



Entre actores y problemas: un análisis del
proceso de implementación del Programa
Sembrando Vida en el municipio de Palenque,
Chiapas

T E S I S

que para obtener el grado de
**maestra en Ciencias Sociales
con especialidad en Desarrollo Municipal**

presenta

Magdalena Guzmán González

Asesor: Dra. Judith Pérez Soria

Octubre, 2021

Comité

Presidente

Vocal

Secretario

Índice

Introducción	1
Capítulo I: Del campo de estudio de las políticas públicas hacia los modelos de implementación	10
1. 1. Modelos y enfoques de políticas públicas	11
1.2. El modelo de la política racional (rational choice)	14
1.3. El modelo del proceso organizativo.....	15
1.4. El modelo de política burocrática	16
1.5. Hacia los estudios del proceso de implementación	20
1.5.1. Modelo burocrático.....	26
1.5.2. El modelo organizacional	29
1.5.3. El modelo de conflictos y negociaciones	31
1.6 Dimensiones a considerarse para el análisis de la implementación del programa Sembrando Vida.....	34
Capítulo II: El combate a la pobreza en el sector rural a través de la política social en México.....	37
2.1 Fundamentos y origen de la política social	38
2.2. El proceso de industrialización en México.....	39
2.3. Los programas y estrategias de combate a la pobreza posterior a la etapa de industrialización	42
2.3.1. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)	42
2.3.2. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).....	44

2.3.3. Sistema Alimentario Mexicano (SAM)	46
2.3.4. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	47
2.3.5. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	50
2.3.6. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	51
2.3.7. Programa de Inclusión Social Prospera	53
2.4. La política social en México a inicios del sexenio 2018-2024	56
2.5. Fundamentos y componentes del Programa Sembrando Vida	62
2.5.1. Apoyos otorgados	65
2.5.1. Instancias participantes en la operación del programa	68
Capítulo III: Sembrando Vida: de lo nacional al Territorio Palenque	70
3.1. Sembrando Vida en el plano nacional	71
3.1.1. Selección de los estados del programa Sembrando Vida	71
3.2. Organización y funcionamiento del programa Sembrando Vida	75
3.2.1. Regiones del programa	76
3.2.2 Presupuesto destinado al programa Sembrando Vida 2019-2021	77
3.3. Funciones y distribución del personal operativo	81
3.4. Funciones de los sembradores del programa	86
3.4.1 Distribución de sembradores a nivel nacional y estatal	87
3.4.2. Chiapas en el contexto nacional	89
3.5. El estado de Chiapas como parte de la Región II del programa Sembrando Vida	90
3.5.1. Distribución de sembradores en el estado de Chiapas	91
3.6. Organización interna del Territorio Palenque	91
3.6.1. Caracterización del Territorio Palenque	94

3.6.2. Caracterización del municipio de Palenque, Chiapas	95
Capítulo IV: Implementación local del programa Sembrando Vida en el municipio de Palenque, Chiapas	97
4.1. Los actores del proceso de implementación.....	98
4.1.1. Niveles y jerarquías: el personal operativo del programa SV	99
4.1.2. Los sembradores como agentes activos	104
4.2. Decisiones centrales y su operativización en campo	109
4.2.1. Entre la autonomía y la discrecionalidad	113
4.3. Principales obstáculos en la implementación.....	117
4.3.1. Estrategias de atención a los problemas de implementación.....	127
Conclusiones	134
<i>Algunas consideraciones para la mejora de la implementación.....</i>	<i>142</i>
Fuentes consultadas	145

Agradecimientos

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por el apoyo de beca de maestría brindado durante los dos años de estudios, apoyo sin el cual este proceso de formación quizás no hubiera culminado.

Mis más sinceros agradecimientos a El Colegio Mexiquense A.C. por abrirme las puertas, por recibirme como a una de sus estudiantes más, a todos y cada uno de los que conforman el cuerpo de trabajo, académicos, administrativos y a cada uno de los que forman parte de las diferentes áreas de esta institución, muchas gracias.

No puedo dejar de agradecer a la persona que me recibió y apoyó a mi llegada al Estado de México hace más de dos años y, quien más tarde se convertiría en la directora de esta tesis, la Dra. Judith Pérez Soria, cuyos incontables esfuerzos por hacer de mí una persona comprometida con la investigación y el conocimiento, como lo es ella, fueron claves en estos dos años de estudio. Mi cariño, respeto y admiración.

Gracias a mis lectores, la Dra. Cecilia Cadena Inostroza y el Dr. Miguel R. González Ibarra, por su compromiso con esta investigación, quienes con sus comentarios y sugerencias siempre acertadas contribuyeron para el mejoramiento de esta tesis.

Gracias al Dr. Eduardo, coordinador de la Maestría en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal, por animarme a postular para esta maestría.

