



**“Estudio de la implementación de política pública desde la
perspectiva organizacional. El caso del Proyecto Estratégico de
Seguridad Alimentaria en el Estado de Zacatecas,
2005-2013”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

Presenta

Elvira Ivonne Muñoz Morales



“Estudio de la implementación de política pública desde la perspectiva organizacional. El caso del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria en el Estado de Zacatecas, 2005-2013”

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

Presenta

Elvira Ivonne Muñoz Morales

Director de tesis

Dr. Julio César Contreras Manrique

Índice de contenido

Introducción	1
Capítulo 1. Una mirada a la política alimentaria en México	5
1.1. Seguridad alimentaria en México	6
1.2. El derecho constitucional a la alimentación	10
1.3. La política alimentaria mexicana y su incidencia en el desarrollo	15
Capítulo 2. Marco teórico	22
2.1. La implementación de políticas públicas	22
2.2. Referentes organizacionales en la implementación de la política pública	26
2.3. Enfoques y modelos organizacionales	27
2.4. Modelo de Desarrollo Organizacional para el análisis de la implementación	32
Capítulo 3. El proyecto de investigación: enfoque metodológico	40
3.1. Objetivo, metas, preguntas de investigación e hipótesis	41
3.2. Método: el estudio de caso	43
3.3. Variables e indicadores	45
3.4. Unidad de análisis y Técnicas para la recolección y validación de datos	50
Capítulo 4. El estudio de caso: implementación del PESA en el estado de Zacatecas	57
4.1. El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	58
4.2. Operación del PESA	63
4.3. Las organizaciones implementadoras en Zacatecas	68
4.4. Las ADR desde el modelo de Desarrollo Organizacional	74
4.5. Hallazgos y discusión	121
Conclusiones	124

Índice de cuadros

1.1. Marco jurídico internacional del derecho a la alimentación	11
1.2. Marco jurídico nacional del derecho a la alimentación	12
3.1. Variables independientes e indicadores	47
4.1. Presupuesto PESA 2006-2012	61
4.2. Número de ADR participantes en la implementación del PESA (2005 a 2013)	62

Índice de figuras

3.1. Supuestos del Modelo de D.O. de Elmore	46
3.2. Unidad de análisis: agencias implementadoras PESA	52
4.1. Organizaciones participantes en la operación PESA	65
4.2. Ejes básicos para el desarrollo de competencias en las ADR	70

Índice de imágenes

4.1. Transformaciones en la cobertura PESA de 2005 a 2013	73
4.2. Cobertura PESA por parte de la UAZ	76
4.3. Cobertura PESA por parte de la Siglo XXI	79
4.4. Cobertura PESA por parte de la SEDENORTE	82
4.5. Cobertura PESA por parte de la PROAGRONORTE	87
4.6. Cobertura PESA por parte de la ACAFEN	90
4.7. Cobertura PESA por parte de la Emiliano Zapata	93

Índice de tablas

4.1. Nivel de satisfacción por ADR	97
4.2. Estructura de las agencias	103
4.3. Creación de grupos de trabajo eficaces	109
4.4. Generación de consenso en agencias	113
4.5. Resumen de resultados por variable	118

Acrónimos y Abreviaturas

AC	Asociación Civil
ACAFEN	Autogestión Campesina Frente Popular de Lucha de Zacatecas, S.C.
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
CECS	Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento
CNCH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
COLPOS	Colegio de Posgraduados
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COUSSA	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DO	Desarrollo Organizacional
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FOFAEZ	Fideicomiso del Fondo de Fomento Agropecuario en el estado de Zacatecas
GOP	Grupo Operativo del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAIEI	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PASL	Programa de Abasto Social de Leche
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PESA	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria
PROAGRONORTE	Proyectos Agropecuarios del Norte de Zacatecas S.C.
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SC	Sociedad Civil

SECAMPO	Secretaría del Campo
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario
SEDENORTE	Servicios Estratégicos para el Desarrollo Rural, S.C. Sistema de Seguimiento y Supervisión del Proyecto Estratégico de
SSS PESA	Seguridad Alimentario
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UAA	Unidad Académica de Agronomía
UAAN	Universidad Agraria Antonio Narro
UAZ	Universidad Autónoma de Zacatecas
UTN	Unidad Técnica Nacional

INTRODUCCIÓN

Si bien el quehacer del gobierno ha sido particularmente importante desde el inicio de la vida social de las comunidades políticas, el interés sobre el estudio de la política pública surge posterior a la Segunda Guerra Mundial, con la aparición del Estado de Bienestar que denotó la implicación del Estado en un mayor número de asuntos sociales y que atribuyó a este la responsabilidad entera de mejorar las condiciones de vida de los individuos. Es a partir de los años sesenta que los estudios cobran mayor trascendencia particularmente en Estados Unidos, para en los ochenta desplazarse hacia los países escandinavos, y es hasta los noventa que hacen su aparición en Latinoamérica, es decir, cerca de treinta años después (Roth, 2006: 11, 12).

Por lo tanto, la política pública es trascendental en sí misma, pero al mismo tiempo, al intentar comprender el “qué” y el “cómo” de la acción gubernamental revela información importante respecto otros aspectos, tales como: la apertura a la participación, la democracia, la fortaleza institucional del Estado, o bien, algunos de sus vicios como el totalitarismo o la corrupción de sus instancias. Por lo tanto, el estudio de las políticas públicas resulta relevante ya que estas representan el canal más directo por el que el gobierno se vincula con la sociedad, atendiendo sus demandas y ofreciendo alternativas de solución, lo que de acuerdo con Easton serían los *inputs* y *outputs* del sistema político (1975: 383-400).

En ese sentido, la presente tesis se centra en el estudio de la fase de implementación, que es una de las etapas del ciclo de la política pública, al considerar que esta cobra una importancia especial en dos sentidos: primero, por constituir en sí el proceso por el cual la

acción gubernamental es llevada desde la planificación, muchas veces estratégica, al práctico, y en segundo lugar, por ser la fase definitoria del éxito o fracaso de esa traslación; lo que no sólo determina la eficiencia del gobierno ante la ciudadanía sino que también pone en juego permanente el uso efectivo de sus recursos (Roth, 2006: 107,108).

Una manera de dar cuenta de las prácticas y saberes que se suscitan dentro del proceso de implementación es colocarse dentro de un marco de referencia que dé un cierto significado a las observaciones. El marco elegido fue el organizacional entendido como el que refiere a la organización y/o lo organizado (Contreras y De la Rosa, 2013), y que se aplica en este trabajo a partir de la idea de que el gobierno es un conjunto de organizaciones (Arellano y Cabrero, 2000: 12) de entre las cuales un buen número de ellas se desempeñan en la fase de implementación bajo diferentes formas (Del Castillo, 2000: 361).Entonces, al introducir a las organizaciones que coadyuvan con el gobierno en la implementación de la política pública, es conveniente entrar en la “caja negra” del modelo de Easton y al hacer uso de su metáfora, observar sus prácticas y saberes, es decir, analizar a las unidades que en el día a día ponen en práctica los planes de intervención del gobierno en la comunidad política.

Así, el presente trabajo tiene por objetivo conocer los factores que en el espacio organizacional, determinan el resultado en la implementación de una política pública. Para dar cuenta de dicho objetivo se estudiaron seis organizaciones implementadoras del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) en el estado de Zacatecas, partiendo de la hipótesis que cuando las organizaciones implementadoras responden a una lógica horizontal y flexible, conformadas desde lo local y con un sólido compromiso hacia el programa, la implementación tiende a ser más exitosa y oportuna.

Se utilizó el Modelo de Desarrollo Organizacional (DO) de Elmore (1996: 219-233), que determina el potencial desempeño de las organizaciones implementadoras con base en cuatro supuestos: 1) el nivel de satisfacción del individuo dentro de la organización; 2) la estructura de la organización; 3) la creación de grupos eficaces de trabajo; y 4) la generación de consenso. Lo que permite identificar algunos factores clave de la implementación que devengan en mejores prácticas de la acción gubernamental. Se trata entonces de una mirada compleja al quehacer de las organizaciones implementadoras, que ayuda a comprender cuáles son las características que hacen la diferencia en el desempeño de las organizaciones participantes, coadyuvando a un mejor ejercicio de la implementación.

Para ello, la tesis se organizó en cuatro capítulos. El primero aborda un breve recorrido de la política alimentaria en México, considerado como preámbulo para quien no esté familiarizado con el tema, de manera que pueda comprender cómo se ha modificado la política pública orientada a atender la inseguridad alimentaria, a qué han obedecido dichas transformaciones y en qué momento es que surge el PESA como programa público. El segundo capítulo presenta los referentes teóricos que dan sustento a la investigación; específicamente se lleva a cabo un acercamiento a la fase de implementación de la política pública, así como a la perspectiva organizacional. En este sentido, se aborda de manera puntual el Modelo de DO de Elmore (1996), con el propósito de que el lector pueda situarse en la perspectiva desde la cual se llevó a cabo esta investigación. Mientras que en el tercer capítulo se desarrollan las características metodológicas del proyecto de investigación: las categorías de análisis empleadas convertidas en variables independientes con sus indicadores y la propuesta para su medición; las características del estudio de caso como

método utilizado; las seis unidades de análisis y los criterios para su selección; y las técnicas empleadas para la recolección de datos.

El cuarto capítulo corresponde al estudio de caso. En un inicio se presentan las características del programa sujeto a estudio, su estructura, objetivos, metas, actores y funciones, las transformaciones que ha tenido y su estrategia metodológica, de tal forma que se comprendan tanto las tareas que su implementación demanda como el papel de las unidades de análisis denominadas Agencias de Desarrollo Rural (ADR). Posteriormente se describen y explican las características y funcionamiento de cada una de las ADR de acuerdo con la información recopilada, para estar en condiciones de analizar las coincidencias y diferencias entre ellas con base en los cuatro supuestos de Elmore. En un último momento el lector encontrará los principales hallazgos del caso, así como algunos tópicos sujetos a discusión dentro del mismo. Y finalmente, se ofrecen las conclusiones generales de la investigación.

CAPÍTULO 1. UNA MIRADA A LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN MÉXICO

Debido a que esta investigación toma el caso del PESA, se considera pertinente comprender a qué se refiere la política alimentaria y cómo ha sido su transformación a lo largo de treinta años en el país. Así, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés), la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana¹. Su consecución representa un problema complejo donde convergen factores institucionales, políticos, climatológicos, geográficos, demográficos, sociales y económicos, el individuo al centro es el afectado y el que afecta, desempeñando un doble papel.

Por ende, resulta pertinente llevar a cabo una revisión de las políticas en materia de seguridad alimentaria a lo largo de treinta años, un periodo considerable que permite comprender la capacidad organizacional del gobierno mexicano en una estrategia para el cambio social. La cual ha sido sustentada como pilar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). De ahí la trascendencia de que una demanda social sentida como fue la falta de alimentos tras el fuerte sismo de 1985, haya ido paulatinamente cobrando relevancia hasta ser parte de la agenda política por primera vez en 1994, para que finalmente en 2011 la iniciativa haya sido aceptada y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), modificando los artículos 4° y 27° constitucionales.

¹ Definición adoptada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en 1996. Disponible para su consulta en: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm

En este sentido, este primer capítulo revisa cómo fue el proceso que antecedió a la reforma de 2011 mediante la cual se elevó a rango constitucional el derecho a la alimentación, y una vez aprobada, conocer si han existido cambios en cuanto a la estrategia gubernamental –mediante la asignación de políticas públicas orientadas a la seguridad alimentaria- respecto de lo que se hacía desde mediados de los 80’s a la actualidad. Se parte del supuesto de que la constitucionalización de un derecho, en este caso específico el de la alimentación, trae consigo cambios vinculados al funcionamiento de las instituciones y organizaciones pertinentes para su efectiva aplicación, de acuerdo con la propuesta de Amartya Sen (1999).

Para llevar a cabo la revisión propuesta, en un inicio se ofrece un panorama de la seguridad alimentaria en el país. Posteriormente se aborda el proceso que existió en la consolidación constitucional del derecho a la alimentación: ¿Cuándo se presenta por primera vez una iniciativa formal al Legislativo? ¿Quiénes fueron los primeros interesados? y ¿por qué demoró cerca de 17 años en ser atendida? ¿En qué parte de este proceso surge el PESA y a qué obedece? Finalmente se revisa si el hecho de que un tema sea incluido primero en la agenda legislativa y después en la Constitución garantiza su aplicación y de ser así, cómo es que transforma las instituciones, organizaciones y estrategias gubernamentales.

1.1. Seguridad alimentaria en México

“La seguridad alimentaria es entendida como la posibilidad de acceso a los alimentos que tiene toda la población en cualquier momento para llevar una vida sana y activa” (Torres, 2003: 36). Su insatisfacción deriva de tres factores principales: a) la baja productividad

agrícola producto de limitaciones institucionales, tecnológicas y de insuficiencias en las políticas públicas; b) la gran variabilidad de las reservas de alimentos entre año y ciclo agrícola; y c) la falta de empleo fuera del promedio agrícola, que se suma a la escasez e inseguridad de los ingresos en las zonas rurales y urbanas, que son a la vez causa y consecuencia de la inseguridad alimentaria (Torres, 2003: 36,37) generando una relación intrínseca entre la pobreza y la falta de alimentos.

Si “el hambre y la pobreza extrema...son una realidad que nos afecta a todos: la pobreza y hambre de un país tiene impactos negativos en toda la región. Es un desafío que debemos enfrentar de manera conjunta” (Benítez, 2014: xi). Por ende, representa un tema trascendental para cualquier gobierno que desee mejorar las condiciones de vida de la población que integra su territorio, ya que se trata de un problema que además de afectar directamente a quien la padece, repercute en su contexto inmediato con fenómenos como: el aumento de la migración, el abandono de tierras, el uso indiscriminado de los recursos naturales, el estancamiento de la economía, sólo por mencionar algunas.

De esta manera, algunos de los factores considerados con mayor frecuencia como causa de la falta de alimentos son, por un lado, el crecimiento de la población a nivel mundial, y por el otro, el cambio climático que afecta fuertemente los cultivos de temporal. Ambas explicaciones aluden a un cambio sin vuelta atrás que requiere una reorganización de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, esas explicaciones han pasado de causas atribuidas a fenómenos naturales a explicaciones más economicistas: fallas de mercado, inequidad en la asignación de recursos, déficit de ingreso en los hogares vulnerables, entre otras (Rodríguez y Gammage, 2012: 19). Por lo tanto, pueden existir causas ponderantes, pero sin duda, no se puede pretender dar solución desde una sola de sus aristas sino a través

de una política integral, que pueda ofrecer resultados de largo plazo y cambios de paradigma.

En el caso específico de la población mexicana, “en 1990, sólo 32% de los habitantes se ubicaba en algún grado de inseguridad alimentaria, mientras que en el 2000 alcanzó cerca de 45 por ciento” (Torres, 2002: 26), es decir, que su crecimiento en diez años fue de 13%; entre 1994 y 1996 se registró un amplio aumento en la pobreza alimentaria: de 21.2% a 37.4%, un total de 16.2% en dos años. Y fue en 1996 que se alcanzó el nivel histórico más alto con el 53.5% de la población rural (MD Consultoría 2012: 7), empero, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, hubo un importante descenso en la desnutrición aguda en niños y mujeres a partir de 1999, que puede ser atribuible a la reformulación y expansión de las políticas públicas suscitadas en la segunda mitad de los 90’s (Gutiérrez, et al., 2012: 129). Sin embargo, de 2006 a 2008 se experimentó el primer incremento significativo en diez años: de 4.6 puntos porcentuales a nivel nacional, 3.3 en localidades urbanas y 7.2 en localidades rurales, periodo durante el cual por iniciativa del entonces presidente Vicente Fox Quesada, el PESA enfrentaba su fase como proyecto piloto. Así, mientras que de 2008 a 2010 la inseguridad alimentaria creció 1.8% en las zonas urbanas, en el ámbito rural presentó un decremento de 2% (MD Consultoría 2012: 5). Actualmente cerca del 70% de la población padece algún grado de inseguridad alimentaria: el 41.6% en inseguridad leve, 17.7% moderada y 10.5% en inseguridad severa. Del total de población afectada, el 80.8% se concentra en el ámbito rural (MD Consultoría 2012: 138).

¿Cómo es que se hacen evidentes dichos cambios en México? La población que se ve afectada con mayor severidad es la que habita en las zonas rurales, misma que “ha

disminuido sensiblemente en las últimas décadas al pasar del 33% como proporción de la población total del país en 1994 a 20% en la actualidad” (Torres, 2013: 53), derivado del fenómeno migratorio que se presenta como una alternativa a los problemas de pobreza, inseguridad alimentaria y falta de oportunidades, generando no sólo que la tierra no produzca temporalmente sino que se abandone de manera definitiva, esto ha significado la pérdida de saberes, formas de trabajo y cohesión social con mayor incidencia en el ámbito rural, a pesar de que por otro lado la emigración ha sido una fuente importante de divisas que han contribuido a reducir el deterioro de las condiciones de vida de la población rural (Torres, 2013: 53). Por lo tanto, es importante dar atención puntual y oportuna a la situación de inseguridad alimentaria en el país.

La visión con que los diversos organismos internacionales han aconsejado atacar el problema propone “atender las situaciones más urgentes a través de medidas inmediatas, combinándolas con políticas, programas e intervenciones de largo plazo, que permitan generar cambios estructurales para atacar las causas subyacentes del hambre (Benítez, 2014: xi) como la diversidad de cultivos, los estilos de vida, hábitos alimenticios, condiciones de salud e infraestructura y la capacidad institucional para la suma de esfuerzos.

Es justamente en el sentido de la capacidad y fortaleza institucional que “la existencia de democracia y de derechos políticos puede contribuir incluso a prevenir las hambrunas y otros desastres económicos (Sen, 1999: 32). De acuerdo con la idea de Amartya Sen, la constitucionalización del derecho a la alimentación abre un espacio más para su ejercicio real. Así, para corroborar si efectivamente un cambio constitucional puede traer consigo importantes transformaciones en la mejora del derecho conseguido, se

presenta a continuación el proceso que antecedió a la inclusión del derecho a la alimentación en la CPEUM el pasado año 2011 y si ha tenido una incidencia directa en las políticas diseñadas para la erradicación del problema y la promoción del desarrollo.

1.2. El derecho constitucional a la alimentación

Para autores como Norberto Bobbio, “el constitucionalismo no se reduce a una lógica estrictamente normativa que reivindica la existencia de un documento jurídico caracterizado por la supremacía y la rigidez constitucionales” (Citado en Salazar, 2006: 189). Las leyes son muy importantes pero representan sólo un elemento central más no el único. De nada sirven las leyes si no existen mecanismos que las hagan aplicables y exigibles. Para hacer efectivos los derechos y obligaciones que nos confiere la ley son necesarios los poderes efectivamente equilibrados de los que hablaba Montesquieu y que más tarde abordaría Madison (Fernández, 2005: 295-299); sólo mediante un sistema de pesos y contrapesos se puede fortalecer la normatividad.

La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, en su artículo 16 afirma que: “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”², esto precisamente porque los derechos individuales son los que limitan el poder del Estado, permitiendo a su vez la existencia de un marco de ordenamiento jurídico, encargado de transformar un derecho moral en un derecho jurídico (Salazar, 2006: 196). En este sentido, la protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de

² Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>

1992, con la adición del apartado B³ al artículo 102 de la CPEUM⁴. En el caso específico del derecho a la alimentación fue hasta 2011 que se instituyó dentro de la Constitución, sin embargo respecto al ámbito internacional, las obligaciones en esta materia para el Estado mexicano no nacen con esta reforma, pues desde 1948 México forma parte de algunos pactos y acuerdos internacionales, tal como se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.1. Marco jurídico internacional del derecho a la alimentación.

Declaración Universal de Derechos Humanos ⁵ (1948)	Artículo 25°, numeral 1: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure...la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales ⁶ (1966)	Artículo 11°, numeral 2: “Los Estados...reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán...las medidas... que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos...; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales ...”
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" ⁷ (1988)	Artículo 12°, numerales 1 y 2: 1. “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos...”
Convención de los Derechos del Niño ⁸ (1989)	Artículo 24°, inciso c): “Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud...” Artículo 27°, numeral 3: “Los Estados Partes... adoptarán medidas apropiadas para ayudar a...dar efectividad a este derecho...”

Elaboración: propia.

³ Apartado B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.”

⁴ Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_123_28ene92.pdf

⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Para su consulta en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (PIDESC). Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

⁷ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

⁸ Convención de los Derechos del Niño. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

Asimismo, México forma parte de las “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”⁹ aprobadas en 2004 y que tienen como propósito brindar apoyo a los estados para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Si bien dichos acuerdos y tratados internacionales sirven como pauta para la inclusión en la agenda y marco jurídico nacional, en ese ámbito el avance suele ser más paulatino. Para muestra, en el cuadro 1.2 se enlista el marco nacional en torno al derecho a la alimentación, vigente:

Cuadro 1.2 Marco jurídico nacional del derecho a la alimentación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ¹⁰ (2011)	Artículo 1: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...” Artículo 4: “... Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará...” Artículo 27, fracción XX: “El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”
Ley General de Desarrollo Rural Sustentable ¹¹ (2001)	Capítulo XVII, artículo 178: “El Estado establecerá las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población...”
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores ¹² (2002)	Artículo 5, fracción III, numeral a. “A tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral”
Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ¹³ (2000)	Artículo 28, numeral D. “Combatir la desnutrición mediante la promoción de una alimentación adecuada”
Ley General de Desarrollo Social ¹⁴ (2004)	Artículo 6°: “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda...” Artículo 14°, numeral I: “Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo...” Artículo 21° “La distribución de los fondos...relativos a los programas sociales de

⁹Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937s/y7937s00.pdf>

¹⁰ CPEUM. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

¹¹ LGDRS. Disponible para consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>

¹² Ley de los derechos de las personas adultos mayores. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/245.doc

¹³ Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf>

¹⁴ Ley general de desarrollo social. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

	educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia...”
--	--

Elaboración: propia.

Como puede observarse en el cuadro 1.2., el derecho a la alimentación en el ámbito constitucional nacional se encuentra contenido en los artículos 4° y 27° de la CPEUM, así como en múltiples leyes secundarias que promueven su consecución. Pero, a pesar de que se puede apreciar un cierto desarrollo en la normatividad de este derecho, cabe decir que es relativamente reciente. Si bien fue tras el sismo que azotó la ciudad de México en 1985 cuando surgió una fuerte demanda social por la falta de alimentos y las personas se dieron cuenta que mediante su acción organizada era más factible obtener resultados, tomó cerca de siete años incluir este derecho en la agenda institucional del Poder Legislativo y fue la Cámara de Diputados, mediante la entonces Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios, quien organizó una serie de foros de análisis y discusión en torno al tema de la seguridad alimentaria (Covantes, 2013: 20).

Así, para 1994, el Frente Mexicano por el Derecho a la Alimentación¹⁵ promovió una iniciativa que fue ampliamente apoyada, muy cercana a ser discutida y votada pero hubo oposición expresa de la Presidencia de la República para “dejarla en el cajón”, pues el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) acababa de entrar en vigor (Covantes, 2013: 20), lo que implicaba que el tema de los alimentos tuviera gran peso político y se convirtiera en un asunto complejo. Fue necesario que pasaron cerca de diez años más para que la propuesta nuevamente prosperara y ocho más para su aprobación (Ver Anexo 1).

¹⁵ Fue conformado por diferentes organizaciones políticas y sociales que compartían el fin de buscar medios y acciones que aseguraran la seguridad alimentaria de los grupos más vulnerables en el país.

Finalmente, fue el 29 de abril de 2011, tomando como base la iniciativa presentada el 29 de abril de 2010, que el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la reforma a los artículos 4° y 27° de la CPEUM con 404 votos a favor y 4 abstenciones, en la que por un lado se hace explícito el reconocimiento al derecho a la alimentación y el compromiso por parte del Estado para su realización, ello mediante la adición al artículo 4° el cual enunciaba puntualmente que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. Por otra parte se establece el desarrollo rural como el medio principal para garantizar el derecho a la alimentación, de acuerdo con la adición al artículo 27°: “El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

Así es como se dio esa paulatina transición en el Estado mexicano, garantizando un derecho que no sólo es importante es sí mismo, sino que promueve a su vez la posibilidad de acceder a otros derechos humanos, como un nivel de vida adecuado, trabajo digno y educación, entre los principales, y donde tuvo gran importancia la conformación de movimientos organizados que con acciones concretas coadyuvaron a la consecución de este importante derecho. En este sentido, la representante de la FAO en México, Nuria Urquía, mediante comunicado emitido el 29 de abril de 2011 mencionó que “las modificaciones constitucionales representan un paso más en la realización progresiva del derecho a una alimentación suficiente y adecuada para toda la población y celebramos con gran satisfacción su aprobación en el Congreso”¹⁶.

¹⁶ Boletín ONU: Comunicado No. 11/093 con fecha de 29 de abril 2011. FAO y ONU-DH celebran la aprobación del derecho a la alimentación en la Constitución Mexicana, CINU México. Disponible en: <http://www.cinu.mx/comunicados/2011/04/fao-y-onu-dh-celebran-la-aprob/>

Con base en esos avances en materia constitucional, cabría esperar una transformación importante en las políticas orientadas a dar solución a la carencia de alimentos. Pero, ¿realmente la constitucionalización de un derecho genera instrumentos para su aplicabilidad?; ¿hasta qué punto es realizable esta idea en el caso del derecho a la alimentación?; es decir, ¿qué instrumentos, para su aplicabilidad, de existir, ha generado su constitucionalización? A continuación se revisa cómo se ha transformado la política alimentaria en el país, si esos cambios tienen una relación específica con el proceso de reforma constitucional y si las acciones hasta ahora establecidas han permitido mejorar el desarrollo de la población vulnerable.

1.3. La política alimentaria mexicana y su incidencia en el desarrollo

Como se ha mencionado ya, la inseguridad alimentaria es producto de la pobreza y a la vez su mayor causa, representa un círculo nocivo porque una persona que no puede cubrir una necesidad tan básica como la alimentación es poco probable que esté en condiciones de producir, y al no hacerlo se encierra en ese círculo interminable. Además, en tanto que la alimentación es un factor esencial para el desarrollo humano, “constituye, desde la esfera del consumo, un elemento ordenador para el desarrollo económico” (Torres y Gasca, 2001:8).

En el caso específico de México, “el círculo vicioso de pobreza rural, malas prácticas agrícolas e inseguridad alimentaria es un asunto que hasta el día de hoy no está resuelto” (Rodríguez y Gammage, 2012: 8), lo que lleva a cuestionarse si una reforma constitucional necesariamente deviene en transformaciones importantes en la implementación de las políticas. Para dar cuenta de esta cuestión, enseguida se revisan las

principales políticas alimentarias implementadas a lo largo de 30 años divididos en cuatro periodos. El primero de ellos correspondiente al tiempo transcurrido entre el sismo de 1985, que es el parteaguas más importante en el tema hasta antes de la primera iniciativa concreta en 1994. El segundo abarca el tiempo posterior a esa primer iniciativa y hasta 2003, año en que nuevamente cobra relevancia en la agenda legislativa el tema y donde inicia operaciones el PESA. El tercer periodo termina al decretar la reforma de los artículos 4° y 27° constitucionales en el año de 2011 y el último periodo a partir de ese cambio y hasta la actualidad.

El periodo de 1985 a 1994 inicia con la desaparición del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), hasta entonces la política alimentaria más ambiciosa en el país surgida como respuesta a importantes fuerzas sociales, económicas y políticas (Arteaga, 1985: 297) pero que tuvo una corta vida debido a la crisis económica que sacudió al país y que impidió contar con los recursos necesarios para continuar su operación. Esta etapa se caracterizó por la mayor desatención por parte del gobierno al tema alimentario específico. La política estaba más orientada a tratar de organizar la producción agrícola del país y era totalmente vertical.

Para 1994 la situación cambió; el tema de la alimentación cobró relevancia y formó parte de la agenda política por primera vez ¿Las causas? Sin duda el evidente incremento del número de personas que padecían algún tipo de inseguridad alimentaria. En esta etapa las políticas más importantes fueron orientadas al abasto de alimentos con acciones como el Programa de Abasto Social de Leche (PASL)¹⁷ -que nace en 1994- y el programa Progres

¹⁷El programa surge con el propósito de mejorar los niveles de nutrición, mediante el apoyo a la alimentación de familias en condiciones de pobreza por debajo de la línea de bienestar, con leche a precio subsidiado, para niños de hasta 12 años. Para mayor información consultar: <http://www.liconsa.gob.mx/abasto-social/>

que para 1997 combina su estrategia de abasto con transferencias condicionadas y cambia su nombre a Oportunidades¹⁸. Así, la estrategia de intervención durante este periodo rindió buenos frutos pues hubo una disminución significativa en la desnutrición entre 1999 y 2006 (Gutiérrez, et al. 2012: 124). Sin embargo, no impidió que más tarde creciera el número de personas en condición de inseguridad alimentaria.

Para el año 2004, cuando la Legislatura retomaba las discusiones en torno al tema de la alimentación y su nuevamente preocupante incremento, se creó el Programa de Apoyo Alimentario (PAL)¹⁹ coordinado por la dirección de Oportunidades y con la finalidad de promover la alimentación, salud y educación por medio de incentivos en especie y en efectivo para darle mayor prioridad a las transferencias. Al año siguiente -2005-, se lleva a cabo la fase piloto del PESA²⁰ que redefine el rumbo de la política, al integrar el factor productivo y la generación de capacidades como estrategia para el fortalecimiento de las economías locales, dirigido especialmente a zonas rurales en condiciones de alta vulnerabilidad. Así, el gobierno comenzaba a explorar una forma diferente de intervenir en el problema, mediante la creación de sinergias locales y la conducción de programas a través de organizaciones no gubernamentales que, por su cercanía con la población, promovieran con mayor efectividad la implementación de la política.

Considerando el decremento en la inseguridad alimentaria del 2% que se presentó en las zonas rurales del país, entre los años 2008 y 2010, y que fue opuesto al incremento de 1.8% en el ámbito urbano durante ese mismo periodo, se puede inferir que la nueva

¹⁸ Dicho programa ha sido una de las políticas más amplias y consolidadas del gobierno federal y año con año amplía su cobertura, recientemente se ha anunciado su actualización y cambio de nombre a Prospera. Para mayor información sobre el programa remitirse a: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/>

¹⁹ Información disponible en: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/programa_de_apoyo_alimentario

²⁰ Disponible en: <http://www.pesamexico.org/>

política que pretendía, tanto asegurar el abasto como procurar el desarrollo, estaba surtiendo efecto. Esto implicó que entre 2004 y 2010 no surgieran políticas novedosas y que el gobierno se decidiera por mantener la efectividad ya probada.

Para el último periodo, la estrategia nacional contra el hambre creada en el 2013 cobra una fuerza nunca antes vista. La Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH)²¹ retoma algo de la metodología PESA, pero lo amplía creando una comisión intersecretarial para su planeación y ejecución. El gobierno se decantó por una política de gran envergadura que buscaba crear sinergias intersecretariales a nivel nacional y que transformara los tradicionales arreglos institucionales entre dependencias estatales. La apuesta fue por un trabajo colaborativo que encarara con eficacia la situación del país. Habrá que esperar un poco más para conocer sus resultados, empero, se puede advertir que la constitucionalización sí está generando una forma diferente de hacer política, basada más en la nueva gobernanza²² y en las recomendaciones sugeridas por los organismos internacionales de los que se ha hecho mención con anterioridad, de ahí que pueda considerarse al PESA como pionero en ese tipo de estrategias, es decir, como un modelo para la política que se adoptó luego de elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación. Por lo tanto, en su calidad de política, el PESA puede entenderse como un instrumento que se fortaleció a partir de que se elevara a rango constitucional el derecho a la alimentación, para coadyuvar a su efectiva aplicabilidad. Aunque aún no se puede ser tan optimista, lo cierto es que “las políticas sociales que han impulsado la transformación

²¹ Para conocer a detalle la estrategia de la CNCH, visitar: <http://sinhambre.gob.mx/>

²² Es decir, con modelos híbridos de gestión desde abajo hacia arriba y de dirección descentralizada; donde prevalece la necesidad de establecer un pacto incluyente y con nuevas regulaciones estatales; pero sobre todo, adoptar políticas de mediano y largo plazo con una evaluación constante e introduciendo los mecanismos de transparencia en el uso de recursos y rendición de cuentas (Torres, 2013: 55).

estructural en el campo, no han sido capaces de contrarrestar una pérdida de competitividad y de productividad para asegurar la alimentación de la población” (Torres, 2013: 53).

