) y con un alto y muy alto grado de marginación (Consejo Nacional de Población [CONAPO] 2015).

Figura 1.
Ubicación del estado de México y de los municipios de Ixtapán del Oro y Villa Victoria



Fuente: Elaboración propia con base en cartografía de la República.

Por su parte, el municipio de Villa Victoria (que en la época prehispánica era conocido como *Niñil*, que significa "Pueblo Nuevo") está situado en una altitud de 2.590 metros. La extensión territorial corresponde a 423,80 km² (equivalente al 1,89 % del territorio del estado) y engloba a un total de 106 localidades, que agrupan a una población total de 104.612 habitantes (INEGI, 2015). En su gran mayoría, el centenar de pequeñas localidades son catalogadas como rurales (86,35 %), presentando un alto grado de marginación (CONAPO, 2015).

Metodología

El desarrollo de la investigación empírica que sirve de base a este artículo ha tenido lugar en diferentes periodos de tiempo a lo largo del año 2016 y 2017, y ha requerido la utilización de diversas fuentes de información: unas, de naturaleza secundaria, y otras, de naturaleza primaria (García Palacios, 2018).

Respecto a las fuentes de información secundaria, se llevó a cabo en la fase inicial una extensa revisión de estudios y artículos sobre los temas de gobernanza, desarrollo y capital social. Posteriormente, para el análisis de las bases de funcionamiento del PESA se recurrió a diversos trabajos, normativas, reglamentos, reglas de operación e investigaciones sobre este programa. Entre esas fuentes cabe citar la documentación proporcionada por las siguientes entidades: Proyecto PESA/FAO México; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONAVAL); Consejo Nacional de Población (CONAPO); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) México; Ley General de Desarrollo Social; Diario Oficial de la Federación (DOF); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como evaluaciones internas y externas del programa PESA realizadas por FAO y SAGARPA.

Las fuentes primarias han consistido en la información proporcionada por el plan de entrevistas realizadas a personas implicadas en la aplicación del programa PESA, entre los que destacan: especialistas en desarrollo rural; técnicos de la ADR; funcionarios del gobierno federal encargados del programa; agentes regionales del programa PESA-FAO; líderes de las comunidades locales, y beneficiarios directos del programa.

En el territorio de actuación del PESA, se entrevistó a la mayor parte de los actores que intervienen en la estrategia de desarrollo y que de alguna manera están inmersos en el proceso de operación y ejecución del programa, así como a líderes locales, para conocer sus puntos de vista sobre los cambios producidos en el territorio como consecuencia de la aplicación del PESA. Asimismo, para complementar la visión interna de las dinámicas locales se realizaron algunas entrevistas a actores externos al territorio, pero expertos en los temas relacionados con la política agraria y el desarrollo territorial (científicos sociales, profesores universitarios y técnicos de organismos independientes).

Como resultado de la fase de campo, se entrevistó (mediante entrevistas semiestructuradas de carácter presencial) a un total de 29 personas: 18 beneficiarios del programa PESA; 4 informantes clave; 1 presidente municipal; 2 funcionarios de organismos estatales; y 4 técnicos de la agencia ADR Inpalsa S. C. Asimismo, se realizaron dos grupos focales con 6 y 5 participantes, en los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria respectivamente.

El enfoque teórico de la gobernanza

Si bien en la aplicación de las políticas de desarrollo rural con enfoque territorial inciden factores de diversa índole (confianza, acción colectiva, cohesión social, marco institucional, etc.), el objetivo de este artículo es, como hemos señalado, contribuir al debate sobre la influencia que tienen en esa política los sistemas de gobernanza y el modo de articular en el territorio la presencia de los actores institucionales con las demandas de la población local. Ello no significa restar importancia a aquellos factores, sino abrir el análisis a otros, como la gobernanza, que han recibido menos atención en los estudios del desarrollo.

Por ello, dedicaremos esta sección a analizar aquellos elementos del enfoque de la gobernanza que nos puedan proporcionar conceptos útiles para comprender la relevancia que, en el éxito de estos programas, tienen los modelos institucionales de concertación de intereses y de canalización de las demandas de la población local.

Sobre “gobierno” y “gobernanza”

Durante algún tiempo, los términos “gobierno” y “gobernanza” se utilizaron como sinónimos, dado que compartían la misma raíz etimológica. Sin embargo, como señala Porras (2007), la teoría política contemporánea y los nuevos enfoques de la ciencia de la administración pública, han procurado distinguirlos, dado que “denotan diferentes patrones de interacción entre el Estado y la sociedad civil, y, en consecuencia, maneras distintas de diseñar y llevar a cabo las políticas públicas” (p. 165).

Ambos términos se diferencian por el distinto grado de participación de los actores no gubernamentales en la planeación y ejecución de dichas políticas. Así, mientras que, cuando se usa el término “gobierno”, se hace referencia a la presencia exclusiva de los actores públicos en el proceso de formulación e implementación de las políticas (funcionarios de las administraciones públicas en sus diversas áreas de competencia y niveles de actuación), cuando se emplea el término “gobernanza” se hace referencia a la participación de los actores de la sociedad civil en dicho proceso. De hecho, el uso que se hace de este segundo término enfatiza los mecanismos que

facilitan la participación de la sociedad civil en la formulación y ejecución de las políticas públicas, como los que proporcionan las ADRs en el caso que nos ocupa.

Esta idea de la "gobernanza" enlaza con los enfoques de la "cogestión" que estuvieron en boga en los años 1960-1980, durante la etapa álgida de los gobiernos socialdemócratas y democristianos, y también enlaza con el enfoque teórico del "neocorporativismo" que predominó en la década posterior cuando estaban a la orden del día los pactos tripartitos entre gobiernos, sindicatos y organizaciones patronales (Lehmbruch and Schmitter, 1982; Moyano, 1984).

Quizá la principal diferencia entre el moderno enfoque de la "gobernanza" y estas otras perspectivas teóricas radica en que la idea de "cogobierno" implícita en ese enfoque se extiende, en principio, a todas las esferas de la acción pública, mientras que tanto en el enfoque de la cogestión, como en el del "neocorporativismo", dicha idea quedaba restringida al ámbito de la economía y de la política económica. Otra diferencia radica en el hecho de que, mientras que en el caso de las políticas de cogestión y los pactos neocorporativos, los agentes protagonistas son las cúpulas representativas de los sindicatos y las organizaciones patronales (en interacción mutua y con los agentes públicos), en el caso de los modernos enfoques de la "gobernanza" los protagonistas son más diversos y variados, siendo definidos en función de las características específicas del área donde se desarrolla el cogobierno público-privado.

Como señala Porras (2007), los gobiernos, ante el problema de la crisis de legitimidad y escasez de recursos financieros, tienden a incorporar un mayor número de actores de la sociedad civil en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, con objeto de satisfacer las demandas de una ciudadanía cada vez más exigente en materia de servicios. Se produce, simplemente, una creciente concienciación "no sólo de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos de análisis" (Kooiman, 2003, p. 58).