De igual forma, gracias a cada uno de los académicos que nos impartieron los cursos que sin duda alguna acrecentaron en cada uno de los estudiantes de esta generación el gusto y compromiso con las ciencias sociales.

Agradezco también al personal operativo del programa Sembrando Vida en el municipio de Palenque, a la coordinadora territorial, a los facilitadores comunitarios, a cada uno de los técnicos sociales, técnicos productivos, becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y sembradores de las localidades visitadas, por permitirme acompañarlos durante sus actividades, por mostrarme parte de su labor dentro de los ejidos y rancherías, los retos, las dificultades que como personal operativo y como sembradores enfrentan día con día pero también por transmitirme su entusiasmo, por dejarme ver sus ganas por hacer de este programa un programa con un verdadero impacto en el sector rural, que incida favorablemente en las condiciones de vida de los habitantes de las localidades de Palenque. A todos ustedes, mi agradecimiento infinito, pues sin ustedes esta investigación no hubiera sido posible.

A mis compañeros de la maestría, porque a pesar de la pandemia, tuve el gusto de conocerlos, especialmente a Ángel y Edith, compañeros de maestría y de cuarto, las vivencias con cada uno de ustedes sin duda hicieron mi estadía más agradable. Les deseo mucho éxito en todos sus proyectos.

Y no puedo dejar de mencionar a Salvador Prado, a quien tengo la dicha de conocer desde hace dos años y con quien he compartido experiencias inimaginables en tan poco tiempo, muchas gracias por esas largas horas de pláticas nocturnas que hicieron más ameno mi tránsito por esta maestría, por siempre alentarme y acompañarme a pesar de la distancia. Gracias, por tanto.

Gracias a Dios, a mi familia, especialmente a mis padres Víctor Guzmán López y Magdalena González Velasco por siempre acompañarme, a mis hermanos Jxel, María, Beatriz y Gabriela, a mis sobrinos Sofía, Víctor y Yuselmi y a mi abuelo Miguel, por sus consejos, por su confianza y todo su amor. Gracias siempre.

Introducción

Históricamente la pobreza ha sido considerada uno de los problemas más grandes y complejos en México y en respuesta, los gobiernos han implementado diferentes programas con el propósito de disminuirla (López, 2014). Este problema se hace más agudo en las poblaciones que habitan en las zonas rurales, lo cual se ve reflejado en el hecho de que cerca de la mitad de las familias de estas zonas padecen algún tipo de pobreza (Gordillo, 2018). La situación del campo mexicano caracterizada por la baja productividad y la disminución de las actividades económicas también ha traído como consecuencia la reducción de los ingresos de las familias rurales, situación que ha contribuido a que más del 40 por ciento de los agricultores se encuentren en situación de pobreza extrema (Sánchez, 2014).

Al respecto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2019) informó que el número de personas en situación de pobreza en México pasó de 49.5 millones a 52.4 millones de personas entre 2008 y 2018, lo que se traduce en un 41.9 por ciento de la población mexicana en situación de pobreza, de los cuales 9.3 millones se encuentra en situación extrema, mientras que la pobreza

en las zonas rurales para 2016¹ fue de 16.5 millones de personas, de las cuales 4.9 millones vivían en situación de pobreza extrema.

Cabe mencionar que se espera un incremento considerable en estas cifras debido a la pérdida de empleo y la reducción de los ingresos laborales ocasionados por la pandemia de COVID-19, pues a pesar de las medidas tomadas en México para mitigar los efectos inmediatos de la pandemia a través de programas de transferencia condicionada como por ejemplo Sembrando Vida, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) prevé un incremento en los porcentajes de pobres y pobres extremos en el país, de acuerdo con las proyecciones realizadas por este organismo, el porcentaje de pobreza pasaría de 41.5 por ciento en 2019 a 50.6 por ciento en 2020, mientras que la pobreza extrema pasaría de 10.6 por ciento en 2019 a 18.3 por ciento en 2020 (CEPAL, 2021: 85). Con esto se estaría alcanzando niveles de pobreza comparables a los de hace más de 20 años, estos niveles de pobreza son el reflejo de una crisis que afecta especialmente a los grupos de ingresos menores en el país, así como a los habitantes de las zonas rurales.

Para atender el problema de la pobreza en el país, el gobierno ha puesto en marcha diferentes políticas a lo largo de la historia de México, dirigidas al sector agropecuario y a la población rural, que han ido de: una política social con enfoque de beneficencia pública en los ámbitos de educación, salud y empleo hasta antes de 1940, hasta llegar a un enfoque de asistencia pública a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, mismo que ha predominado y caracterizado a los programas de combate a la pobreza implementados a partir de la década de los 2000.