Sin embargo, el hecho de que un derecho sea fundamentado en la Constitución permite su exigibilidad; los ciudadanos no sólo tenemos el derecho a alimentarnos sino también a hacerlo de manera digna, entendiendo que “una buena nutrición es un elemento esencial del capital humano y, como tal, contribuye al desarrollo económico. A su vez, el crecimiento sostenible y equitativo en los países en desarrollo los convertirá en Estados más desarrollados” (Banco Mundial, 2006: 26). Ello, entendiendo el desarrollo desde el enfoque de Sen, que exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad por ser ésta el medio y fin del desarrollo en dos sentidos complementarios: los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión, así como las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales (Sen, 1999: 33); lo que Amartya denomina titularidades, capacidades y agencia para poder elegir el tipo de vida que valoramos. Este enfoque “...es consecuente con aquellas políticas sociales...que incorporan, más allá del marco jurídico y constitucional, el análisis de las prácticas sociales e institucionales como referentes del cumplimiento, la efectiva aplicación y por tanto exigibilidad de estos derechos” (Sánchez y Cabrera, 2012: 19). Sin embargo, en México aún faltan mecanismos de justiciabilidad del derecho a la alimentación, ese debe ser el compromiso inmediato del gobierno federal en este sentido.

----- O -----

En conclusión, la situación alimentaria en México ha tenido altibajos importantes. El sismo de 1985 generó la concientización de un problema que subyacía desde hacía tiempo en el

contexto mexicano, dando cabida a movimientos sociales organizados que paulatinamente lograron poner en la agenda institucional la posibilidad de legitimar, por medio de su elevación a rango constitucional, el derecho a la alimentación contenido ya en acuerdos y tratados internacionales de los que nuestro país ha sido partícipe desde 1981.

La seguridad alimentaria es importante *per se* puesto que va de la mano con los altos índices de pobreza que azotan al país y que tienen un impacto negativo en las regiones donde existe. Representa un desafío que sólo es posible enfrentar de manera conjunta y coordinada entre las distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que son partícipes de alguna de las fases de la política.

En este sentido, México vivió dos periodos con notables problemas de inseguridad alimentaria. El primero, entre 1994 y 1996 se caracterizó por un incremento de 16.2 puntos porcentuales en la población que padecía algún grado de hambre, y por una estrategia de gobierno centrada en el abasto de alimentos a través de programas como PASL y Progresá. Ésta, disminuyó los índices nacionales de desnutrición y contuvo, por un importante periodo de tiempo, el avance del problema. El segundo, entre 2006 y 2008 caracterizado por que se presentó el primer incremento significativo en la inseguridad alimentaria en diez años luego del '96. En esta ocasión, la política estuvo más orientada a la promoción de la alimentación, salud y educación, combinando la entrega de incentivos en especie y la constante capacitación de la población con la finalidad de desarrollar sus capacidades para una mejora sostenible. Pero lo más interesante, para nuestro caso, es que por primera ocasión se adoptó una medida derivada de organismos internacionales -como la FAO- y que dio origen al PESA el cual es el caso que nos ocupa en este texto. Este programa sugería la implementación por medio de organizaciones no gubernamentales de tipo local,

lo que transformó la manera de hacer y ejecutar la política en el país. El programa también sugería la realización de planeaciones que combinaran acciones inmediatas con proyectos de largo plazo que realmente generaran cambios estructurales en el problema del hambre.

Idealmente el reconocimiento constitucional de un derecho devendría en más y mejores prácticas para su consecución. Sin embargo, las leyes son sólo un elemento coadyuvante en esa consecución y para su aplicabilidad se precisa de ciertos mecanismos. Así, en el caso de México, la protección y defensa de los derechos humanos se elevó a rango constitucional desde 1992, pero de forma específica el derecho a la alimentación se logró hasta 2011. El proceso legislativo correspondiente fue lento, con fuerzas encontradas y amplios periodos de olvido. Sin embargo, la espera rindió frutos y tras 17 años se logró el objetivo: la reforma a los artículos 4° y 27° constitucional, proceso que como se pudo constatar a lo largo de este apartado, ha tenido una incidencia positiva en la reorientación y reorganización de los instrumentos para el logro de su objetivo, particularmente en el caso que aquí ocupa, la transformación en la estrategia política y administrativa que se ha dado mediante la generación de nuevas políticas públicas con mayor cobertura y de carácter más inclusivo, con mayores posibilidades de lograr un desarrollo real.

Se entiende entonces, que es una preocupación inaplazable que las políticas vayan más allá de simples paliativos y contribuyan de forma determinante al logro de la equidad, al combate definitivo contra la pobreza y a la reactivación de economías locales, que más que un control mediante prácticas asistencialistas promuevan la erradicación de la inseguridad alimentaria en el país. Así, la mitad del camino está andado, el reto más apremiante ahora es ampliar la cobertura de las políticas y establecer los mecanismos que garanticen el disfrute del derecho a la alimentación.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

El presente capítulo ofrece una mirada a los marcos que permitieron el diseño y desarrollo de la investigación. Se presenta un análisis general respecto de la política pública, donde se destaca la trascendencia de la fase de implementación como elemento central para el éxito de cualquier acción de gobierno, ello desde la perspectiva que promueve la teoría organizacional, centrada entonces en las organizaciones que participan de la implementación como eje conductor de la política y tratando de evidenciar cómo el individuo trasciende las fronteras de la formalidad y promueve acciones concretas al interior de las organizaciones.

Por lo tanto, los dos grandes ejes teóricos bajo los que se sustentó la investigación fueron: la fase de implementación de la política y su enfoque desde la perspectiva organizacional. Es decir, el estudio de la acción gubernamental con base en las organizaciones participantes, en sus características, relaciones, conformación y formas de trabajo; eligiendo el modelo de DO de Elmore (1996) como el medio para llevar a cabo el estudio.

2.1. La implementación de políticas públicas

Como punto de partida, es conveniente establecer ¿qué se entiende por política pública?; porque así como Roth las concibe en tanto “ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas” (2006: 15); para Uriarte “son programas específicos de acción de los gobiernos, y, en este sentido, implican organización, y distribución de tareas y recursos para su realización”(2002:214) y; para Meny y Thoening,

constituyen “la ciencia de la acción”(1992:7). De manera que las variaciones de contenido de cada definición nos podrían llevar a construir diversos esquemas de significado (Schütz, 1993) solo aplicables exitosamente en las relaciones con aquéllos interlocutores que también los posean. Pero, sin ir más lejos y, para el interés de la presente investigación, como en las definiciones precedentes se observa la coincidencia de que las políticas públicas implican acción, se considera entonces a ésta como el factor central de la política.

Por lo tanto, se puede derivar que una política pública no puede quedarse en el umbral de la planeación y de los buenos deseos e intereses pues, de nada sirve una excelente planeación si no se actúa para llevarla a cabo. Por ello la implementación, en cuanto a fase de ejecución de las políticas, puede ser considerada la esencia de la acción no solo del gobierno sino de la acción de toda entidad promotora de políticas públicas.

Esta perspectiva de la implementación como la fase de acción por la que se realiza la política, la ha hecho aparecer como la parte fundamental del modelo del ciclo de las políticas públicas -salvo que se rompa el vínculo del deber ser con la acción que da evidencia del mismo ser, es decir, que se rompa el vínculo de la política pública como se quiera que sea y la acción que posibilita que sea tal-. Por ello, ha quedado como una de las fases componentes de las diversas versiones del ciclo de las políticas públicas según se puede apreciar en las concepciones que de él hacen autores como Uriarte para quien el ciclo se compone de cinco fases: 1) la percepción y definición del problema, 2) la formulación de una solución o de una acción de respuesta, 3) la decisión, 4) la **implementación** o puesta en práctica de la decisión, y 5) la evaluación y control de los efectos producidos” (2002: 215); mientras que Vallés refiere cuatro etapas: 1) iniciación, 2) elaboración, 3) **implantación**, y 4) evaluación y sucesión de la política (2000: 380); en tanto que para Parsons el “ciclo de

vida de las políticas públicas” se conforma de siete fases: 1) problema, 2) definición del problema, 3) identificación de respuestas/soluciones alternativas, 4) evaluación de opciones, 5) selección de las opciones de políticas públicas, 6) **implementación**, y 7) evaluación (2007: 111); y para Subirats et.al., dicho ciclo se compone de cinco fases: 1) surgimiento y percepción de problemas; 2) incorporación a la agenda política; 3) formulación de la política; 4) **implementación**; y 5) evaluación (2008: 44).²³

Es notorio que en esas concepciones del ciclo de las políticas hay diferencias en cuanto al número como a la denominación de las fases y, por lo tanto, en el contenido de las mismas. Pero también ilustran que, a pesar de esas diferencias, hay una fase de la cual no prescinde el ciclo: la implementación –o implantación para el caso de Vallés-. Tal imprescindibilidad se debe a que la implementación es “la puesta en práctica de la decisión, es decir, la traslación de los mecanismos diseñados a la vida social” (Uriarte, 2002:216-217); y a que “es ahí que la política, hasta entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (Roth, 2006:107)²⁴. Es decir, que nada de lo planeado se realizará sin que la fase de implementación se lleve a cabo y, en consecuencia, no habrá puente que una las demandas ciudadanas con las respuestas y/o acciones gubernamentales o de otros actores.

Pero, ya que la implementación es acción y en ella “se generan actos y efectos...” (Meny y Thoening, 1992:159), dicho puente es construido por la acción cotidiana de las entidades que los planes de los diseñadores habilitan para participar de alguna manera en su ejecución e intervenir directamente sobre los problemas públicos. Esas entidades son lo que

²³ Las negritas son propias.

²⁴ Otros autores que también consideran como imprescindible la implementación en las políticas públicas son Pressman y Wildavsky (1998), Aguilar (1996), Hernández (1996), Hernández (2007), Flores (2012) entre algunos más.

conocemos como organizaciones y que, ya sean como campos de acción o como entidades autónomas, participan en la política pública y con mayor visibilidad en la fase de implementación.

Desde luego que esas organizaciones se componen de personas que llevan a cabo, en principio conforme lo ha proyectado la planeación, las acciones establecidas como necesarias para cumplir con la realización de los programas concretos de las políticas. Aunque ya en plena operación del programa, las diferencias y multiplicidad de intereses y preferencias llevan a que las personas actúen entre sí trascendiendo los principios establecidos en los planes rectores de los programas y conformando estructuras suplementarias a la que subyace a su propia organización. Estas configuraciones y reconfiguraciones estructurales se convierten en fuentes de problemas que complican la acción eficiente de las organizaciones que participan en la implementación de programas de políticas públicas y que se incrementan en las organizaciones de gobierno participantes. Esto es así debido a que, por su naturaleza las organizaciones de gobierno no solo poseen una estructura distinta a la de otros tipos de organizaciones -como las de negocios (empresa privada) o las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)-, pues también poseen una lógica de acción bastante distintiva (Arellano, 2009a: 62,63) y justificada por principios como el bien común o el buen gobierno.

En las organizaciones gubernamentales, al igual que en otros tipos de organizaciones, la formalidad y la informalidad se tocan configurando dinámicas organizacionales que generan incertidumbre y dependen de múltiples factores (Arellano, 2009b: 75-77). Adicionalmente –y no por ello menos importantes- sus funciones objetivas, sus propósitos declarados y su interacción con otras organizaciones las hacen aparecer

distintas, de ahí que se haya seleccionado la perspectiva organizacional como el conducto para llevar a cabo la investigación, aprovechando las bondades que el enfoque brinda, como se verá a continuación.

2.2. Referentes organizacionales en la implementación de la política pública

Si al momento de estudiar una de las fases del ciclo de las políticas -como es el caso de la implementación para esta investigación-, el estudioso enfoca su atención hacia los aspectos organizacionales que inciden en ella(s), deberá hacerse de marcos de referencia explícitos que le den la capacidad de interpretar el sentido de sus hallazgos o sus simples observaciones (Contreras y De la Rosa, 2013: 4, 5). Las referencias que dan significado a lo observable en las organizaciones y en los procesos de organización se encuentran en el campo de conocimiento de lo organizacional²⁵ donde, vale la pena reiterarlo, existen los referentes más básicos –al mismo tiempo que los más sofisticados- para interpretar lo que se refiere y/o es referido por la organización y/o por lo que se está organizando.

Así, las acciones de los integrantes de las organizaciones implementadoras, al igual que los comportamientos de éstas, sus reacciones ante los estímulos del contexto y sus prácticas de gestión -formales e informales-, entre otros fenómenos -de los que uno se puede dar cuenta que suceden en los espacios organizacionales-, se pueden significar a partir de los esquemas de referencia conformados por los paradigmas teóricos que conviven tanto en la teoría de la organización como en los estudios organizacionales (De la Rosa y Contreras, 2007: 9,10).

²⁵ Este campo de conocimiento de lo organizacional es dominado por dos escuelas: el de la teoría de la organización y el de los estudios organizacionales. Una visión sintética de ellos se puede ver en De la Rosa y Contreras (2007: 56-65).

Desde luego que también se puede recurrir a otras áreas del conocimiento donde se construyen saberes y conocimientos sobre la organización y/o sobre lo organizado como en el caso de la sociología de la organización, al igual que el de la psicología organizacional, el de la administración pública y el de la antropología de las organizaciones entre otras más (Contreras y De la Rosa, 2013: 18,19); teniendo siempre presente que son perspectivas disciplinares sobre la organización y/o lo organizacional pero no perspectivas organizacionales propiamente dichas.

Debido a que la presente investigación se desarrolló en diversos espacios organizacionales participantes en la fase de implementación de la política de seguridad alimentaria, el uso de una perspectiva organizacional para llevarla a cabo parece más que pertinente. Además el modelo de análisis, aunque definido para el estudio de la política pública en una de sus fases, también se ubica en el campo de lo organizacional y hace énfasis en el desarrollo organizacional.

2.3. Enfoques y modelos organizacionales

Un enfoque proporciona modelos de implementación a partir de la perspectiva con que se estudia una política pública. En este sentido Roth (2006: 109-127) que se ha dedicado a estudiar el proceso de la política, ofrece una de las distintas tipologías sobre los enfoques que existen de la implementación. Considerando la dirección, amplitud y transversalidad de las jerarquías los divide en:

- a) *Enfoque clásico de la elección racional*: concebido desde Weber y Fayol, idealiza a la administración como ejecutor perfecto de la implementación mediante una noción

top-down de la política, asumiendo como su nombre lo indica, que existe una racionalidad *per se* en los responsables de la implementación.

- b) *Enfoque del buen gobierno*: va más allá de los recursos tradicionales de autoridad y sanción. Crea escenarios, estrategias y mecanismos de participación o de inclusión de organizaciones no estatales para aumentar las posibilidades de éxito de la gestión, sin embargo, esta posibilidad está limitada por la capacidad democrática y la responsabilidad social del gobierno en turno.
- c) *Enfoque de gestión pública*: evalúa las condiciones de efectividad en la implementación, dicha evaluación debe sustentarse en una teoría sólida, una ley bien concebida, responsables capacitados y comprometidos con capacidad de negociación y poder de convencimiento, apoyo político y social y un entorno favorable, situaciones que rara vez se presentan en la realidad. Sus principales exponentes son Sabatier y Mazmanian que en 1976 comenzaron a debatir respecto a las condiciones necesarias para esa implementación efectiva.
- d) *Enfoque contingente*: Propuesto por Renate Mayntz, considera a los procesos de implementación como poco previsibles, lo que obliga a desarrollar una nueva estrategia para las políticas públicas. Propone cinco instrumentos principales para su estudio: 1) las normas reglamentarias; 2) transferencias financieras e incentivos; 3) suministro de bienes y servicios; 4) reglamentación de procedimientos; y 5) la persuasión.
- e) *Implementación como proceso y como aprendizaje*: con Aaron Wildavsky, como uno de los principales exponentes. Ve la implementación como un proceso en constante evolución que permite aprender y replantear la posibilidad de su mejora. Considera que los enfoques clásicos no son óptimos porque no consideran que el

proceso de implementación es reiterativo sin fin, lo que denomina: capacidad de aprendizaje público de las organizaciones públicas.

- f) *Implementación como ambigüedad y simbolismo*: afirma que existe un amplio margen para la imprecisión o que la aprobación de una política no siempre deviene en su implementación. La ambigüedad es vista como una estrategia que permite avanzar o aprobar un tema aún sin que exista consenso político sobre objetivos claros y la imprecisión dirige de alguna manera hacia la implementación desde el enfoque de aprendizaje.
- g) *Un enfoque bottom-up: por retroceso o “backwardmapping”*: busca analizar los comportamientos de los individuos o grupos y el mecanismo para corregir errores a partir del nivel en el que surgen. Se trata de una perspectiva individualista con base en la teoría del *public choice*. Sugiere que el punto crucial del problema de la implementación se sitúa en el lugar más bajo de la jerarquía.

Considerando que el interés primordial de este estudio es conocer el funcionamiento de las organizaciones implementadoras de política desde un enfoque más centrado en el individuo y dejando atrás la mirada mecanicista de las políticas, el enfoque clásico de la elección racional se descarta porque la administración no puede ser un ejecutor perfecto dado que en la implementación convergen seres racionales con intereses distintos donde lo formal e informal se cruzan. En este sentido, si bien el enfoque del buen gobierno considera la inclusión de organizaciones no estatales que es de interés al estudio, el enfoque se centra más en el qué –es decir la posibilidad de inclusión- y no en el cómo se lleva a cabo esa incorporación de agencias externas. En el caso del enfoque de la gestión pública se encontró interesante la consideración de responsables capaces y comprometidos, empero su

búsqueda por lograr que la implementación se lleve a cabo en un contexto casi perfecto que rara vez obedece a la realidad hace que se descarte como mejor opción. En cuanto al enfoque contingente, vemos que su especial énfasis en los límites de las acciones desde la formalidad le hace olvidar que, en una organización, las instituciones formales e informales conviven entre sí creando mecanismos alternos de participación y convivencia. Por lo que respecta al enfoque de la ambigüedad y el simbolismo, se tiene que el desarrollo de la política se atribuye a fallas de origen y no como inherentes a la etapa de implementación. Finalmente, el enfoque bottom-up es el que más se acerca a uno de los planteamientos de la hipótesis: la necesidad de organizaciones locales, aunque parece insuficiente para atender la amplia gama de características y relaciones que se generan al interior así como entre las organizaciones implementadoras de políticas.

Así, ante los límites de aquéllos modelos, parece conveniente ampliar el horizonte en ese sentido. Para ello se considera una segunda tipología para el estudio de la implementación de las políticas propuesta por Elmore (En Aguilar, 1996: 185-249), la cual consiste en cuatro modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales, y surge del reconocimiento de que las políticas públicas no pueden comprenderse al margen de los medios de su ejecución, es decir, de las organizaciones. Tales modelos se derivan de las escuelas de pensamiento que el autor considera que pueden hacer contribuciones importantes al análisis de la implementación y que son:

- a) *De la administración de sistemas*: se nutre de la tradición racionalista y postula el comportamiento maximizador de los valores.

- b) *Del proceso burocrático*: Es una perspectiva sociológica de las organizaciones y parte de que el rasgo esencial de las organizaciones consiste en la interacción entre la rutina y el libre albedrío.
- c) *Del desarrollo organizacional*: Resultado de una combinación relativamente reciente para la época de la teoría sociológica y la psicológica, que centra su atención en el conflicto entre las necesidades de los individuos y las necesidades vitales de las organizaciones.
- d) *Del conflicto y la negociación*: Parte del presupuesto de que el conflicto constituye el rasgo dominante de la vida de las organizaciones, analiza cómo individuos con intereses divergentes se aglutinan en torno a una tarea común.

Con respecto a esta tipología, cabe señalar que en los modelos de administración de sistemas y del proceso burocrático la política se elabora en lo más alto de la jerarquía y se implementa en la base. Por lo tanto, es un enfoque contrario a una parte de la hipótesis central de este estudio que aboga por una implementación más horizontal como factor determinante del éxito de la política.

Por su parte el modelo del proceso burocrático analiza la relación entre la rutina y la autonomía, y parte del supuesto de que los individuos se rehúsan a cualquier modificación en estos factores, pero en la realidad no todos los grupos se oponen a los cambios, algunos de ellos incluso se benefician de estos. Y finalmente, respecto al modelo del conflicto y la negociación, este afirma que es casi imposible lograr la coordinación entre distintas unidades con resoluciones buenas para todos los participantes, sin embargo, es precisamente esa búsqueda de la mejor solución la que permite en un margen más amplio la implementación exitosa de una política pública.

De manera específica, el modelo de administración de sistemas atribuye por completo el fracaso en la implementación a una mala administración, y concibe el funcionamiento de la organización implementadora como una unidad, sin distinciones sobre las sub unidades que la conforman, lo que no permite un grado de profundidad similar al que provee el modelo de desarrollo organizacional (DO) que baja hasta el nivel individual y sostiene que no todos los miembros de una organización actúan bajo la misma lógica y preceptos. Por lo tanto, “el éxito de un esfuerzo de implementación puede valorarse mejor si se examina el grado hasta el cual los responsables de la implementación participan en la formulación del programa” (Elmore, 1996: 225).

Así, considerando que este estudio sobre la implementación toma como caso un programa -el PESA- que se caracteriza por la acción de un buen número de subunidades – ADR- con un considerable número de actores cada una; y que el modelo de DO de Elmore, por enfocarse a los individuos, permite llevar el análisis de la implementación hasta el involucramiento de las personas que integran tanto a la organización implementadora en su totalidad como a cada una de las subunidades que integran ésta y que también se desempeñan en el programa de implementación; se hace comprensible que se adopte dicho modelo como guía de análisis en esta investigación. En el siguiente apartado se desarrolla con mayor amplitud.

2.4. Modelo de Desarrollo Organizacional para el análisis de la implementación

Como se ha mencionado con anterioridad, en el caso del campo de las políticas públicas, el punto de referencia organizacional podría ser cualquier marco teórico utilizado, de común, para comprender y explicar lo que sucede en las organizaciones. Pero, dada la amplitud de

puntos de referencia que ofrece el campo de lo organizacional los cuales, en muchas ocasiones, se contraponen unos con otros hasta el grado de la inconmensurabilidad y que no es parte de los objetivos de esta investigación el discutir sobre los límites y bondades de esos diversos puntos de referencia organizacionales; en este trabajo se toma una postura altamente pragmática para considerar lo que sea útil del campo de estudio de las organizaciones y no entrar en debates que a este mismo campo le han llevado bastante tiempo y escritos sin llegar a tomar acuerdos al respecto.

En vista de lo anterior, para esta investigación se asume que la elección del modelo para el análisis coloca al estudio en una línea teórica y que no es otra que la utilizada por el autor del modelo –en este caso Elmore- para sustentarlo conceptualmente. En tal sentido, al elegir la propuesta del modelo de DO (Elmore, 1996: 219-233), se adscribe al punto de vista teórico del DO y por ello, se sigue su señalamiento sobre el conflicto entre las necesidades de los individuos y las necesidades vitales de las propias organizaciones, así como su concepción de las organizaciones como entidades sociales compuestas por personas con pensamientos, ideas, motivaciones y necesidades específicas que habrán de conformar un todo que a su vez requiere determinadas especificaciones para llevar a buen término la tarea que le ha sido asignada. Esos señalamientos dan una visión integral del proceso de implementación y se pueden desagregar en cuatro proposiciones:

1. Las organizaciones deberían funcionar para satisfacer las necesidades psicológicas y sociales fundamentales de los individuos que las integran, para estar así en condiciones de ofrecer mejores resultados.
2. Las organizaciones deberían estructurarse de tal suerte que maximizaran el control, la participación y el compromiso individuales en todos los niveles. La minimización del

control jerárquico y la distribución de responsabilidad en la toma de decisiones a todos los niveles representa la mejor estructura organizacional.

3. Un proceso efectivo de toma de decisiones en las organizaciones depende de la creación de grupos eficaces de trabajo. La calidad de las relaciones interpersonales en las organizaciones determina en buena medida la calidad de las decisiones.
4. El proceso de implementación es, necesariamente, un proceso de creación de consenso y de adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de la implementación. El problema central de la implementación reside en la capacidad del proceso mismo para generar consenso en torno a las metas, propiciar el ejercicio de la autonomía individual y de fomentar el compromiso con la política por parte de quienes deben ponerla en práctica (Elmore, 1996: 219-221).

Si bien estas características pueden resultar comunes en la estrategia de implementación anglosajona, la noción resulta relativamente nueva en el caso mexicano donde, hasta relativamente hace poco tiempo, el aparato burocrático era considerado únicamente como una máquina cuyo único fin era satisfacer de manera automática las tareas encomendadas desde altas jerarquías, sugiriendo que nada pasaba al interior de las dependencias que no estuviera ya previsto, y restándole así significancia al interés por el entramado social que en toda organización se genera, y que invariablemente provee (o no) de la fortaleza que el gobierno requiere para cumplir sus amplias funciones de manera exitosa (Arellano, 2009a: 62).

Como se evidencia en los puntos anteriores, el modelo de implementación de DO conduce a valorar el grado en el que “los responsables de la implementación participan en la formulación del programa” (Elmore, 1996: 225) entendiendo que esos responsables son

tanto las organizaciones como sus integrantes. Sin embargo, no hay que olvidar que las organizaciones gubernamentales, en tanto implementadoras de políticas públicas, son “...construcciones flojamente acopladas, afectadas políticamente, duales en esencia, tironeadas por intereses externos e internos, y habitadas por seres humanos con objetivos, intereses, valores y capacidades cruzadas y diversas que a menudo pertenecen y deben lealtad a redes externas a la organización en la que laboran” (Arellano, 2009a: 61); de manera que su participación en la implementación de las políticas siempre estará sujeta a esas características.

Las organizaciones implementadoras con frecuencia se encuentran entre dos fuerzas que pueden contrariarse: los objetivos con los que fueron creadas y a los que habrán de obedecer al formar parte de una estrategia específica de acción, no sólo eso sino que en un nivel micro incluso los mismos individuos pueden estar sujetos a una demanda que no comparten, poseer relaciones de lealtad hacia un grupo específico que se mueve en contrasentido a la misión para la que ahora sirve, incluso algunas organizaciones pueden ser parte de un partido político y trabajar para otro –que gobierna- con una visión económica o social completamente diferente, sólo por mencionar algunas.

Por lo tanto, es imposible la reducción de la implementación a meros mecanismos formales de ejecución o sólo a la idea común de una estructura burocrática-que trabaja de forma perfectamente coordinada y predecible-, y asumir que las fallas suelen ser únicamente de carácter técnico deja de lado importantes factores que inciden en ella. Sobre todo cuando “la implementación implica personas egoístas que <juegan juegos>” (Parsons, 2007:491) y en ella “se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos y de discursos” (Meny y Thoenig, 1992:158) con intenciones y

acciones específicamente dirigidas y delineadas por las instituciones formales a las que se les anteponen alternativas de acción que configuran posibles escenarios alternos de la implementación.

En este sentido, De Márquez (1984) ofrece un interesante enfoque social y reproductivo de las organizaciones en tanto entidades implementadoras de políticas, planteando que las acciones estatales van más allá de la producción de bienes y servicios, y que enmarcado en un contexto histórico, se puede entender a éstas como una vía de doble sentido, donde el sistema de gobierno promueve políticas dirigidas a la sociedad, y éstas al ser implementadas por organizaciones diferenciadas entre sí, a su vez configuran la estrategia económica y social que guía el rumbo del país, mientras que a su paso impulsan, administran e institucionalizan un importante número de actividades, creando consenso social que deviene en estabilidad.

Es así que ya de entrada, detrás de cualquier decisión de política existen innumerables intereses, que una vez llevados al plano de la acción tienden a multiplicarse, considerando que si bien las instituciones formales limitan en cierta medida las intervenciones de los individuos, cada persona y grupo en la organización tendrá una visión única de la importancia y pertinencia no sólo de la política en sí, sino también de la forma establecida para su implementación. Esas diferencias traducidas en individuos habrán de agruparse acorde a la similitud de intereses, algunas con mayor número de personas, otras con mayores recursos o espacios, lo que deviene en lo que Montjoy y O'toole denominan “coaliciones dominantes”²⁶, comenzando “un juego para ganar y ejercer poder; proceso que

²⁶ Ambos autores afirman que estos grupos generados al interior de la organización y que comparten metas, ideales y valores son quienes usualmente dirigen las actividades, si bien enmarcadas estas dentro de las instituciones, pueden ser lo suficientemente fuertes para llegar a generar incluso un cambio en el *statu quo*. (Montjoy y O'toole, 1979: 466).

se da mediante discursos en competencia que, además, reflejan la distribución del poder en una sociedad y la capacidad de los actores de imponer significados, ideas, creencias y valores” (Fischer, en Cejudo, 2003:5).

Por lo tanto, “las políticas no son ejecutadas ni por la mano invisible de la economía, ni con la mano dura de las grandes burocracias gubernamentales” (Hjern y Porter, 1981:213). Esto lleva a que uno deje de lado la creencia de que todos los problemas en la implementación se gestan en el diseño de la estructura administrativa, o en un pobre entendimiento de la política porque, después de todo, algunas de las características esenciales de los seres humanos que habitan en los espacios institucionales de las organizaciones gubernamentales implementadoras de políticas no actúan totalmente de acuerdo con las reglas de la burocracia ni con la racionalidad de la maximización de beneficios porque, al momento de tomar decisiones para actuar, sus motivaciones alejadas de la racionalidad suelen tener un gran peso. Esta realidad revela la trascendencia de las personas al interior de la organización, no sólo como entidades que acatan reglas y siguen procesos preestablecidos, sino como intérpretes y protagonistas en la implementación de las políticas públicas.

A esa trascendencia de las personas se debe que las organizaciones gubernamentales hayan incrementado la búsqueda de incentivos que garanticen el desempeño esperado del personal, tales como: evaluaciones de desempeño, presupuesto por resultados y acciones de transparencia; dotando de gran trascendencia al análisis de las instituciones formales, tendiendo incluso en ocasiones a idealizar su importancia sin considerar que efectivamente estas instituciones importan, pero que la serie de reglas del juego tendrán que pasar invariablemente por el filtro de la especificidad organizacional. Por ello aunque existen

muchas técnicas de gestión y control aplicados a la acción gubernamental no siempre se dan los resultados esperados (Arellano, 2009b: 70).

Lo anterior reitera la pertinencia de una perspectiva organizacional en la implementación de políticas determinada por el hecho de que toda política se lleva a la acción por medio de organizaciones las cuales, de acuerdo con Montjoy y O'Toole, enfrentan distintos mandatos, comparten patrones, tienen conflictos internos y han de ceñirse a los presupuestos establecidos (1979: 466,467). Es decir, que trabajan en un contexto dinámico, cambiante y conflictivo en sí mismo, el cual si se traslada al marco en que una organización requiere trabajar en coordinación con otras, esas condiciones internas y contextuales se multiplican implicando mayores esfuerzos para la obtención de los resultados establecidos.

----- O -----

El factor central de la política pública es la acción, por lo tanto, se trata del puente que une al gobierno con la sociedad mediante la atención a sus demandas y necesidades. De ahí la imperiosa necesidad de trascender la planeación para poner en marcha las acciones establecidas en la estrategia gubernamental, y es la implementación en cuanto a fase de ejecución, la esencia de esa acción, de ahí su imprescindibilidad en el ciclo de las políticas públicas; las fases que los autores proponen pueden cambiar, añadir o eliminar etapas, empero en todas las propuestas la implementación se mantiene.

Esta fase hace posible la consecución de objetivos y metas que durante la planeación se establecen para cada proyecto o programa. Son las organizaciones implementadoras las encargadas de llevar a cabo esa traslación, en principio de acuerdo con

el marco normativo que rige la política y después mediante la combinación de marcos formales e informales que conforman estructuras suplementarias a la que subyace a su propia organización, que más tarde se convierten en fuentes de problemas complicando la acción eficiente de las organizaciones, de ahí la importante aportación de la perspectiva organizacional al estudiar el complejo funcionamiento de esas organizaciones implementadoras.

La teoría organizacional ofrece los referentes más básicos y los más sofisticados para interpretar a las organizaciones y/o lo que se está organizando. Los fenómenos organizacionales pueden significarse con base en determinados esquemas de referencias conformados por los paradigmas teóricos de la teoría de la organización o los estudios organizacionales. En el caso específico del estudio de caso que aquí se llevó a cabo, y luego de analizar algunos de los principales enfoques para el estudio de la implementación, se trabajó a partir del modelo de DO propuesto por Elmore (1996) y que es el resultado de una combinación de las teorías sociológica y psicológica, centrado en el conflicto entre las necesidades de los individuos y las de la organización.

CAPÍTULO 3. EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: ENFOQUE METODOLÓGICO

El presente capítulo ofrece las características metodológicas que permitieron la realización de la investigación; es decir, tanto el método como las estrategias e instrumentos empleados. En un primer momento muestra el objetivo del trabajo y las metas propuestas para llegar a él, la hipótesis que sirvió como punto de partida, así como la forma en que se trabajó y a qué obedeció cada una de esas decisiones.