En definitiva, hay un cambio de los modos tradicionales de gestionar los asuntos públicos, pasándose de un modelo "unidireccional" (de los gobernantes a los gobernados) a otro "bidireccional" (en el que se considera tanto los problemas y estructura del sistema de gobierno, como los del sistema a gobernar). Es lo que Kooiman (2003) llama "gobernanza sociopolítica", basada en "interacciones amplias y sistémicas entre los que gobiernan y los que son gobernados" (p. 58); una gobernanza que puede aplicarse tanto a las interacciones entre los ámbitos públicos (entre

organismos de la administración pública), como a las interacciones público-privado (entre áreas de la administración pública y sectores de la sociedad civil).

En ese contexto hay que situar el debate sobre el papel de las agencias externas de carácter privado en la implementación de las políticas públicas, y es ahí donde ubicamos el análisis que hemos realizado a escala municipal sobre las ADR y la función desempeñada por ellas en el proceso de aplicación del PESA.

Gobernanza y desarrollo rural

La existencia de territorios rurales, vivos, dinámicos y de elevada cohesión social y económica son hoy valorados como un elemento fundamental de los modelos de desarrollo equilibrado y sostenible (Ortega y Filho, 2007; Ploeg and Marsden, 2008; Froehlich y Diesel, 2009; Esparcia, 2017). El valor que se le atribuye a los territorios rurales no radica sólo en su contribución al desarrollo equilibrado de un país, sino también porque ayudan a preservar el paisaje y el medio ambiente y porque son base fundamental para la conservación de la biodiversidad (Casas, 2013) y de la diversidad económica y cultural (Gallardo, 2013).

Sin embargo, los cambios experimentados durante las últimas décadas en las dinámicas sociales y económicas de los territorios rurales están propiciando interesantes debates sobre la necesidad de revisar algunas de las premisas en que descansaban las políticas de desarrollo y reformular las políticas públicas (Foro IESA, 2009). En el marco de esa reformulación, se busca una síntesis entre las estrategias descendentes de desarrollo (*top-down*) (basadas en políticas orientadas a la creación de infraestructuras y equipamientos) y las ascendentes (*bottom-up*) (protagonizadas por la población rural a través de sus grupos y asociaciones, o bien canalizadas mediante el impulso de las instituciones públicas o privadas presentes en el territorio) (Ortega y Moyano, 2017).

Esto explica que, cuando se analizan los actuales procesos de desarrollo de las áreas rurales, no sólo se le preste atención al tema de la movilización de los recursos endógenos (tanto del capital productivo, como del capital humano), sino también al papel desempeñado por las instituciones (políticas, económicas, administrativas, financieras, educativas) en el apoyo de las iniciativas emprendedoras (Bonnal y Pereira, 2011). También se enfatiza la importancia del tejido asociativo en el medio rural, ya que se tiene el convencimiento de que la capacidad y voluntad de la población de un determinado territorio de cooperar en torno a un proyecto común, es un elemento

fundamental para utilizar adecuadamente los recursos disponibles y para aprovechar las oportunidades que generan las políticas públicas destinadas al desarrollo rural (Manzanal, Neiman y Lattuada, 2006).

Conscientes de la escasa eficiencia de los actuales sistemas de gobernanza en el medio rural, debido a la dispersión de políticas que se dirigen a los territorios rurales de manera disociada (políticas agrarias, rurales y ambientales; políticas de gestión de espacios naturales; políticas de agua; políticas activas de empleo; políticas de educación y de salud) y que han generado sus propios sistemas de gobernanza, los gobiernos procuran promover la convergencia entre ellas, tal como ha hecho la UE para el periodo 2014-2020 (Esparcia y Escribano, 2013; Ortega y Moyano, 2017). Tal apuesta se concreta en la creación de nuevos sistemas de gobernanza, que, aprovechando la sinergia ya existente en la sociedad rural, sirvan para canalizar las iniciativas tanto individuales como colectivas en pro del desarrollo territorial (Mantino, 2015).

En esta línea de innovación hay que situar el modelo de gobernanza del PESA, basado en las agencias ADR, externas a la comunidad local donde se aplica. Es una innovación que está siendo objeto de debate y valoración en lo que a sus resultados se refiere, siendo éste precisamente el eje de la investigación sobre la que hemos escrito este artículo.

Resultados

Marco institucional del PESA en el territorio

Integrado el objetivo de la seguridad alimentaria en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 de México y también como parte de la política sectorial de la SAGARPA (donde se inserta el programa PESA), el Programa se planteó como una prioridad nacional. Cabe recordar que el gobierno mexicano de Peña Nieto alineó sus políticas de actuación en el medio rural en la ya citada *Cruzada Nacional Contra el Hambre* con la pretensión de incidir en los municipios de mayor pobreza, como es el caso de los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria.

A través del impulso del sector agropecuario y pesquero en el territorio, con el PESA se pretendía garantizar la seguridad alimentaria de la población mediante diversos

planes de inversión en el medio rural (bien en tecnología, o bien en capital físico o capital humano). Con ello se aspiraba, por un lado, a incrementar la productividad e impulsar la capitalización de las unidades productivas y de las redes comerciales, y, por otro, a promover el empleo y complementar las fuentes de ingreso en los hogares de los pequeños productores rurales, principalmente los más desfavorecidos. De hecho, en el mencionado PND 2013-2018 se enfatizaba la necesidad de incentivar, a través de programas como el PESA, un aumento de la productividad en las unidades de producción familiar situadas en localidades marginadas.

Enmarcado en esa estrategia horizontal, el PESA se complementa con otros programas de la SAGARPA, como el PROMAF y el PROCAMPO², y con otros que habían estado operativos anteriormente a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), como el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y el Fondo para el Apoyo de Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), que buscan en su conjunto impulsar proyectos que generen empleo y oportunidades en el sector rural.

Otros programas que complementan las acciones del PESA en el territorio seleccionado se encuentran en otras Secretarías, como es el caso del Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) y del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)³, ambos promovidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Asimismo, cabe citar programas ubicados en la SEDESOL y con acciones similares al PESA, como por ejemplo el programa Opciones Productivas (dirigido a apoyar iniciativas y proyectos productivos de grupos sociales y organizaciones de productores con bajos ingresos) y el programa Oportunidades (que otorga apoyo económico y capacitación en el tema de la alimentación de la familia). Resulta evidente, por tanto, que existe duplicidad en el territorio analizado en cuanto a proyectos impulsados desde diferentes estancias gubernamentales y que, a nivel local, eso ha generado disputas y fricciones entre las autoridades públicas y la sociedad civil local.