El resultado de estos cambios de enfoques en las políticas públicas de combate a la pobreza ha sido la reducción del papel del sector agropecuario como un factor importante para el desarrollo del país, el alejamiento del Estado en las actividades económicas y, la implementación de un conjunto de programas de transferencias monetarias focalizadas (TMF) encaminadas a atender la pobreza en las zonas rurales que no han logrado incidir de manera considerable en el número de pobres, de tal

¹ El informe más reciente del Coneval no aporta datos respecto al porcentaje de la población rural en condiciones de pobreza y pobreza extrema, por lo que se tomó de referencia el Informe de Evaluación de la Política Social (datos de pobreza de 2016), presentado en 2018.

forma que, la pobreza rural es una problemática que continúa hasta la actualidad a pesar de los distintos mecanismos para tratar de disminuirla (López, 2014).

En un contexto como el de México en el que la pobreza sigue siendo uno de los retos más importantes, resulta indispensable el estudio de los programas públicos encaminados a atender esta problemática, en este sentido cobra importancia el análisis del programa Sembrando Vida al ser uno de los principales programas de la política social del gobierno actual, con el que se pretende atender el problema de la pobreza rural, además de que es uno de los programas con mayor cobertura en el país. Al ser este programa el principal mecanismo para atender la pobreza rural en México se requiere de un monitoreo continuo durante el proceso de implementación que posibilite la identificación de los factores que intervienen en esta etapa, así como los principales problemas surgidos y las estrategias de atención por parte de los diferentes actores involucrados y para ello se han planteado las siguientes interrogantes:

¿Cuáles son los factores que explican el proceso de implementación del programa Sembrando Vida a nivel local?

¿Cuáles son los problemas a los que se enfrenta el personal operativo y los sembradores durante la implementación del programa?

¿Qué decisiones y estrategias ponen en marcha los actores involucrados en la etapa de implementación, para la atención de dichos problemas?

En este sentido, se tiene como objetivo general aproximarnos a un análisis de los principales factores que influyen en el proceso de implementación del programa Sembrando Vida a nivel local, los principales problemas que se presentan durante esta etapa y las decisiones y estrategias que los actores ponen en marcha para la atención de dichos problemas, para ello se han definido los siguientes objetivos particulares:

- Identificar los factores físicos, sociales, y económicos del contexto local que influyen en la implementación del programa.
- Describir las funciones y tareas de los diferentes actores involucrados.

- Exponer los problemas que surgen a nivel local durante la realización de las diferentes actividades que exige el programa dentro de las Comunidades de Aprendizaje Campesinas, los talleres, el trabajo en los viveros comunitarios y en las unidades de producción.
- Describir las decisiones que toman los actores involucrados tales como el coordinador territorial, facilitadores, técnicos sociales, técnicos productivos, becarios y sembradores ante los obstáculos presentados.
- Describir las acciones que los diferentes actores locales ponen en marcha para superar los obstáculos que se presentan durante el proceso.

Se parte de la hipótesis de que la implementación del programa Sembrando Vida es un proceso dinámico y multifactorial que responde a las dinámicas propias del contexto rural local, por un lado y, por el otro, al diseño mismo del programa, de modo que, las características físicas, ambientales, sociales y culturales se contrastan con las funciones y responsabilidades de los diferentes actores involucrados. Por lo tanto, los problemas de implementación presentados a lo largo de esta etapa derivan de dos grandes causas, por un lado, de aspectos burocráticos que tienen que ver con el desempeño del personal técnico y con el diseño mismo del Programa y, por otro lado, de aquellos aspectos que derivan de las características del entorno donde se implementa el Programa tales como, las características de la población, la postura de los beneficiarios, las actividades económicas, la organización dentro de las localidades, sus tradiciones y costumbres. En respuesta a los múltiples obstáculos surgidos durante la implementación, tanto el personal operativo como los sembradores ponen en marcha una serie de estrategias guiadas por las normas y reglamentos, pero también por las decisiones y acciones que derivan de las negociaciones realizadas entre ellos para cumplir con sus obligaciones en la medida de lo posible, al mismo tiempo que buscan responder a las circunstancias presentadas.

Una vez descrito el objeto de investigación, se optó por una metodología de carácter cualitativa ya que permite hacer énfasis en las vivencias y experiencias de los actores involucrados, de este modo, es posible obtener descripciones detalladas de las

situaciones y las conductas de las personas (Tylor y Bodgan, 1987), en este sentido, la narrativa de los actores se vuelve clave para la comprensión en este caso del proceso de implementación del programa Sembrando Vida, a partir de un acercamiento empírico centrado en los actores sociales directos (Quecedo y Castaño, 2003).

Para ello, se recurrió al uso de la *observación directa*, considerada una técnica que implica un proceso en el cual el investigador entra en contacto directo con los actores o elementos centrales de un fenómeno o el objeto de estudio, dicho de otro modo, se trata de una técnica de recolección de datos que consiste en observar el objeto de estudio tal como ocurre en el espacio, es decir, sin que haya una intervención o alteración en el escenario por parte del investigador (Arias, 2006).