En un segundo momento se incluye una descripción de la metodología empleada, las técnicas e instrumentos de investigación utilizados y los criterios para el tratamiento de la información encontrada. El lector conocerá las seis unidades de análisis donde se llevó a cabo el estudio y los criterios considerados para su selección. También se abordan de manera específica los cuatro supuestos que considera el modelo de DO, y que para efectos de este trabajo fueron tratados como las variables independientes de la investigación, entendiendo que de acuerdo con el autor, se trata de los principales factores que toda organización implementadora debe cumplir para estar en condiciones de llevar a cabo satisfactoriamente esa tarea.

El estudio promueve la comprensión de la implementación; de los factores que la afectan y las formas en que lo hacen, con la finalidad de mejorar la política. Se espera entonces, que este análisis devenga en prácticas más eficientes y un mejor uso de los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales. Como estrategia de investigación estuvo dirigida a comprender dinámicas singulares para describir y verificar desde la teoría organizacional el modelo de DO.

3.1. Objetivo, metas, preguntas de investigación e hipótesis

El objetivo de la investigación fue conocer los factores que en el espacio organizacional, determinan el resultado en la implementación de una política pública, con la finalidad de encontrar aspectos clave que contribuyan al éxito en dicha fase, para una mayor eficacia en la acción de gobierno. Para tal efecto, se propuso estudiar la implementación del PESA desde una perspectiva organizacional, en un periodo comprendido entre los años 2005 y 2013 en el estado de Zacatecas²⁷. Enfoque elegido como se ha venido reiterando, por la importancia que brinda al individuo y que permite comprender la implementación desde la lógica de acción de cada una de las organizaciones participantes, dejando atrás la mirada mecanicista y de desencanto que prevaleció durante la primera generación de estudios sobre implementación con autores como Pressman, Wildavsky y Bardach (En Aguilar, 1996: 18).

La elección de la etapa de implementación respondió a dos principales razones: por un lado, al tratarse de la etapa de traslación puede existir una mayor incidencia de fallas que podrían evitarse identificando los factores de éxito, y por otro lado, se ha observado que existe una mayor tendencia a llevar a cabo estudios en torno al problema y los alcances de la acción gubernamental, y no con un interés hacia la implementación de esas acciones.

Así, el estudio de caso da cuenta de seis de las veintisiete organizaciones que han participado en la implementación del PESA, denominadas ADR. Cuatro de ellas aún están vigentes y dos que tuvieron que abandonar el proyecto por no aprobar las evaluaciones para

²⁷Ubicado geográficamente en una latitud de 25° 7' - 21° 1' N y una longitud 100°43'-104°22'O, en el centro norte del país, con una extensión territorial de 75.484 km². Es una de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, limita al norte con Coahuila, al noroeste con Durango, al oeste con Nayarit, al este con San Luis Potosí y Nuevo León, y al sur con Jalisco, Aguascalientes y Guanajuato. Posee una población total de 1'490,668²⁷, distribuida en los 58 municipios que lo conforman. Sus principales actividades económicas son la minería, la agricultura y el turismo.

su continuidad. El estudio pretende comprender qué hacen, cómo se relacionan con otras organizaciones, cómo se estructuran y cuál es su incidencia en general, es decir, cómo se lleva a cabo la implementación y por qué sucede de esa manera. Para llevar a cabo el objetivo propuesto, que de acuerdo con Yin (1989) es de tipo descriptivo porque permite una revisión y descripción profunda de lo que sucede en un caso particular, así como de tipo explicativo ya que tiende a facilitar la interpretación de esas descripciones, se fijaron las siguientes metas de investigación:

- a) Llevar a cabo una revisión teórica de la fase de implementación de la política desde la perspectiva organizacional.
- b) Examinar el desarrollo histórico y normativo del PESA de 2005 a 2013.
- c) Identificar las organizaciones a nivel local, estatal, nacional e internacional que participan en actividades en torno al PESA.
- d) Conocer las características de seis de las organizaciones participantes como implementadoras directas del proyecto en mención.
- e) Identificarlas y explicar las relaciones necesarias para su implementación, considerando su transversalidad, multifactores y amplio número de participantes.
- a) Conocer las características de implementación e identificar los factores que tienen mayor incidencia en la implementación exitosa de acuerdo con los cuatro supuestos del Modelo de D.O. de Elmore.

Mientras que las preguntas que guiaron la investigación fueron de dos tipos:

De corte empírico-descriptivo: ¿Cómo han funcionado las organizaciones implementadoras del PESA en el estado de Zacatecas de 2005 a 2013?, que de manera más

específica se traduce en los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo se implementa el PESA? ¿Cómo se organizan, estructuran y coordinan las ADR? ¿Cómo se comportan? ¿Cómo deciden? ¿Obtienen los resultados esperados? ¿Cómo lo hacen? Y otra de corte *empírica-explicativa*: ¿Por qué ha funcionado así la implementación del PESA?, es decir, ¿por qué se obtienen los resultados identificados? ¿Por qué se comportan de la forma en que lo hacen? ¿Por qué se eligió y continua usándose esta figura como medio?

Dichas preguntas coadyuvan en la comprobación o refutación de la hipótesis inicial, que afirma que cuando las organizaciones implementadoras responden a una lógica horizontal y flexible, conformadas desde lo local y con un sólido compromiso, la implementación tiende a ser más exitosa y oportuna. Atendiendo la necesidad de que la política se lleve a cabo conforme a los distintos contextos que el mosaico nacional e incluso estatal imponen.

3.2. Método: el estudio de caso

Considerando que el tipo de preguntas que motivan la investigación son de tipo ¿Cómo? y ¿Por qué?; que no es necesario tener control sobre los acontecimientos; y que la creación y por ende la implementación del PESA en México data del año 2005 como proyecto piloto; el método a utilizar es el estudio de caso, entendido como “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto en la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes” (Yin, 1994: 13), por lo tanto, permite analizar a fondo un fenómeno, enmarcándolo en un contexto histórico, geográfico y social, es decir, dando cuenta de la trascendencia que dicho evento tiene en un espacio particular.

Yin considera además otros cuatro tipos de método: 1) experimento, que responde a preguntas de tipo ¿Cómo? ¿Por qué? Que si bien atiende un fenómeno contemporáneo, necesita un control de los hechos, razón que escapa a las posibilidades del presente estudio; 2) encuesta con preguntas de tipo ¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Cuánto? ¿Cuántos?; 3) análisis de archivos, que considera las preguntas ¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Cuánto? ¿Cuántos? Que no conlleva control sobre los acontecimientos y puede estudiar fenómenos históricos y contemporáneos; 4) historia, que responde a ¿Cómo? y ¿Por qué?, no controla los acontecimientos puesto que estudia fenómenos pasados, y finalmente 5) estudio de caso que se detalló ya.

En este sentido, el experimento se descarta puesto que no es posible controlar las acciones que implica la implementación, mientras que la encuesta y el análisis de archivos, son métodos que atienden fenómenos contemporáneos sin necesidad de poseer control sobre ellos, pero que debido a su alcance, son empleados de manera secundaria en la presente investigación, como medios para la recolección de información

Así, la riqueza en los detalles que prevé el estudio de caso, permite su identificación con el tipo de estudio intrínseco de casos que persigue “mayor comprensión del caso en sí mismo. Interesa intrínsecamente y queremos aprender sobre él en particular” (Bisquera, 2004: 314). La idea de poder convivir e intercambiar puntos de vista con seis de las organizaciones participantes que han enfrentado contextos diferenciados, fue precisamente poder encontrar mediante un estudio minucioso las principales coincidencias y diferencias de manera que puedan establecerse prioridades a la hora de llevar a la acción los planes de gobierno.

El estudio fue un caso típico²⁸, denominado así porque se basó en la descripción de un programa y de sus participantes para proporcionar un perfil cualitativo de uno o más casos "típicos" que fueron seleccionados con la colaboración de informantes clave, como el personal del programa o los participantes con conocimientos, que pueden ayudar a identificar lo que es típico (Patton, 1990: 173, 174), de tipo descriptivo-interpretativo ya que aportó descripciones densas y ricas sobre los procesos, los índices de satisfacción, las relaciones en la creación de grupos de trabajo, estructuras, sistemas, acciones y decisiones de las agencias implementadoras del programa, todo con el propósito de teorizar e interpretar los sucesos, mediante un modelo de análisis inductivo; el modelo de DO.

3.3. Variables e indicadores

El Modelo de DO que se eligió para llevar a cabo el estudio, surge de una tradición de pensamiento que se centra en los trabajos de Chris Argyris, que parte de la contradicción entre el comportamiento del adulto fuera del trabajo y el comportamiento que se espera de él dentro de una organización, para lo que propone una teoría cuyo punto de partida fueran las necesidades de los individuos en lugar de los atributos abstractos de las organizaciones, en aras de lograr un sistema más humano, democrático y eficiente (Elmore, 1996: 222-223).

²⁸ De acuerdo con Patton, existen 15 estrategias para la selección intencional de casos: 1) extremo o de casos desviados; 2) de intensidad; 3) muestreo de variación máxima; 4) muestras homogéneas; 5) caso típico; 6) muestreo intencional estratificado; 7) muestreo crítico; 8) muestreo de cadena; 9) criterio de muestreo; 10) teoría basada en el muestreo o constructo operacional; 11) confirmación o refutación de casos; 12) muestreo de oportunidad; 13) muestreo aleatorio; 14) muestreo de casos políticamente importantes; 15) muestreo de conveniencia (1990: 169-181).

Figura 3.1. Supuestos del Modelo de D.O. de Elmore



Elaboración propia con base en los supuestos del modelo de DO (Elmore, 1996).

De esta manera, la variable dependiente es el resultado de la implementación, que entendida como “la puesta en práctica de la decisión, es decir, la traslación de los mecanismos diseñados a la vida social” (Uriarte, 2002:216-217); se puede inferir que las decisiones puestas en práctica tienen resultados variables, es decir, que durante la implementación algo sucede que afecta el resultado previsto según los mecanismos diseñados.

De acuerdo con la hipótesis, el valor del resultado de la implementación es en sentido positivo²⁹, mientras que las variables independientes corresponden a las cuatro categorías analíticas derivadas de los supuestos del modelo –nivel de satisfacción del individuo, estructura organizacional, creación de grupos eficaces de trabajos, y generación de consenso-, que de acuerdo con Elmore (1996), son las determinantes en la consecución

²⁹ Es decir, que se trata de una implementación exitosa.

de implementaciones exitosas ya que afectan directamente el desempeño y por ende los resultados de las organizaciones que desempeñan esa tarea:

Cuadro 3.1. Variables independientes e indicadores.

VARIABLES	INDICADORES		
Nivel de satisfacción (25%)	Autonomía (5%)	Ordinal	Mucha (5), poca (3), nada (1)
	Flexibilidad (5%)	Ordinal	Mucha (5), poca (3), nada (1)
	Compromiso (5%)	Ordinal	Alto (5), medio (3), bajo (1)
	Infraestructura (5%)	Ordinal	Excelente (5), buena (4), regular (3), mala (2), pésima (1)
	Equipo (5%)	Ordinal	Excelente (5), bueno (4), regular (3), malo (2), pésimo (1)
Estructura (25%)	Niveles (5%)	De razón	1 - n
	Cooperación (5%)	Ordinal	Mucha (5), poca (3), nada (1)
	Mecanismos de control (5%)	Ordinal	Muy fuertes (5), fuertes (4), regulares (3), débiles (2), nulos (1)
	Número de trabajadores (5%)	De intervalo	1-3 (1), 4-6 (2), 7-9 (3), 10-12 (4), más de 12 (5)
	Nivel de especialización (5%)	Nominal	Posgrado (5), licenciatura (4), técnico (3), preparatoria (2), sin estudios (1)
Creación de grupos de trabajo eficientes (25%)	Calidad de relaciones interpersonales (5%)	Ordinal	Excelente (5), buena (4), regular (3), mala (2), pésima (1)
	Compartimiento de metas (5%)	Ordinal	Alto (5), medio (3), bajo (1)
	Confianza en compañeros (5%)	Ordinal	Mucha (5), poca (3), nada (1)
	Comunicación (5%)	Ordinal	Excelente (5), buena (4), regular (3), mala (2), pésima (1)
	Control de conflictos (5%)	Ordinal	Excelente (5), buena (4), regular (3), mala (2), pésima (1)
Generación de consenso (25%)	Conocimiento del proyecto (5%)	Ordinal	Excelente (5), bueno (4), regular (3), malo (2), pésimo (1)
	Reuniones (5%)	Ordinal	Semanales (5), mensuales (4), anuales (3), esporádicas (2), nulas (1)
	Apertura al diálogo (5%)	Ordinal	Mucha (5), poca (3), nada (1)
	Participación en la toma de decisiones (5%)	Ordinal	Amplia (5), mínima (3), nula (1)
	Clima laboral (5%)	Ordinal	Excelente (5), bueno (4), regular (3), malo (2), pésimo (1)

Fuente: elaboración propia con base en Elmore (1996: 219-221).

Como se ve en el cuadro 3.1., se brinda una ponderación similar a cada una de las variables, dado que para Elmore cada una de esas dimensiones es igual de importante en la vida de las organizaciones, criterio que obedece a que el autor no establece supuestos

prioritarios en el logro de una implementación exitosa, por tanto, se les considera en igual grado de importancia; así, cada variable independiente contribuye en un 25% al éxito en la implementación del PESA, pero en el entendido que la ausencia de una ellas impediría o cuando menos destinaría al fracaso la implementación. Y a su vez, cada variable será contabilizada mediante cinco indicadores con un valor similar entre ellos, del 5%.

De esta manera, mediante el nivel de satisfacción se recuperó el sentir de los participantes respecto a la capacidad que la ADR tiene para satisfacer sus necesidades básicas, específicamente aquellas que permiten, impiden o limitan la realización del trabajo. Para ello se consideraron cinco indicadores básicos: 1) autonomía; 2) flexibilidad; 3) nivel de compromiso con los objetivos de la organización; 4) infraestructura; y 5) equipo³⁰. La información se obtuvo de visitas físicas a las agencias que aún están trabajando para observar las dinámicas que prevalecen y constatar las instalaciones y el equipo existente, así como de entrevistas a ADR vigentes y no vigentes.

La segunda variable, referida como estructura, evidencia cómo se organiza el trabajo, los mecanismos y líneas de control con respecto al tamaño y configuración de la organización. La estructura es importante puesto que “contribuye a la implementación exitosa de los planes mediante la distribución formal de las personas y los recursos a las tareas que deben ejecutarse, y proporciona mecanismos para su coordinación” (Child, 1989:16). Por lo tanto, los indicadores que permitirán su observación son: 1) niveles jerárquicos; 2) grado de cooperación; 3) mecanismos de control; 4) número de trabajadores;

³⁰ Los primeros tres indicadores son mencionados de manera explícita por Elmore (1996: 219), y los últimos dos se consideraron porque son aspectos clave en la consecución de una tarea y suelen diferir entre ADR, lo que podría significar mayor satisfacción entre aquellos trabajadores que disponen de las herramientas, equipo y espacio para llevar a cabo la ejecución del programa.

y 5) nivel de especialización³¹. En este sentido, el modelo pugna por una mayor maximización del control, minimización de los niveles jerárquicos y distribución de la responsabilidad. La información se recopiló con trabajo de campo, particularmente la observación directa y la aplicación de entrevistas, así como mediante la revisión de los lineamientos PESA.

Por su parte, la variable grupos de trabajo tuvo como objetivo conocer las relaciones que existen entre compañeros y cómo estas inciden en el desempeño de la agencia. Específicamente se consideró: 1) calidad de las relaciones interpersonales; 2) metas en común; 3) confianza; 4) comunicación; y 5) control de conflictos³². La forma de obtener la información fue mediante la presencia en las agencias, en algunos eventos locales como las ferias de la salud, y estatales como capacitaciones, así como mediante el cuestionamiento directo a integrantes de las ADR motivo de análisis.

Finalmente, para analizar la variable generación de consenso, es decir, la posibilidad de llegar a acuerdos grupales con relación a las acciones necesarias para la implementación del proyecto, se consideraron cinco indicadores: 1) conocimiento del proyecto; 2) reuniones, es decir, su frecuencia y motivación; 3) apertura al diálogo; 4) participación en la toma de decisiones; y 5) clima laboral³³. La generación de consenso es muy importante porque “resulta difícil (...) comprometerse profundamente con las políticas que colocan en

³¹ El autor considera la amplitud y las interrelaciones con carácter laboral que surgen al interior de la organización (Elmore, 1996: 220), el quinto indicador se agregó para si existe una relación entre una organización que posee mayor especialización y un mejor desempeño, de manera que pueda una estructura similar –como en el caso de las ADR- mostrar importantes diferencias o permanecer con un comportamiento similar integrando ese indicador.

³² Los cinco criterios son considerados por Elmore (1996: 221) como requisitos para la conformación de grupos de trabajo eficaces.

³³ La preocupación central de Elmore respecto a la creación de consenso, es el hecho de que los miembros de la organización se sientan partícipes en la toma de decisiones y puedan adaptarse a las dinámicas existentes (1996: 220, 221), por lo tanto, se eligieron los cinco indicadores que promueven o dan cuenta de esa apertura e intercambio, partiendo desde el conocimiento del proyecto en el que participan, hasta el clima laboral y el sentir de los propios técnicos.

el papel de ejecutantes pasivos de la voluntad de algún extraño (Elmore, 1996: 221), de ahí la trascendencia de formar parte de las decisiones importantes. Así, para conocer la información se recurrió a entrevistas semi estructuradas y la observación no participante.

Como puede observarse desde el cuadro 3.1., esta investigación es una mirada compleja al quehacer de las organizaciones implementadoras y en este sentido, pretende comprender qué es lo que en un programa específico, con lineamientos claros, con evaluaciones contundentes, con inclusión hacia entes no gubernamentales, con acciones coordinadas desde lo local, hace la diferencia entre las agencias participantes, ahondando en esas diferencias y motivando con ello un mejor ejercicio de implementación.

3.4. Unidad de análisis y técnicas para la recolección y validación de datos

La unidad de análisis es el campo organizacional³⁴ que conforman seis de las agencias implementadoras del PESA. Se podría establecer un campo organizacional más amplio que considerara las entidades federales, estatales y locales que participan en la hechura, implementación, control y evaluación del programa. Sin embargo, el interés central en este caso son las organizaciones que se desempeñan como ADR tomando en cuenta que el interés principal de acuerdo con la hipótesis y objetivo propuestos, radica en la implementación y son precisamente estos entes quienes tienen a cargo esa tarea.

Además, el modelo de implementación se enfoca en organizaciones concretas, por ello es que si se sitúa en una o seis organizaciones concretas como este caso, se podrá

³⁴ Entendido como aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional. Presta atención no sólo a las empresas competidoras, o a las redes de organizaciones que realmente interactúan sino a la totalidad de actores importantes. Su proceso de definición consiste en cuatro etapas: 1) aumento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo; 2) surgimiento de estructuras interorganizacionales de dominio; 3) incremento en la carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones que participan en un campo; y 4) desarrollo de la conciencia entre los participantes de un conjunto de organizaciones de que están en una empresa común (Powell y DiMaggio, 1999: 106).

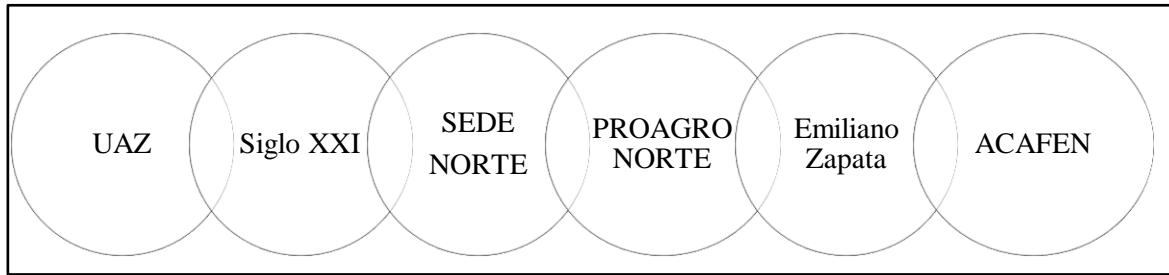
utilizar no solo el modelo de DO, sino cualquier otro modelo organizacional para el estudio de la implementación y aplicar sus supuestos como el trabajo en grupo, la satisfacción de necesidades, la participación en la toma de decisiones, el proceso de toma de decisiones, el compromiso, etc.

El criterio para decidir estudiar sólo seis de las veintisiete organizaciones que han participado en la estrategia de implementación del PESA, fue darle mayor importancia a la posibilidad de un análisis profundo de una parte de ellas, que otro que sólo arrojará resultados superficiales de la totalidad. Para su elegibilidad se consideraron tres características básicas: 1) dos de las que no aprobaron las evaluaciones y tuvieron que abandonar el programa. De estas últimas se consideró una institución educativa –que fue el conducto inicial del PESA-, y una ADR que es la figura que actualmente recomienda la metodología oficial³⁵; 2) las dos organizaciones más antiguas que continúan trabajando en la ejecución del proyecto; y 3) dos de las agencias más recientes, que ha decir de los informantes clave de las instituciones participantes se hayan caracterizado por un desempeño peculiar³⁶.

³⁵ Manual de la Metodología PESA para Agentes de Desarrollo Rural. Disponible en línea: http://www.utn.org.mx/docs_pdf/metodologia_PESA/Induccion_al_pesa_F1_diplomado_en_linea.pdf (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2014).

³⁶ De acuerdo con los informantes clave, Emiliano Zapata era una ADR nueva que había destacado por su excelente desempeño, a la que se le asignó desde el inicio, el trabajo equivalente al que realizan las agencias con mayor experiencia. Mientras que ACAFEN parecía no ser tan bien vista por su procedencia, además de sugerir un pobre desempeño en su primer año que ha ido solventando con considerables esfuerzos.

Figura 3.2. Unidad de análisis: agencias implementadoras PESA



Elaboración: propia

Para el primer criterio se eligió la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) y Movimiento estudiantil Siglo XXI A.C. (Siglo XXI); la primera de ellas permitió generar una posible explicación del porqué no funcionaron las instituciones educativas en la estrategia de implementación del PESA en el estado, y la segunda ofrece una mirada a las fallas que más comúnmente enfrentan las agencias.

Respecto al segundo criterio, se pudo estudiar la agencia más antigua que es Servicios Estratégicos para el Desarrollo Rural, S.C. (SEDENORTE), pero con la segunda más antigua no fue posible trabajar de manera directa debido a la resistencia de su coordinador, por lo tanto, se eligió la tercera ADR más antigua, que en primera instancia parecía distinta en su conformación al resto –la mayoría de las agencias tiene un líder con un grupo de jóvenes a su cargo-, se trata de una organización con mucha experiencia en el ámbito rural, donde sus fundadores originales continúan trabajando y tienen un perfil profesional y edad muy similares, por lo que se infirió que podía existir una relación mucho más horizontal.

Finalmente, de las agencias más nuevas dentro de la estrategia se eligieron a Tierra, Democracia y Liberación Social Emiliano Zapata, S.C. (Emiliano Zapata) y Autogestión Campesina Frente Popular de Lucha de Zacatecas, S.C. (ACAFEN). La primera de ellas

porque al platicar con los responsables del PESA en SAGARPA, Secampo y el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento (CECS) coincidían en que se trataba de una ADR que había rebasado las expectativas del primer año, además de ser innovadora y comprometida con el proyecto. La segunda porque fue una organización inicialmente poco aceptada dada su procedencia política –PRD-, y que se autodenomina como un resultado de la perseverancia. Su experiencia resulta interesante precisamente por esa posibilidad de transformar su visión meramente política y apropiarse de la esencia del PESA.

Así, la información sobre los casos se recolectó mediante:

- *Revisión documental* de reglas de operación, lineamientos operativos, memorias de capacitación, formatos de control y seguimiento, presupuestos anuales y el resto de documentos que permitieron conocer la normatividad vigente.
- *Observación directa* sobre las organizaciones implementadoras, para conocer su quehacer diario, sus lógicas de trabajo, líneas de comunicación, de autoridad, clima laboral, estructuras, mecanismos de control, desempeño, tipo y número de personal y en general el contexto organizacional del desempeño de las ADR.
- *Entrevistando con formato semi estructurado*, se aplicaron entrevistas a actores clave dentro de las instituciones y organizaciones participantes en la aplicación del proyecto, con la finalidad de analizar cada una de las variables presentes en el modelo (Ver Anexo 2).

Una vez recopilada la información, se atendió la necesidad de validez que toda investigación requiere para dotarla de relevancia y permitir a su vez una coherencia lógica entre sus componentes, esta puede obtenerse de distintas maneras, entre las que destaca la triangulación, que se entiende como “el procedimiento que permite aceptar como

razonables las explicaciones sobre el comportamiento y evaluación de las personas y el funcionamiento de los grupos e instituciones” (Rodríguez, Pozo y Gutiérrez, 2006: 291) y que fue la utilizada en el estudio de caso.

De esta manera, la triangulación se llevó a cabo en las tres fases metodológicas. En la fase teórica las distintas perspectivas con que puede abordarse la implementación, estableciendo un modelo –el de Elmore- para reducir la complejidad del fenómeno y facilitar el estudio, empero, asumiendo que no existen modelos puros y que otros, pueden ayudar a tener una visión más completa de la realidad.

Durante la fase de trabajo de campo, primero mediante la revisión documental que permite entender el “deber ser” del proceso, para luego confrontar esa información con la realidad mediante la observación, cuestionarios y entrevistas, con el fin de determinar cómo es que se realiza en el plano empírico esta etapa del ciclo de la política y que tanto se corresponde con la literatura. Finalmente, en la fase analítica se revisó hasta qué punto coincide la teoría con la práctica, tanto en lo referente a los marcos normativos que rigen el proyecto como en su correspondencia con la propuesta del modelo de DO elegido y los datos recabados.

----- O -----

A través del apartado metodológico se estableció el rumbo que tomaría la investigación para lograr las metas y objetivos propuestos, así como los métodos y técnicas empleados para la recolección y tratamiento de la información. En este sentido, tanto la observación directa como las entrevistas tuvieron un papel trascendental en el desarrollo de la tesis.

Para cumplir con el objetivo de conocer los factores que en el espacio organizacional determinan el resultado en la implementación de una política pública, se eligió llevar a cabo un estudio de caso de tipo descriptivo sobre la implementación del PESA en Zacatecas, desde 2005 hasta 2013, con una unidad de análisis conformada por seis de las veintisiete ADR que han participado a lo largo de la vigencia del proyecto, establecido así para priorizar la profundidad de los hallazgos, sobre el tamaño de la muestra.

Respecto al modelo, este se eligió porque desciende hasta el plano individual para tratar de comprender la lógica y preceptos de la acción individual que no siempre obedece a la lógica general de la organización. Por lo tanto, el carácter integral y pragmático del modelo de DO ofrece un panorama más pertinente de la implementación del PESA, dado que en esta estrategia la responsabilidad de ejecución se basa primordialmente en organizaciones no gubernamentales, que mediante la figura de ADR se distribuyen a lo largo del territorio estatal y generan un número importante de actores participantes.

Entonces, se hace evidente la importancia de desechar la idea de una política acartonada donde hay un diseñador que se encuentra en la cúspide de una pirámide y que de ahí baja la estrategia de forma automática y perfecta. Hoy se apuesta más a escenarios locales y acciones menos verticales, situación que si bien busca la inclusión y el mejoramiento de la política, es innegable que también incrementa la incertidumbre al repartir la responsabilidad de las decisiones y acciones dentro de un contexto dinámico, cambiante y conflictivo. Así, atendiendo el modelo, el estudio se llevó a cabo con base en cuatro los cuatro supuesto, tratados como variables independientes: 1) el nivel de

satisfacción del individuo; 2) la estructura organizacional; 3) la creación de grupos eficaces de trabajo; y 4) la generación de consenso.

CAPÍTULO 4. ESTUDIO DE CASO: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PESA EN EL ESTADO DE ZACATECAS

El PESA inicia operaciones en México en 2002, luego de que el gobierno mexicano manifestara ante el director de la FAO su deseo de traerlo al país. En su fase piloto se trabajó en sólo seis estados de la república: Michoacán, Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Yucatán. Así, por primera vez en México de acuerdo con María del Carmen Culebro, representante asistente de la FAO en México, “se trazó un plan a mediano plazo con duración de cinco años, rompiendo con los esquemas anuales en los programas gubernamentales que demostraban tener alcances limitados” (Citada en Sánchez y Cabrera, 2012: 57,58).

Fue para el año de 2005 que inicia operaciones en Zacatecas como parte de los estados que conformaron la segunda fase de la prueba piloto de dicho proyecto, con el objetivo de contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y familias de localidades rurales de alta y muy alta marginación, para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática, la identificación de las oportunidades y la búsqueda de soluciones para lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.

El PESA fue considerado un programa innovador, no sólo dejaba de lado la visión cortoplacista de los planes anuales, sino que además incorporaba a organizaciones no gubernamentales estrechamente cercanas a la ciudadanía, de forma que el desarrollo de la región fuera un interés compartido entre los implementadores y los beneficiarios.

En este sentido, el presente capítulo presenta las principales características del proyecto y un breve análisis sobre sus transformaciones. Posteriormente se hace un recuento de los actores participantes en la estrategia de implementación del PESA, para

comprender la importancia de las ADR en la misma. Finalmente, el lector encontrará las características y experiencias específicas de las seis ADR estudiadas, comprenderá su actuar y desarrollo, el análisis por variable independiente pero revisando sus particularidades dentro de una visión integral que permite establecer criterios sobre la priorización de los supuestos de Elmore (1996), así como la posible adhesión de puntos que de acuerdo con el estudio podrían complementar el modelo, en el caso específico de una política con características similares a la que aquí nos ocupa.

4.1. El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)

El PESA se establece en México mediante convenio entre la FAO y el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)³⁷, que cuenta con los siguientes programas: a) Apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura; b) Apoyo al ingreso agropecuario: PROCAMPO para vivir mejor; c) Desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo rural; d) Prevención y manejo de riesgos; e) Programa de acciones en concurrencia con las entidades federativas en materia de inversión, sustentabilidad y desarrollo de capacidades; f) Sustentabilidad de los recursos naturales y; g) proyectos estratégicos.

Es precisamente dentro de los proyectos estratégicos donde se ubica el PESA. El programa surge en un contexto donde los índices de inseguridad alimentaria aumentaban, como se vio en el primer apartado de esta tesis, y se trató de adoptar al contexto mexicano, si bien desde la perspectiva de la FAO que, desde su creación en el año de 1945 ha tenido

³⁷ Es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal creada el 7 de diciembre de 1946, sus objetivos son propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir mejor, aprovechar las ventajas comparativas del sector agropecuario e integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas de la economía. Para mayor información, consultar la página: <http://www.sagarpa.gob.mx>

como objetivo central mejorar las condiciones alimentarias en el mundo. Así, dentro de las acciones encaminadas a cumplir con dicho objetivo es que en 1992 se crea el PESA con el propósito de incrementar la producción de alimentos y reducir el hambre y la desnutrición.

En sus inicios el proyecto se implementó en países de África, Asia y unos cuantos de Centroamérica, actualmente se ejecuta en más de 100 países alrededor del mundo³⁸, orientado en mayor medida hacia las zonas rurales. Es considerado una de las recientes propuestas de política más exitosas, debido en gran parte a su metodología participativa y al fomento de desarrollo de capacidades, características orientadas a romper los ciclos negativos de la pobreza, la mala alimentación y la salud precaria (Sánchez y Cabrera, 2012: 48, 49).

El PESA establece una participación directa con los beneficiarios y una modificación de largo plazo en sus hábitos y estilo de vida. Una de sus peculiaridades es el hecho de que la implementación se lleva a cabo por medio de organizaciones constituidas bajo la figura de ADR, entendidas como equipos multidisciplinarios de profesionistas en el ámbito rural, quienes están a cargo de la operación en las comunidades³⁹. La misión del proyecto es fomentar el bienestar y el bien común mediante tres acciones:

1. El apoyo a las comunidades en el fortalecimiento de su autogestión, el desarrollo de sus capacidades, sus recursos naturales, culturales, humanos, materiales y de organización.
2. La operación y consolidación de proyectos para dar una respuesta estructurada y contundente a las necesidades de las familias rurales de comunidades de alta marginación.

³⁸ De acuerdo con la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pesa/> (Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2014)

³⁹ PESA México. Disponible en línea: <http://www.pesamexico.org/pesaenm%C3%AF%C2%BF%C2%BDxico/ActoresenPESA/AgenciasdeDesarrolloRural.aspx> (Fecha de consulta: 09 de septiembre de 2014)

3. La consolidación de instituciones y agentes locales que, en coordinación con los tres niveles de gobierno, promuevan un modelo de comunidades rurales con enfoque de desarrollo sustentable que logre un mayor nivel de seguridad alimentaria y de combate a la pobreza.