-
- 2• El PROMAF (Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol) incentiva a productores de maíz y frijol de autoconsumo ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, mientras que el PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo) otorga subsidios económicos a productores en función de la superficie de los cultivos que trabajen, sean personas físicas o morales, propietarios, titulares o en posesión de un predio.
 - 3• El POPMI apoya a mujeres indígenas que habitan en localidades de alta o muy alta marginación, y el PROCAPI desarrolla proyectos productivos a productores indígenas. Ambos programas focalizan sus acciones con grupos indígenas en localidades marginales donde también participa el PESA.

El marco institucional del PESA en los estados de México se despliega entre dos tipos de dependencias: una, jurídico-administrativa (que emana del Gobierno Federal a través de la SAGARPA), y otra, financiera (como operadora de los recursos que provienen de los gobiernos regionales y de las instituciones que capacitan, acompañan y evalúan los procesos, como la UTN/FAO). Según la información recogida en nuestra investigación empírica, esta doble dependencia ocasiona cierta ineficiencia, tanto en la coordinación institucional, como en la ejecución de las acciones de desarrollo, generándoles un elevado trabajo administrativo a las ADR encargadas de gestionar el programa PESA en los territorios. Esta situación hace que, en ocasiones, se pierda el cumplimiento del objetivo real del programa (dinamización social y económica del territorio), en tanto que el proceso de gestión y ejecución de los recursos financieros por parte de las ADR ocurre de manera desfasada y con una aplicación apresurada.

Debido al enfoque del PESA, la convocatoria inicial se efectúa con la población que presenta los mayores grados de pobreza dentro del municipio (las localidades más marginadas) y, con el apoyo de las autoridades locales, se identifica a las comunidades con mayores dificultades en este sentido. Esta forma de acercamiento no integra a toda la población del territorio, por lo que se desvanece una verdadera visión territorial, dado que, además, el PESA está orientado sólo a las actividades agrarias.

Sobre la coherencia de los objetivos del PESA

Para analizar las bases de funcionamiento del PESA, es necesario comenzar por la comprensión de sus objetivos, considerando de manera importante el tiempo para su cumplimiento y los presupuestos financieros disponibles. En este sentido, cabe mencionar que es habitual encontrar que estos programas ajustan sus objetivos a las circunstancias emergentes de los contextos que atienden, sin perder de vista el propósito final para el cual fueron aprobados.

En el caso del PESA en México, las Reglas de Operación del Programa (ROP) señalan como objetivo general: "Apoyar a las Unidades de Producción Familiar en localidades de alta y muy alta marginación" (Diario Oficial de la Federación, 2015, p. 43). Bajo este objetivo se plantean cuatro objetivos más específicos, a saber: aumentar la producción de alimentos, incrementar la productividad, fortalecer los mercados locales, y promover un uso adecuado y racional de los alimentos para mejorar los hábitos alimenticios y la dieta nutritiva de la población.

Para lograr este fin, el PESA se aplica en territorios con ciertas características en las que, de acuerdo con los responsables operativos, se encuentra vulnerada la seguridad alimentaria. La principal población-objetivo se sitúa en las pequeñas comunidades rurales (de 100 y 2.500 habitantes) de alta y muy alta marginación y que se dediquen a actividades agropecuarias principalmente. En el ejercicio 2016, el programa consignó el 15 % de los recursos presupuestarios para brindar ayudas a mujeres mayores de 18 años y a personas de la tercera edad, así como a establecer huertos y granjas familiares, en correspondencia con la CNCH (Cruzada Nacional Contra el Hambre) (FAO-SAGARPA, 2016).

De acuerdo con la normativa del PESA, el programa prioriza las acciones en los pequeños productores con una estrategia focalizada, cuya orientación inicial se determina desde arriba (*top-down*): primero, desde el nivel federal, al enmarcar las reglas y características del programa, y posteriormente, a nivel de los gobiernos regionales (entidades federativas), encargados de definir y validar los territorios de actuación de acuerdo con los planes y estrategias locales de desarrollo.

La diversidad de propósitos del PESA conlleva tan amplios e indeterminados objetivos, que limita el alcance real de dicha estrategia al no poderse ejecutar en el corto tiempo que tienen las ADR para gestionar el programa⁴. Según nos comentan sus propios técnicos, sería necesario para mostrar resultados un periodo más largo que el actual y un proceso más continuado de actuación de las agencias de desarrollo. Por ejemplo, la ADR Inpalsa S. C. tiene una antigüedad de tres años en los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria, que es un periodo muy corto de actuación.

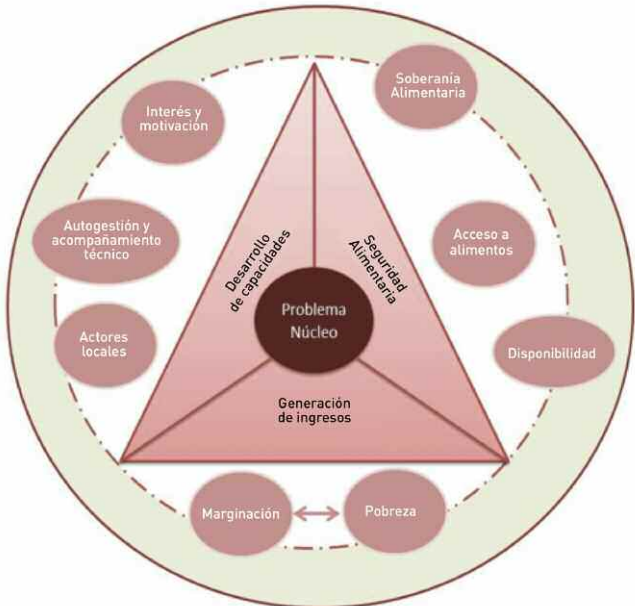
El principal objetivo del PESA es contribuir, mediante el aumento de la producción agraria, a la seguridad alimentaria de la población donde se aplica. Pero ese objetivo no tiene en cuenta que la mayoría de sus potenciales beneficiarios asegura su sobrevivencia a través de actividades diversas (pluriactividad). Son mediante estas actividades, más que de las agrarias, que logran obtener diversos ingresos económicos para la manutención de la familia y adquirir bienes que también contribuyen a su seguridad alimentaria, actividades que no son contempladas en el PESA.

4• Los servicios de cada ADR corresponden a un ejercicio de entre 10 y 12 meses, siendo evaluados para su posible continuidad o bien contratar una nueva agencia de desarrollo. Dicho proceso hace que se desvirtúe el cumplimiento de los propósitos del programa y a que no exista continuidad en el tiempo de los procesos de desarrollo locales.