De igual forma se acudió a la realización de *entrevistas semiestructuradas*, se trata de guiones de entrevistas semiestructuradas en el sentido de que ya se han definido con anterioridad un conjunto de temáticas que guiarán la conversación y que definirán el tipo de información que se espera obtener, sin embargo, a diferencia de las entrevistas estructuradas, el guión no es fijo ni secuencial, sino que se trata de preguntas abiertas que permiten obtener información más rica, una de las principales ventajas de esta técnica es su flexibilidad al momento de llevar a cabo las preguntas, de modo que estas pueden modificarse o cambiar de orden, dependiendo de las respuestas brindadas por los entrevistados e incluso, incorporar nuevas temáticas de ser necesario (Robles, 2011).

El trabajo de campo se llevó a cabo durante un periodo de cinco meses que va de enero a mayo de 2021, en el municipio de Palenque, en el estado de Chiapas. Para la observación de la organización y el comportamiento de los diferentes actores se definieron los siguientes espacios, considerados como espacios comunes tanto para el personal operativo como para los sembradores:

- a) Los viveros comunitarios: en este escenario se observaron aspectos de los actores tales como sus actitudes, comportamiento, participación en las actividades, las formas de relacionarse e interactuar de técnicos, beneficiarios y becarios, así como las diferentes actividades que en ellos se llevan a cabo.
- b) Talleres o reuniones generales dentro de las localidades: en estos espacios se observaron algunos procesos de toma de decisiones relacionadas con las

diferentes actividades que implica el programa al mismo tiempo que fue posible identificar si hay o no actores cuya relevancia es notoria en las decisiones y en las actividades que se realizan.

La observación de los dos escenarios mencionados permitió hacer una exploración del contexto en el que se desenvuelven los distintos grupos de actores y con ello lograr un acercamiento a la dinámica de participación que cada uno de ellos tiene en las actividades realizadas dentro de estos espacios comunes. Se indagó en las actividades individuales y colectivas del personal operativo y de los sembradores de 10 diferentes localidades. Para ello, se llevó a cabo el registro de notas de campo de las visitas realizadas a los ejidos de El Palmar, El Edén, Río San Diego, Nueva Betania, Río Chancalá, San José Castillo Tielmans, San Martín Chamizal, José María Morelos y Pavón, así como a la Ranchería San Pedro Las Ruinas y la cabecera municipal. Se visitaron un total de 10 localidades del municipio de Palenque donde se implementa el programa, de ese modo se pudo asistir a seis reuniones informativas del binomio técnico con los sembradores y becarios, en seis localidades diferentes; se visitaron seis viveros comunitarios; también fue posible participar en dos talleres productivos y se acompañó a becarios y técnicos productivos durante tres días de verificación en tres localidades distintas y finalmente, se observaron otras actividades tales como la remoción de compostas en los viveros, la descarga de plantas en el ejido San Martín Chamizal, así como el reparto de plantas de caoba y cedro a sembradores de diferentes localidades.

De igual forma, se realizaron un total de 32 entrevistas semiestructuradas distribuidas entre el personal operativo y sembradores del programa, estas se llevaron a cabo en diferentes espacios tales como, los viveros establecidos al interior de las localidades, la oficina territorial y oficinas del equipo técnico y se distribuyen de la siguiente manera: una entrevista a la coordinadora territorial; tres entrevistas a facilitadores comunitarios (dos hombres y una mujer); cuatro entrevistas a técnicos sociales (dos mujeres y dos hombres); cuatro entrevistas a técnicos productivos (tres hombres y una mujer); seis becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (tres hombres y tres mujeres) y; 14 entrevistas a sembradores (11 hombres y tres mujeres).

Para la realización del trabajo de campo fue necesario contactar en primer lugar a la coordinadora territorial, quien además de la entrevista, proporcionó los datos necesarios para contactar a los ocho facilitadores comunitarios que atienden el municipio de Palenque, de esta forma fue posible establecer comunicación con los tres facilitadores entrevistados y a su vez, ellos contribuyeron para contactar a los ocho técnicos entrevistados.

En el caso de los sembradores y de los becarios el acercamiento fue diferente, ya que en algunos casos se hizo la invitación abierta para quienes quisieran brindarnos la entrevistas y en otros casos, se eligió de manera directa a quienes mostraron un papel activo dentro de las Comunidades de Aprendizaje Campesino a las que pertenecen.

Cabe mencionar que, a excepción de dos sembradores del ejido José María Morelos y Pavón, todos los demás sembradores, al igual que los técnicos sociales, técnicos productivos, facilitadores, becarios y la coordinadora territorial participan en el programa desde que este inició en 2019.