Esas acciones se llevan a cabo bajo cinco principios básicos: 1) desarrollo de capacidades como eje rector; 2) equidad e inclusión; 3) identidad y cultura local; 4) corresponsabilidad y subsidiariedad; y 5) sostenibilidad. Así, su objetivo es contribuir al desarrollo de capacidades en las personas y su agricultura familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso⁴⁰. Su población objetivo son personas físicas, morales o grupos de trabajo que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y/o agroindustriales, ubicadas en localidades rurales de alta y muy alta marginación de acuerdo a la clasificación que realiza el CONAPO⁴¹.

El PESA es de carácter transversal, es decir, toma obras y/o acciones de tres programas de la SAGARPA: 1) Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) con la visión de generar ingreso; 2) El Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), financiando obras para la captación de suelo y agua que dado su carácter técnico y altos costos serían de difícil acceso, de otra manera, para la población objetivo; y 3) Programa de Desarrollo de

⁴⁰DOF, Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2013, Lunes 11 de febrero de 2013, segunda sección

⁴¹ DOF, Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2013, Lunes 11 de febrero de 2013, segunda sección

Capacidades y Extensionismo Rural, de donde se asigna el presupuesto directo para la operación de las agencias⁴².

En un inicio sus operaciones se llevaron a cabo en coejercicio, fue hasta el año 2007 que por primera vez se etiquetó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) una asignación específica, lo que en gran medida motivó el incremento de agencias, municipios y localidades al existir mayores recursos. En el caso de Zacatecas, los cambios presupuestales que ha experimentado del año 2006 al año 2012 se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.1. Presupuesto PESA 2006-2012

Año	Nombre del Programa	Aportación Federal	Aportación Estatal	Presupuesto Total
2006	PRODESCA. Componente: Promoción de proyectos en zonas rurales marginadas.	\$2'062, 500.00	\$937,500.00	\$3'000,000.00
2007	PRODESCA. Componente: Promoción de proyectos en zonas rurales marginales.	\$2'062, 500.00	\$937,500.00	\$3'000,000.00
2008	Asistencia Técnica y Capacitación. Componente: Promoción y seguimiento de proyectos de desarrollo en comunidades o municipios de alta y muy alta marginación	\$1'575, 000.00	\$675,000.00	\$2'250,000.00
2009	Asistencia Técnica y Capacitación. Componente: Promoción y seguimiento de proyectos de desarrollo en comunidades o municipios de alta y muy alta marginación	\$6'138,444.83	\$2'406,470.29	\$8'544,915.12
2010	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria.	\$4'500,000.00	\$1'500,000.00	\$6'000,000.00
2011	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria.	\$83,403,306.00	\$0.00	\$83,403,306.00
2012	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria.	\$103,100,000.00	\$0.00	\$103,100,000.00

Elaboración: propia con base en entrevista realizada al Jefe de Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA Delegación Zacatecas; y de acuerdo con el archivo correspondiente al Programa.

Como se puede observar, de 2006 a 2009 el PESA se operaba de manera indirecta con el presupuesto de programas establecidos en las Reglas de Operación (ROP) vigentes,

⁴² Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). En línea disponible: <http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/Paginas/default.aspx#> (30/11/13).

particularmente PRODESCA en un inicio y más tarde mediante el Programa de Capacitación. Es importante destacar que para 2008 hubo una disminución del presupuesto que pudiera interpretarse como una pérdida de interés oficial por el proyecto, sin embargo, de acuerdo con entrevistas realizadas, esa disminución obedeció a un reordenamiento de los programas convenidos entre la SAGARPA y el Gobierno del Estado a través de la Secretaría del Campo (Secampo) -antes Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Sedagro)⁴³. Información que se puede constatar con el despunte que el presupuesto presentó al siguiente año, pasando de \$2'250,000.00 a \$8'544,915.12.

En 2011, el PESA se presenta por primera vez como proyecto independiente, aún mediante la participación convenida entre los gobiernos federal y estatal con \$6'000,000.00, pero para los siguientes tres años es considerado ya con un recurso específico en el PEF a través de la SAGARPA. Por lo tanto el Gobierno del Estado tiende a tomar el papel de operador de ese presupuesto que, cabe decir, creció de manera tan impresionante que bien se puede tomar como un indicador de la manera en que el gobierno federal se apropió de él.

Esas transformaciones presupuestales se vieron también reflejadas en el incremento de ADR participantes, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.2. Número de ADR participantes en la implementación del PESA (2005-2013).

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Número de ADR	2	2	2	4	3	4	12	16	16

Elaboración: propia

⁴³ En entrevista al Jefe del Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA, comentó: “Para 2008 el PESA había superado la fase piloto y era innegable ya su importancia, fue cuando se dejó de utilizar recurso de PRODESCA y se ejecutó por medio del Programa de Asistencia Técnica y Capacitación, cambio que obedeció en cierta medida a la naturaleza del proyecto, pero que también fue producto de un reordenamiento de los programas que operábamos en concurrencia de recursos con Sedagro”.

Es precisamente al observar cómo el número de agencias se incrementó y dado el carácter transversal del proyecto, que la interacción entre los actores involucrados es compleja e interesante. Un estudio organizacional puede aportar elementos para mejorar el proceso de implementación de programas públicos tan importantes que se ven reflejados en beneficios para millones de ciudadanos y sus familias, atendiendo además una necesidad básica para todo ser humano, como en el caso del programa que se estudia; la alimentación.

En este sentido, de acuerdo con Rossi y Zavala (2010: 56) “poco se conoce de la evidencia de la implementación de una política pública de Derechos Humanos o la falta de ella”. Las investigaciones en torno a la seguridad alimentaria analizan únicamente el problema como tal y poco se han enfocado en ver qué está pasando con las acciones que se ejecutan ahora mismo, lo que precisamente implica una atención específica a la implementación, y por ende a las organizaciones encargadas de llevar a cabo dicha tarea, para enriquecer así los mecanismos existentes y dotar de marcos de intervención que permitan una posible estandarización, detección de áreas de oportunidad y mejores resultados.

4.2. Operación del PESA

La metodología PESA es de tipo participativa y pretende que los beneficiarios se apropien de sus proyectos y se involucren directamente en la búsqueda de su desarrollo. Las áreas de atención que establece son: hogar saludable, traspatio, milpa, cadena productiva local y diversificación productiva. Así, busca llevar a cabo un ciclo virtuoso de acción, inicia desde la producción agrícola y pecuaria de tipo doméstica, avanza hacia la generación de granos básicos a mayor escala y pretende establecer un proyecto de gran magnitud acorde con el

sistema productivo predominante en la microrregión, de manera que involucre a la mayoría de la población, para finalmente aspirar al establecimiento de un mercado local de alimentos que sea sostenible en el largo plazo.

Además, establece una estrategia que se divide en tres vertientes: de intervención, territorial y operativa⁴⁴. La estrategia de intervención tiene como propósito fundamental la formación de capital humano y social, en ella se busca identificar la principal limitante a la que se enfrenta un grupo o aprovechar alguna ventaja comparativa con que cuente. De ella se desprende un diagnóstico inicial al mismo tiempo que induce a las comunidades a avanzar en su autogestión a través de un proceso educativo con respecto a cuatro temas fundamentales: 1) nutrición; 2) manejo de agua y suelo; 3) finanzas; y 4) desarrollo organizacional.

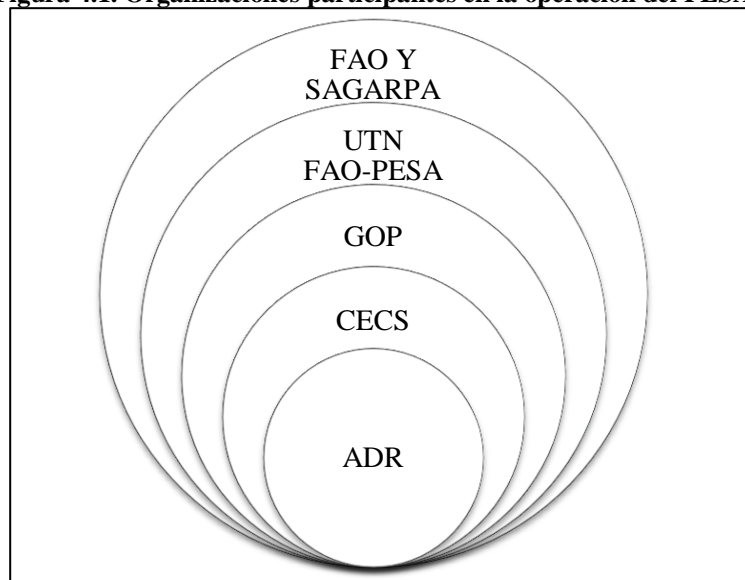
La segunda estrategia es territorial y como su nombre lo indica se basa en un espacio físico que comparte características ambientales, sociales, económicas y productivas, denominado microrregión, para la que se establecerá una estrategia de intervención específica acordada entre la ADR y las propias comunidades. Finalmente, la estrategia operativa que promueve la participación efectiva tanto de la ADR y las comunidades, como del Grupo Operativo PESA (GOP) en el estado, estableciendo proyectos acordes al diagnóstico realizado y que además sean de interés interinstitucional.

En este sentido, el PESA es uno de los proyectos dentro del marco normativo de la SAGARPA con mayor número de participantes. Si bien su implementación descansa

⁴⁴ Estrategia PESA. Disponible para su consulta en: <http://www.pesamexico.org/pesaenm%C3%AF%C2%BF%C2%BDxico/PESAenM%C3%A9xico/EstrategiaPESA.aspx> (Fecha de consulta: 08 de septiembre de 2014)

esencialmente en las ADR, que representan en sí mismas un actor más en cada microrregión, existen diversas organizaciones que participan en dicha etapa, tal como lo muestra la siguiente figura:

Figura 4.1. Organizaciones participantes en la operación del PESA



Elaboración: propia

A continuación se describen brevemente las principales tareas y funciones de cada una de las organizaciones que participan en la operación del PESA en el estado de Zacatecas. Cabe destacar que la estructura organizacional del PESA es similar en todos los estados del país donde se lleva a cabo.

Por principio de cuentas, la *FAO* es el organismo creador de la metodología PESA, que en coordinación con el gobierno federal a través de la *SAGARPA* se encargó de adecuar el programa al contexto mexicano. Funge como el asesor central en todo el proceso y tiene una estrecha coordinación con la Delegación federal de la *SAGARPA*. Asimismo, la *SAGARPA* es la dependencia responsable del PESA, sus principales funciones son asegurar el cumplimiento de la normatividad vigente, promover el pago oportuno a las ADR, así como establecer los canales de comunicación y coordinación entre las instituciones y

organizaciones correspondientes para coadyuvar a la gestión del PESA. Es También el canal directo para informar permanentemente sobre el desarrollo del proyecto.

Continuando, la *Unidad Técnica Nacional (UTN) FAO-PESA* proporciona la metodología, materiales y herramientas técnico-metodológicas del PESA, programa el calendario de capacitaciones para ADR y brinda acompañamiento y seguimiento a la labor que realizan. Participa también con los criterios para la selección de las ADR y los evaluadores y en caso de ser necesario, trabaja para el fortalecimiento de la capacidad de análisis para la definición de estrategia de desarrollo, a aquellas ADR que así lo requieran. Generalmente se trata de una institución educativa y/o de investigación, alguna entidad pública sectorizada a la SAGARPA, e incluso algún organismo internacional. En el caso de Zacatecas es la Universidad Autónoma de Chapingo quien realiza esta función.

Por su parte, el *GOP* es el órgano encargado de tomar las decisiones operativas del PESA en el estado, así como de su seguimiento y evaluación. Elabora la estructura programática del PESA para el Fideicomiso del Fondo de Fomento Agropecuario en el estado de Zacatecas (FOFAEZ), valida los modelos de contrato para las ADR, así como los instrumentos de planeación que cada una de ellas presente. Se conforma por cuatro miembros: un representante de la SAGARPA, mismo que funge como coordinador; un representante de la instancia ejecutora, es decir el gobierno estatal a través de la Secampo que será el secretario técnico; un representante de la UTN FAO-PESA y otro del CECS.

Mientras que el *CECS* supervisa y evalúa que la estrategia PESA se lleve a cabo de acuerdo con la metodología, da seguimiento al trabajo de las ADR con base en el calendograma de trabajo que cada una presenta y lo hace mediante evaluadores que él

mismo selecciona y rinde informes periódicos al GOP. También participa en la revisión documental de las ADR que participan de la convocatoria anual PESA, al inicio del trabajo valida su proceso de planeación y el diseño de proyectos, realiza un muestreo trimestral de las actividades en campo y evalúa el desempeño de cada agencia. Los CECS se desarrollaban en todo el país por medio de una universidad o instituto de investigación. En el estado, hasta el año 2010 fue el Colegio de Postgraduados de Chapingo (Colpos) el encargado de cumplir con esa tarea, a partir de ese año y hasta 2013 fue la Unidad Académica de Agronomía (UAA) de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) la responsable. Al momento de concluir esta tesis el CECS había desaparecido y sus funciones fueron absorbidas por una nueva área de la SAGARPA que se encuentra en proceso de conformación, dentro de la Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural. Dicho cambio de acuerdo con el informante clave de la propia Secretaría obedeció a que los CECS no dieron el resultado esperado, sin embargo, a lo largo del trabajo de campo la percepción que se notó fue distinta; para la mayoría fue inesperada su desaparición y de manera específica las ADR comentaron su inconformidad y mencionaron sentirse más cómodas con la figura del CECS. En particular, dos de las seis agencias entrevistadas coincidieron en que bien puede tratarse de una acción motivada por la estrategia de centralización del gobierno federal actual, razón por la que sentían que el cambio podría quitarles libertad y autonomía, pero constatar esa hipótesis sería motivo de un nuevo trabajo de investigación, desafortunadamente como el cambio es muy reciente aún no puede determinarse qué resultados traerá consigo.

Así, finalmente las *ADR* que son las que aquí nos ocupan, y que de acuerdo con el Manual Operativo de agencias de Desarrollo, son entendidas como

“una persona moral, sin fines de lucro, apartidista, laica y autónoma, integrada por mujeres y hombres principalmente profesionistas que no funjan como funcionarios públicos ni pertenezcan al Poder Legislativo y que cuenten con perfiles técnicos y sociales en el ámbito rural, con arraigo y conocimiento previo en la región donde operan, con capacidad de gestión y liderazgo y que está enfocada en el trabajo y desarrollo en zonas marginadas” (UTN, 2012: 7)

Es decir, equipos técnicos multidisciplinarios ya existentes en las regiones o incubados por Instituciones de Educación Superior, que tienen la tarea de promover y establecer proyectos integrados de desarrollo con una visión autosustentable e incluyente, de largo plazo. En el siguiente apartado se aborda de manera específica el papel de las ADR y los principales datos sobre su trayectoria en Zacatecas.

4.3. Las organizaciones implementadoras en Zacatecas

Como se ha reiterado, la centralidad en la implementación del PESA yace en las ADR, por lo que seis de ellas sirvieron como marco para estudiar su funcionamiento, prácticas, relaciones y resultados. El proceso de selección de las mismas se lleva a cabo de manera anual, siempre y cuando exista la necesidad de suplir a alguna de las agencias que no haya sido aprobada durante el ejercicio inmediato anterior, o cuando se planea expandir la cobertura PESA. Hasta 2013 fue el CECS el encargado de elaborar y emitir la convocatoria previa revisión de la UTN FAO-PESA y la autorización del GOP.

De esta manera, de acuerdo con los lineamientos del PESA⁴⁵, las sociedades y asociaciones que deseen participar del proceso entregarán en la Delegación de la SAGARPA o en la Secampo un expediente que cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria. Al cierre de la misma, ambas dependencias enviaban la totalidad de

⁴⁵Anexo XXXIV Bis. *Lineamientos de Grupo Operativo del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria*. Disponible en: <https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#> (Fecha de consulta: 09 de septiembre de 2014)

expedientes al CECS, quien era el encargado de llevar a cabo una preselección eliminando los expedientes que no cumplieran con los requisitos básicos. El resto de las solicitudes que siguen compitiendo son revisadas de manera conjunta entre la SAGARPA, Secampo y la UTN FAO-PESA. En caso de ser necesario se puede llamar a entrevista a las organizaciones que se consideren pertinentes, para así estar en condiciones de elegir por mayoría simple a la mejor o mejores agencias. Una vez elegida (s) el GOP gestiona ante la FAO su validación y notifica el rechazo o aprobación de las mismas para su publicación en las páginas web de la SAGARPA y la Secampo, e informa de los resultados al FOFAEZ.

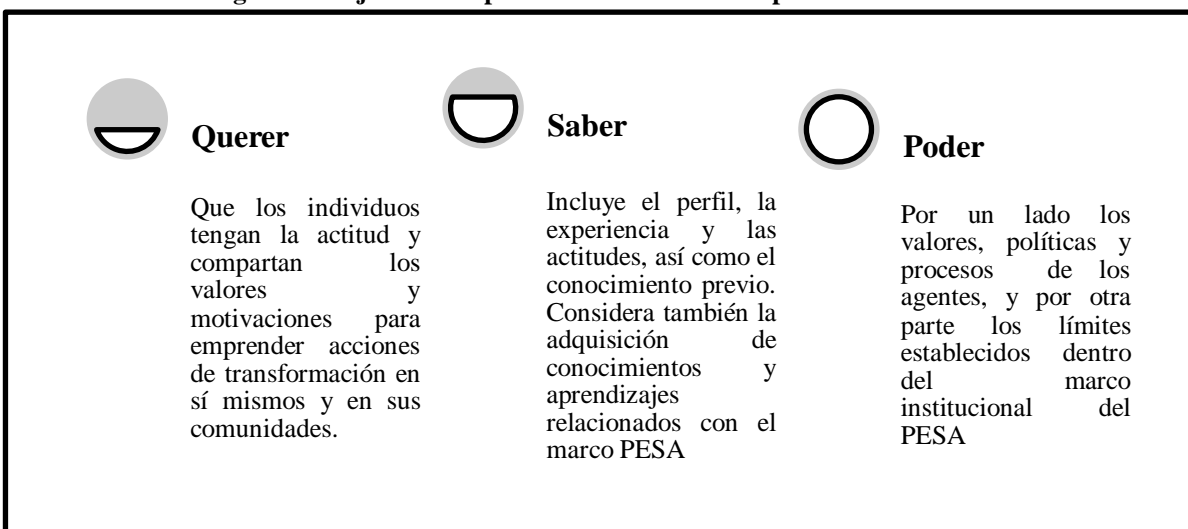
Empero, si bien la metodología PESA procura la estandarización de mecanismos de selección y procesos que mejoren las prácticas de implementación, es importante no demeritar la relevancia de las organizaciones seleccionadas como ADR, si se toma en cuenta que la propuesta y selección se hace por parte del gobierno estatal, federal, la UTN FAO y el CECS, además de requerir la validación de la FAO, lo que ya de entrada permite inferir que si esas organizaciones seleccionadas y validadas no reúnen los requisitos del proceso de selección, difícilmente tendrán las capacidades, los recursos humanos, financieros y materiales, ni las competencias y habilidades para atender mínimo a 30 localidades, así como promover y establecer los proyectos de desarrollo.

Es decir, se trata de organizaciones que en su mayoría poseen una trayectoria probada en el ámbito rural y que no surgen de la nada, sino que muchas veces se desprenden de otras organizaciones de mayor capacidad. En este sentido, una de las variaciones que se encontró a lo largo de la presencia del PESA en el estado, es que las agencias no siempre son locales, de acuerdo con la información recopilada, actualmente las ADR se denominan “genéricas” porque compiten por su ingreso al proyecto y no por una

microrregión en particular, situación que modifica en cierto sentido la esencia territorial del PESA, pero que en palabras del responsable del programa en la SAGARPA es una medida de última instancia; cuando es impostergable la atención a una determinada región y en ella no existe una organización con las características propias de las ADR que implementan el PESA y la incubación demoraría más el proceso es cuando se hace necesario el uso de esta figura, afirma. Se espera entonces que la agencia genérica tenga los conocimientos, capacidades y equipo necesario para diagnosticar una región con base en un arduo trabajo de campo.

Considerando que el modelo PESA y la estrategia de formación de la UTN para los profesionales de las ADR, consideran el desarrollo de competencias en tres ejes básicos:

Figura 4.2. Ejes básicos para el desarrollo de competencias en las ADR



Elaboración: propia, con base en los lineamientos del GOP-PESA.

Una vez iniciadas sus labores, la supervisión del desempeño y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales de las agencias se realiza de acuerdo a los lineamientos operativos del Sistema de Seguimiento y Supervisión (SSS PESA), que está integrado por un conjunto de procesos, criterios, instrumentos de seguimiento y

supervisión, enmarcados en la metodología PESA y relacionados entre sí, que al complementarse determinan la calidad de los servicios profesionales prestados por parte de la ADR. Como puede observarse, la metodología es muy específica y en ese sentido puede contribuir enormemente a la claridad en la implementación.

En Zacatecas la operación del PESA como proyecto piloto se efectuó por medio de dos agencias que pertenecían a dos universidades distintas: la UAZ a través de la UAA y el Campus Salinas del Colpos. La primera atendía 30 localidades en cuatro municipios del norte del estado, y la segunda 30 localidades en siete municipios del sur, en conjunto se atendieron 60 localidades en once municipios que cubrían gran parte del semidesierto zacatecano. Para 2006 la UAZ dejó el proyecto y en su lugar se incorporó la Universidad Agraria Antonio Narro (UAAN). La cobertura y el presupuesto se mantuvieron igual pero llamó la atención que la UAZ no hubiese dado los resultados esperados. La sorpresa fue mayor cuando para 2007 fue el Colpos quien se retiró y por primera vez se incorporó a una organización de la sociedad civil, nuevamente ese año se mantuvo la cobertura y presupuesto.

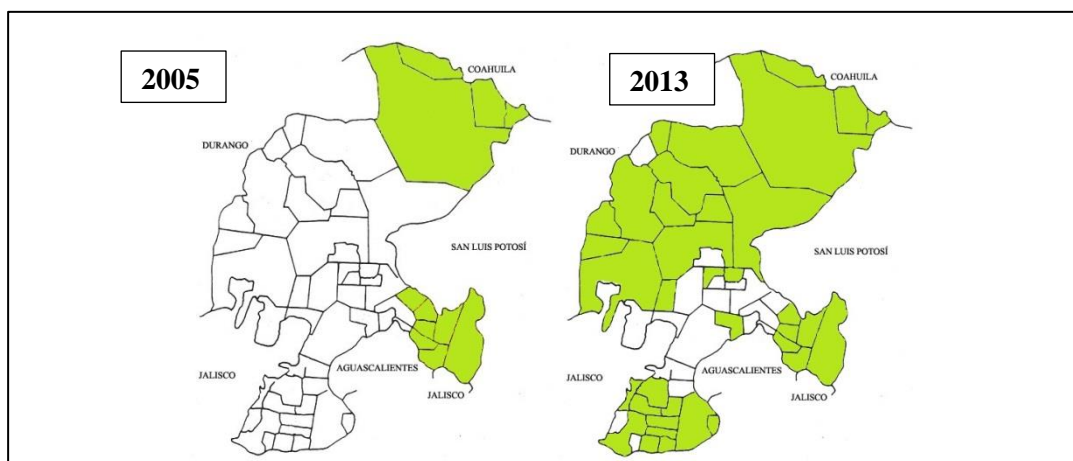
Ya en 2008 y una vez que se concluyó la fase piloto, se expandió la cobertura a 104 localidades de 16 municipios del estado y se contrataron a cuatro ADR, además por primera vez en la operación del PESA ya no participó ninguna universidad sino organizaciones sociales y el presupuesto asignado a las agencias se incrementó de \$3'000,000.00 a \$5'200,000.00, lo que indicaba que el proyecto comenzaba a cobrar relevancia. Al siguiente año sin embargo hubo un revés en cuanto a cobertura, número de agencias y presupuesto, situación que como ya se mencionó, obedeció a un reajuste en los programas operados en concurrencia de recursos entre gobierno federal y estatal: “el PESA ya no cabía en los

programas” expresó uno de los responsables en Secampo. Y así fue, en 2010 el PESA se asumió por primera vez como una estrategia independiente, y si bien aún se operó en concurrencia de recursos y se recuperó la agencia perdida en el ejercicio anterior para ser nuevamente cuatro de ellas operando en el estado, el presupuesto para las ADR aumentó hasta \$6’000,000.00, el doble que el ejercido durante la fase de prueba piloto.

De acuerdo con las cifras, las cosas iban bien para el proyecto. De hecho en 2011 se evidenció la importancia que recobraba el tema ya que el país en conjunto y el Gobierno en particular volteaban a ver la situación alimentaria en la nación y trabajaron en su atención. Derivado de esta situación nacional, y tal como se analizó en el primer capítulo de este trabajo, fue precisamente en 2011 que se elevó a rango constitucional el derecho a la alimentación en el país, no es de extrañar entonces que el gobierno federal decidiera tomar de lleno las riendas del PESA y asignarle un presupuesto único, por primera vez, dentro del PEF. Así, aunque ese año ya no aportó recursos el gobierno estatal, el proyecto tuvo un incremento de tal importancia que pronto se contrataron otras ocho agencias más para dar un total de doce; es decir, el triple que en el ejercicio anterior. De esta manera, la cobertura se expandió a 28 municipios y 350 localidades y por ende, el presupuesto destinado a las ADR se elevó en más del 100% con \$14’866,700.28. Al año siguiente se contrataron otras cuatro agencias y se brindó atención a 75 localidades más, de 3 nuevos municipios, el presupuesto no se incrementó en esa misma lógica, sino que fue mayor puesto que nuevamente se duplicó y llegó a \$28’320,000.00, para finalmente en 2013 mantener un umbral similar: dieciséis agencias, con \$29’750,000.00 para su operación, en 426

localidades de 37 municipios⁴⁶. Esa expansión en la cobertura del proyecto se puede ver de manera gráfica en la imagen 4.1, así como la cobertura inicial y la cobertura en 2013:

Imagen 4.1. Transformaciones en la cobertura PESA de 2005 a 2013



Elaboración: propia

Como se observa, actualmente el PESA cubre la mayor parte del territorio zacatecano que padece algún grado de inseguridad alimentaria. Es importante mencionar que el PESA tuvo su propia normatividad en las Reglas de Operación (ROP) 2011, dentro del Programa de Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades, específicamente en el Capítulo VII “De los apoyos estratégicos”, Sección I “Del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria”⁴⁷. Hasta entonces había operado de acuerdo con la normatividad de la SAGARPA, situación que pudo beneficiarle, pues de acuerdo con el Jefe del Programa de Desarrollo Rural, en sus inicios el PESA tenía una metodología sumamente rígida y la Secretaría contribuyó a acercar más a las necesidades locales los procesos y métodos establecidos sin desvirtuar su esencia pero permitiendo mayor flexibilidad y eficacia.

⁴⁶ Para una revisión de las transformaciones aquí mencionadas puede ver el Anexo 3: Agencias participantes en la implementación del PESA de 2005 a 2013.

⁴⁷ Capítulos VI y VII de las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2013, disponibles para su consulta en: www.anec.org.mx/sagarpa/reglas-de-operacion-2013 (Fecha de consulta: 01 de septiembre de 2014)

4.4. Las ADR desde el modelo de Desarrollo Organizacional

Como se explicó en el apartado metodológico, las unidades de análisis fueron seis ADR, tratadas cada una de ellas como una organización en razón de que, al colocarlas en perspectiva organizacional, se pueden identificar como "...una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membrecías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad" (Hall, 1996: 33).

Vistas así, se puede decir que cada ADR está conformada por individuos que comparten metas, objetivos y formas de trabajo, su frontera – tanto en su quehacer como de manera física- es perfectamente identificable por la población rural dedicada a actividades agropecuarias en localidades de alta y muy alta marginación que es su ámbito primordial de beneficiarios, así como por las entidades gubernamentales y privadas que trabajan en coordinación con ella en pro del desarrollo rural, agrícola, pecuario y alimentario. Posee una normatividad que se desprende del ejecutivo federal y que rige a todas las agencias participantes, con una estructura que suele considerar de dos a tres niveles de autoridad: a) socios fundadores; b) coordinador; y c) técnicos.

Respecto del PESA, ya que se centra en contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y su agricultura y ganadería familiar promoviendo la generación de alimentos y recursos para la población beneficiada; se está ante una propuesta de atención integral que busca eficientar los procesos productivos haciendo que los propios beneficiarios asuman el

papel principal de su desarrollo, particularmente en la consecución de los cambios y mejoras planteados. Precisamente en este sentido de buscar actuar directamente sobre el entorno influyendo en el comportamiento del individuo, el PESA se ajusta bastante bien al tipo de política redistributiva de la tipología de Lowi⁴⁸ y las ADR pueden ser vistas como una organización desde el planteamiento de De Márquez (1984: 52), cuya actividad de implementación de las decisiones políticas impacta no sólo en los objetivos gubernamentales sino también en los comportamientos tanto de sus integrantes como de quienes se relacionan con ella desde afuera, pues produce y reproduce patrones sociales.

Efectivamente, el propósito del PESA al recurrir a la figura de las ADR se fundamenta mucho en esa cercanía que genere motivación y cambios drásticos en las acciones, decisiones e ideología de la población respecto a su papel central en los cambios que se promueven durante el proceso de implementación. De ahí que el interés de la investigación sea precisamente estudiar esas organizaciones implementadoras, desde los cuatro supuestos del modelo de Elmore, que si bien se sabe que los modelos “constituyen una abstracción, no encontrándose, por consiguiente, ningún equivalente concreto exacto (Rodríguez, 1992:49), sí permiten la interpretación del quehacer y resultados de las ADR dentro de un marco de análisis concreto.

Las agencias se dividieron en tres principales criterios para su agrupamiento y selección: a) aquellas que fueron dictaminada como “no aceptables”: La UAZ y Siglo XXI; b) las más antiguas que continúan dentro del proyecto: SEDENORTE Y PROAGRONORTE; y c) dos con ingreso reciente: Emiliano Zapata y ACAFEN. A

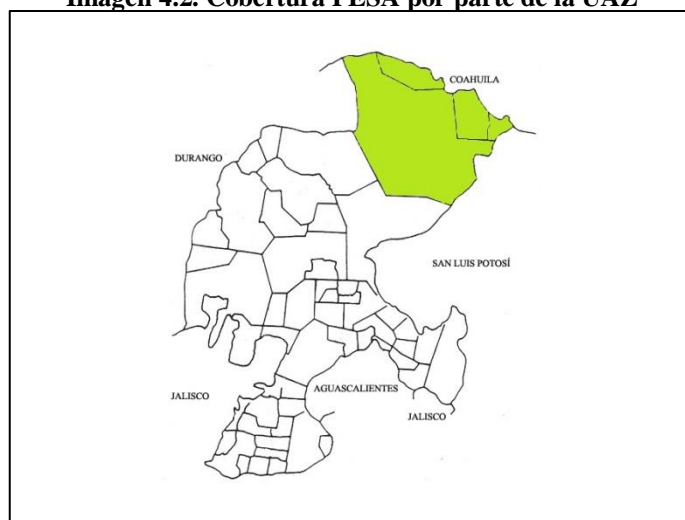
⁴⁸ Según esta tipología de Lowi las políticas pueden ser: 1) *Política distributiva*: la coerción opera directamente sobre el comportamiento de los individuos y es, a la vez, indirecta; 2) *Política reglamentaria*: la coerción opera directamente sobre el individuo y su efecto es directo o inmediato, y 3) *Política redistributiva*: la coerción actúa sobre el entorno del comportamiento del individuo (Lowi, 1964: 690,691)

continuación se describe cada una de ellas considerando como medio los cuatro supuestos mencionados, que guían este análisis en forma de variables independientes.

Universidad Autónoma de Zacatecas

Inicialmente la estrategia de la FAO consideró la incubación de ADR por medio de las universidades, pero estas optaron por ser en sí mismas las operadoras directas, aunque en la práctica se conformó un equipo subcontratado por la UUA para tener la responsabilidad de la implementación, considerando que sería suficiente la asesoría para que el modelo prosperara. La mayoría de los integrantes eran estudiantes que recién terminaban su licenciatura y algunos otros que prestaban su servicio social ahí, atendió 30 localidades de los municipios de Concepción del oro, El Salvador, Mazapil y Melchor Ocampo.

Imagen 4.2. Cobertura PESA por parte de la UAZ



Elaboración: propia.

Sin embargo, su participación se limitó sólo a un año, y esa historia se repitió con la UAAN al año siguiente, así como con el Colpos Salinas que participó sólo en dos ejercicios. A decir de algunas de las personas que trabajaron en la agencia de la UAZ, existía poca autonomía y flexibilidad en el trabajo; es decir, que el personal de la

Universidad decidía el rumbo de las acciones pero no se daba el tiempo necesario para ser parte real de la implementación puesto que parecía una tarea secundaria. Efectivamente sus condiciones tecno-estructurales eran muy buenas pero los técnicos no se sentían dueños de ese espacio: “a mí me gustaba más andar en campo que estar en la escuela”, “cuando ya no había viáticos y gasolina teníamos que estarnos en la escuela, pero prefería andar en campo y sólo ir a entregar informes”. Además las universidades estaban poco dispuestas a invertir algún recurso en el proyecto, si no había dinero se detenía el trabajo, situación preocupante puesto que el PESA no se caracteriza por una ministración tan oportuna, de tal suerte que los técnicos sentían que eran más bien trabajadores externos para la UAZ y no implementadores del PESA propiamente.