Respecto a los propósitos que el programa PESA busca cumplir en el territorio mexicano, es posible identificar tres dimensiones: seguridad alimentaria; desarrollo de capacidades, y generación de ingresos de las comunidades locales. La Figura 2 muestra cómo se integran las tres dimensiones del "problema núcleo" y cómo se despliegan en diversas acciones o proyectos: soberanía alimentaria, participación/autogestión, acceso a los alimentos... Tal situación demanda una adecuada y bien coordinada gobernanza de todos los agentes del territorio (entre instituciones gubernamentales, organizaciones colectivas y actores locales) para poder instrumentar las diversas acciones focalizadas.

Aunque el PESA ha incorporado en los últimos años la dimensión económica, medioambiental y social, lo cierto es que ha mantenido su carácter sectorial estando enfocadas sus acciones exclusivamente a la generación de ingresos agrícolas. Ello ha hecho que el programa PESA haya dejado de lado actividades que están de actualidad en los territorios rurales, como el agroturismo, los servicios ambientales, la artesanía, el patrimonio local (arquitectónico y cultural) o los servicios de proximidad (aprovechando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación).

Figura 2.
Elementos que componen el problema núcleo del Programa PESA



Fuente: Elaboración propia con base en FAO-SAGARPA, 2014.

Cobertura y focalización del PESA a escala local

De acuerdo con las reglas de operación (ROP) del PESA, la población potencial se define como la formada por "personas físicas, grupos de personas y personas morales que realizan actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras en localidades rurales de alta y muy alta marginación, de acuerdo con la clasificación del CONAPO o de los Consejos Estatales de Población" (SAGARPA, 2015, p. 109). Para 2016, el objetivo se simplificó al apoyar a las "unidades de producción familiar para mejorar su capacidad productiva" (SAGARPA, 2016, p. 43).

En este sentido, la estrategia es sectorial al dirigirse a un sector determinado de la población que cumpla con los siguientes criterios: i) *ubicación* (localidades de alta y muy alta marginación, enmarcadas en la Cruzada Nacional Contra el Hambre); ii) *población* (localidades mayores de 100 habitantes y menores de 2.500); iii) *tipo de persona* (personas físicas, grupos de trabajo o personas morales), y iv) *tipo de actividad desarrollada* (agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola).

Otra característica del PESA es que cada ADR debe atender a un total de 25 localidades, con un mínimo de 20 unidades de producción familiar por cada localidad. Esto significa que la proporción de población apoyada por el programa resulta muy pequeña. Desde el gobierno federal se definen los montos financieros mínimos y máximos a distribuir en cada localidad (un mínimo de 80.000 y un máximo de 100.000 pesos mexicanos), que, al ser cantidades poco significativas, limita el potencial de intervención del Programa.

En 2016, la ADR Impulsa S. C. atendió a 10 localidades en el municipio de Ixtapan del Oro y a 15 comunidades en Villa Victoria (52 % representan grupos de trabajo de seguimiento y 48 % en comunidades de nueva integración al PESA). Considerando que la población total del municipio de Ixtapan del Oro es de 6.629 habitantes, la población atendida corresponde a 200 grupos familiares, es decir tan solo el 14 % con respecto al total de viviendas familiares (1.425 viviendas), lo que significa que sólo una pequeña parte de la población cuenta con los beneficios del programa PESA. En el caso de Villa Victoria, con una población de 104.612 habitantes, el programa afecta a sólo un 1,34 % (300 grupos de producción familiar). Cabe mencionar que cada unidad de producción familiar es considerada como una familia promedio de 4 y 5 habitantes en Ixtapan del Oro y Villa Victoria, respectivamente.

La definición de los criterios para acceder al programa PESA, sumado a la población realmente inserta en el programa, refleja una limitada estrategia territorial,

además de que excluye la participación de otros sectores, colectivos y organizaciones que no tienen relación con las actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras.

Las principales líneas estratégicas aplicadas en la región Ixtapan del Oro-Villa Victoria se refieren a actividades agropecuarias. En 2016, las líneas establecidas fueron la producción de carne y/o huevos en traspatio, la producción de hortalizas en traspatio, la producción de carne porcina para la venta, la producción de carne ovino-caprino para la venta, la producción de carne bovina para la venta, la producción de granos básicos milpa y la producción frutícola para la venta.

En resumen, el programa PESA tiene una focalización bien delimitada en un territorio, aunque con contradicciones enmarcadas en su cuerpo teórico a la hora de definir su población-objetivo y excluir a otros sectores importantes en el ámbito local. Esta focalización sectorial ha permitido, no obstante, la participación de estructuras organizativas previamente consolidadas en el territorio, si bien excluyendo las nuevas iniciativas de emprendimiento de las estrategias de desarrollo.

La estricta focalización de las ayudas del PESA ha propiciado, por un lado, una aplicación efectiva de los recursos financieros a través de proyectos específicos y, por otro, un efectivo acompañamiento por medio de las ADR. Sin embargo, es notable observar que, en los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria, existen fuertes limitaciones respecto a su conectividad con agentes internos y externos, lo que no permite que los productores beneficiarios del programa emprendan proyectos de desarrollo más allá de lo que el mismo programa les ofrece.

Estrategia de actuación en el entorno territorial

Aunque el enfoque de desarrollo (*bottom-up*) es similar, en términos teóricos, al de otros programas de desarrollo como los de la Iniciativa europea LEADER, existen diferencias importantes en la forma de abordar las estrategias, tanto en lo que respecta a su funcionamiento, como a las dinámicas locales que pretenden impulsar.

En el caso del programa mexicano PESA, su metodología se plantea desde una visión descendente y vertical (gobierno federal y gobiernos regionales), para en una segunda etapa delegar las tareas de gestión a agencias privadas de desarrollo (ADR) que actúan en territorios previamente definidos. Una vez hecha la delimitación de los territorios, las ADR son las responsables de llevar a cabo un primer acercamiento en el territorio para realizar un diagnóstico y planear la participación de la población local, y a partir de ahí, concebir una estrategia de desarrollo derivada de la problemática

detectada y de las potencialidades encontradas. Las ADR únicamente definen las localidades a trabajar dentro de la región previamente seleccionada, considerando los criterios de elegibilidad para que los responsables gubernamentales validen dicha intervención.

En el caso del LEADER, por el contrario, los agentes de desarrollo denominados GAL son el resultado de la interlocución de los actores públicos y privados de un territorio definido desde abajo por esos mismos actores. Son los actores públicos y privados del territorio los que, en un proceso de debate y negociación, delimitan el marco físico de actuación y definen las estrategias de desarrollo que consideren más convenientes de acuerdo con la singularidad de cada territorio (Ortega y Moyano, 2017; Esparcia, 2017).

En el programa PESA (al igual que en el LEADER), se define un primer escenario donde se establece un *diagnóstico de situación y participación*, en el que se analizan las debilidades, las oportunidades y las fortalezas de cada territorio y se sitúa la estrategia de desarrollo a implementar en el territorio, llámese micro región o comarca.