Una vez concluidas las 32 entrevistas y las notas de campo de las visitas realizadas a los ejidos y rancherías, se procedió a la sistematización de la información recabada durante el trabajo de campo y para ello se recurrió al software de análisis de datos cualitativos Atlas.ti, con el cual fue posible realizar el proceso de codificación que constó de tres etapas: la codificación abierta, a partir de la cual se obtuvo un listado de códigos, mismos que fueron clasificados en un conjunto de categorías para posteriormente continuar con la codificación axial, en la que se identificaron las relaciones entre las categorías obtenidas de la etapa anterior y finalmente, se hizo la codificación selectiva a partir de la cual se identificaron las categorías más importantes que han permitido dar cuenta de los hallazgos más importantes para explicar el proceso de implementación del programa Sembrando Vida y con ello, conformar la estructura de esta tesis, misma que se ha estructurado en cuatro capítulos y las reflexiones finales.

En el primero se exponen los principales enfoques teóricos dentro del estudio de las políticas públicas, poniendo especial atención a los modelos de análisis que se han utilizado para el estudio particular de la etapa de implementación, a partir de la discusión teórica sobre la etapa de implementación, se define que el *modelo de conflictos y negociaciones* es el más adecuado para el análisis de la implementación del programa

Sembrando Vida. El principal aporte de este modelo es su concepción de la etapa de implementación como un proceso en el que intervienen una multiplicidad de actores quienes constantemente interactúan estableciendo relaciones de conflictos y negociaciones que son necesarios para el cumplimiento de las actividades exigidas. Dicho de otro modo, este modelo es adecuado en el sentido de que permite darles centralidad a los actores involucrados, llámense facilitadores comunitarios, técnicos sociales, técnicos productivos, becarios y sembradores, así como a sus acciones y decisiones, considerándolos como elementos importantes en el proceso de implementación, pues se parte del argumento de que la implementación es un proceso multifactorial y dinámico que ocurre en diferentes escenarios que dependen de las características del contexto local, en el que convergen tanto factores de tipo burocráticos como no burocráticos y donde el papel de los actores involucrados es fundamental para la continuidad de una política. En un segundo capítulo se analizan las políticas y programas más importantes que el gobierno federal mexicano ha puesto en marcha para combatir la pobreza, desde 1920 hasta el 2018, con ello se muestran los cambios y transformaciones que la política social ha tenido.

De este modo se analizan programas como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo rural (PIDER), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) hasta al Programa de Inclusión Social Prospera. Este capítulo concluye con una revisión general de la política social en la cual se enmarca el programa Sembrando Vida, dando cuenta de la importancia que este programa tiene como una de las estrategias más importantes para el combate de la pobreza en las zonas rurales del país en la actualidad.

En un tercer capítulo se presenta un análisis de los aspectos más importantes del diseño del programa Sembrando Vida, tales como la asignación y distribución de funciones, los tipos de apoyo entregados, los criterios de selección de la población beneficiada y la regionalización de los 20 estados donde se implementa este programa para posteriormente, profundizar en aquellos aspectos sociales y económicos del municipio de Palenque en Chiapas, identificando así, la zona de estudio. De este modo, se exponen los elementos centrales para sentar las bases de la discusión en torno a los hallazgos del trabajo de campo.

En el capítulo cuatro se hace una recopilación y un análisis de los principales problemas de implementación identificados durante el trabajo de campo, entre los que salen a relucir los problemas de comunicación, la falta de tiempo y los constantes reajustes que se llevan cabo desde la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Rural y que afectan negativamente las actividades de los actores locales (técnicos sociales, técnicos productivos, becarios y sembradores), dichos problemas tienen dos explicaciones de trasfondo, en primera a las debilidades en el diseño del programa y en segunda, a los aspectos sociales y ambientales del contexto local. Y finalmente se muestran las estrategias y las acciones que los actores locales han realizado en respuesta a los problemas suscitados, estrategias que son el resultado de todo un proceso de negociaciones llevadas a cabo al interior de las denominadas Comunidades de Aprendizaje Campesina o CACs.

Capítulo I: Del campo de estudio de las políticas públicas hacia los modelos de implementación

En este primer capítulo se da cuenta de la noción descriptiva y teórica de las políticas públicas, las cuales han contribuido en la construcción de distintas definiciones de éstas por un lado y por el otro, ha brindado las bases para la creación de una variedad de marcos, modelos y enfoques que delinear el campo de análisis en torno a las políticas públicas.

Para fines de este trabajo se discuten en un primer momento, el modelo racional, el organizacional y el burocrático a modo de identificar sus aportes dentro del campo de las políticas públicas, así como en el desarrollo de una variedad de enfoques presentes en el estudio del proceso de estas.

Habiendo identificado las bases teóricas de cada uno de los modelos analizados, se ahonda en la implementación como una de las etapas del proceso de las políticas públicas, la cual es entendida como la transición de la toma de decisiones a la ejecución de acciones concretas orientadas al logro de metas u objetivos específicos. A partir de ello se discuten tres modelos centrados en la etapa de implementación identificando los factores y variables a los cuales dichos modelos les atribuyen importancia y finalmente, se presentan los aspectos teóricos que pueden contribuir a los objetivos de esta tesis.