Con respecto a la estructura, la Universidad siguió prácticamente las líneas de autoridad ya existentes; el director de la UAA fue quien fungió como encargado general, seguido por docentes-investigadores y finalmente los alumnos o recién egresados. Obviamente era un arreglo organizacional que ya todos conocían y respetaban, además la asignación de actividades era clara, lo que no impedía que hubiese mucha delegación. De acuerdo con uno de los entrevistados el equipo estaba conformado aproximadamente por diez personas, sin embargo, el número podía variar de acuerdo con la disposición de alumnos que existía.

La cooperación entre las dos Universidades que participaron de la implementación aquel primer año fue prácticamente nula puesto que las distancias no permitían mucha interacción: la UAZ trabajaba el norte del estado mientras que el Colpos tenía asignado el sur, la primera se ubicaba en Zacatecas capital y la segunda en la ciudad de Salinas, San Luis Potosí. Con excepción de las ocasiones en que los equipos se reunían con motivo de

alguna capacitación o informe, éstos trabajaban de manera aislada. Aun así, existían reuniones semanales y en general el personal se sentía cómodo dentro del grupo de trabajo; existía confianza, se comprendían las metas del PESA e incluso se motivaba el diálogo, aunque no dejaba de existir esa barrera real en la toma de decisiones.

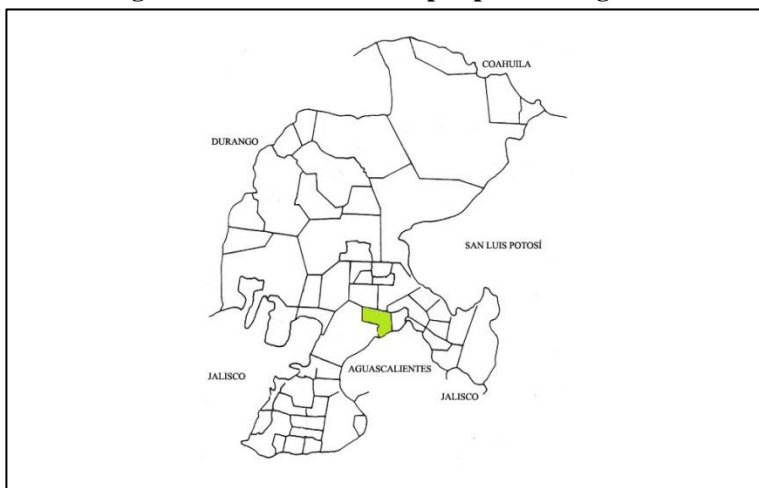
Entonces se puede deducir que aunque la UAZ contaba con características que auguraban un excelente desempeño, no se comprometió por completo con el PESA. En ese sentido es muy interesante comprender por qué las universidades no funcionaron, especialmente porque desde el ámbito académico siempre se aboga por mayor inclusión hacia estas y hacia los institutos de investigación en aras de aprovechar el capital técnico e intelectual que existe -ya que la situación con el Colpos fue similar, y la UAAN sólo entró a retomar lo que la UAZ abandonaba, pero sin intención de permanecer como implementadora.

Cuando se indagó un poco más con los informantes clave de las dependencias participantes, algunas respuestas fueron: “no le dieron la importancia que requería”, “los perfiles de investigadores no corresponden con los que se requieren en campo”, “pueden tener experiencia pero no tienen la capacidad”, “la universidad no quería invertir”, “les implicaba más trabajo a los docentes”, por mencionar algunas. Efectivamente el PESA pasó “sin pena ni gloria” por la UAZ, y al término de un año que decidió retirarse se disolvió el equipo conformado. Sin embargo, es importante destacar que la primera agencia conformada de manera independiente en el estado tuvo sus orígenes precisamente en las universidades.

Movimiento Estudiantil Siglo XXI, A.C.

La agencia Siglo XXI tiene su origen en una organización perredista liderada por uno de los legisladores que mayor incidencia tiene en la asignación presupuestal del PESA. Su conformación se llevó a cabo con jóvenes recién egresados pertenecientes a dicha organización que tiene hasta ahora presencia estatal, empero, quienes participaron fueron en mayor parte de las ciudades de Zacatecas y Guadalupe. La agencia entró al proyecto en 2011 como “ADR genérica” que significaba su disposición para operar en cualquier región del estado. El GOP dejaba de lado la búsqueda de agencias locales por las que inicialmente se pugnaba, aunque Siglo XXI sólo fue implementadora ese año puesto que no pasó las evaluaciones anuales. Como ADR nueva su cobertura se limitó a veinte localidades del municipio de Genaro Codina, como se muestra en la siguiente imagen:

Imagen 4.3. Cobertura PESA por parte de Siglo XXI



Elaboración: propia

Por lo tanto, su coordinación e instalaciones se encontraban en la ciudad de Guadalupe y los técnicos se trasladaban a las comunidades de acuerdo con su planeación anual. Desde un inicio el panorama se mostró complicado para ellos porque se arriesgaron a solicitar un presupuesto mayor al que inicialmente se le da a una agencia, acción que por

supuesto traía consigo la responsabilidad de cumplir con mayores metas en un periodo más corto de tiempo, y si bien la organización política conocía prácticamente todo el estado, como ADR PESA desconocían las necesidades y potencialidades específicas de la microrregión que atendían, aunado a que la gente no confiaba plenamente en ellos porque creían que las acciones implementadas tenían tintes político-partidistas y no querían que se les ligara con ellos, pues era un momento político importante, cuando recién el PRD había abandonado la gubernatura del estado con un triunfo arrollador por parte del PRI.

Aun así hubo un esfuerzo importante por sacar a flote el proyecto, existía un compromiso latente con la propia organización y se asignó un espacio específico para PESA que contaba con el equipo y espacio requerido por los técnicos. Sin embargo, en campo gozaron de poca autonomía; las decisiones, sobre todo las más trascendentales se tomaban por el coordinador que asignó la organización, siguiendo la línea marcada por esta. Se puede hablar entonces de una ADR con cuatro niveles: legislador, organización de origen (partido político), coordinador, técnicos.

Pronto se hizo evidente el desconocimiento del proyecto dado el poco tiempo que tuvieron para asimilarlo. Se intentó fortalecer al equipo con dos técnicos más pero resultó insuficiente porque no existía muy buena comunicación y por lo tanto la coordinación solía ser insuficiente. Casi a la mitad del ejercicio fiscal la ADR comenzaba a comprender y organizar mejor el trabajo, se trató de tener mayor presencia en las localidades y se efectuaron reuniones con mayor periodicidad donde los técnicos exponían las dificultades a las que se enfrentaban, aunque la participación en la toma de decisiones seguía siendo escasa, en cambio la confianza y la cooperación se iban incrementando.

Un problema que se presentó durante todo el año fue el pago a los técnicos que se efectuó en correspondencia con los dos pagos que SAGARPA y Secampo otorgan, generalmente un 70% al arranque y el 30% restante al finiquitar el trabajo planeado. Por lo tanto, al llegar el recurso se pagaba lo correspondiente a los trabajadores, pero para ellos era difícil administrar el dinero así que pronto se quedaban sin él, en cuanto eso sucedía se mostraba una evidente inconformidad, había menor interés y se descuidaban las actividades porque muchos de los técnicos buscaban fuentes alternas para la obtención de ingresos⁴⁹. De tal suerte que esa inestabilidad económica les impidió comprometerse de lleno con el proyecto, y aunque el tiempo contribuyó en la generación de un buen clima laboral, tomó un importante periodo la fase de consolidación de la ADR y fue imposible para ella cumplir con las metas establecidas.

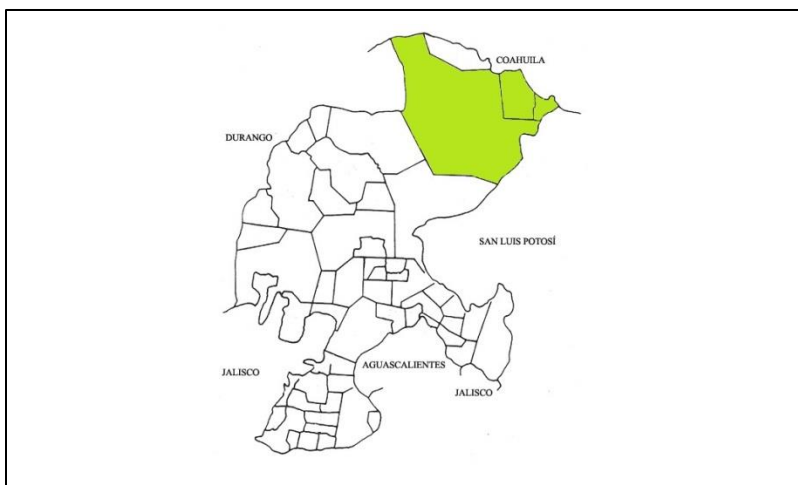
Algunos atribuyeron los resultados insuficientes al contexto tan diferenciado del municipio, otros a la poca disposición de la población, unos más al desconocimiento de las localidades, en fin, cada uno de los entrevistados ofrecía su propia visión. Lo cierto es que el municipio de Genaro Codina ha sido atendido por tres ADR distintas en los cinco años que lleva dentro de la cobertura PESA y ninguna de ellas ha sido una agencia local, las tres han tenido su sede en la zona conurbada Zacatecas-Guadalupe, lo que hace suponer que las agencias genéricas pueden no ofrecer resultados óptimos al menos en los primeros años, el problema es que la evaluación PESA es anual y no permite “ensayo y error”.

⁴⁹ Sin contar con que fue una ADR mal pagada, un equivalente a \$6,000.00 mensuales que resultaban insuficientes para los técnicos y sus familias.

Servicios Estratégicos para el Desarrollo Rural, S.C.

Se trata de la ADR más antigua que continúa participando en la implementación del PESA. Fue creada específicamente con el interés de formar parte del proyecto. Inició actividades de manera independiente en el año 2008, sin embargo durante el año de 2007 e inicios del mismo 2008 sus socios fundadores trabajaron con la UAZ y una vez que esta se retira, con la UAAN en una suerte de incubación que como se ha mencionado ya, se trataba directamente de los grupos de trabajo. La agencia continua atendiendo la región de la que se habían hecho cargo las universidades: en un inicio treinta localidades en los municipios de Mazapil, Melchor Ocampo, Concepción del Oro y El Salvador. Actualmente, con la ampliación de cobertura las 30 localidades corresponden sólo a tres municipios: Mazapil, Concepción del Oro y El Salvador. Las localidades correspondientes al municipio de Melchor Ocampo ahora son atendidas por otra ADR.

Imagen 4.4. Cobertura PESA por parte de SEDENORTE



Elaboración: propia

Así, al momento en que deciden constituirse como una S.C. se ven obligados a trabajar inicialmente con recursos propios, lo que les representó un enorme reto. A decir de los socios, el año más complicado fue el primero porque el pago se retrasó más de seis

meses; tuvieron recursos alrededor de marzo y abril de 2009 pero el nuevo contrato se firmó hasta septiembre del mismo año, lo que implicó que fuera hasta los meses de febrero y marzo de 2010 cuando se recibiera otro pagó, y cuando este llegó se encontraban en una situación sumamente difícil: muchas deudas, sin activos fijos ni circulante, ya que sobrevivían con base en pequeños préstamos, lo que trajo como consecuencia la renuncia de casi todo el equipo de trabajo, sólo tres de los socios fundadores decidieron quedarse.

Esa situación sirvió como experiencia y para 2010 decidieron cambiar de estrategia; se contrató nuevo personal y se decidió que su pago fuera más bajo pero de manera quincenal, así se le ofrecía mayor estabilidad al trabajador y se tenía más control sobre el recurso. Ese mismo año, aprovechando el retraso en los pagos y una vez salvada la situación se tuvo la oportunidad de comprar vehículos, y para finales del año, con la última ministración del ejercicio fiscal se compró un terreno en la ciudad de Concepción del Oro, con el objetivo de tener instalaciones propias y en un futuro evitar el pago de renta.

A partir de entonces se adoptó una visión de largo plazo: administrativamente se destinó un recurso específico para operar al año siguiente, en lo que llegaban los pagos, y mientras no había contrato se pagaba al personal sólo medias quincenas, pero a cambio de ello en las propias instalaciones de la agencia comenzaron a construirse dormitorios y un comedor para los jóvenes contratados, actualmente la mayoría de ellos provenientes de la ciudad de Saltillo y egresados de la UAAN. De acuerdo con el coordinador, estas acciones han permitido mayor seguridad para los técnicos, mejor desempeño y menor rotación de personal; hasta 2012 eran seis los integrantes de la organización y actualmente son once.

Si bien la ADR se constituyó con el fin específico de participar en el PESA, a partir de 2011 han podido diversificarse y participar en algunos otros programas y proyectos, todos dentro del sector agropecuario. Esto ha permitido su consolidación y la llegada de mayores recursos, que se refleja en la mejora de las instalaciones y en el incremento de personal, incluso algunos estudiantes van a realizar sus prácticas profesionales y si hay oportunidad en un futuro es a quienes se llama.

Aunque la organización ha logrado destacar en algunos aspectos como el desarrollo de diseños y tecnologías para la cosecha de agua⁵⁰, que más tarde se replicaron en todo el estado, afirman que no existen incentivos institucionales para ese tipo de innovaciones, pero que se llevan a cabo por iniciativa propia y porque se obtiene ahorro a través de ellos.

Con respecto a su estructura y la organización del trabajo, aunque la mayoría de los facilitadores vivan dentro de las instalaciones existe un horario fijo de lunes a viernes, así como flexibilidad y compromiso ya que las líneas de acción establecidas por la FAO permiten amplitud de acción. Para la ADR los resultados del PESA en la región resultan muy satisfactorios y efectivamente se generan capacidades en los beneficiarios. Sin embargo, coinciden en que siempre hay campañas de otras organizaciones públicas y privadas –particularmente las de las empresas mineras o la de la CNCH- que otorgan beneficios físicos similares con mayor facilidad, desincentivando la participación de la población. Para ello la agencia ha recurrido al establecimiento de relaciones fuertes con las autoridades locales de manera que se fomente la coordinación y se evite en la medida de lo posible la competencia desleal.

⁵⁰ Particularmente en la construcción de aljibes contruidos con materiales de la región y cubiertos en su interior con geomembrana.

En tanto que para la división del trabajo es el coordinador quien asigna las actividades. Se fomenta mucho el trabajo en parejas para que haya información disponible incluso con salidas inesperadas o faltas por cuestiones personales o de salud de algún trabajador. La supervisión se lleva a cabo tanto de manera interna como en campo por parte del coordinador, quién revisa la forma en que se trabaja en campo, así como los avances de acuerdo con las metas programadas. Al mismo tiempo, la ADR es constantemente supervisada por representantes del CECS, SAGARPA, Secampo e incluso la UTN FAO, precisamente en este sentido, con la desaparición del CECS y la creación de la nueva instancia evaluadora por parte de la SAGARPA, se han generado roces que la ADR atribuye a la falta de experiencia por parte del nuevo personal de la SAGARPA; de acuerdo con los entrevistados el nuevo encargado de supervisión fue asignado de manera directa y existe mucha resistencia de su parte al momento de recibir observaciones.

De forma interna la ADR se divide de acuerdo con las estrategias consideradas en la metodología PESA, de esta forma es sólo una persona la que acude a las capacitaciones – porque muchas veces las distancias suelen ser grandes e implicar altos costos para la agencia-, y al término el asistente reproduce la capacitación al resto de la organización. El objetivo tras esta forma de transferencia de información es que todos puedan cubrir el lugar del otro en caso de ser necesario. En este mismo sentido se llevan a cabo reuniones de trabajo semanales, así la mayoría de las decisiones se toman en conjunto o por lo menos tienen el respaldo de todos los integrantes. La única diferencia entre socios y empleados es con respecto al sueldo, en cuanto a la posibilidad de aportar o disentir sobre las decisiones es igual para todos. Entonces la estructura puede plantearse en tres niveles que de forma descendente sería: asamblea de socios, coordinador y trabajadores. Aunque los socios

pueden al mismo tiempo fungir como trabajadores, con tareas específicas y sin privilegio alguno.

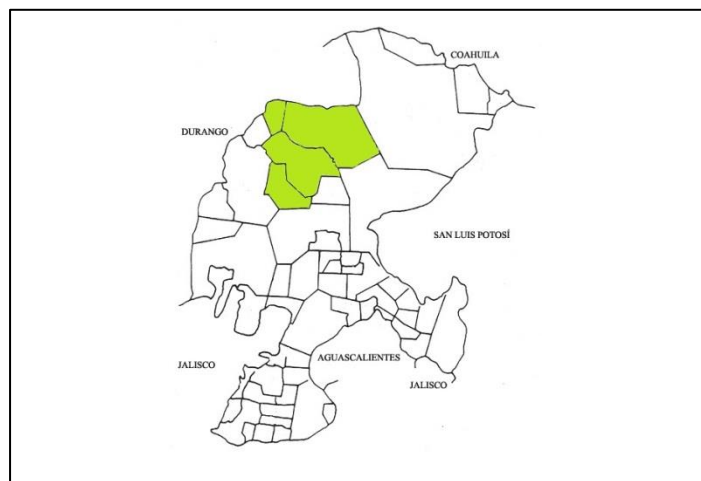
El trabajo es muy coordinado de forma interna. Con el resto de las organizaciones la distancia limita un poco la interacción, a excepción de la Agencia Servicios Profesionales para el Desarrollo Social, A.C. a la que ayudaron tanto en su constitución como en su incursión al proyecto por atender una región sumamente cercana. En general esta organización considera que su fortaleza es producto de la experiencia, el conocimiento de la región, el compromiso y el buen ambiente laboral.

Proyectos Agropecuarios del Norte De Zacatecas, S.C.

PROAGRONORTE se constituye como S.C. en el año 2002 mediante un despacho de asesoría orientado al sector agropecuario. Sus instalaciones están ubicadas en la ciudad de Río Grande, Zacatecas de donde son originarios todos sus socios y la mayoría de sus trabajadores. En 2005 se modificó el acta debido a la separación voluntaria de algunos socios y al nombramiento de un nuevo consejo de administración.

Fue hasta el año de 2011 que se interesó por participar en la estrategia PESA y desde entonces cubre una importante región del norte del estado, específicamente en treinta localidades de los municipios de General Francisco R. Murguía, Juan Aldama, Río Grande y Saín Alto, como se muestra en la siguiente imagen:

Imagen 4.5. Cobertura PESA por parte de PROAGRONORTE



Elaboración: propia

Esta agencia tiene una experiencia importante; es conocida en la región y ha diversificado sus servicios: apoya en la elaboración, gestión e implementación de proyectos productivos, brinda asesoría, capacitación y asistencia técnica a productores tanto de manera individual como de forma organizada, realiza diagnósticos y asesora en la obtención de créditos. Las dependencias y organizaciones con las que mayor trabajo e interacción tiene son: SAGARPA, Secampo, Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), CONAZA, SEDESOL y la Secretaría de Economía (SE) mediante el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES).

PROAGRONORTE tiene una visión más pragmática sobre su participación en la implementación del PESA. Ellos afirman participar del proyecto como participan de todos aquellos en los que les es posible y saben que en algún momento puede terminar esa participación. Afirman que existe un compromiso fidedigno hacia el agro mexicano y ese interés los mueve a buscar nuevas áreas de trabajo. Es importante rescatar que la ADR ha logrado consolidarse y mantenerse estable pero no siempre ha sido así, han tenido altibajos

y al igual que otras agencias comenzaron a trabajar con una infraestructura y equipo deficiente. La idea de formar un despacho surgió entre colegas –en un inicio todos los socios eran agrónomos con diferentes especialidades, actualmente cuatro de ellos lo son y uno es economista-, primero participando en todas las actividades que el despacho demandaba –administrativo, financiero, de campo-, e incluso utilizando sus propios vehículos y equipo, posteriormente pudieron allegarse de personal que cubriera tareas administrativas y con base en una mejor planeación financiera comenzaron a comprar mobiliario, equipo y vehículos, para 2012 concluyeron la construcción de sus propias oficinas que sin duda mejoraron las condiciones de trabajo que tenían.

Actualmente el despacho está conformado por cinco socios, nueve técnicos, un administrador, un auxiliar administrativo y una secretaria. De manera específica son seis los facilitadores en la implementación del PESA, cada uno de ellos tiene una habilitación particular, de tal suerte que existe flexibilidad y autonomía para la realización de las tareas sin que eso implique la falta de una supervisión constante por parte de los socios, cuidando que no se descuiden los procesos que se llevan a cabo.

Por lo tanto, la estructura de la organización puede considerarse en tres niveles básicos de autoridad: socios, administración y operadores. La cercanía en todos los niveles es evidente, de manera interna el equipo encargado del PESA trabaja colaborativamente, así como con el resto de la organización puesto que algunos de los programas que maneja la agencia se llevan a cabo en una misma localidad, entonces es importante llevar a cabo una planeación muy clara de las visitas y rutas de trabajo para minimizar en lo posible la duplicidad de tareas. Se procura un buen ambiente de trabajo, el personal dice sentirse cómodo y creen que la asignación de trabajo es justa. Si bien la mayor parte de las

decisiones son tomadas sólo entre los socios, estas suelen ser bien recibidas por el resto de la organización, existe buena comunicación y apertura al diálogo.

Una de las características que sistemáticamente repetían los informantes clave de las instituciones participantes respecto a SEDENORTE, era que cambiaban continuamente de coordinador y presentaban deficiencia en las labores administrativas. Al cuestionarles cómo afectaba eso su desempeño en la implementación, afirmaban que efectivamente el área administrativa suele descuidarse porque precisamente se le da mayor atención al trabajo de campo, por lo que la implementación no se descuida como tal, sólo implicaba más tiempo poner al día lo administrativo. Así, con la reciente contratación de un auxiliar administrativo se buscó solventar esa deficiencia, mientras que con respecto al constante cambio de coordinador, dicen que se trata de una estrategia que permite a los socios ser más equitativos y compartir la responsabilidad del despacho.

En términos generales, se puede observar que existe un trabajo más colaborativo que en otras agencias y que sus grandes fortalezas son, por un lado el respaldo ciudadano del que gozan, y por otro, la experiencia que han adquirido en más de diez años ininterrumpidos de servicio.

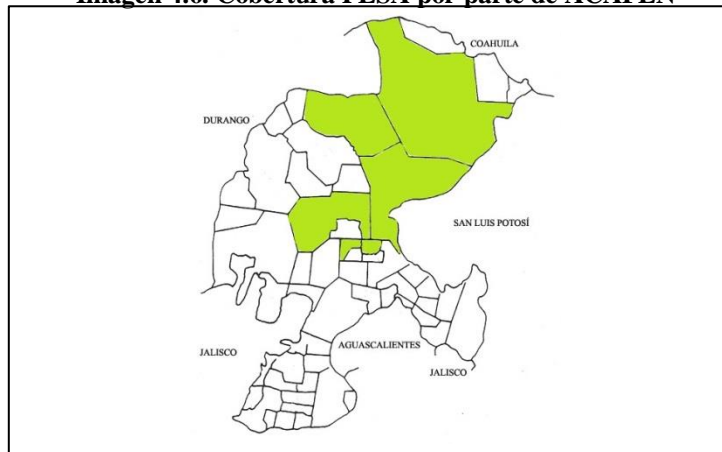
Autogestión Campesina Frente Popular de Lucha de Zacatecas, S.C.

ACAFEN es una ADR que se desprende del Frente Popular de Lucha⁵¹ en Zacatecas. Su aceptación como implementadores PESA se dio en 2011 y de mayo a noviembre de ese año estuvieron en un diplomado para su formación, por lo que su participación efectiva corresponde al año 2012. La cobertura es también de treinta localidades colindantes entre

⁵¹ Organización que surge del movimiento campesino y más tarde se enriquece con el movimiento urbano popular en el estado de Zacatecas, dirigida por el ciudadano y actual Consejero Nacional del PRD, José Narro Céspedes.

sí, pero en un mayor número de municipios: Calera, General Francisco R. Murguía, Fresnillo, Mazapil, Villa de Cos y Pánuco, como se muestra en la siguiente imagen:

Imagen 4.6. Cobertura PESA por parte de ACAFEN



Elaboración: propia

La agencia tiene su sede en la ciudad de Guadalupe e inició labores con seis facilitadores en campo, al término del primer año tres de ellos deciden renunciar, la causa fue la distancia ya que se trataba de profesionistas que residían en la capital. Así, para 2013 nace un equipo multidisciplinario –dos ingenieros agrónomos, un médico veterinario, un ingeniero civil, un economista y un nutriólogo- que se procuró fueran originarios de la región a atender, para evitar así el desapego y fomentar una mayor autonomía en el trabajo. Los integrantes de la ADR siguen siendo parte del Frente Popular con lo que se incrementa el nivel de compromiso con los objetivos de la organización, aunque no siempre se replican respecto a los objetivos del PESA. Se aprovecha tanto la infraestructura como el equipo que ya existía, además de que se han adquirido vehículos que facilitan el trabajo de campo, situación que hace sentir muy satisfechos a los trabajadores puesto que todo lo necesario para llevar a buen término sus tareas les es proporcionado con oportunidad por parte de la organización.

Respecto a la cuestión de estructura de la ADR, se consideran tres niveles: coordinación del Frente Popular, coordinación de la Agencia y técnicos o facilitadores. Así, aunque la coordinadora resuelve los imprevistos, se promueve la participación de todos los integrantes tanto en la toma de decisiones como en la planeación anual, eso sumado a la estabilidad económica y laboral que se ofrece ha reducido significativamente la rotación de personal, entre 2013 y 2014 no hubo ninguna renuncia o despido, ya que los técnicos gozan de un sueldo quincenal y la garantía de su trabajo mientras se cumplan las metas, incentivándolos a comprometerse realmente.

De esta manera, se asignan cinco comunidades⁵² a cada facilitador, En este sentido, la agencia considera que es sumamente importante que el personal conozca bien el territorio que atiende y se muestra totalmente en contra de las denominadas agencias genéricas, ya que de acuerdo con la coordinadora ese fenómeno genera una política con menores resultados y mayor simulación.

Vivir en las comunidades que atienden les ha permitido a los trabajadores ahorrar, así como integrarse en las dinámicas que promueven. Con relación a la población, su permanencia ahí ha motivado una mayor participación y aceptación del PESA, el logro de trabajo coordinado con autoridades locales y escuelas, así como mayor calidad en las relaciones interpersonales. Únicamente los viernes de cada semana se trasladan a las instalaciones en la ciudad de Guadalupe a intercambiar experiencias, dudas y sugerencias, revisar y/o corregir la planeación para la próxima semana y entregar informes de lo realizado en la semana, eso les permite mantenerse informados y actualizados.

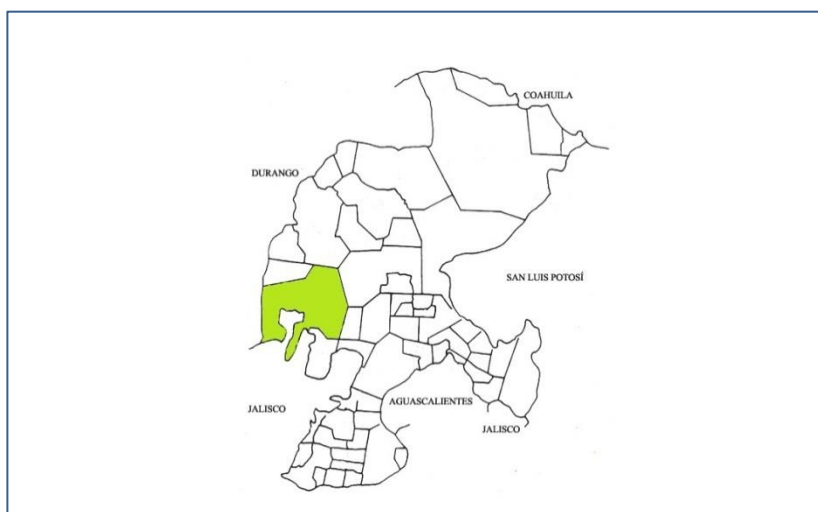
⁵² Cabe aclarar que el término comunidad en la metodología del PESA puede equivaler a sus limitaciones geográficas o a un mínimo de cien habitantes.

Sin embargo, refieren que han tenido que enfrentar grandes obstáculos que no derivan de su incapacidad, sino que tiene un origen político. El Frente Popular de Lucha ha generado tres ADR y dos de ellas no han podido superar las evaluaciones, los informantes clave en Secampo y SAGARPA coinciden en que ese fracaso se debe a que las agencias no están comprometidas con el PESA, que fueron aceptadas a cambio de las negociaciones que el diputado federal líder del Frente Popular hizo con respecto al presupuesto conseguido, y que en ese sentido, el programa suele considerarse más como un medio que como un fin. Sin embargo, el sentir de los técnicos es distinto, afirman que la ADR ha tenido problemas pero que los ha superado y que han adquirido experiencia, pero que las evaluaciones suelen ser parciales. Lo cierto es que de acuerdo con los supuestos de Elmore, se trata de una organización fuerte, aun cuando esa fortaleza no devenga en un sólido compromiso hacia el programa.

Tierra, Democracia y Liberación Social. Emiliano Zapata, S.C.

La ADR se desprende de una organización más grande llamada “Emiliano Zapata”, constituida como S.C. en el año de 2006 con el propósito de promover proyectos con fondo revolvente. En el año 2009 la sociedad toma una pausa para replantearse el rumbo a seguir y es hasta 2012 que la hija de uno de los fundadores decide crear un grupo dentro de la propia organización para concursar en PESA. Ese mismo año inicia actividades, atendiendo la región de donde son originarios: Valparaíso, municipio que estaba sin cobertura porque la agencia FIMA anteriormente encargada de él no supero las evaluaciones anuales para continuar.

Imagen 4.7. Cobertura PESA por parte de Emiliano Zapata



Elaboración: propia

La idea original fue que la ADR estuviera conformada sólo por mujeres profesionistas, de ellas cerca del 50% eran de la región y el resto de Zacatecas capital pero vivían allá. Infortunadamente al término del primer ejercicio fiscal se fue una parte importante del personal, motivo que propició la contratación de nuevos técnicos, esta vez sin considerar el género como un factor importante. De los siete integrantes originales sólo continuaron la coordinadora general y la coordinadora de campo, así algunos de los técnicos contratados fueron antes integrantes de la ADR FIMA. La coordinadora cree que los técnicos tuvieron un buen desempeño en FIMA, sin embargo no cubrieron las expectativas de cobertura y se vieron obligados a abandonar la implementación del proyecto, por esa razón decidió darle una segunda oportunidad a esos técnicos y aprovechar la experiencia que habían adquirido, afirmando que hasta ahora han dado muy buenos resultados.

La estrategia para la asignación del trabajo ha considerado las características y extensión de la microrregión atendida, por ello se crearon cinco rutas o grupos de trabajo conformados por dos personas cada uno. Una clave importante para el éxito en su

desempeño –tratada desde un inicio como agencia experimentada, es decir, atendiendo treinta comunidades y no veinte- fue contar con una coordinadora de campo que tenía amplia experiencia en el ámbito agrícola y pecuario, así como pleno conocimiento de la región, lo que facilitó tanto la asignación de trabajo, como la coordinación y cooperación en las actividades.

Así, además de trabajar directamente con las familias, se promovieron las escuelas como un espacio idóneo para trabajar una estrategia de nutrición donde la información pudiera esparcirse de manera más rápida y con mejores resultados. Fue esta la ADR que contrató por primera vez una nutrióloga como parte de su equipo multidisciplinario, acción que dados los resultados observados se volvió obligatoria para el resto de las agencias durante el año 2013. Sumado a ello, se trató de hacer uso de materiales de la región para la instalación de proyectos, de manera que la gente no tuviese que gastar y estuviera más dispuesta a participar activamente.

Actualmente son seis técnicos de campo, cada uno de ellos es responsable de una estrategia y seis comunidades. La estrategia es asignada acorde con el perfil y las capacidades de cada integrante. La coordinadora de campo suele estar en la oficina de Valparaíso y salir a supervisar algunas veces a los técnicos, mientras que la coordinadora general pasa la mitad de la semana en las oficinas que tienen en la ciudad de Zacatecas y el resto en campo, ya sea acompañando en sus recorridos a los trabajadores, o en la oficina afinando detalles de planeación y/o de los informes solicitados.

De acuerdo con los técnicos, las actividades se planean al inicio de cada ciclo considerando: plan de acción, plan comunitario y plan de intervención. Sin embargo, se

llevan a cabo reuniones semanales fijas, y eventuales cada vez que se presentan fallas o desviaciones en la planeación. Mediante dichas reuniones se discuten los temas importantes y se busca llegar a puntos de acuerdo y decisiones en equipo, producto de la generación de consenso, por tal motivo la asistencia a las reuniones es de carácter obligatorio, además que de estas se desprenden los informes que deben entregarse a la SAGARPA.