En este proceso, las ADR mexicanas buscan interactuar con los actores locales para analizar su realidad, confrontar ideas y construir de manera colectiva una jerarquización de problemas y estimar la viabilidad de los posibles proyectos de desarrollo. El resultado final es una visión territorial y comunitaria: primero, para delimitar internamente las áreas de actuación dentro del correspondiente territorio, y después para definir su vocación productiva y, sobre ello, plantear una estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (estrategia SAN) sobre la cual desplegar las iniciativas de desarrollo local.

Es bastante común que, en la primera fase de intervención del PESA, y debido a la premura de tiempo con la que se realizan las convocatorias, se aborde el diagnóstico comunitario de manera acelerada, lo que ocasiona una deficiente delimitación del territorio, o bien una reducción de la atención debida a la problemática local. Cabe mencionar que, debido a los tiempos en que se contrata a las ADR (abril y mayo), desfasados con el periodo del ejercicio fiscal, los periodos de trabajo se aceleran para lograr culminar el servicio en los tiempos programados (diciembre con ampliación a marzo).

En el mismo sentido, la delimitación local se hace necesaria para cumplir con la metodología del programa PESA y sus reglas de operación. Derivado de ello, el equipo técnico de la ADR debe acotar y definir los problemas del territorio de tal forma que puedan resolver las expectativas de gestión (problemas concretos) e

intervención en los periodos fijados, sobre todo con el ejercicio de los recursos presupuestarios.

De acuerdo con la información procedente de las fuentes primarias consultadas, la estrategia SAN opera bajo el establecimiento de un diagnóstico autolimitado en dos sentidos. El primero, derivado de que, en la medida en que los objetivos del PESA están delimitados previamente de forma clara y específica, se procura emprender acciones de pequeña escala (proyectos productivos familiares) para permitir generar rápidamente confianza y convencer a la población sobre la viabilidad del programa, pero ello reduce su potencial de innovación. El segundo elemento responde a una acotación estratégica por parte de las ADR con el propósito de no hacer engorrosa la definición de las estrategias de acción, ya que, en el caso de problematizar situaciones complejas, no existen condiciones de respaldo institucional ni posibilidad de ampliación de presupuestos y, por tanto, ningún estímulo a la ADR para su ejecución.

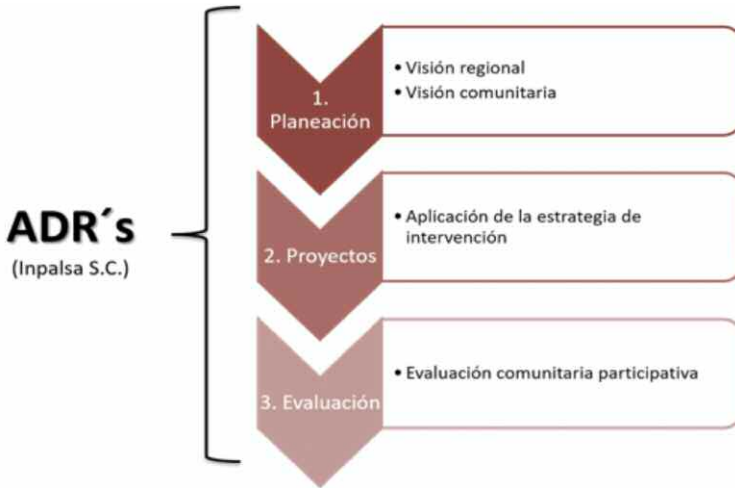
Resulta pertinente apuntar que, en el caso del PESA, las ADR tienen que comenzar a operar con recursos financieros propios en la primera fase, debido a los complejos procesos y procedimientos administrativos para registrarse en las plataformas que maneja la UTN/FAO, así como a los tiempos de contratación, validación y aprobación en las diferentes instancias gubernamentales.

La metodología aplicada en el ámbito territorial

La metodología del PESA se basa en un conjunto de pasos estandarizados y diseñados por la UTN/FAO para que las agencias de desarrollo puedan realizar su estrategia de intervención en las localidades seleccionadas (25 para el caso de la agencia Inpalsa SC) La primera etapa consiste en la elaboración de un análisis y programación mediante la realización de trabajos de diagnóstico e integración de planes comunitarios; la segunda etapa consiste en un proceso de intervención a través de una estrategia de desarrollo y asignación de recursos humanos y financieros para ejecutar los proyectos; finalmente, la tercera etapa corresponde a la fase de evaluación de los trabajos de la ADR (Figura 3).

Figura 3.

Las fases de la metodología PESA aplicados por la ADR



Fuente: Elaboración propia con base en FAO/SAGARPA 2016.

El diagnóstico denominado *visión regional* busca precisar la vocación productiva del territorio y define los sistemas de producción más pertinentes y viables de acuerdo con el patrón alimentario de los beneficiarios del programa. La estimación de una línea básica que identifique las oportunidades de desarrollo y el patrón alimentario de las familias, se lleva a cabo mediante talleres grupales, entrevistas y aplicación de encuestas, cuyo objetivo final es identificar los tipos y hábitos alimenticios y justificar las iniciativas a impulsar respecto a la orientación en la producción de alimentos.⁵ Es preciso recordar que el PESA se enfoca en conseguir la

5• De acuerdo con el patrón alimentario, la agencia de desarrollo Inpalsa S. C. define la orientación en la producción. De esta forma, si los datos arrojan falta de alimentos protectores (vitaminas y minerales) las acciones se orientarán a la producción de verduras y frutas; pero si existe ausencia de alimentos formadores (proteínas) los proyectos se dirigen a producir carnes y frijol, y si por el contrario existiera un déficit de alimentos básicos (energéticos) se dará prioridad a la producción de frutas, incluyendo en este rubro la producción de maíz. Existe también confusión con la interpretación del patrón alimentario y el estado nutricional que determina la estrategia PESA, pero por no ser objetivo de esta investigación se omite tal discusión, ya que para ello es necesario de información especializada de orientación clínica, antropométrica, bioquímica y fisiológica.

seguridad alimentaria, y, por lo tanto, alinea su fase de intervención a la producción de alimentos mediante su estrategia SAN.

Por otro lado, la *visión comunitaria* es el resultado de un trabajo complejo y muchas veces limitado en tiempo, en el que se debe identificar los problemas, las necesidades y las oportunidades del territorio y de sus actores, con el propósito de dar rumbo a la estrategia de intervención. De esta forma, el objetivo final es "facilitar la construcción e integración del plan de acción por área de intervención, y la composición del plan comunitario para alcanzar la SAN con enfoque de equidad y género" (FAO/SAGARPA, 2016, p.47).