1. 1. Modelos y enfoques de políticas públicas

Son muchas las interrogantes respecto al análisis de las políticas, sin embargo, una de las preguntas básicas refiere a qué es y en qué consiste el análisis de las políticas públicas, las respuestas a dichas interrogantes se han fundamentado en las percepciones que se tienen respecto a la relación entre la política y la decisión pública, así como en las expectativas en torno cuáles son las tareas del Estado y sus intervenciones en las diferentes áreas y temas de políticas. Es así como la literatura ha brindado dos posiciones referentes a la naturaleza e instrumento del análisis, a partir de las cuales se ha buscado contribuir con aportaciones de carácter teórico y empírico que incidan en el proceso de la toma de decisiones al igual que en el proceso mismo de las políticas públicas, tales como la implementación y evaluación de estas (Parsons, 2007).

Lo anterior encuentra su fundamento en el proyecto original de ciencias políticas de Harold Lasswell (2007), quien divide los estudios sobre políticas en dos grandes categorías etiquetadas como conocimiento *de* las políticas y conocimiento *para* las políticas, que han llevado a considerar que ni la política ni el gobierno mismo derivan de acciones basadas en la fuerza y en el poder político sino que estas acciones son colectivas de modo que deben ser guiadas por las normas y los conocimientos racionales (Aguilar, 2007).

De este modo, los estudios clasificados dentro de la primera categoría se centran en los escenarios y los procesos donde tienen lugar la toma de decisiones y la elaboración de las políticas, por lo que se pretende describir y explicar el proceso por el cual un gobierno toma una decisión de política encaminada a la solución de algún problema público. Esta vertiente guarda una estrecha relación con los conceptos de operación e instrumentación y en ese sentido, aborda aspectos tales como los patrones de implementación, criterios de toma de decisiones, así como las evaluaciones de políticas, mientras que la segunda categoría es fácilmente identificable en la medida en que sus pretensiones sean las de evaluar el contenido mismo de las políticas con la finalidad de identificar y construir mejores opciones de política, dicho de otro modo, con las evaluaciones de diseño se busca corregir pero también mejorar las políticas públicas (Valentti, 2009). Son estos dos grandes

enfoques los que han guiado las discusiones respecto a las políticas, acercándonos a la concepción de política (*policy*) desde el ámbito descriptivo y teórico, que a su vez han dado pie al desarrollo de nuevas formas de entender y analizar las políticas públicas a través de diferentes enfoques.

La noción de política pública: descriptiva y teórica

El hecho de que gran parte de los primeros enfoques presentes en el campo de las políticas públicas tuvieran su fundamento en la ciencia política y la administración pública llevó a que los analistas se preocuparan por comprender la estructuración y el funcionamiento del sistema político ocasionando un desinterés en aquellos aspectos que se alejaban de los procesos electorales y las acciones de los partidos, tales como los patrones, estilos de decisión y operación de los gobiernos (Aguilar, 2007).

La aproximación descriptiva pretende dar respuesta a la interrogante de si la política es algo más que solo una decisión de gobierno, además de que reconoce la institucionalidad de dichas decisiones dentro del marco de jurisdicción, las cuales pueden presentarse en forma de leyes, sentencias, entre otros reglamentos, esta aproximación considera la política como el resultado de una serie de proposiciones intencionales, planeadas y llevadas a la práctica con la finalidad de alcanzar determinados objetivos (Aguilar, 2007).

Al respecto, Gunn (2018) señala que, una política puede entenderse como el campo de intervención de los gobiernos como, por ejemplo, en materia de salud o educación; un propósito que busca realizarse; un conjunto de normas para atender problemáticas sociales o una serie de objetivos o programas en diferentes áreas.

Sobre lo anterior, se tiene entonces que una política es una estrategia de acción diseñada y calculada con base en objetivos específicos que buscan incidir o mejorar una realidad en particular y es una acción colectiva en el sentido de que en los procesos de toma de decisiones y la efectuación de las acciones se ven involucrados un conjunto de actores políticos o sociales, así como grupos económicos u organizaciones sociales (Aguilar, 2007).

Por su parte, Subirats (2008) define las políticas públicas como un conjunto de decisiones traducidas en acciones realizadas por una multiplicidad de actores del

sector público o privado, encaminadas a la solución de un problema público, tras definirse éste como un problema que requiere de la intervención gubernamental. Todo lo anterior se traduce en actos formales que guiarán el curso de la acción que pretende beneficiar a un grupo de la sociedad en particular.

En lo que respecta a la aproximación teórica de política, ésta comprende conceptos y elementos derivados de la teoría política tales como la distribución del poder, consenso y conflicto, con base en los cuales se sugiere que las políticas públicas son el resultado de las interacciones que ocurren en diferentes escenarios, entre poderes e intereses particulares (Aguilar, 2007b).