Con respecto a los resultados de esa planeación participativa, la agencia asegura que la metodología es flexible lo que abre las puertas a la innovación y que las instituciones participantes durante la ejecución del PESA suelen respetar el proceso metodológico que lleva a cabo cada agencia, siempre y cuando cumplan con las especificaciones determinadas por el GOP. En este sentido, puede considerarse que existe una buena coordinación interorganizacional incluso con estrategias similares en las que participan otras dependencias como la CNCH, aunque ellos atribuyen esa facilidad para trabajar colaborativamente al prestigio de la sociedad en la región y al reconocimiento de algunos de sus integrantes.

En general existe mucha motivación por parte del personal y un compromiso evidente, al cuestionar a los técnicos a qué se lo atribuían, la mayoría coincidía en que la coordinadora y las múltiples capacitaciones que reciben les han permitido entender la trascendencia del PESA. Creen en el proyecto y hablan constantemente de los resultados que pueden observarse, esa motivación ha contribuido a generar un ambiente de confianza y se observa un importante liderazgo, además de existir condiciones de certeza para los técnicos en el ámbito económico mediante un pago quincenal y la seguridad de trabajo anual. Aún con el buen desempeño y perspectivas que tienen la ADR, esta sugiere una

mayor sensibilización en las instituciones participantes e incrementar la coordinación entre ellas para fortalecer el trabajo de todas las agencias.

Ahora, ya en plena observación de la implementación del PESA, se pueden identificar grandes coincidencias entre la manera práctica en que se implementa y el modelo organizacional de implementación de políticas que se ha tomado como referente para significar las observaciones: el modelo de DO de Elmore (1996) descrito en el capítulo 2 de este trabajo. De esta manera, una vez que se conocen las principales características de las ADR estudiadas, se hace una breve comparación con base en los cuatro supuestos del modelo, con la finalidad de determinar hasta qué grado influyen estos en el éxito o fracaso de la implementación del PESA, en el entendido que “el análisis organizacional deberá, por consiguiente, indicar cuál es la situación de la organización, cómo se relacionan los individuos y los grupos, y qué potencialidades pueden ser explotadas, así como cuáles son las dificultades que enfrenta el sistema organizacional” (Rodríguez, 1992:37).

Nivel de satisfacción

El nivel de satisfacción es la primera variable independiente y resulta importante porque de ella se desprenden indicadores que inciden directamente en la actitud del individuo: cómo percibe su trabajo, que tan cómodo se siente con él y que tanto puede aportar a la organización. En la implementación este aspecto de las organizaciones es sumamente importante porque promueve un alto nivel de satisfacción. Entonces habrá mayores posibilidades de llevar a cabo acciones oportunas y precisas si existe delegación y flexibilidad: “la delegación es el proceso en virtud del cual los gerentes asignan tareas y la autoridad y responsabilidad para llevarlas a cabo” (Hampton, 1997:333), de esta manera, el

hecho de que el implementador puede enfrentar contingencias y salir adelante de ellas, está intrínsecamente vinculado con su capacidad y límites de acción, así como con su nivel de compromiso. En este sentido, es preciso recordar que “las organizaciones sólo pueden pretender lograr sus objetivos si consiguen el apoyo y compromiso efectivo de sus miembros” (Rodríguez, 1992: 66), de ahí la relevancia del individuo.

La siguiente tabla muestra el nivel de satisfacción de los individuos que conforman las ADR estudiadas, con base en cinco indicadores clave: grado de autonomía, flexibilidad, compromiso, infraestructura y equipo.

Tabla 4.1. Nivel de satisfacción por ADR

ADR/ Indicador	Autonomía muchacha (5), poca (3), nada (1)	Flexibilidad muchacha (5), poca (3), nada (1)	Compromiso alto (5), medio (3), bajo (1)	Infraestructura excelente (5), buena (4), regular (3), mala (2), pésima (1)	Equipo excelente (5), bueno (4), regular (3), malo (2), pésimo (1)	Total
UAZ	Poca	Poca	Bajo	Excelente	Excelente	17
	3	3	1	5	5	
Siglo XXI	Poca	Poca	Medio	Buena	Bueno	17
	3	3	3	4	4	
SEDENORTE	Mucha	Mucha	Alto	Buena	Excelente	24
	5	5	5	4	5	
PROAGRO-NORTE	Mucha	Mucha	Medio	Excelente	Excelente	23
	5	5	3	5	5	
ACAFEN	Mucha	Poca	Alto	Regular	Bueno	20
	5	3	5	3	4	
Emiliano Zapata	Mucha	Mucha	Alto	Excelente	Bueno	24
	5	5	5	5	4	

Elaboración: propia.

El nivel de satisfacción en la UAZ no fue óptimo porque de acuerdo con los testimonios, los técnicos tenían poca autonomía: “los maestros querían decidir qué hacer pero desde su oficina, nosotros salíamos a campo con poca libertad de acción”, “no decidíamos mucho, más bien el trabajo ya estaba planeado, nosotros sólo lo llevábamos a cabo”. Esto incidió en el compromiso de los facilitadores aun cuando la Universidad ofrecía

muy buenas instalaciones, aunque realmente los técnicos no llegaron a asumirlas como propias: “sí teníamos un buen espacio, nos lo prestaba la UAZ”, “a mí me parece que estaba bien el lugar que nos prestaban, adecuamos un aula, pero estaba muy lejos, hasta Agronomía”, “ahí pasábamos buen tiempo porque si no había vehículos no salíamos, y mientras no pagaban ahí estábamos”.

En ese sentido, la mayor insatisfacción por parte de la ADR Siglo XXI fue la periodicidad de los pagos. A pesar de tener poca autonomía, no era esta una demanda sentida de los técnicos: “con que tuviéramos con que hacer el trabajo hacíamos lo que nos pidieran, pero trabajar sin dinero y todavía ponerle pues como que no”, “lo único malo era que nos pagaban muy retirado”, “ya con familia está difícil con un trabajo así, los hijos no esperan” fueron algunos de sus comentarios con relación a ese problema.

Como es bien sabido, es difícil que alguien pueda tener un buen desempeño en las actividades que realiza si no ha cubierto en un primer momento sus necesidades básicas, y eso pasó con esta agencia y con muchas otras. No quiere decir que la cuestión salarial sea la más importante, pero sí era un problema latente en este caso. Entonces, es importante identificar los aspectos que hacen que un individuo se sienta satisfecho con su trabajo, probablemente una estabilidad económica fuera una demanda que una vez cubierta, daría paso a nuevas aspiraciones. Así, en el caso del compromiso se observó un fenómeno importante, los técnicos estaban muy comprometidos con su organización de origen y esa era la razón principal por la que se esforzaban en su trabajo, el compromiso con el PESA era algo secundario; un medio para hacerse notar dentro de la organización a la que veían como un proyecto de más largo plazo.

En este sentido SEDENORTE presenta una posición muy privilegiada, a excepción de la infraestructura que aún se muestra deficiente por estar en construcción, el resto de los indicadores revela una agencia en la que los trabajadores se sienten satisfechos; su trabajo tiene importantes tramos de autonomía y flexibilidad y todos cuentan con el equipo - tecnológico y parque vehicular- para llevar a cabo sus actividades. Es importante destacar que el compromiso tanto con la organización como con el programa es alto, esto puede derivarse de que el motivo de crear la S.C. fue precisamente participar del PESA, y aunque actualmente han diversificado su participación con otros programas gubernamentales afirmando que “aunque iniciamos con el PESA sabemos que un día puede terminar, por eso buscamos otros espacios pero sin descuidarlo. Para nosotros es el programa más importante que operamos”. Ellos consideran central su trabajo en el proyecto ya que les ha abierto puertas en diferentes dependencias y los dio a conocer en la región: “todos nos conocen por eso trabajamos agusto aquí”, “ya llegamos y la gente nos recibe con confianza, son muy participativos”, “convivimos con la gente aquí y en las comunidades, a cualquiera que le pregunte nos conoce”. Incluso en un inicio que enfrentaron severos problemas financieros aseguran que: “se trabajaba porque existía el compromiso de hacerlo pero fue muy difícil para nosotros superar esa etapa”, reconociendo así que el compromiso fue su principal motor en la consecución de las metas de la agencia y del programa.

Por su parte, el personal de PROAGRONORTE dijo sentirse muy satisfecho con su trabajo. La preocupación del despacho ha sido allegarse de personal muy comprometido con el sector agropecuario, la mayoría de ellos son conocidos e incluso familiares de los socios, de tal suerte que la confianza en las capacidades de cada uno permite mayor autonomía y flexibilidad en la implementación del PESA, lo que por supuesto no implica

total libertad para los trabajadores pero sí una oportunidad amplia de acción: “sabemos lo que tenemos que hacer, las metas que perseguimos, ya nosotros decidimos el cómo”, “todos trabajamos bien, no hacerlo sólo traería más gastos”. Así, existe un evidente compromiso con la organización -que no igual con el proyecto por verlo sólo como uno más a ejecutar-, que les suministra la infraestructura, equipo y condiciones básicas para la realización de sus tareas y promueve la autonomía en sus integrantes.

Continuando, ACAFEN es una ADR donde sus trabajadores tienen gran autonomía puesto que viven en las localidades que se les han asignado, mientras que la coordinación se localiza en la ciudad de Guadalupe, aproximadamente a dos horas. Sin embargo, eso no implica que exista mucha flexibilidad: “lo que se va a hacer ya está establecido, a lo mejor uno puede cambiar un poco las cosas pero sólo si no se puede lo acordado”, “yo me siento cómodo, no andan tras de nosotros, a menos que vean que no cumplimos”. Por lo tanto, se confía mucho en el facilitador y su compromiso es clave para llevar a buen término la implementación sin que haya mucha supervisión, al respecto la coordinadora afirma “nosotros conocemos a la gente porque estamos en el Frente Popular, sabemos quién sí trabaja y quien no”.

Así, es el Frente Popular quien se encarga de brindar el espacio y equipo para las actividades dentro de sus propias instalaciones, aunque algunos técnicos creían que había algunas deficiencias: “casi ni usamos las instalaciones de Guadalupe porque sólo vamos los viernes y en Villa de Cos hay una oficina pero si andamos lejos ni modo”, “a lo mejor hacen falta laptops, así trabajaríamos sin tener que andarnos moviendo pero sí nos prestan computadoras, sólo que está lejos”, “yo a veces meto mi camioneta pero es parte del trabajo, lo importante es que salga bien”.

Finalmente, la experiencia de Emiliano Zapata ha sido muy satisfactoria para sus integrantes. El desempeño de los técnicos tiene un alto grado de autonomía y flexibilidad que de acuerdo con la coordinadora “propicia la innovación y un mejor desempeño”, además de que incrementa el compromiso que existe tanto con la organización como con el proyecto: “yo les recuerdo siempre la trascendencia del PESA, no se trata de cualquier política, es un programa que busca modificar actitudes y acciones para mejorar de forma permanente las condiciones de las personas”. Parece que así lo asumen todos los técnicos quienes se sienten muy satisfechos tanto con las condiciones de trabajo como con su desempeño. En cuanto a infraestructura y equipo, la primera es excelente puesto que la asociación de la que se desprendieron tiene oficinas tanto en Valparaíso como en Zacatecas capital, ambas con personal de planta y el equipo tecnológico suficiente, solamente en el parque vehicular existe aún deficiencia que seguro se solventará en un corto tiempo: “ahí vamos, poco a poco renovándonos y mejorando nuestras herramientas de trabajo”, afirmó la coordinadora.

En general, se encuentra que el PESA, al igual que el modelo de Elmore, considera explícitamente al individuo (1996: 219) como el pilar de la implementación⁵³, y lo hace partícipe de esta fase de la política enfatizando su actividad en el diagnóstico regional y en la planeación y calendarización de actividades⁵⁴. En general se encuentra que existe autonomía en la mayoría de las agencias, a excepción de la UAZ que fue la que tuvo mayor recelo en ese sentido. Sin embargo, el grado de flexibilidad es menor en todas, esto puede

⁵³ La metodología PESA está centrada en la transmisión de conocimientos por parte de los facilitadores, no sólo se dota de infraestructura y apoyos en especie a los beneficiarios, sino que se espera que éstos puedan ser capaces de generar mediante la capacitación recibida, procesos productivos sustentables y sostenibles.

⁵⁴ Los PSP por medio de las ADR y basados en la metodología PESA establecida por la ONU, llevan a cabo el diagnóstico participativo de la región que atienden, y de esta, a su vez se desprende la propuesta de planeación de actividades que presentan al inicio del ejercicio fiscal. Para conocer la metodología pesa puede consultar la página: PESA México, disponible en http://www.utn.org.mx/metodologia_pesa.html (Fecha de consulta: 07 de septiembre de 2014).

estar relacionado a que la metodología PESA es tan específica que limita un tanto esos márgenes, aunque eso en cierta forma les da seguridad a los directivos de las organizaciones gubernamentales que participan en la implementación: “existen pocas posibilidades de que las ADR hagan las cosas mal si siguen los métodos y procesos que se les indican”, afirmó la entonces encargada del PESA en el CECS.

Con respecto a la infraestructura y equipo, las agencias mantienen índices similares, y desde este análisis puede observarse que el compromiso es el factor con mayor diferenciación. Algunas organizaciones se sienten más comprometidas que otras con el PESA. Efectivamente aquellas que se constituyeron con ese fin específico ven con mayor importancia al programa que las que lo implementan como una tarea secundaria. Los casos estudiados evidencian la trascendencia del compromiso: las dos ADR que no aprobaron estaban lejos de comprometerse, mientras que el resto sienten compromiso ya sea hacia la organización de la que forman parte, hacia el proyecto mismo o a ambos, entonces puede inferirse que este es uno de los rasgos más importantes, al menos hasta esta parte del análisis.

Estructura

“La estructura es el medio para alcanzar los objetivos y las metas de una institución” (Peter Drucker, citado en Child, 1989:16). En el caso específico del PESA, se presupone que las estructuras horizontales responden mejor a las necesidades de la implementación puesto que cuanto más grandes y con mayor número de niveles es una organización, esta tiende a ser más compleja. Además las estructuras horizontales pueden propiciar mayor cercanía a la política por parte de los beneficiarios, que es uno de los objetivos que persigue el PESA.

Tabla 4.2. Estructura de las agencias

ADR/ Indicador	Niveles jerárquicos 1 - n	Coopera- ción mucha (5), poca (3), nada (1)	Mecanismos de control muy fuertes (5), fuertes (4), regulares (3), débiles (2), nulos (1)	No. de trabaja- dores 1-3 (1), 4-6 (2), 7-9 (3), 10-12 (4), más de 12 (5)	Nivel de especializa- ción posgrado (5), lic (4), técnico (3), preparatoria (2), s/e (1)	Total
UAZ	Tres	Poca	Fuertes	10-12	Lic. y posgrado	19
	3	3	4	4	5	
Siglo XXI	Cuatro	Mucha	Débiles	4-6	Lic.	11
	2	5	2	2	3	
SEDENORTE	Tres	Mucha	Fuertes	10-12	Lic.	19
	3	5	4	4	3	
PROAGRO- NORTE	Tres	Mucha	Regulares	4-6	Lic.	16
	3	5	3	2	3	
ACAFEN	Tres	Mucha	Regulares	4-6	Lic.	16
	3	5	3	2	3	
Emiliano Zapata	Tres	Mucha	Fuertes	7-9	Lic. y posgrado	20
	3	5	4	3	5	

Elaboración: propia.

Al observar los datos de la tabla y recordar las características de cada una de las agencias, se asume que “el hecho de no conseguir una coordinación satisfactoria se manifiesta a menudo en síntomas como la pérdida de control, un conflicto excesivo, la separación de autoridad y competencia y el descuido de las responsabilidades” (Hampton, 1997: 333), de ahí su importancia. Si la metodología PESA es el camino, la estructura es el vehículo para recorrerlo.

Y en este sentido, se observa que la UAZ no adoptó una nueva estructura aunque la vigente en ese momento distaba de ser la recomendada por la metodología PESA. En las entrevistas ellos establecieron tres líneas de autoridad, pero uno de los técnicos entrevistados comentaba que incluso los administrativos de la universidad tenían un rango más alto que ellos. La delegación se limitaba a tareas rutinarias y mecánicas, probablemente como parte de sus mecanismos de control: “tal vez no confiaban

completamente en nuestros conocimientos porque ellos sabían más, pero tampoco querían destinar más tiempo al trabajo de campo, nos acompañaban sólo cuando iba alguien de la FAO o del gobierno”, “creo que fue parte de su estrategia, la escuela debía asegurarse de cumplir las metas”. Empero, el equipo de trabajo era amplio a comparación de la mayoría de las agencias y con un índice más alto de especialización, aunque el personal de la Autónoma tenía que combinar la asignación del PESA con sus responsabilidades previas.

Por su parte, Siglo XXI presentó importantes deficiencias en esta área. Por principio de cuentas se trata de la organización con mayor jerarquía entre las seis estudiadas y aunque en la práctica el dirigente poco intervenía en el quehacer diario, tanto para la coordinadora como para los trabajadores su visto bueno era imprescindible. Además el equipo PESA no pudo separar el trabajo de la organización política a la que pertenecían, es decir, las actividades, servicios y funciones para la promoción de su partido político, y el trabajo propio del proyecto. Aunado a ello los mecanismos de control en el sentido financiero fueron muy débiles, la falta de recursos fue un problema persistente que impedía la realización de otros aspectos claves como un buen nivel de satisfacción, motivación o pleno compromiso: “el PESA no daba para vivir, necesitábamos trabajar en otras cosas”, “duraban mucho sin pagarnos, cuando nos pagaban ya lo debíamos todo”, son algunas de las respuestas por parte de los técnicos que conformaban la ADR.

SEDENORTE al igual que la mayoría de las ADR posee una estructura con tres niveles jerárquicos y once facilitadores –una de las ADR que destina mayor personal- entre los cuales existe mucha cooperación, la razón es que el coordinador ha establecido como estrategia que aunque cada técnico sea responsable de ciertas tareas, todos deben poder suplir a sus compañeros en caso de que fuese necesario, evitando así frenar el trabajo por

alguna contingencia. Además, en el ámbito externo han logrado un trabajo colaborativo entre el resto de las autoridades y/o dependencias que trabajan en la misma región, producto de su permanencia e inclusión en todos los eventos que realizan: “a veces es difícil la relación con todas las dependencias, incluso las que nos supervisan, porque cada dependencia tiene sus políticas y está difícil quedar bien con todos pero ahí vamos”, “siempre que organizamos una feria de la alimentación o algún evento procuramos invitar a las autoridades cercanas”. Tanto en el ámbito de asignación y seguimiento del trabajo como de la cuestión administrativa y financiera los mecanismos de control son fuertes y han permitido la expansión de la misma, el coordinador asegura que “los trabajadores tienen libertades y estabilidad, pero al mismo tiempo llevan importantes responsabilidades, es nuestro equilibrio”

Por su parte, PROAGRONORTE también presenta algunas deficiencias en cuanto a infraestructura: el número de trabajadores es más bajo que muchas ADR aunque a su favor argumentan que sus técnicos tienen más experiencia y son suficientes. Los niveles jerárquicos son tres y aunque se conservan dentro de los estándares, su conformación impide un poco que los facilitadores tengan oportunidad de formar parte de las decisiones, además por tratarse de personal que se conoce e incluso mantiene lazos familiares la cooperación aumenta pero disminuyen los mecanismos de control: “los conocemos a todos y deben saber cómo hacer el trabajo”, “con los asuntos financieros no nos metemos, para eso se contrató a los especialistas”, son algunas de las frases que repetían con mayor constancia.

Respecto a ACAFEN, esta posee una estructura de tres niveles, la diferencia respecto a otras agencias es que al desprenderse del Frente Popular este juega un papel

determinante en la ADR e incide en sus acciones. Son seis los técnicos asignados al PESA, todos con un nivel mínimo de licenciatura, y su estrategia en campo ha sido buscar aliados para llevar a cabo un trabajo coordinado, particularmente se fomentó esa relación con las escuelas: “para fortalecer la estrategia de nutrición fuimos a las escuelas, empezamos en Villa de Cos y de ahí nos seguimos porque nos ha funcionado mucho”, “conocemos a casi todos en la comunidad porque ahí vivimos por eso es fácil que la gente trabaje con nosotros”. Obviamente la distancia impide que los mecanismos de control sean totalmente efectivos aunque hasta ahora los resultados han sido satisfactorios, en palabras de la coordinadora: “creemos en nuestra gente, ahí están los resultados”.

Finalmente, la estructura en Emiliano Zapata es muy similar al resto en cuanto al número de niveles, tres de ellos, pero a diferencia de agencias que se desprenden de otras organizaciones, en esta existe una total autonomía; se hace uso de las instalaciones y el equipo pero todo lo relativo a ella se resuelve sólo entre el equipo PESA. El número de personas que directamente trabajan en la implementación del proyecto es de siete, todas ellas con un grado de licenciatura y la coordinadora con dos maestrías, una en Ciencia Política y otra en Desarrollo Rural, con lo que puede inferirse que su formación además de darle las herramientas para conducir una ADR, también le permite una perspectiva diferente del PESA que transmite a sus compañeros, y que promueve un ambiente colaborativo tanto de manera interna como externa.

Se observa entonces que las agencias comparten características en cuanto a los niveles jerárquicos que las conforman y al alto grado de cooperación interna. Considerando que cada agencia se conforma de manera independiente, se podría explicar la afinidad que existe entre su personal. Sin embargo, al trasladar esa cooperación al exterior, se encuentra

que las ADR locales son más propicias a generar relaciones virtuosas en su entorno, derivado por supuesto de su permanencia en el lugar, lo que deviene en mayor reconocimiento y coordinación, los ejemplos más claros fueron SEDENORTE, Emiliano Zapata y PROAGRONORTE.

Así, aunque la cooperación interna y en su entorno inmediato suele ser buena, se encontraron muy bajos niveles respecto a la colaboración entre las propias agencias -salvo el caso de SEDENORTE que coadyuvo en la incubación de una nueva ADR-. Si bien todos los integrantes de las ADR del estado se conocen, no existe un trabajo cooperativo o de intercambio voluntario entre ellas. De acuerdo con la información recabada, esto puede atribuirse a dos principales causas: 1) las distancias de separación entre una y otra, así como el hecho de coincidir sólo en reuniones, capacitaciones y eventos con agendas dadas; y 2) porque existe una competencia indirecta entre ellas para ser vistas como la agencia con mejor desempeño.

Asimismo, se encontró que los mecanismos de control tanto financieros como en campo suelen ser más efectivos si las oficinas de la ADR se encuentran en la región que atienden, lo que nuevamente expone como un elemento importante al hecho de que una organización sea local. Finalmente, se puede establecer que el hecho de que una ADR se conforme dentro de una organización de mayor tamaño no afecta su desempeño, siempre y cuando exista autonomía en esa organización secundaria, de lo contrario, sólo se elevan los niveles jerárquicos y se entorpecen las tareas de implementación.

Grupos de trabajo

Como se apreció en la descripción de las ADR, para la implementación del PESA se fomenta mucho el trabajo en equipo, en gran parte debido a las amplias distancias que hay que recorrer, también como medio para fortalecer las capacidades de los facilitadores, e incluso de manera pragmática; es decir, con el propósito de que ningún integrante sea insustituible. Así, se comprende que la calidad en esos grupos de trabajo –entendida la propia ADR como uno de ellos- puede incidir determinadamente en el desempeño de las agencias. Obviamente la eficacia de los grupos de trabajo depende en gran medida de la calidad en las relaciones que se suscitan al interior de las organizaciones: como se solucionan los conflictos, cuáles son los canales de comunicación y el sentido de pertenencia a través del compartimiento de metas y objetivos, son algunos de los elementos que permiten concebir a la organización como un ente sujeto de estudio.

En este sentido, y de acuerdo con el supuesto anterior, en la organizaciones “la separación geográfica de las funciones hace más difícil la supervisión debido a la necesidad de medios más formales de comunicación, tiempo para reunirse para las discusiones necesarias y tiempo para visitar personalmente las actividades separadas” (Child, 1989:129). Entonces, se puede creer que nuevamente lo local desempeña un papel importante, esta vez en crear mejores condiciones para la generación de grupos de trabajo eficientes. La siguiente tabla permite corroborar el supuesto:

Tabla 4.3. Creación de grupos de trabajo eficaces

ADR/ Indicador	Relaciones interper- sonales excelente (5), buena (4) , regular (3), mala (2), pésima (1)	Metas compar- tidas alto (5), medio (3), bajo (1)	Confianza muchas (5), pocas (3), nada (1)	Comunica- ción excelente (5), buena (4) , regular (3), mala (2), pésima (1)	Control de conflictos excelente (5), buena (4) , regular (3), mala (2), pésima (1)	Total
UAZ	Buenas	Medio	Muchas	Excelente	Bueno	21
	4	3	5	5	4	
Siglo XXI	Buenas	Medio	Muchas	Regular	Bueno	19
	4	3	5	3	4	
SEDENORTE	Excelentes	Alto	Muchas	Excelente	Bueno	24
	5	5	5	5	4	
PROAGRO- NORTE	Excelentes	Alto	Muchas	Buena	Excelente	24
	5	5	5	4	5	
ACAFEN	Regulares	Alto	Muchas	Regular	Bueno	20
	3	5	5	3	4	
Emiliano Zapata	Buenas	Alto	Muchas	Excelente	Excelente	24
	4	5	5	5	5	

Elaboración: propia

Las reuniones semanales son una característica compartida entre todas las ADR, la razón principal es que éstas deben entregar informes con esa periodicidad, así como de manera mensual, por lo tanto, es la metodología PESA la que en cierta forma promueve la permanente comunicación y la revisión constante de la planeación y los resultados obtenidas con ella.

Sin embargo, aunque en la UAZ se generaron buenos grupos de trabajo y existía confianza y buena comunicación puesto que todos se conocían ya, las decisiones solían tomarse entre el primer y el segundo nivel, probablemente con la finalidad de tener mayor control sobre el proceso. Es importante recordar que la fase piloto de un proyecto es sumamente importante y la presión es mayor porque de los resultados depende la adopción o no del mismo, tal vez esa podría ser una causa importante de la centralización con que se manejó la Universidad.

La agencia Siglo XXI presentó una situación muy similar a la de la UAZ, las relaciones interpersonales y la confianza fluían de buena forma, producto de la convivencia previa en la organización a la que pertenecían, sin embargo, la comunicación no era muy efectiva: “si hablábamos pero no siempre del PESA”, “como teníamos que trasladarnos para las reuniones todo tenía que ser más rápido, a lo mejor por eso la comunicación no era muy buena”. La mezcla entre fines de la organización y la de la ADR PESA propiamente, entorpecían tanto la comunicación como la fuerte cimentación de metas compartidas, sin duda esta agencia carecía de la autonomía abordada en el supuesto anterior. Aunque la confianza era buena en lo interno, pero respecto a la población esta se mostró desconfiada por tratarse de una organización política: “creían que a cambio les pediríamos el voto o los afiliaríamos al partido porque a veces por medio de la organización damos apoyos, pero nosotros no les pedíamos nada, sólo nos dábamos a conocer”, “es lo malo que lo conozcan a uno, de todas formas los íbamos a apoyar aunque no fueran de nuestro partido”.

Por su parte, SEDENORTE ha tenido buenos resultados con la creación de grupos. La relación entre los técnicos de esta agencia es muy particular porque viven juntos y esa convivencia diaria da paso a una mayor apertura, confianza y mejora en la comunicación: “podemos hablar sin problemas porque somos como una familia”, “los jóvenes no se intimidan, para ellos el intercambio de información y la convivencia es algo muy natural que a la agencia le beneficia”. Aunque desde otra perspectiva, esta misma convivencia genera conflictos personales que suelen trasladarse al plano profesional, por lo tanto se hace evidente una debilidad importante que hay que trabajar: “a veces llegan enojados por algún problema que tuvieron fuera del horario de trabajo y no quieren estar juntos acá, pero luego

se les pasa y todo vuelve a la normalidad”, “es difícil no mezclar los problemas de la casa con el trabajo, pero sí intentamos hacerlo”.

En esta línea, PROAGRONORTE es de las agencias con mejor estrategia para la creación de grupos de trabajo, salvo la comunicación que en ocasiones no es efectiva, el resto de los indicadores evidencian un muy buen trabajo en equipo basado en la cercanía y calidad de las relaciones interpersonales –de años de conocerse- y en metas compartidas. Como las actividades suelen ser delegadas de forma muy clara existen pocos conflictos entre los trabajadores y cuando se presenta alguno el coordinador en turno tiene como una de sus tareas intervenir en busca de soluciones: “muchas veces los conflictos son muy sencillos pero escalan porque no los dicen, por eso tratamos de entender qué pasa y solucionarlo a tiempo”.

Continuando con las ADR, la creación de grupos eficaces de trabajo ha sido un tema importante para ACAFEN, las características de la agencia –trabajadores en campo y coordinación un poco retirada- ha limitado la calidad en las relaciones interpersonales, si bien la mayoría de los trabajadores se conocen e incluso salen en pareja a campo hay poca oportunidad de fortalecer esas relaciones, aunque afirman sentirse cómodos y en confianza con sus compañeros: “no convivimos tanto pero nos llevamos bien”, “platicamos de PESA en las reuniones, afuera no tanto” expresan. Aun así, la realidad es que la agencia ha funcionado bien, existe mucho respeto y por ser también compañeros en otras actividades dentro del Frente Popular es muy extraño que se generen conflictos fuertes, probablemente porque desde antes de PESA ya se sentían cómodos trabajando en grupo.

Por último, la ADR Emiliano Zapata ha generado una muy buena sinergia en la conformación de grupos de trabajo. Los trabajadores comparten metas, discuten acerca de ellas con aportes y sugerencias, existe un ambiente de confianza y las relaciones interpersonales si bien no son estrechas, si son cordiales, de respeto y apertura. De acuerdo con las entrevistas son muy pocos los problemas que pueden surgir: “creo que aquí uno se siente cómodo y por eso se trabaja mejor, todas las aportaciones son importantes”, “yo me voy los fines de semana a Villanueva de donde soy originario y por eso no convivo tanto, pero estoy muy cómodo aquí, creo que se ha formado un buen equipo de trabajo”, “el equipo de trabajo es básico, si está bien lo demás también lo estará”.

Entonces se puede considerar que la creación de grupos eficaces de trabajo no representa un problema para alguna de las agencias, dado que el propio programa fomenta ese trabajo colaborativo. Sin embargo, se advierte que las tres ADR locales – SEDENORTE, PROAGRONORTE y Emiliano Zapata- fueron las que obtuvieron una mayor calificación en esta variable, además, dos de ellas fueron creadas específicamente pensando en convertirse en implementadores del PESA, lo que permite pensar que la cercanía que existe en las agencias locales fomenta mejores relaciones y motiva la confianza e intercambio de ideas y propuestas. Asimismo, que las organizaciones creadas pensando en el PESA comparten con mayor fuerza las metas del programa, y en la observación directa se pudo entender que es el coordinador la figura primordial para incentivar esa visión compartida.

Creación de consenso

Finalmente, la variable creación de consenso hace alusión a una forma de trabajo mediante decisiones compartidas. El consenso surge de un buen clima laboral, donde se fomenta la apertura al diálogo y se toman en cuenta las participaciones informadas para la toma de decisiones, esto quiere decir que el conocimiento pleno del trabajo que se lleva a cabo es importante para la generación de propuestas de calidad, que afiancen el desempeño de la organización implementadora.

La centralización en la toma de decisiones inhibe la creatividad en los trabajadores porque asumen un papel pasivo en el proceso, aunque se debe tener en cuenta que “una situación de presión casi invariablemente conduce a una mayor centralización de la toma de decisiones” (Child, 1989:27). Sin embargo, esto debe asumirse como algo eventual y no como la cotidianidad de la organización. La situación de las ADR estudiadas se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 4.4. Generación de consenso en las agencias

ADR/ Indicador	Conoci- miento excelente (5), bueno (4) , regular (3), malo (2), pésimo (1)	Reuniones semanales (5), mensuales (4), anuales (3), esporádicas (2), nulas (1)	Apertura al diálogo mucha (5), poca (3), nada (1)	Toma de Decisiones amplia (5), mínima (3), nula (1)	Clima laboral excelente (5), bueno (4) , regular (3), malo (2), pésimo (1)	Total
UAZ	Excelente	Semanales	Mucha	Nula	Bueno	20
	5	5	5	1	4	
Siglo XXI	Malo	Semanales	Mucha	Mínima	Bueno	19
	2	5	5	3	4	
SEDE- NORTE	Excelente	Semanales	Mucha	Amplia	Bueno	24
	5	5	5	5	4	
PROAGRO- NORTE	Excelente	Semanales	Mucha	Mínima	Bueno	22
	5	5	5	3	4	
ACAFEN	Excelente	Semanales	Mucha	Mínima	Bueno	22
	5	5	5	3	4	
Emiliano Zapata	Excelente	Semanales	Mucha	Amplia	Bueno	24
	5	5	5	5	4	

Elaboración: propia.