El trabajo de las ADR se centra en analizar aspectos de la familia, el hogar, la comunidad y la microrregión. Por ello, resulta crucial que las agencias estén altamente capacitadas y especializadas y con amplia experiencia en los trabajos comunitarios y competencias técnicas. Muchas actividades llevadas a cabo se enfocan en promocionar, motivar y convencer a la población en la participación del programa, y esto se debe a que, en los territorios, y de forma generalizada en el país, se ha desdibujado el poder del Estado en las políticas públicas debido a sus sesgos electorales y políticos. De hecho, en el mismo programa, y como señalan los propios responsables operativos, existe una desmotivación de la población, tal como se refleja en la afirmación de que "hay que ir a las comunidades a motivar a la gente", lo que muestra que se ha perdido la capacidad e interés de cambiar las cosas (FAO/SAGARPA, 2014).

Ya en la fase de intervención del PESA, se proyectan las diversas acciones en la microrregión que es objeto de actuación del programa, acciones que impacten a corto plazo en términos económicos, de infraestructura y de desarrollo de capacidades y que promuevan la participación activa de los actores locales. El análisis de los trabajos previos (visión regional y visión comunitaria) integra en su conjunto una matriz de acciones a seguir.

La misma metodología PESA establece la serie de etapas escalonadas que deben seguir las ADRs en un periodo de tiempo determinado (cuatro años). En una primera fase llamada "promocional", el equipo técnico busca afianzar y motivar a la población participante a través de proyectos de mejora de los hogares, para después en la segunda fase buscar el objetivo de la producción de alimentos (derivado del análisis del patrón alimentario y línea base). Finalmente, una tercera etapa supone la generación de ingresos y empleos, una vez lograda la suficiencia alimentaria y sea posible comercializar los excedentes de su producción.

Para la puesta en marcha de los proyectos, las Reglas de Operación (ROP) del PESA establecen un máximo de 10.000 pesos por persona física para el establecimiento de

huertos y granjas familiares con el apoyo técnico. Derivado de esto, se logra una cantidad importante de proyectos impulsados por las ADR reflejando el cúmulo de acciones que el PESA desarrolla en el territorio. Sin embargo, esta situación no necesariamente significa el éxito de los proyectos a corto y mediano plazo, sino más bien el logro de metas en cuanto a cantidad de proyectos ejecutados en el tiempo.

Existe un instrumento, integrado en años recientes, denominado *Matriz de Planificación Microrregional*, el cual permite validar los proyectos y las inversiones financieras aplicadas en los territorios del PESA. Por un lado, pone de manifiesto el cumplimiento de las metas y resultados, y por otro, verifica si los proyectos están correctamente alineados a la estrategia de intervención. Este mismo instrumento sirve para validar el servicio de la ADR y aprobar o condicionar su continuidad en el ejercicio siguiente.

Debido a que el desarrollo de la metodología PESA descarga gran responsabilidad en las ADR para la gestión, operación y evaluación de las acciones, la citada Matriz se convierte en una herramienta de gestión institucional que determina los procesos administrativos (al programar los presupuestos) de la SAGARPA y de los gobiernos de los estados. Esto reduce el papel de supervisión por parte de los funcionarios públicos, y da mayor responsabilidad a las agencias de desarrollo (ADR), que se convierten en la práctica en una extensión de la estructura operativa de aquéllos.

Alcance y limitaciones del PESA

El programa PESA en México representa un programa con enfoque territorial que plantea objetivos concretos en torno al desarrollo local. Sin embargo, es preciso apuntar que, aún y cuando queda clara su metodología *bottom-up* y las estrategias asociadas a ella, el PESA presenta ciertas limitaciones a nivel territorial.

En primera instancia, el programa PESA incorpora orientaciones de gestión local e interinstitucional, como dos factores de gobernanza necesarios para el desarrollo. Esta perspectiva representa una metodología novedosa, que rescata el papel de los actores locales, junto a la participación del Estado (en sus diferentes niveles jerárquicos), de la sociedad civil y de la FAO como organismo encargado de la interlocución y coordinación con las instituciones mexicanas y que brinda el asesoramiento y metodología. De esta forma, en palabras de Herrera y Torres (2008, p. 174), se gestan "relaciones sociopolíticas, legales, económicas y culturales, marcadas por un nuevo sistema de gobernanza y, por lo tanto, de redimensionamiento del rol del Estado".

El enfoque del PESA se basa en mejorar la productividad agraria de los territorios rurales mediante la incorporación de pequeños cambios tecnológicos, estimulando así el crecimiento de su economía y generando excedentes en sus ingresos, que a la par mejoren sus condiciones de vida.

Algunas investigaciones han evidenciado las visiones contradictorias que sobre el concepto de "seguridad alimentaria" están presentes en el programa, incluso entre los mismos agentes gubernamentales que lo promocionan (Lutz, Vizcarra, Herrera y Torres, 2015). De acuerdo con la evaluación del PESA (FAO/SAGARPA, 2014), los objetivos particulares no se alinean adecuadamente con el núcleo del programa y, por lo tanto, resultan un tanto limitativos en relación a su alcance, amplitud y diversidad. En el mismo sentido, la metodología parte de una serie de pasos estandarizados, guiados por lineamientos normativos que, como es visible en la práctica, no siempre responden a problemas concretos propios del contexto de algunos territorios. A continuación, se hacen notar algunas consideraciones que condicionan su abordaje.

Por la forma de definir y abordar el enfoque territorial en el PESA, se le concibe como un programa inclusivo a toda la población que se sitúe dentro de sus áreas de atención (áreas de alta marginación y por lo tanto altamente vulnerables), pero esto contrasta con la realidad territorial, donde claramente se percibe que es mínimo el porcentaje de población atendida con respecto al total municipal. Esta situación se explica, en una parte, por los limitados recursos financieros para atender a toda la población, además de que, por la forma de operación del programa y la capacidad de las ADR, sería casi imposible una cobertura total. El alcance real se encuentra además condicionado por tanto a aquella población que desarrolle actividades en el sector agropecuario, acuícola y pesquero, y mayormente interesada y comprometida.

En este sentido, y según la información recogida en el programa de entrevistas, parece necesaria una correcta inserción de las ADR en las comunidades locales con el objetivo de lograr involucrar a la mayor parte de la población, lo cual debería lograrse a través de las actividades de promoción y fomento de las acciones del PESA en cada localidad. Sin embargo, si la ADR no se encuentra debidamente capacitada o con el compromiso (técnico, ético, social) de llevarlo a cabo, difícilmente se logrará una efectiva estrategia PESA.

De la información recogida en nuestra investigación empírica cabe señalar también que, en las áreas de intervención del PESA, no se tiene muy en cuenta la gran diversidad de las condiciones regionales en México, ni el contexto tan heterogéneo de las áreas rurales. Ello hace que se carezca, por tanto, de un diseño estratégico del programa en función de los problemas propios de una microrregión, de la capacidad

y organización intrínseca de sus actores locales, y de la gama de redes internas y externas como referentes de colaboración. Esta situación, sumada, en muchos casos, a un exiguo compromiso y preparación de las ADR para abordar el enfoque participativo, hace que el PESA sea, en la práctica, un programa que no empodera lo suficiente a las poblaciones locales en las acciones de desarrollo.