Ambas aproximaciones coinciden en que las políticas no pueden ser aplicadas de igual manera a todos los asuntos públicos, ni con los mismos instrumentos, pues cada política es diferente, considerando que éstas buscan responder a cuestiones y escenarios específicos. Al respecto Graham (2007) señala que, los hacedores de las políticas públicas guían sus acciones tomando como referencia los supuestos de la realidad observada, construyendo modelos o marcos de referencias que condicionan las acciones a seguir para la obtención de los beneficios deseados y para atacar un problema en particular (Graham, 2007).

De este modo hay dos grandes cuestiones importantes a discutirse y es el hecho de si la política incluye otros elementos con lo cual se estaría favoreciendo la noción de la política pública como un proceso conformado por etapas y actores, o si se trata únicamente de la toma de decisiones por parte de los gobiernos favoreciendo así la concepción de la política pública como una decisión que se ejecuta y deriva de una elección racional, visión que será abordada más adelante no sin antes aclarar que para fines de este estudio se recupera la primera postura, con lo que se estaría reconociendo que el estudio de las políticas públicas no se limitan solamente al proceso de la toma de decisiones y que éstas tampoco obedecen una lógica racional sino que por el contrario, responden a una multiplicidad de factores.

Las dos aproximaciones de política abordadas hasta este momento han dado pie al desarrollo de nuevas concepciones, así como nuevas formas de abordarlas a partir de modelos interpretativos que han guiado el análisis del proceso de las políticas, que nos llevan a nuevas formas de explicar la toma de decisiones y la puesta en marcha

de éstas. Para fines de esta investigación se recupera la noción teórica de las políticas públicas, con lo que se estaría asumiendo que las políticas públicas implican un proceso integrado por diferentes etapas, mismas que son delineadas por una multiplicidad de actores públicos y privados, quienes son los encargados de transformar una decisión de política en acciones concretas que contribuyan a lograr las metas definidas. En este sentido, se recurre a los tres modelos planteados por Graham (2007) para explicar las políticas públicas: el modelo racional, el organizacional y el burocrático.

1.2. El modelo de la política racional (rational choice)

Este primer modelo interpretativo considera que una política pública es una estrategia que busca darle solución a determinados problemas, para lograrlo se establecen un conjunto de objetivos específicos bajo los criterios de eficiencia técnica y eficacia económica, en este sentido, los procesos de una política pública pueden estructurarse como una serie de elecciones intencionales realizadas por actores coherentes, quienes optan por una política u otra tomando en cuenta las metas definidas previamente, dicho de otro modo, la acción a realizarse es una decisión calculada y tomada en respuesta a un problema específico. De este modo, la unidad básica de este enfoque es ver la política como una elección racional, por lo tanto, el análisis de las políticas se caracteriza por incorporar el esquema de decisión y solución racional a los problemas, mediante una serie de pasos que inicia con la determinación de los objetivos y concluye con la retroalimentación derivada de la evaluación de resultados (Graham, 2007).

Otro aspecto importante es que este modelo concibe al gobierno como un órgano decisor racional y unitario, con metas claramente definidas, por lo que al optar por una acción que se espera será eficiente se estará respondiendo a un problema. Así tenemos una acción que maximizará los elementos que favorezcan las metas y objetivos planteados (Aguilar, 2007b).

Por lo tanto, el modelo racional concibe el curso de la política como el resultado de una decisión racional que se va desarrollando, este modelo plantea que, al ser una elección racional, el curso de la política será eficiente en términos de una

maximización de los beneficios a la par de la minimización de los costos, por tanto, el comportamiento de los tomadores de decisiones, así como el de los operadores de la política es un comportamiento totalmente racional (Aguilar, 2007b).

El estudio de las políticas visto desde el modelo racional considera que los tomadores de decisiones y los operadores actúan buscando obtener la mayor cantidad de beneficios posibles a los más bajos costos. De este modo una política se define como, el resultado de acciones eficientes para la realización de los objetivos planteados y esperados, suponiendo que la decisión que condujo a una política en especial es la alternativa más adecuada entre tantas otras opciones. Esta perspectiva es más común en el área de la administración pública, planeación y análisis de política. En general, los enfoques racionalistas otorgan a los responsables de la toma de decisiones un alto grado de control de la situación. Claramente este modelo plantea procesos lineales y perfectos, tal es así que supone que las decisiones de política son el resultado de un arduo análisis donde se discute la viabilidad de cada una de las opciones, sus ventajas y desventajas, los costos, beneficios e impactos, para de ese modo, optar por aquella que se adecue perfectamente a las metas planteadas. Sin embargo, este modelo resulta inoperante en la práctica y poco útil para el estudio de las políticas públicas debido a que descarta aspectos importantes tales como el bagaje de percepciones, ideas, perspectivas e intereses de los actores o la participación de otros actores no gubernamentales que también inciden en el proceso de las políticas (Graham, 2007).