Como se ha visto a lo largo del caso, la UAZ a través de UAA tuvo como estrategia de gestión del programa la centralización. Puede asumirse como una estrategia puesto que la escasa o nula participación en la toma de decisiones por parte de los facilitadores no obedeció a su desconocimiento del proyecto, a un poco seguimiento del mismo o a un mal clima laboral. Por el contrario, la Universidad tuvo un equipo con alto grado de especialización que se desarrolló en un ambiente de confianza, pero donde no hubo apertura suficiente para el intercambio. La necesidad de control limitó a los técnicos y devino en su desaprobación.

Por parte de Siglo XXI existió un contexto muy particular que también impidió un proceso participativo en la toma de decisiones. La gente estaba muy comprometida con su organización de origen y se conocían muy bien así que se propiciaba un buen clima laboral, existían reuniones semanales y los trabajadores se sentían con la libertad de interactuar e intercambiar puntos de vista, empero, esas reuniones no estaban enfocadas en el PESA. Además, ellos entraron de manera tan repentina al proyecto y sin la sensibilización y conocimiento del mismo, por tratarse de un acuerdo político, que la implementación se trató siempre como algo secundario, una decisión tomada desde la cúpula que aceptaron de buena manera, por su disciplina política, pero de la que no formaron parte de manera directa.

Respecto a SEDENORTE trabaja mucho con base en la creación de consensos. Si bien no todas las decisiones son sometidas a criterio de todos los trabajadores, generalmente sí se promueve su conocimiento y aprobación antes de implementarlas. Para ello y aprovechando las características de la metodología PESA se efectúan reuniones semanales donde todos participan, por un lado muestran avances, comparten experiencias y

exponen algunas ideas, aunque de acuerdo con algunos de los entrevistados: “no hay muchos incentivos institucionales para buscarles salidas innovadoras a los problemas, se hace más bien por convicción o porque representa ahorro para nosotros”. En este sentido, en la ADR afirman que se sienten orgullosos de haber creado un sistema innovador para el almacenamiento de agua, mismo que se replicó a lo largo del estado, aunque comentan que no se respetó su idea original y se utilizaron distintos materiales, sin embargo reconocen que fue importante para ellos haber logrado que consideraran su proyecto: “SAGARPA no dijo que era nuestro, pero en las reuniones de capacitación nosotros mismos lo dijimos”.

Siguiendo con la creación de consenso, PROAGRONORTE lleva a cabo reuniones frecuentes donde existe apertura al diálogo y respeto. Mediante esas reuniones se ha perfeccionado el entendimiento del PESA no sólo para los que trabajan directamente en su implementación, sino para todos los integrantes de la organización, eso ha generado un muy buen clima laboral y mayor cercanía, sin embargo, la participación en la toma de decisiones se limita a los socios, el resto de los trabajadores poco opinan o deciden, aunque siempre se busca que una decisión tomada se legitime de forma posterior: “las decisiones las toma la asamblea de socios pero luego se dan a conocer a todos y cada uno de los trabajadores, sobre todo a los más cercanos”.

Así, ACAFEN está en una situación muy similar con el resto de las ADR estudiadas. El clima laboral es bueno porque hay reuniones semanales donde se intercambian puntos de vista o experiencias, la coordinadora afirma que “se les hace partícipes siempre que sea posible de las decisiones, porque ellos están en campo y deben estar plenamente convencidos de lo que van a hacer para que lo hagan bien”, y efectivamente los técnicos se muestran satisfechos al ser tomados en cuenta: “nos piden

nuestra opinión y no sólo recibimos órdenes”, “la coordinadora siempre nos trata como un elemento importante porque no nos obliga a nada, casi siempre podemos decidir, sólo en los imprevistos no, ahí sí lo que nos toque”. Esta apertura ha generado un buen clima laboral, sin embargo las deficiencias que la ADR presenta en otros aspectos ha impedido su pleno desarrollo.

Para concluir, en el caso de Emiliano Zapata la creación de consenso es una forma de trabajo. Todos son partícipes de las decisiones, si bien de acuerdo con la propia coordinadora hay decisiones que toma ella, la forma en que esas decisiones se llevarán a cabo es resultado de un consenso grupal. Además, considera que es precisamente mediante ese ejercicio analítico y las constantes capacitaciones del PESA que los facilitadores se apropian del proyecto y pueden tener un mejor desempeño, de hecho, todos los técnicos dicen conocer perfectamente el PESA: “claro que tenemos pleno conocimiento del proyecto, hemos dedicado mucho tiempo a eso pero ha servido porque nos ha sido más sencilla su implementación”, “nosotros somos parte del PESA pero él también es parte de nosotros”, afirman.

Como puede observarse, todas las agencias, a excepción de Siglo XXI –que entró de manera inesperada al programa- tienen claro el propósito y la metodología del proyecto que implementan. La razón es muy sencilla, el PESA es uno de los programas de la SAGARPA que mayor número de capacitaciones anuales tiene (Ver Anexo 4), lo que facilita la asimilación del mismo. De igual manera, las reuniones semanales se promueven mediante la solicitud de informes de avances, con esa periodicidad, así se mantiene más coordinada y actualizada la organización. Probablemente si no existiera ese requisito las ADR no se

reunirían tan seguido, principalmente las genéricas, a las que les implica mayores costes de tiempo y dinero trasladarse a esas reuniones.

Nuevamente el buen clima laboral que prevalece en las organizaciones estudiadas se puede atribuir a la constitución libre y voluntaria de la agencia, así como a la familiaridad que esa afinidad genera. Cabe destacar que los procesos de generación de consenso se dan con mayor dificultad en las organizaciones con poca experiencia, esto puede deberse a dos factores no excluyentes entre sí: el desconocimiento de los procedimientos burocráticos que la implementación implica –y que en no pocas ocasiones son dejados de lado por centrarse en el trabajo de campo y el cumplimiento de metas-, así como el eventual proceso de acoplamiento interno. Una vez que la ADR se consolida rutinizando las tareas de la implementación del programa y acoplándose internamente, comienza a comprender los alcances e importancia de la implementación del PESA, aumenta proporcionalmente su compromiso y desempeño.

----- O -----

Como se ve mediante las cuatro variables revisadas, las prácticas de las ADR como organizaciones implementadoras del PESA, coinciden en una buena parte con los señalamientos que establece Elmore para caracterizar su modelo de DO, propuesto para el estudio de la implementación de políticas, al colocar al centro de la implementación al individuo, mediante la promoción de personal especializado, las constantes capacitaciones, y la búsqueda de trabajo coordinado y eficiente en los grupos al interior de la organización implementadora⁵⁵.

⁵⁵ Si bien con algunas diferencias, pero con acuerdos implícitos, que permiten esa cooperación.

En resumen, si bien las organizaciones estudiadas muestran muchas similitudes en la forma en que se conforman y operan, las diferencias de cada una son las características que les permiten establecer criterios oportunos para una mejor implementación. En este sentido, los objetivos del DO están orientados a mejorar los procesos de las organizaciones, de tal manera que se dé un equilibrio entre los resultados de la organización y la satisfacción de las personas que los alcanzan (Audirac, 2007: 27). Se asume entonces que las agencias que cumplieron en mayor medida con los cuatro supuestos de Elmore (1996) son aquellas que mejor desempeño tienen en la implementación, es decir, que las agencias implementadoras con mayor desarrollo organizacional son las que mayores logros han tenido en la implementación del PESA. Para revisar esa correspondencia con la realidad se presentan los resultados globales de cada ADR:

Tabla 4.5. Resumen de resultados por variable

Variable/ Agencia	Nivel de satisfacción	Estructura	Grupos de trabajo eficaces	Generación de consenso	Total
UAZ	17 %	19 %	21 %	20 %	77 %
Siglo XXI	17 %	11 %	19 %	19 %	66 %
SEDENORTE	24 %	19 %	24 %	24 %	91 %
PROAGRONORTE	23 %	16 %	24 %	22 %	85 %
ACAFEN	20 %	16 %	20 %	22 %	78 %
Emiliano Zapata	24 %	20 %	24 %	24 %	92 %

Elaboración: propia.

Como puede apreciarse, ninguna de las ADR cumple en su totalidad los cuatro supuestos que han guiado la investigación. Empero, es evidente que las dos Agencias con menor porcentaje corresponden a las que han tenido que abandonar el programa por no ofrecer los resultados esperados. Así, las diferencias encontradas entre las ADR obedecen a que en “la política o la innovación de que se trate son moldeadas por los responsables de la implementación, de la misma manera que el comportamiento de éstos resulta modificado por la política o innovación” (Elmore, 1996:228), este planteamiento tan cercano al de De

Márquez (1984) confirma que la organización es determinante en la implementación de la política, no sólo desde esta dicotomía entre el que diseña y el que ejecuta, sino como modelador de la realidad en y para la política.

En este sentido, la configuración de la organización, sus procesos y fenómenos internos fortalecen o debilitan a la Agencia. En general, con respecto a las cuatro ADR vigentes, los niveles de satisfacción son buenos, así como la creación de grupos de trabajo eficientes y la generación de consenso, sin embargo, con respecto a la estructura se presenta una diferenciación más marcada: las Agencias con jerarquías menores y con mayores procesos decisorios participativos son las que han obtenido un porcentaje más alto, lo que permite inferir que cuanto más se interese y participe un trabajador en los procesos internos, mejor será su desempeño. En ese mismo sentido puede entenderse el hecho de que un individuo se sienta útil y capaz, por ello la centralización deviene en mayor número de conflictos, menor compromiso e insatisfacción, que fue lo que le sucedió a la UAA-UAZ.

Asimismo, en múltiples ocasiones el análisis corroboró la importancia de la experiencia por parte de la ADR, el compromiso como motivante de un mejor desempeño, así como de su conformación desde lo local. Efectivamente, las dos Agencias que obtuvieron el mejor porcentaje cumplen con estos tres requisitos, Siglo XXI careció de los tres y la UAZ de dos de ellos. De manera particular la experiencia es importante porque permite relaciones más sólidas con el resto de las organizaciones, el respaldo de la población, el reconocimiento de su trabajo y por supuesto facilita los procesos internos. Por su parte, el compromiso apareció como un motivante intrínseco del buen desempeño; aun con deficiencias en otras áreas, el compromiso podía en ciertas ocasiones superar esos obstáculos. Lo interesante es que el compromiso podía tenerse hacia la organización a la

que pertenecían y no propiamente hacia el programa, sin que ello implicara menor eficiencia, sin embargo, cuanto más se conocía al PESA la implementación se llevaba a cabo de forma más consiente, probablemente porque parecía una acción más trascendente desde esa visión.

Finalmente, el hecho de que la ADR sea local puede considerarse un factor sumamente importante. La localidad le permite un mejor proceso diagnóstico porque se conoce ya la microrregión. Además, nadie está más interesado en el desarrollo de la región que los propios habitantes; los implementadores trabajan en calidad de facilitadores, pero también desde el interés ciudadano, es decir, con mayor compromiso. Eso por supuesto no implica que las Agencias genéricas puedan tener un buen desempeño, sin embargo, el problema al que se enfrentan es muy similar al de los gobiernos municipales: los tiempos no permiten ensayos y no existe un proceso de “adaptación”, por lo tanto, para el caso específico del programa estudiado se considera pertinente mantener el factor local en las organizaciones implementadoras.

Con esas coincidencias entre el modelo teórico y el caso concreto uno puede observar que el estudio de la implementación de políticas desde la perspectiva organizacional, es pertinente para informar y orientar sobre algunos aspectos que coadyuvan en las mejores prácticas dentro del proceso de implementación, tales como: la conformación de una organización más horizontal desde lo local, con altos niveles de autonomía y flexibilidad, donde se lleven a cabo procesos participativos para la toma de decisiones, se genere un compromiso fuerte y fidedigno, y para el caso específico del PESA, preferentemente con experiencia previa ya que los tiempos no permiten aprender durante el proceso. Lo anterior confirma la hipótesis propuesta al inicio de este trabajo, de

que cuando las organizaciones implementadoras responden a una lógica horizontal y flexible, conformadas desde lo local y con un sólido compromiso, la implementación tiende a ser más exitosa y oportuna. Al mismo tiempo confirma la utilidad del modelo de DO para el análisis de la implementación, aunque con algunas consideraciones que se retomarán en los hallazgos.

4.5. Hallazgos y discusiones

Con base en el Modelo de DO propuesto por Richard Elmore (1996), se llevó a cabo una comparación entre las experiencias de seis ADR implementadoras del PESA, que sirvieron como unidad de análisis en este trabajo de investigación. El objetivo fue conocer los factores que en el espacio organizacional determinan el resultado en la implementación de una política pública. Así, a través de este ejercicio se confirmó la pertinencia del modelo de DO para dar cuenta del fenómeno estudiado, por considerar un acierto que destaque la importancia de los factores organizacionales en general, proponiendo para su aplicación la separación de ellos en cuatro supuestos que revisan el quehacer organizacional de manera integral, procurando así establecer parámetros para la obtención de mejores resultados en el proceso de implementación.

Los resultados se acercaron mucho a la propuesta de Elmore; las ADR que presentaban en mayor porcentaje las características del modelo, efectivamente han sido las que mejor desempeño han tenido, y por consiguiente, aquellas que revelaron mayor deficiencia en esos supuestos son las que tuvieron que abandonar el programa o que presentan resultados menores a los esperados. Sin embargo, una primera debilidad que se encuentra es que Elmore no especifica la forma de aplicarlo, con lo que se puede asumir -

como en este caso-, que los cuatro supuestos tienen un peso similar para el buen desempeño de las organizaciones implementadoras, pero como se observó a través del desarrollo y las conclusiones del caso, existen factores que tienen mayor trascendencia para el buen desempeño de las organizaciones.

Además, Elmore tampoco indica cuáles son las características específicas de cada uno de sus supuestos, de manera que la construcción de indicadores deja un amplio espacio para la selección de los mismos, situación que puede asumirse como buena por la flexibilidad que brinda al modelo, pero que al mismo tiempo impide la estandarización de estudios que permitan determinar de forma más sólida su validez. Se puede entonces considerar que el modelo de DO es más un conjunto de ideas conceptuales o bien un modelo sólo conceptual que resulta difícil de operacionalizar.

En el caso específico de la implementación del PESA, se encontró que algunos de los indicadores se llevan a cabo porque la propia metodología del programa así lo señala, como: la infraestructura y equipo necesario disponible, grupo de trabajo multidisciplinario, reuniones periódicas y el conocimiento claro del proyecto. Situación que muy posiblemente cambiaría al analizar un programa distinto, cuestionando si realmente las características que permiten la realización de cada uno de los supuestos de Elmore son primordiales para cualquier organización implementadora.

En este sentido, se considera que de acuerdo con las características del programa y los hallazgos encontrados, sería conveniente realizar algunas adecuaciones al modelo: incluir dos supuestos más que son la experiencia, y la conformación local de la ADR. Ambos obedecen a que a lo largo del estudio se evidenció que las Agencias que tenían estas

características encontraban mayor facilidad en su quehacer, llevaban a cabo mejores diagnósticos regionales y podían establecer relaciones más sólidas durante los procesos de implementación, que devenían en un mejor desempeño. La crítica no intenta ser discriminatoria hacia las Agencias de nueva creación o la ADR genéricas, sin embargo, considerando las características propias del programa, particularmente las evaluaciones anuales, se advierte que una ADR con poca experiencia o que desconoce las características de la microrregión que atenderá, difícilmente podrá cumplir con las metas anuales programadas.

Asimismo, se sugiere que el compromiso deje de formar parte del supuesto de satisfacción, para convertirse en un factor transversal dentro del modelo. El hallazgo del estudio de caso que sustenta esta sugerencia es que las Agencias con un mayor compromiso, llevaron a cabo una mejor implementación del PESA, y también se constató que sin él, una organización puede sostenerse con un desempeño promedio como en el caso específico de ACAFEN, aunque su presencia potencializa claramente el resto de los elementos.

Finalmente, ha quedado pendiente el estudio de la Agencia cuyo coordinador que mostró indisposición para colaborar con esta investigación, y que evidentemente pudo, en un sentido contrafactual, contribuir al fortalecimiento del modelo por tratarse de organización con un desempeño deficiente por todos conocido, pero que logra superar las evaluaciones y mantenerse vigente en la implementación del programa. Para ello se considera pertinente continuar con la línea de investigación que promueve el campo de estudio de las organizaciones, dado el potencial que el factor humano brinda en la configuración de estructuras, acciones, decisiones y resultados.

CONCLUSIONES

La seguridad alimentaria es un tema trascendental en sí mismo y representa un desafío impostergable que sólo es posible enfrentar de forma conjunta entre las distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales partícipes de alguna fase de la política orientada a atender el problema. En el caso de México, la población se cimbro ante el fuerte sismo que azotó la ciudad de México en 1985 que evidenció la falta de alimentos y la deficiente organización para su consecución. Es cierto que la inseguridad alimentaria era desde antes una realidad latente en el país, pero ese fue el parteaguas que motivó por primera vez la participación ciudadana en busca de la institucionalización del derecho a la alimentación.

Entre 1994 y 1996 el país vivió un periodo álgido en el tema alimenticio, para dar solución la respuesta del gobierno se centró en el abasto de alimentos con programas como el PASL y Progresá. La estrategia rindió frutos –sobre todo disminuyendo los índices de desnutrición-, y por un tiempo se controló el problema. Sin embargo, entre 2006 y 2008 se presentó otro incremento significativo del hambre que dio paso a políticas más integrales que combinaban la entrega de incentivos en especie y la constante capacitación a la población en temas de alimentación, salud y educación. Es precisamente en este periodo, cuando por acuerdo del entonces presidente Vicente Fox y el representante de la FAO en México, se adoptó el PESA como un programa innovador que proponía acciones inmediatas dentro de proyectos de largo plazo que pudieran generar cambios reales y sustanciales respecto a la inseguridad alimentaria.

Posterior a ello, en el año 2011 el PESA cobró mayor fuerza que nunca y se dotó de mayores recursos ¿La razón? Ese mismo año y después de una larga lucha, el derecho a la alimentación se elevó a rango constitucional, modificando los artículos 4° y 27° constitucional, lo que idealmente devendría en más y mejores prácticas para su consecución. Empero, es bien sabido que las leyes por sí mismas no modifican ninguna práctica, sino que es necesaria la existencia de mecanismos que permitan la exigibilidad y aplicación del derecho. Afortunadamente, en el caso de la alimentación sí se ha presentado un mayor interés generalizado sobre el tema, y el gobierno se ha decantado por la implementación de políticas con mayor cobertura y de carácter más inclusivo, que busquen resultados de largo plazo, así, aunque el tema de la seguridad alimentaria ya esté sobre la mesa, falta aún mucho camino por recorrer.

De ahí la trascendencia del estudio de la política pública, que fue entendida para efectos de este trabajo, como la acción que tiende un puente entre las necesidades y demandas de la sociedad, y las respuestas del gobierno a través de políticas, planes, proyectos y programas. Por lo tanto, la única manera de conseguir esa traslación entre los planes y la acción es mediante la implementación. Característica que la dota de imprescindibilidad dentro del ciclo de la política pública. Es esta fase la que permite el logro de los objetivos y metas planteados para cada programa, y es precisamente por medio de organizaciones implementadoras que se realiza el proceso.

En un principio las organizaciones actúan con base en la normatividad, pero después los marcos formales e informales se mezclan y dan pie a nuevas configuraciones del trabajo, lo que complica su acción eficiente. En este sentido es que se desprende la importancia de la perspectiva organizacional al estudiar el complejo funcionamiento de

esas organizaciones. En la teoría organizacional se pueden encontrar los referentes necesarios para interpretar a las organizaciones y lo organizado, para ello, se emplean determinados esquemas de referencia conformados por los paradigmas teóricos de la teoría de la organización o los estudios organizacionales. De manera específica, para llevar a cabo el estudio presentado, se hizo uso del enfoque propuesto en el modelo de DO propuesto por Richard Elmore (1996), donde se combinan las teorías sociológica y psicológica, centrado en el conflicto entre las necesidades de los individuos y las de la organización, elegido por su carácter integral y pragmático.

Así, el objetivo de la investigación fue conocer los factores que en el espacio organizacional determinan el resultado en la implementación de una política, partiendo de la hipótesis que cuando las organizaciones implementadoras responden a una lógica horizontal y flexible, conformadas desde lo local y con un sólido compromiso, la implementación tiende a ser más exitosa y oportuna. Para cumplir con el objetivo y corroborar o refutar la hipótesis se llevó a cabo un estudio de caso descriptivo-explicativo, sobre la implementación del PESA en el estado de Zacatecas, durante el periodo comprendido entre los años 2005 –que inicia en su fase de prueba piloto- y 2013.

La unidad de análisis revisada se conformó por seis agencias implementadoras que han participado dentro del programa. Los criterios para su elección corresponden a: las dos con mayor antigüedad, dos de reciente creación y dos que no hayan aprobado las evaluaciones anuales. Tanto la entrevista semi estructurada como la observación directa y la revisión documental fueron los tres pilares para la recolección de información, llevando a cabo un análisis centrado en cuatro variables independientes: 1) el nivel de satisfacción del

individuo; 2) la estructura organizacional; 3) la creación de grupos eficaces de trabajo; y 4) la generación de consenso.

Cabe entonces señalar que el PESA inicia operaciones en México en el año 2002 con un plan a mediano plazo –con una duración de cinco años- que rompía con los esquemas que hasta entonces tenían los programas gubernamentales. Tuvo una buena aceptación y para 2005 inicio la segunda fase de la prueba piloto, siendo Zacatecas uno de los estados elegidos para su implementación. Actualmente forma parte de los proyectos estratégicos de la SAGARPA y es considerado como uno de los programas más exitosos por su metodología participativa y su orientación al fomento de capacidades que generen cambios que coadyuven al desarrollo regional.

El PESA se lleva a cabo bajo cinco principios básicos: 1) desarrollo de capacidades como eje rector; 2) equidad e inclusión; 3) identidad y cultura local; 4) corresponsabilidad y subsidiariedad; y 5) sostenibilidad. Su objetivo es contribuir al desarrollo de capacidades en las personas y su agricultura familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso. Durante la fase piloto en el estado, operó sólo con dos ADR, y para 2013 el número de agencias se incrementó a dieciséis. Fue en 2007 cuando por primera vez se etiquetó un recurso específico para él en el PEF, y en 2011 tuvo uno de los incrementos presupuestales más significativos.

Sus áreas de atención son cinco: 1) hogar saludable; 2) traspatio; 3) milpa; 4) cadena productiva local; y 5) diversificación productiva, mediante una estrategia de intervención que considera como ejes primordiales la nutrición, el manejo de agua y suelo, las finanzas y el desarrollo organizacional. Y los participantes en su operación son la FAO, SAGARPA, la UTN FAO-PESA, el GOP, el CECS y las ADR, estas últimas las responsables directas de la implementación del proyecto.

Así, el estudio que se llevó a cabo permitió comprender la implementación desde la lógica de acción de cada una de las seis ADR estudiadas, y mostró que presentan grandes coincidencias con los señalamientos del modelo, particularmente al colocar al individuo como el eje central en los resultados de la implementación y con el cumplimiento de indicadores que soportan el modelo como la promoción de personal especializado, las constantes capacitaciones, y la búsqueda de trabajo coordinado y eficiente en los grupos al interior de la organización implementadora.

Se comprueba entonces que las agencias que cumplieron en mayor medida con los cuatro supuestos de Elmore -convertidos en variables independientes para el estudio del caso-, son aquellas que mejor desempeño han demostrado en la fase de implementación. Además, el análisis evidencia como la política moldea a los implementadores pero estos a su vez transforman la política, confirmando la importancia que las organizaciones tienen como modeladoras de la realidad en la política y para la política.

Por lo tanto, la implementación de políticas desde la perspectiva organizacional resulta pertinente para informar y orientar sobre algunos aspectos que coadyuvan en las mejores prácticas dentro del proceso de implementación, tales como: la conformación de

una organización más horizontal desde lo local, con altos niveles de autonomía y flexibilidad, donde se lleven a cabo procesos participativos para la toma de decisiones, se genere un compromiso fuerte y fidedigno, y para el caso específico del PESA, preferentemente con experiencia previa ya que los tiempos no permiten aprender durante el proceso. Los resultados mencionados mostraron el gran potencial que la perspectiva organizacional tiene en el desarrollo de mayores estudios sobre la implementación, al mismo tiempo que confirmó la hipótesis propuesta al inicio de este trabajo y evidenció la utilidad del modelo de DO para el análisis de la implementación.

Sin embargo, se recomienda la posibilidad de establecer criterios de ponderación en el caso de los supuestos, así como un mayor desarrollo explicativo para la aplicación del modelo de manera que puedan llevarse a cabo investigaciones más estandarizadas. Al mismo tiempo, y de acuerdo con las características específicas del PESA, se proponen algunas adecuaciones importantes: básicamente la inclusión de dos nuevos supuestos: la experiencia, y la conformación local de la ADR, ya que de acuerdo con el estudio, las ADR que tienen estas características presentaban mejores dinámicas de trabajo y establecían relaciones efectivas en su contexto inmediato durante la implementación, y en general tenían un mejor desempeño. Y finalmente se propone que el compromiso se considere como un elemento transversal dentro del modelo, dado que de acuerdo con los resultados del caso, es un factor sin el que una organización puede mantenerse, pero su presencia maximiza al resto de los elementos organizacionales.

Referencias

- AGUILAR, Luis F. (1996), *La implementación de las políticas*. México, Porrúa.
- ARELLANO, David (2009a), *Evaluación organizacional del programa de modernización administrativa del D.F.* México, CIDE.
- ARELLANO, David (2009b) “El enfoque organizacional en la gestión y las políticas públicas: Entendiendo a las organizaciones gubernamentales”, en Mauricio Merino *et al.*, *Enfoques de política pública*. México, CIDE, pp. 63-95.
- ARELLANO, David y Cabrero, Mendoza Enrique (2000), “Introducción”, en ARELLANO, Gault David/ Cabrero, Mendoza Enrique/Del Castillo, Arturo (2000) *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 5-18.
- AUDIRAC, Carlos (2007), *Desarrollo organizacional y consultoría*. México, Trillas.
- ARTEAGA, Javier (1985) *El sistema alimentario mexicano (SAM): una perspectiva política*. Revista Estudios Sociológicos III: 8.
- BANCO MUNDIAL (2006), *Tendencias del Desarrollo: Revalorización del papel fundamental de la nutrición para el desarrollo*. Bogotá, Mayol Ediciones S.A. FAO, *Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13-17 de noviembre de 1996*. Roma, Italia. Disponible en: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm (Fecha de consulta: 03 de agosto de 2014)
- BENÍTEZ, Raúl (2014), “Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2013”. De la colección *Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los objetivos del milenio*. FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf>
- BANCO MUNDIAL (2006), *Tendencias del Desarrollo: Revalorización del papel fundamental de la nutrición para el desarrollo*. Bogotá, Mayol Ediciones S.A.

BISQUERA, Rafael (2004), *Metodología de la investigación educativa*. Madrid, La Muralla.

BOLETÍN ONU: Comunicado No. 11/093 con fecha de 29 de abril 2011. *FAO y ONU-DH celebran la aprobación del derecho a la alimentación en la Constitución Mexicana*. CINU México. Disponible en: <http://www.cinu.mx/comunicados/2011/04/fao-y-onu-dh-celebran-la-aprob/>(Fecha de consulta: 03 de agosto de 2014)

CEJUDO, Guillermo M. (2009), “Discurso y políticas públicas: Enfoque constructivista”, en Mauricio Merino *et al.*, *Enfoques de política pública*. México, CIDE, pp. 97-131.

CHILD, John (1989), *Organización. Guía para problemas y práctica*. México, Continental.

CONTRERAS, Julio C. y De la Rosa, Ayuzabet (2013), “Organizaciones y políticas públicas. Elementos para trabajar una perspectiva organizacional de las políticas públicas”, documento presentado en el Seminario de la Perspectiva Organizacional de las Políticas Públicas, UAM-I, 2013.Mimeo

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículos 1º, 4º, 27º y 102º. DOF: 05 de febrero de 1917, última modificación: 07 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>(Fecha de consulta: 28 de julio de 2014)

CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, artículos 24º y 27º. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm> (Fecha de consulta: 01 de agosto de 2014).

COVANTES, Liza (2013), “Derecho humano a la alimentación explícito en la Constitución mexicana: ¿qué sigue para asegurar a todos un acceso a alimentos adecuados?” En Oxfam México *El derecho a la alimentación en México: Recomendaciones de la sociedad civil para una política pública efectiva*. Octubre, México.

CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE (CNCH): <http://sinhambre.gob.mx/>
(Fecha de consulta: 03 de agosto de 2014)

DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y EL CIUDADANO DE 1789,
artículo 16°. Disponible en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>
(Fecha de consulta: 02 de agosto de 2014)

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, artículo 25°. Disponible
en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (Fecha consulta: 01 de agosto de 2014)

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_123_28ene92.pdf
(Fecha de consulta: 03 de agosto de 2014)

DE LA ROSA, Ayuzabet y Contreras, Julio C. (2007), “El partido político: ente la ciencia
política y los estudios organizacionales”, en *Polis*, Nueva Época, Vol. 3, No. 2,
2007, pp. 17-67.

DEL CASTILLO, Arturo (2000), “Problemas en la acción gubernamental: Organizaciones
y redes de actores”, en Arellano, Gault David/Cabrero, Mendoza Enrique/Del
Castillo, Arturo (2000) *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del
cambio gubernamental*. México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 359-395.

DE MÁRQUEZ, Brachet Viviane (1984), “Proceso organizacional y políticas estatales: un
acercamiento metodológico”; en *Revista Estudios Sociológicos*, vol. 2, núm.4.

EASTON, David (1957) “An approach to the analysis of political systems”, en *World
Politics*, Vol. 9, No. 3, pp. 383-400

ELMORE, Richard (1996), “Modelos organizacionales para el análisis de la
implementación de programas sociales”, en Aguilar Villanueva, Luis F. *La
implementación de las políticas*. México, Porrúa, pp. 185-250.

FAO (2005), El derecho a la alimentación: Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937s/y7937s00.pdf> (Fecha de consulta: 03 de agosto de 2014).

FAO, Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA): <http://www.pesamexico.org/pesaenm%C3%AF%C2%BF%C2%BDxico/Inicio.aspx> (Fecha de consulta: 03 de agosto de 2014).

FERNÁNDEZ, José (2005) “Dividir lo indivisible”, en *Revista de estudios políticos*, No. 128, abril-junio, Madrid, pp. 293-316.

GUTIÉRREZ JP, Rivera-Dommarco J, Shamah-Levy T, Villalpando-Hernández S, Franco A, Cuevas-Nasu L, Romero-Martínez M, Hernández-Ávila M. (2012) *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados nacionales*. 2a. ed. Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.

HALL, Richard (1996), *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*. México, Prentice Hall.

HAMPTON, David (1997), *Administración*, 3era ed., México, McGraw-Hill.

HJERN, Benny y Porter, David O. (1981), “Implementation structures: a new unit of administrative analysis”; en *Organization Studies Review*, vol. 2, pp. 211-227

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, artículo 78°. DOF, 07 de diciembre de 2001, última modificación: 12 de enero de 2012, México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, artículos 6°, 14° y 21°. DOF: 20 de enero de 2004, última modificación: 07 de noviembre de 2013, México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf> (Fecha de consulta: 01 de agosto de 2014)

LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTOS MAYORES, artículo 5°. DOF: 25 de junio de 2002, última modificación: 25 de abril de 2012, México. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/245.doc (Fecha de consulta: 31 de julio de 2014)

LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, artículo 28°. DOF: 29 de mayo de 2000, última modificación: 02 de abril de 2014, México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf> (Fecha de consulta: 03 de agosto de 2014)

LOWI, Theodore (1964) American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16, pp 677-715.

MD CONSULTORÍA (2012), *Diagnóstico de los programas alimenticios de la Sedesol. Resumen Ejecutivo*. Diciembre, México. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico_alimentacion/Diagnostico_Alimentario_Resumen_Ejecutivo.pdf

MENY, Ives y Jean-Claude Thoening (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona, Buenos Aires.

MONTJOY, Robert S. y O'Toole Jr., Laurence L. (1979), "Toward a theory of policy implementation: an organizational perspective"; en *Public Administration Review*, vol. 39, Núm. 5, pp. 465-476.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES, artículo 21°. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> (Fecha de consulta: 01 de agosto de 2014)

PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, "PROTOCOLO DE SAN SALVADOR", artículo 12°.

Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> (Fecha de consulta: 02 de agosto de 2014)

PARSONS, Wayne (2007), *Políticas públicas*. México, FLACSO.

PATTON, M. (1990), *Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills, CA: Sage, pp. 169-186.