La metodología del PESA hace que su menú de proyectos resulte muy restringido, toda vez que se encuentra condicionado por los recursos financieros asignados y por los ejes que priorizan las instituciones gubernamentales, actualmente los alineados con la ya citada *Cruzada Nacional Contra el Hambre*. En este entorno, la metodología no considera que debe actuarse sobre actividades locales no agrícolas, que son una parte importante de sus formas de reproducción y sobrevivencia.

Como principio estratégico, el PESA ha optado por una dispersión de recursos financieros en proyectos de pequeña escala, en función del ejercicio de los presupuestos, quedando de lado las demandas y necesidades potenciales a nivel local y priorizando la mecánica operativa del Programa. En este tenor, los problemas y soluciones se adaptan a las líneas de trabajo y al abanico de proyectos definidos institucionalmente (FAO/SAGARPA, 2014).

Tal parece, entonces, que la metodología PESA presenta una naturaleza instrumental para la canalización de los recursos financieros y no aborda de forma integral la realidad de los territorios de actuación ni valida las necesidades reales de las áreas de intervención.

Conclusiones

En este artículo se ha analizado el proceso de implementación del programa PESA en el territorio del estado de México centrandó el análisis en los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria, pudiéndose concluir lo siguiente.

En primer lugar, que el PESA se implementa en unos territorios previamente definidos sobre los que se impone la inercia política e institucional. Por ello, el PESA no representa, a diferencia de otros programas como la iniciativa europea Leader, una ruptura con la lógica previa de aplicación de las políticas de desarrollo rural ni tampoco promueve la creación de nuevos espacios territoriales y de nuevas instituciones inspiradas en una lógica ascendente y participativa (*bottom-up*).

En segundo lugar, que el PESA es un programa sectorial, dirigido a impulsar la modernización productiva en el sector agrario con el objetivo de contribuir a la seguridad alimentaria en zonas de especial vulnerabilidad y de altos niveles de atraso y pobreza. Es, por tanto, un programa que tiene un evidente sesgo agrarista, por cuanto que sus promotores (FAO y los gobiernos nacionales y regionales) piensan que la agricultura es el motor del desarrollo de las áreas rurales.

En tercer lugar, que, debido a ese sesgo agrarista, el PESA se ha visto limitado en su potencial como dinamizador de las áreas rurales, al excluir de su campo de acción a ese amplio porcentaje de la población rural que no tiene relación con la actividad agraria. Además, ocurre que el sector prioritario del PESA está formado por una población con bajo nivel de cualificación y escasas capacidades y recursos para emprender proyectos de modernización de sus explotaciones (por lo general, de pequeña dimensión y en situaciones de precariedad). Ello hubiera exigido dotar al programa de mayores recursos y un mejor equipamiento técnico para el desempeño de su trabajo en los territorios.

En cuarto lugar, que el papel dinamizador, atribuido a las agencias privadas (ADR), no ha tenido la eficiencia esperada, por varias razones: una, por ser percibidas como entes extraños a la propia comunidad local; otra por la escasa autonomía de que han gozado para desempeñar sus actividades ante la población, al estar constantemente interferida por los poderes públicos y por las relaciones de tipo clientelar tan características del mundo rural mexicano; y finalmente, por el tiempo tan reducido de los periodos de contratación de sus servicios, que, junto a los retrasos habituales en los procedimientos administrativos, han hecho prácticamente imposible desplegar sus estrategias de desarrollo, afectando negativamente a la eficiencia del programa PESA. Cabe concluir que innovar en el sistema de gobernanza es insuficiente para mejorar la eficacia de los programas de desarrollo si ello no va acompañado de modos diferentes de plantear la orientación y el contenido de dichos programas.

En definitiva, y como señala García Palacios en la parte final de su tesis doctoral, el PESA es un programa atrapado entre cuatro tipos de ambigüedades. La primera "es la de ser, de un lado, un programa inspirado en los enfoques ascendentes y participativos (*bottom-up*) similares a los de la iniciativa europea LEADER, y de otro, verse interferido, e incluso dominado, por una lógica descendente, vertical y administrativa (*top-down*), que le resta autonomía y reduce la capacidad de los actores locales para ser protagonistas de su propio desarrollo. El segundo tipo de ambigüedad consiste en ser, de un lado, un programa sectorial y orientado a impulsar el aumento de la producción agraria como base de la seguridad alimentaria, y, de otro, aspirar a contribuir al desarrollo de los territorios donde actúa, unos territorios en los que la actividad agraria ya no es el más

importante motor para el logro de ese objetivo. El tercer tipo de ambigüedad, ligado con el anterior, es tener, de un lado, vocación de ser un programa inclusivo de desarrollo, y, de otro, actuar como un programa excluyente, centrado sólo en un grupo específico de la población (los que tienen relación con la actividad agraria). Finalmente, como cuarta ambigüedad, la presencia de las ADR es una buena muestra de esto, ya que, si bien son agencias de naturaleza privada que podrían desplegar un gran potencial como dinamizadoras de las iniciativas de desarrollo en contextos, como el mexicano, donde el desprestigio de las instituciones públicas es notorio, resulta que, en la práctica, las ADR están muy interferidas y controladas por esas mismas instituciones, perdiendo legitimidad ante la población local. De la resolución de esas ambigüedades depende que el PESA pueda erigirse en el programa que necesitan los territorios rurales mexicanos para emprender con éxito la senda del desarrollo" (García Palacios, 2018, pp. 367-368).

La experiencia del PESA nos permite responder a las preguntas iniciales. A la primera de ellas, relativa a la influencia del modelo de ADRs en los resultados del programa de desarrollo, cabe responder que no es posible alcanzar el objetivo de combatir la pobreza rural y la inseguridad alimentaria mediante programas de tipo sectorial, aunque éstos vayan acompañados de innovaciones en los sistemas de gobernanza. A la segunda cuestión, relativa a la importancia de crear institucionalidad "desde abajo" en el territorio, cabe responder que, sin duda, es un factor relevante en los programas de desarrollo, pero siempre que sea el resultado de la participación de las poblaciones locales y no fruto de una mera construcción administrativa.

En definitiva, a la luz de la investigación empírica que ha servido de base a este artículo, cabe concluir que para que las innovaciones incorporadas a los sistemas de gobernanza tengan una incidencia real en los programas de desarrollo, deben estar sustentadas en políticas integrales que, además de promover la dinamización social y económica de las áreas rurales, aborden los grandes problemas de los territorios con inversiones en infraestructuras y equipamientos, así como en las áreas de salud y educación. Si no es así, tales innovaciones quedan inevitablemente reducidas a la función de ser meros órganos de asistencia o de concesión de subsidios sin ningún impacto en el desarrollo de los territorios.

Referencias

- Bonnal, P., y Pereira, S. (2011). *Análise comparada de políticas agrícolas. Uma agenda em transformação*. CIRAD.

- Casas, J. (2013). El desarrollo rural en clave de alianza entre la sociedad, el territorio y la naturaleza. En E. Moyano (Ed.), *XX Informe sobre la Agricultura Familiar en España* (pp. 101-112). Fundación de Estudios Rurales.
- Consejo Nacional de Población (CONEVAL) (2015). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio. Concepto y dimensiones de la marginación*. Colección Índices sociodemográficos. Consejo Nacional de Población.
- Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) (2017). *Informe de Pobreza en México 2017*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Diario Oficial de la Federación (2015). *ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los programas de la SAGARPA para el ejercicio fiscal 2016*. 30 de marzo. Ciudad de México: DOF.
- Esparcia, J. (2017). *Capital social y desarrollo territorial* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de <https://tdx.cat/handle/10803/457367#> (20/07/2019).
- Esparcia, J., y Escribano, J. (2013). ¿Hacia estrategias de desarrollo rural integrado? En E. Moyano (Ed.), *XX Informe sobre la Agricultura Familiar en España* (pp. 101-112). Fundación de Estudios Rurales.
- FAO, FIDA y PMA (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales procesos*. FAO.
- FAO/SAGARPA (2014). *Sistema de seguimiento y evaluación 2014. Lineamientos operativos*. Unidad Técnica Nacional FAO/PESA. Dirección de Seguimiento y Evaluación.
- FAO/SAGARPA (2016). *Metodología del PESA México. Implementación de estrategias y proyectos para la pequeña agricultura en zonas rurales marginadas*. Ciudad de México: FAO/SAGARPA. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i5507s.pdf> (20/04/2017).
- Foro IESA (2009). *Del desarrollo rural al desarrollo territorial*. IESA-CSIC.
- Froehlich, M., y Diesel, V. (2009). *Desarrollo rural. Tendencias e debates contemporáneos*. Ed. Unijui.
- Gallardo, R. (2013). El desarrollo rural en el contexto del nuevo Marco Estratégico Común Europeo (2014-2020). En E. Moyano (Ed.), *XX Informe sobre la Agricultura Familiar en España* (pp. 122-132). Fundación de Estudios Rurales.
- García Palacios, E. (2018). *Gobernanza y dinámicas locales en los programas de desarrollo territorial en áreas rurales. Análisis de la implementación del programa PESA en dos municipios de estado de México* (Tesis doctoral). Universidad de Córdoba. Córdoba. Recuperado de <https://helvia.uco.es/bitstream/handle/10396/16963/2018000001793.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (13/07/2019)
- Herrera, T. F., y Torres, O. F. (2008). Instituciones, política y desarrollo: el caso del PESA en la montaña de Guerrero. *Espacios públicos*, 11(21), 168-175.
- Inpalsa (2016). *Plan de Seguimiento a proyectos 2016. Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria. Ejercicio 2016-2017*. Agencia de Desarrollo Rural INPALSA Sociedad Civil. FAO/SAGARPA.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). *Censo Nacional de Población y Vivienda (1990, 2000, 2010)*. INEGI.
- Kooiman, J. (2003). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: diez textos de referencia* (pp. 57-82). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lehmbruch, G. y Schmitter, P. C. (1982). *Patterns of corporatist policy-making*. SAGE modern politics series, vol. 7. SAGE.
- Llorens, J. L., Albuquerque, F., y Castillo, J. del (2002). *Estudio de casos de desarrollo económico en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lutz, B., Vizcarra, B., Herrera, T., y Torres, O. (2015). Etnografía institucional del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) en una comunidad Mazahua. *Nueva Antropología* (XXVIII), 51-81. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0185-06362015000100004&lng=en&nrm=iso. (16/07/2019)
- Mantino, F. (2015). La riforma de Ila Pac e dei Fondi Strutturali 2014-2020: quale impatto sulla governance? *Agriregionieuropa* (41), 1-12. Recuperado de <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/41/la-riforma-della-pac-e-dei-fondi-strutturali-2014-2020-quale-impatto-sulla>. (14/07/2019).
- Manzanal, M., Neiman, G., y Lattuada, M. (2006). *Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio*. Ed. CICCUS.
- Moyano, E. (1984). *Corporatismo y agricultura*. Serie Estudios del MAPA.
- Moyano, E. (2009). Capital social, gobernanza y desarrollo en áreas rurales. *Revista Ambienta* (82), 112-126. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/ac11/8545252fcab8ecf951ccb04fbcda77c3407e.pdf>. (03/09/2019).
- Ortega, A. C., y Filho, N. (2007). *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Ed. Alinea.
- Ortega, A. C., y Moyano, E. (2017). *Desarrollo en territorios rurales. Estudios comparados Brasil-España*. Ed. Alinea.
- Ploeg, J. D. van der, and Marsden, T. (2008). *Unfolding webs. The Dynamics of Regional Rural Development*. Royal Van Gorcum.
- Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Revista Secuencia*, (69), 161-185. <http://dx.doi.org/10.18234/secuencia.v0i69.1022>
- SAGARPA (2015). *Reglas de operación de los Programas de la SAGARPA para el ejercicio fiscal 2015*. Diario Oficial de la Federación. Fecha de publicación: 28 de diciembre de 2014.
- SAGARPA (2016). *Reglas de operación de los Programas de la SAGARPA para el ejercicio fiscal 2016*. Diario Oficial de la Federación. Fecha de publicación: 30 de diciembre de 2015.
- Santoyo, C., Muñoz, A., Aguilar, M., Rendón, M., y Altamirano, C. (2011). Políticas de Asistencia técnica y extensión rural para la innovación en México. En J. Baca del Moral y V. Pérez (Eds.), *Análisis de políticas Públicas para el Desarrollo Agrícola y Rural*. FAO- Universidad Autónoma Chapingo.

Contribución de autores

ITEM	Efraín García Palacios	Eduardo Moyano Estrada	Total	
1	Conceptualización	40 %	60 %	100 %
2	Tratamiento de los datos	80 %	20 %	100 %
3	Análisis formal	50 %	50 %	100 %
4	Acceso financiación	100 %	0 %	100 %
5	Investigación	100 %	0 %	100 %
6	Metodología	30 %	70 %	100 %
7	Gestión del proyecto	50 %	50 %	100 %
8	Recursos	50 %	50 %	100 %
9	Software	0 %	0 %	0 %
10	Supervisión	60 %	40 %	100 %
11	Validación	60 %	40 %	100 %
12	Visualización	50 %	50 %	100 %
13	Redacción (borrador)	50 %	50 %	100 %
14	Redacción final (revisión y edición)	50 %	50 %	100 %

Para más información, ir a CRediT: <https://casrai.org/credit/>