PESA. *Manual de la Metodología PESA para Agentes de Desarrollo Rural*. Disponible en línea: http://www.utn.org.mx/docs_pdf/metodologia_PESA/Induccion_al_pesa_FI_diplomado_en_linea.pdf (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2014).

POWELL, Walter y DiMaggio Paul (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE.

RODRÍGUEZ, Darío (1992), *Diagnóstico organizacional*. México, Alfaomega.

RODRÍGUEZ, Horacio y Gammage, Sarah (2012), “Tres acciones de cooperación internacional para promover la seguridad alimentaria, la sustentabilidad agrícola y la superación de la pobreza en el México rural”. En *Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo*. México, Instituto Mora- Universidad Iberoamericana.

RODRÍGUEZ, Sabiote, Pozo, Clemente y Gutiérrez, Teresa (2006). *La triangulación analítica como recurso para la validación de estudios de encuestas recurrentes e investigaciones de réplica*, en *Relieve*, vol.12, número 2.

ROSSI, Andrea y Zavala, Luis Eduardo (2010), *Políticas Públicas y derechos Humanos en México*. Monterrey, Fuerza Gráfica del Norte.

ROTH, André-Noël (2006), *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Aurora.

SAGARPA, en línea disponible: <http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/Paginas/default.aspx#> (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2012).

SAGARPA, *Anexo XXXIV Bis. Lineamientos de Grupo Operativo del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria*. Disponible en: <https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#> (Fecha de consulta: 09 de septiembre de 2014)

SAGARPA. *Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2013*, publicadas en el DOF el 11 de febrero de 2013, disponibles para su consulta en: www.anec.org.mx/sagarpa/reglas-de-operacion-2013 (Fecha de consulta: 01 de septiembre de 2014)

SALAZAR, Pedro (2006), “El constitucionalismo de Norberto Bobbio: un puente entre el poder y el derecho”. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho constitucional*, núm. 14, enero-junio, México, pp. 177-201.

SÁNCHEZ, Gabriela y Cabrera, Raul (2012), *Objetivos de desarrollo del milenio y seguridad alimentaria en Chiapas: ¿superación o profundización de las desigualdades?* México, Instituto Mora.

SCHÜTZ, Alfred (1993), *La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*. Barcelona, Paidós.

SEDESOL – LICONSA: <http://www.liconsa.gob.mx/abasto-social/> (Fecha de consulta: 03 de agosto de 2014)

SEDESOL – OPORTUNIDADES: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/> (Fecha de consulta: 03 de agosto de 2014)

SEN, Amartya (1999), *El desarrollo como libertad*. España, Planeta.

SEP, Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: estrategia contra el peso y la obesidad. Enero de 2010, México. Disponible en: <http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/programas/Acuerdo%20Original>

[%20con%20creditos%2015%20feb%2010.pdf](#) (Fecha de consulta: 03 de agosto de 2014)

SUBIRATS, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; y Varonne, Frederic (2008), *Análisis y gestión de políticas*. Barcelona, Ariel.

TORRES, Felipe (2002), “Aspectos regionales de la política alimentaria en México”. En INEGI, *Notas, revista de información y análisis*, núm. 17, enero-marzo, México. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/especiales/notas/notas17.pdf (Fecha de consulta: 10 de agosto de 2014).

TORRES, Felipe (2003), *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*. México, Plaza y Valdés.

TORRES, Felipe y Gasca, José (2001), *Ingreso y alimentación de la población en México del siglo XX*. México, Miguel Ángel Porrúa.

TORRES, Gerardo (2013) “Los retos de la política pública frente a los problemas de la seguridad y la soberanía alimentarias”. En Oxfam México *El derecho a la alimentación en México: Recomendaciones de la sociedad civil para una política pública efectiva*. México.

URIARTE, Edurne (2002), *Introducción a la Ciencia Política. La política en las sociedades democráticas*. Madrid, Tecnos.

UTN FAO-PESA (2012) *Manual Operativo de Agencias de Desarrollo Rural*. Disponible en: http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/noticias/2012/Julio/Documents/Manual%20Operativo%20ADR%202012_070612_Final.pdf (Fecha de consulta: 07 de enero de 2014).

VALLÉS, Joseph M. (2000), *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona, Ariel.

YIN, Robert (1989), *Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series*. Newbury Park CA, Sage Publications.

YIN, Robert (1994), *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA.Sage Publications.

ANEXOS.

Anexo 1. Iniciativas que antecedieron al derecho constitucional a la alimentación en México.

13/07/1994	<p>PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEM) PRESENTADA POR EL DIPUTADO FRANCISCO SAUCEDO PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD.</p> <p>Artículo único. Se adiciona un párrafo cuarto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEM), para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 4o.</p> <p>Todo ser humano tiene derecho a una alimentación suficiente en calidad y cantidad. El Estado mexicano, la sociedad y las familias, son responsables de garantizar la alimentación que permita la salud física y mental de cada miembro de la sociedad mexicana. La ley establecerá las políticas, instrumentos y apoyos necesarios para que la Federación, las entidades federativas y los municipios aseguren la satisfacción de una dieta asequible que contenga todos los nutrientes necesarios de los alimentos en calidad, cantidad y disponibilidad.</p>
15/06/1994	<p>INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 40. DE CPEUM A CARGO DEL DIPUTADO SERVANDO HERNÁNDEZ CAMACHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARM.</p> <p>Artículo único. Se reforman y adicionan diversas disposiciones del artículo 4o. de la CPEUM para quedar en los siguientes términos:</p> <p>----</p> <p>----</p> <p>“La nación mexicana... Todo ser humano tendrá derecho a la alimentación. El Estado estará encargado de proteger el establecimiento alimenticio de la nación, con las más altas normas de calidad y sanidad y asegurará su distribución a toda la población”.</p>
	<p>INICIATIVA QUE CONTIENE LA MODIFICACIÓN AL PÁRRAFO 40. DEL ARTÍCULO 40. DE LA CPEUM, CARGO DEL DIPUTADO FELIPE DE JESÚS PRECIADO CORONADO, DELA FRACCIÓN PARLAMENTARIA DEL PAN RELATIVA MODIFICAR EL PÁRRAFO CUARTO, DEL ARTÍCULO 40. DE LA CPEUM PARA QUEDAR COMO SIGUE:</p> <p>Artículo 4o.- Toda persona tiene derecho a la protección de la salud y a una adecuada alimentación. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y garantizará que se suministren alimentos con un mínimo valor de nutrientes.</p> <p>Asimismo establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.</p>
28/05/98	<p>QUE MODIFICA EL PARRAFO CUARTO DEL ARTICULO 4o. DE LA CPEUM, A CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN MODIFICAR EL PÁRRAFO CUARTO, DEL ARTÍCULO 40. DE LA CPEUM PARA QUEDAR COMO SIGUE:</p> <p>Artículo 4o.- Toda persona tiene derecho a la protección de la salud y a una adecuada alimentación. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y garantizará que se suministren alimentos con un mínimo valor de nutrientes.</p> <p>Asimismo establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.</p>
15/12/1999	<p>Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 4o, de la CPEUM. (Discusión y votación)</p>
09/03/2000	<p>De conformidad con lo anterior hay constancia de que la Reforma al Artículo 4º de la Constitución General de la República, ha sido aprobada al momento por 18 Congresos Estatales, estándose en la hipótesis de lo previsto por el Artículo 135 Constitucional. Por tanto, es procedente que, en acatamiento a lo dispuesto por ese numeral, esta Comisión Permanente realice la declaratoria del caso en los siguientes términos.</p> <p>PROYECTO DE DECLARATORIA</p> <p>La Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de</p>

	<p>la Facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformado el Artículo 4º de la CPEUM.</p> <p>ARTICULO UNICO.- Se reforma y adiciona el Artículo 4º, último párrafo, de la Constitución General de la República para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 4º.- ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.</p> <p>Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.</p> <p>El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.</p>
26/10/2000	<p>PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL PARRAFO VII DEL ARTICULO 4 DE LA CPEUM, EN MATERIA DE ALIMENTACION, PRESENTADA POR LA SENADORA MARIA DEL CARMEN RAMIREZ GARCIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD. SESION DEL JUEVES 26 DE OCTUBRE DE 2000</p> <p>Proyecto de Iniciativa de Decreto por el que se adiciona el párrafo séptimo del artículo 4º de la CPEUM.</p> <p>Artículo 4. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Todo ser humano tiene derecho a una alimentación suficiente en calidad y cantidad. El Estado mexicano, la sociedad y las familias, son responsables de garantizar la alimentación que permita la salud física y mental de cada miembro de la sociedad mexicana. La ley establecerá las políticas, instrumentos y apoyos necesarios para que la federación, las entidades federativas y los municipios aseguren la satisfacción de una dieta asequible que contenga todos los nutrientes necesarios de los alimentos en calidad, cantidad y disponibilidad.</p>
28/11/2001	<p>Iniciativa DE REFORMAS AL ARTÍCULO 4º DE LA CPEUM, PARA ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL EL DERECHO A LA ALIMENTACION NUTRITIVA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO EDUARDO ABRAHAM LEINES BARRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI. SESION DEL MARTES 27 DE NOVIEMBRE</p> <p>Sometemos a esta Honorable Asamblea la iniciativa con proyecto de decreto de "elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación nutritiva":</p> <p>Artículo Único.- se propone adicionar al artículo 4º constitucional, un cuarto párrafo, recorriendo los actuales para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 4º.-</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>Toda persona tiene derecho a una alimentación que le asegure una nutrición adecuada para su desarrollo físico-emocional e intelectual. La ley señalará las medidas para garantizar que a los alimentos se incorporen un mínimo valor de nutrientes.</p>
06/03/2003	<p>DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 4º CONSTITUCIONAL, PARA GARANTIZAR EL ACCESO DE LOS INFANTES A LA ALIMENTACION, PRESENTADA POR LA DIPUTADA BEATRIZ ELENA PAREDES RANGEL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI. SESION DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 5 DE MARZO DE 2003</p> <p>La que suscribe, diputada federal Beatriz Elena Paredes Rangel, en uso de las facultades que</p>

	<p>me concede la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales mencionadas en el cuerpo de este escrito, me permito presentar a la consideración y a la aprobación del H. Congreso de la Unión, por conducto de la H. Comisión Permanente, esta iniciativa de Ley General de Alimentación y Nutrición de la Niñez</p>
22/10/2003	<p>DE ADICION AL ARTICULO 4º DE LA CPEUM, SOBRE DERECHO A LA ALIMENTACION, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS ANTONIO RAMIREZ PINEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI. SESION DEL MARTES 21 DE OCTUBRE DE 2003</p> <p>Decreto</p> <p>Artículo Único: Se adiciona al artículo 4º constitucional un párrafo cuarto, recorriéndose los actuales párrafos 4, 5, 6, 7 y 8, que pasan a ser, en consecuencia, 5, 6, 7, 8 y 9, respectivamente, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 4º. El varón y la mujer...</p> <p>Toda persona tiene derecho a decidir...</p> <p>Toda persona tiene derecho...</p> <p>Todos los mexicanos tienen derecho a una alimentación sana y suficiente para garantizar su existencia y su pleno desarrollo físico y mental. El Estado proveerá lo necesario y tomará las providencias pertinentes, estableciendo políticas públicas que atiendan esta garantía con prioridad sobre otras necesidades colectivas.</p> <p>Toda persona tiene derecho...</p> <p>Toda familia tiene derecho...</p> <p>Los niños y las niñas...</p> <p>Los ascendientes, tutores y custodios...</p> <p>El Estado otorgará...</p>
09/01/2008	<p>PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL PÁRRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CPEUM, PARA ELEVAR A RANGO DE LEY LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN DEL PUEBLO, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO LEOPOLDO ARREOLA ORTEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT</p> <p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo cinco del artículo 4 de la CPEUM para quedar como sigue:</p> <p>Artículo Primero. Se reforma el párrafo cinco del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 4. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Asimismo, el Estado mexicano tendrá la obligación de garantizar el derecho a la alimentación y nutrición adecuada de las familias mexicanas; así como la obligación de instrumentar las políticas públicas necesarias que conduzcan a la salvaguarda del derecho a la alimentación, la nutrición y la autosuficiencia alimentaria del pueblo mexicano.</p>
10/04/2007	<p>QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 2o., 3o., 4o., 25, 26 Y 73 DE LA CPEUM, A CARGO DE LA DIPUTADA ALEIDA ALAVEZ RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD</p> <p>Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a los artículos 2o., 3o., 4o., 25, 26 y 73 de la CPEUM</p> <p>Tercero. Se reforma el párrafo sexto y se adiciona un último párrafo al artículo 4o., para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 4o. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

	<p>Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación y nutrición adecuada que evite en todo momento el consumo de alimentos que puedan producirles enfermedades crónicas, degenerativas u otras análogas; de salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Queda prohibida la utilización de menores en anuncios publicitarios como medio para garantizar su integridad. Los alimentos que se comercialicen en los centros educativos deberán ser saludables libres de grasas trans y azúcares.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Todo individuo tiene derecho a disfrutar de una alimentación suficiente en calidad y cantidad, que promueva una adecuada nutrición. La ley que para tal efecto expida el Congreso General establecerá la concurrencia entre los gobiernos federal, estatales, municipales y del Distrito Federal y la concertación con los sectores social y privado, a fin de alcanzar tal objetivo.</p>
16/06/2008	<p>INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO AL ARTÍCULO 4o. Y UNO SEGUNDO A LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 27 DE LA CPEUM, PRESENTADA POR LA DIPUTADA ADRIANA DÍAZ CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD. SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE JUNIO DE 2008.</p> <p>Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4 y segundo a la fracción XX del artículo 27, ambos de la CPEUM, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 4. ...</p> <p>...</p> <p>Toda persona tiene derecho a una alimentación suficiente, asequible, inocua y de calidad, que le permita satisfacer las necesidades nutricionales que aseguren su adecuado desarrollo físico y mental.</p> <p>El Estado garantizará la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, el abasto suficiente, oportuno y equitativo de alimentos, tomando como base la producción agropecuaria nacional y establecerá medidas para evitar la especulación y los precios excesivos en los alimentos.</p> <p>...</p> <p>Artículo 27.</p> <p>...</p> <p>Fracción XX. ...</p> <p>Las políticas para el desarrollo rural integral, señaladas en el párrafo precedente, tendrán por objeto que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos y estratégicos para la dieta promedio nacional y que la ley establezca; tomando como base la producción agropecuaria nacional.</p>
14/05/2008	<p>INICIATIVA QUE ADICIONA UN PÁRRAFO NOVENO AL ARTÍCULO 4o. DE LA CPEUM, PRESENTADA POR LA DIPUTADA RUTH ZAVALA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD.</p> <p>Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 4o. de la CPEUM</p> <p>Artículo Único. Se adiciona un párrafo noveno al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 4o. ...</p> <p>Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, que satisfaga sus necesidades nutricionales y permita que se desarrolle plenamente física y mentalmente. El Estado deberá garantizar su plena soberanía alimentaria para permitir el acceso de toda la población a alimentos de calidad y con precios justos.</p>
	<p>INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY QUE CREA EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DENOMINADO ABASTO Y SOBERANÍA ALIMENTARIA, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO CANTÚ GARZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT</p> <p>Decreto que crea la Ley del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal, denominado Abasto y Soberanía Alimentaria</p> <p>Artículo Único. Se expide la ley que crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal, denominado Abasto y Soberanía Alimentaria</p> <p>Para Rúbrica</p>

<p>29/10/2009</p>	<p>QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CPEUM, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE HUMBERTO LÓPEZ-PORTILLO BASAVE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI</p> <p>Decreto por el que se reforman los párrafos 6 y 7 del artículo 4o. de la CPEUM</p> <p>Artículo 4. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Toda la población tiene derecho a una alimentación nutritiva que le permita satisfacer las necesidades nutricionales que aseguren su adecuado desarrollo físico y mental.</p> <p>El Estado garantizará y proveerá la alimentación nutritiva en la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno requeridas para asegurar su acceso. La ley establecerá la concurrencia de la federación, entidades federativas y municipios, para alcanzar una alimentación nutritiva.</p> <p>Para rúbrica</p>
<p>29/04/2011</p>	<p>DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO AL ARTÍCULO 4O., RECORRIÉNDOSE EN EL ORDEN LOS SUBSECUENTES, Y UNO SEGUNDO A LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 27 DE LA CPEUM</p> <p>Honorable Asamblea:</p> <p>La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 84, 85 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, el siguiente dictamen:</p> <p>I. Antecedentes Legislativos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El 29 de abril de 2010, fue presentada por los diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, de diversas Fracciones Parlamentarias, la Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 4° y recorriéndose el orden de los subsecuente y un segundo párrafo a la fracción XX ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó la Iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente. 2. En esa misma fecha, el Pleno de la Comisión de Puntos Constitucionales, aprobó el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4° recorriéndose en el orden los subsecuents y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derecho a la Alimentación. 3. Asimismo y en la fecha antes señalada, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, enviándolo a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales correspondientes. 4. El 7 de septiembre de 2010, la Mesa Directiva del Senado de la República, turnó la minuta a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente. 5. En reunión de fecha 13 de abril de 2011, las Comisiones Unidas antes mencionadas, después de realizar un análisis al Proyecto de Decreto enviado por esta Cámara de origen, aprobaron Dictamen sin modificaciones, enviándolo al pleno de para su discusión y aprobación. 6. En sesión celebrada el 14 de abril de 2011, el Pleno de la Cámara de Senadores, aprobó con modificaciones la minuta relativa al proyecto de decreto en comento, enviándolo a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 fracción E de la Constitución federal. 7. El 26 de abril de 2011, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, dio cuenta de la Minuta, turnándola a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente. <p>Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4o., recorriéndose en el orden los subsecuents, y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 de la Constitución</p>

	<p>Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 4o. recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 4o. ...</p> <p>...</p> <p>Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Artículo 27. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I. a XIX...</p> <p>XX. ...</p> <p>El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca</p>
--	--

Fuente: gacetas parlamentarias de 1994 a 2011, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Anexo 2. Guía de entrevista semi estructurada

El Colegio de San Luis A.C.
Maestría en Asuntos Políticos y Políticas Públicas
Estudio de Caso
Implementación del PESA

Fecha: _____

DATOS DE IDENTIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN

Nombre de la organización: _____

Tipo de organización:

() Gubernamental () No gubernamental () OSC () Otra

Especificar: _____

Puesto del entrevistado: _____

Buen día, le agradezco me haya concedido esta entrevista. Soy estudiante de la maestría en Asuntos Políticos y Políticas Públicas en el Colegio de San Luis A.C. y trabajo en mi tesis sobre el estudio organizacional de la implementación del PESA. En este sentido, la organización a la que usted pertenece lleva a cabo un importante papel en ese fin, de ahí mi interés.

Quiero aclararle que la información proporcionada será tratada con absoluta confidencialidad y sin vinculación a su persona. Además le informo que la entrevista se centrará en cuatro grandes tópicos: nivel de satisfacción de los individuos que conforman las organizaciones implementadoras, estructura, grupos de trabajo y creación de consenso.

NIVEL DE SATISFACCIÓN

En esta parte de la entrevista me interesa conocer el sentir de los participantes respecto a la capacidad que la organización tiene para satisfacer las necesidades primordiales de los trabajadores.

1. ¿En qué consiste su trabajo dentro de la estrategia de implementación del PESA?
2. ¿Qué tanta autonomía siente que tiene para la realización de su trabajo?
3. ¿Considera que los procesos de trabajo aquí son flexibles? ¿Por qué?
4. ¿Existe trabajo en equipo? ¿Cómo se organiza? ¿Con qué fin? ¿Qué le parece este tipo de colaboración? ¿Se siente cómodo trabajando así?
5. ¿Existe una supervisión directa a sus actividades? ¿Por parte de quién? ¿Es permanente o temporal? ¿Cómo es que se lleva a cabo?
6. ¿Usted supervisa las actividades de alguien?
7. ¿Qué opinión le merece las condiciones tecno-estructurales que prevalecen en su trabajo?
8. ¿Cree usted que el espacio y la infraestructura influyan en su desempeño?
9. Por otra parte, ¿existen programas de capacitación? ¿Con qué periodicidad? ¿Qué opina sobre ellos?
10. ¿Se siente usted una parte importante de la organización? ¿Está satisfecho con su trabajo?
11. ¿Participa en la toma de decisiones? ¿Cómo? ¿Cuándo?
12. ¿Considera que es usted un trabajador comprometido?

ESTRUCTURA

En esta sección se pretende identificar cómo se organizan, los mecanismos y líneas de control, así como la correspondencia entre lo formal y lo informal.

13. Si le pido que me describa la estructura de la organización a la que pertenece ¿cómo lo haría? ¿Podría dibujarla? ¿Por qué?

14. ¿Conoce usted las actividades y responsabilidades específicas de su puesto?
15. ¿Conoce las de sus compañeros?
16. ¿Conoce las del resto de organizaciones participantes? ¿Podría mencionar las principales?
17. ¿Qué tanta delegación existe? ¿A qué se lo atribuye?
18. ¿Cuántas personas trabajan en esta organización en lo relacionado al PESA?
19. ¿Existe entre estos trabajadores cooperación interna?
20. Y con el resto de las organizaciones ¿hay coordinación?
21. Si hiciéramos un organigrama considerando a todas las organizaciones que participan en el PESA, ¿por encima de quién estarían? ¿A quién se subordinarían?
22. ¿Le parece funcional la estructura?

CREACIÓN DE GRUPOS DE TRABAJO

Con esta sección se pretende conocer la lógica de trabajo de las organizaciones

23. ¿Cómo calificaría la calidad de las relaciones interpersonales dentro de la oficina?
24. ¿Tiene confianza en sus compañeros de trabajo de esta misma organización? ¿Y los trabajadores del resto de las organizaciones son confiables?
25. ¿Qué hace a una organización confiable y a otra no?
26. ¿Cree que la comunicación influya en el grado de confianza?
27. ¿Considera que la comunicación es directa o indirecta?
28. ¿Propondría alguna mejora? ¿Cuál sería?

GENERACIÓN DE CONSENSO

Luego de conocer cómo se sienten las personas, el tipo de estructura de cada organización y la lógica de los grupos de trabajo, el último apartado pretende evaluar el grado de facilidad en el logro de consensos.

29. ¿Desde cuándo trabaja en el PESA?
30. ¿Conoce sus objetivos, población y tipos de proyecto?
31. ¿Existen reuniones donde se intercambien puntos de vista en torno al PESA? ¿Con qué periodicidad? ¿Son productivas?
32. En esas reuniones ¿existe apertura real al diálogo? ¿O alguien las orienta hacia una determinada dirección?
33. ¿Qué tan sencillo es ponerse de acuerdo?
34. ¿Los acuerdos se respetan?
35. Para concluir, en términos generales ¿cómo calificaría usted el ambiente en su organización?

Esas son todas las preguntas que tengo para usted, le agradezco mucho su tiempo, sin duda alguna toda esta información me será de gran ayuda.

Anexo 3. Agencias participantes en la implementación del PESA de 2005 a 2013

AÑO	ADR	No. MUN	NOMBRE DE MUNICIPIOS	No. LOC	PRESUPUESTO ASIGNADO
2005	Universidad Autónoma de Zacatecas (Unidad Académica de Agronomía)	4	Melchor Ocampo, Mazapil, Concepción del Oro, El Salvador	30	\$ 1,500,000.00
	Colegio de Postgraduados (Campus Salinas S.L.P)	7	Pinos, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo, Loreto, Noria de Ángeles, General Pánfilo Natera	30	\$ 1,500,000.00
		11		60	\$ 3,000,000.00
2006	Colegio de Postgraduados (Campus Salinas S.L.P)	7	Pinos, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo, Loreto, Noria de Ángeles, General Pánfilo Natera	30	\$ 1,500,000.00
	Universidad Agraria Antonio Narro	4	Melchor Ocampo, Mazapil, Concepción del Oro, El Salvador	30	\$ 1,500,000.00
		11		60	\$ 3,000,000.00
2007	Universidad Agraria Antonio Narro	4	Melchor Ocampo, Mazapil, Concepción del Oro, El Salvador	30	\$ 1,500,000.00
	Agrorural, A.C.	7	Pinos, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo, Loreto, Noria de Ángeles, General Pánfilo Natera	30	\$ 1,500,000.00
		11		60	\$ 3,000,000.00
2008	Agrorural, A.C.	7	Pinos, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo, Loreto, Noria de Ángeles, General Pánfilo Natera	30	\$ 1,500,000.00
	Servicios Estratégicos para el Desarrollo Rural, S.C.	4	Melchor Ocampo, Mazapil, Concepción del Oro, El Salvador	30	\$ 1,500,000.00
	Innovación Tecnológica y Desarrollo Rural. S.A. De C.V.	2	Valparaíso, Jiménez del Teúl	20	\$ 1,000,000.00
	Fundación Ideas, A.C.	3	Genaro Codina, El Plateado de Joaquín Amaro, Villanueva	24	\$ 1,200,000.00
		16		104	\$ 5,200,000.00
2009	Servicios Estratégicos para el Desarrollo Rural, S.C.	4	Melchor Ocampo, Mazapil, Concepción del Oro, El Salvador	30	\$ 1,500,000.00
	Fundación Ideas, A.C.	3	Genaro Codina, El Plateado de Joaquín Amaro, Villanueva	24	\$ 1,200,000.00
	Armonía de la Tierra, S.C.	2	Mezquital del Oro, Moyahua	30	\$ 1,500,000.00
		9		84	\$ 4,200,000.00
2010	Servicios Estratégicos para el Desarrollo Rural, S.C.	4	Melchor Ocampo, Mazapil, Concepción del Oro, El Salvador	30	\$ 1,500,000.00
	Armonía de la Tierra, S.C.	2	Mezquital del Oro, Moyahua	30	\$ 1,500,000.00
	Adelzac	7	Pinos, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo, Loreto, Noria de Ángeles, General Pánfilo Natera	30	\$ 1,500,000.00
	Servicios Agropecuarios del Centro de Zacatecas, S.C.	2	Valparaíso, Jiménez del Teúl	30	\$ 1,500,000.00

		15		120	\$ 6,000,000.00
2011	Servicios Estratégicos para el Desarrollo Rural, S.C.	3	Concepción del Oro, El Salvador, Mazapil	30	\$ 1,592,100.28
	Adelzac	1	Valparaíso	30	\$ 1,275,000.00
	Fima Consultores	1	Valparaíso	30	\$ 1,275,000.00
	Gente Latina y Desarrollo	4	Loreto, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo	30	\$ 1,050,000.00
	Servicios Agropecuarios del Centro de Zacatecas, S.C.	3	Sombrerete, Chalchihuites, Jiménez del Teul	30	\$ 1,592,100.00
	Centro de Vinculación para el Desarrollo Sustentable, S.C.	2	Apulco, Nochistlán de Mejía	30	\$ 1,415,500.00
	Autogestión Campesina Frente Popular de Lucha de Zacatecas, S.C.	5	Calera, Gral. Fco. R. Murguía, Fresnillo, Mazapil, Villa de Cos	30	\$ 300,000.00
	Movimiento Estudiantil Siglo XXI, A.C.	1	Genaro Codina	20	\$ 525,000.00
	Agencia de Desarrollo y Asistencia Técnica Integral, S.C.	5	Atolinga, Santa María de la Paz, Tepechitlán, Teul de González Ortega. Tlaltenango de Sánchez Román	30	\$ 1,460,500.00
	Servicios Profesionales para el Desarrollo Social, A.C.	2	Mazapil, Melcho Ocampo	30	\$ 1,460,500.00
	Proyectos y Desarrollo Rural, S.C.	1	Pinos	30	\$ 1,460,500.00
	Proyectos Agropecuarios del Norte de Zacatecas, S.C.	4	Gral. Fco. R. Murguía, Juan Aldama, Río Grande, Saín Alto	30	\$ 1,460,500.00
		28		350	\$ 14,866,700.28
2012	Servicios Estratégicos para el Desarrollo Rural, S.C.	3	Concepción del Oro, El Salvador, Mazapil	30	\$ 2,090,000.00
	Servicios Agropecuarios del Centro de Zacatecas, S.C.	3	Sombrerete, Chalchihuites, Jimenez del Teul	30	\$ 2,000,000.00
	Tierra, Democracia y Liberación Social. Emiliano Zapata, S.C.	1	Valparaíso	25	\$ 1,750,000.00
	Centro de Vinculación para el Desarrollo Sustentable, S.C.	2	Apulco, Nochistlán de Mejía	30	\$ 2,000,000.00
	Autogestión Campesina Frente Popular de Lucha De Zacatecas, S.C.	5	Calera, Gral. Fco. R. Murguía, Fresnillo, Mazapil, Villa de Cos	29	\$ 1,740,000.00
	Juntos Generando Un Futuro Mejor, A.C.	1	Valparaíso	20	\$ 1,290,000.00
	Agencia de Desarrollo y Asistencia Técnica Integral, S.C.	5	Atolinga, Santa María de la Paz, Tepechitlán, Teul de González Ortega. Tlaltenango de Sánchez Román	30	\$ 2,080,000.00
	Proyecta Consultores, S.C.	5	Loreto, Noria de Ángeles, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo	30	\$ 2,070,000.00
	Servicios Profesionales	2	Mazapil, Melchor Ocampo	30	\$ 2,020,000.00

	para el Desarrollo Social, A.C.				
	Proyectos y Desarrollo Rural, S.C.	1	Pinos	20	\$ 1,380,000.00
	Organización de Profesionistas y Estudiantes para el Desarrollo Rural, A.C.	1	Pinos	20	\$ 1,390,000.00
	Desarrollo Regional por Zacatecas, A.C.	2	Mezquital del Oro, Moyahua de Estrada	30	\$ 1,900,000.00
	Consultores, Asesores y Servicios Especializados, S.C.	2	Fresnillo, Sombrerete	30	\$ 1,960,000.00
	Proyectos Agropecuarios del Norte de Zacatecas, S.C.	4	Gral. Fco. R. Murguía, Juan Aldama, Río Grande, Saín Alto	30	\$ 1,990,000.00
	Federación de Estudiantes y Profesionistas del Estado de Zacatecas, A.C.	1	Genaro Codina	21	\$ 1,260,000.00
	Organización Campesina Popular del Sureste Zacatecano, A.C.	1	Pinos	20	\$ 1,400,000.00
		31		425	\$ 28,320,000.00
2013	Servicios Estratégicos para el Desarrollo Rural, S.C.	3	Concepción del Oro, El Salvador, Mazapil	30	\$ 2,100,000.00
	Servicios Agropecuarios del Centro de Zacatecas, S.C.	3	Sombrerete, Chalchihuites, Jiménez del Teul	30	\$ 2,100,000.00
	Tierra, Democracia y Liberación Social. Emiliano Zapata, S.C.	1	Valparaíso	25	\$ 1,750,000.00
	Centro de Vinculación para el Desarrollo Sustentable, S.C.	2	Apulco, Nochistlán de Mejía	30	\$ 2,100,000.00
	Autogestión Campesina Frente Popular de Lucha de Zacatecas, S.C.	5	Calera, Gral. Fco. R. Murguía, Fresnillo, Mazapil, Villa de Cos, Pánuco	30	\$ 2,030,000.00
	Juntos Generando un Futuro Mejor, A.C.	3	Valparaíso, Fresnillo, Jerez	20	\$ 1,400,000.00
	Agencia de Desarrollo y Asistencia Técnica Integral, S.C.	5	Atolinga, Santa María de la Paz, Tepechitlán, Teul de González Ortega. Tlaltenango de Sánchez Román	30	\$ 2,100,000.00
	Proyecta Consultores, S.C.	5	Loreto, Noria de Ángeles, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo	30	\$ 2,100,000.00
	Servicios Profesionales para el Desarrollo Social, A.C.	2	Mazapil, Melchor Ocampo	30	\$ 2,100,000.00
	Proyectos y Desarrollo Rural, S.C.	1	Pinos	20	\$ 1,400,000.00
	Organización de Profesionistas y Estudiantes para el Desarrollo Rural, A.C.	1	Pinos	20	\$ 1,400,000.00

	Desarrollo Regional por Zacatecas, A.C.	5	Mezquital del Oro, Moyahua de Estrada, Apozol, Jalpa, Juchipila	30	\$ 2,100,000.00
	Consultores, Asesores y Servicios Especializados, S.C.	4	Fresnillo, Sombrerete, Saín Alto, Cañitas de Felipe Pescador	30	\$ 2,100,000.00
	Proyectos Agropecuarios del Norte De Zacatecas, S.C.	4	Gral. Fco. R. Murguía, Juan Aldama, Río Grande, Saín Alto	30	\$ 2,100,000.00
	Federación de Estudiantes y Profesionistas del Estado de Zacatecas, A.C.	1	Genaro Codina	21	\$ 1,470,000.00
	Organización Campesina Popular del Sureste Zacatecano, A.C.	1	Pinos	20	\$ 1,400,000.00
		37		426	\$ 29,750,000.00

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secampo y el CECS.