1.3. El modelo del proceso organizativo

Esta corriente proviene de las teorías administrativas. El modelo del proceso organizativo considera que una política es el resultado organizacional (*organizational output*) (Aguilar, 2007b). Las teorías organizacionales y administrativas comparten la idea de que la política se origina y se configura en un marco de participación de las organizaciones públicas, las cuales poseen sus propias redes de información, jerarquías, funciones y tecnologías sobre las cuales actúan. Desde esta perspectiva se supone que una política es elegida conforme a las capacidades que tienen las organizaciones públicas para llevarlas a cabo, lo que significa que las políticas son

definidas por las capacidades y las limitaciones que surgen en la interacción de cada organización. A partir de las capacidades que tienen las instituciones y el desempeño esperado es como se definen los objetivos de una política, así como los resultados que las mismas instituciones pueden ofrecer. Estos elementos pueden significar un conjunto de restricciones a la hora de diseñar y optar por una política pública en particular, sin embargo, al elegir una política tomando como referencia el desempeño, la estructura organizacional o la capacidad de las instancias públicas, existe una mayor probabilidad de que se elijan políticas más viables y mucho más efectivas, pues estarán dentro de las capacidades de las instituciones (Aguilar, 2007b).

A diferencia del modelo racional, el organizacional considera que los actos y las elecciones no son otra cosa que los productos derivados de las grandes organizaciones, las cuales funcionan con base en determinados patrones de comportamiento (Graham, 2007). Por consiguiente, tenemos entonces, que el curso de la política es el resultado de todo un proceso de organización, de ese modo se considera que una política pública se origina y define en el marco de las organizaciones públicas, que tienen jerarquías, funciones y estándares de actuación, por lo tanto, las políticas se diseñan considerando las capacidades de estas organizaciones, esperando que sean viables y eficientes (Graham, 2007).

El marco conceptual de este modelo está conformado por actores organizacionales, es decir, el actor no es únicamente el gobierno, sino que incluye a las instituciones gubernamentales y a sus integrantes, el poder entonces es fraccionado, pues no solo se concentra en el gobierno, sino que este se divide y reparte entre varias organizaciones, sin embargo, hay siempre un poder central, quien asume la responsabilidad principal, las prioridades localistas, las percepciones y cuestiones particulares, lo que significa que, al haber un actor con responsabilidad principal, es de esperarse que haya una preferencia por un conjunto de cuestiones o asuntos (Graham, 2007).

1.4. El modelo de política burocrática

Lowi (2007), con su marco de referencia para explicar la hechura de las políticas públicas, abrió el espacio para la aparición de nuevos enfoques, con la finalidad de

integrar cada uno de ellos en una visión conceptual más completa. Partiendo de la idea de que las relaciones políticas son determinadas en función de los beneficios que los participantes esperan obtener una vez que lleguen al poder, el objetivo de los actores es lograr beneficios y aprovechar las ventajas de las acciones gubernamentales, es decir, buscan obtener el poder público y todos los beneficios que de éste emanen (Lowi, 2007).

De lo anterior deviene la idea de las políticas como “arenas de poder” en las que interactúan las fuerzas políticas de los actores, y estas fuerzas son las que definen el diseño y desarrollo de las políticas concretas, por tanto, estas son el resultado de un proceso político, cada una de las arenas tendrá una composición y una dinámica propia, dependiendo de su estructura política, por lo que la tarea del investigador es identificar estos aspectos que explican las políticas puestas en marcha. Desde esta perspectiva podemos entender la diversidad de políticas en un país, dado que éstas están definidas por los intereses de grupos de poder, quienes aminoran o resaltan determinados problemas o asuntos públicos. Con lo anterior se asume que el diseño y desarrollo de las políticas tienen lugar en escenarios que dependen de las fuerzas políticas y de los actores, a partir de los cuales se define la estructura y dinámica de cada escenario (Lowi, 2007).

Este modelo a diferencia del modelo racional y del organizativo, parte de muchos actores-jugadores que se centran en diversos problemas nacionales, actúan de acuerdo con un conjunto de objetivos estratégicos, cada uno de ellos interviene con cierto grado de independencia por lo que se habla de un poder compartido, por tanto, la unidad básica de análisis de este modelo es la política pública como resultado político. En este sentido, la decisión final no responde tanto a la solución de un problema, sino más bien a un conjunto de compromisos, coaliciones y competencias entre los diversos miembros del gobierno, los jugadores entonces son todos aquellos que tienen un puesto o una posición dentro de la estructura gubernamental (Graham, 2007).

Este modelo sugiere que una política pública no es más que el resultado de una serie de enfrentamientos entre grupos políticos que defienden intereses propios, vista desde esta perspectiva una política no es una elección racional o un resultado, por el contrario, debe ser vista como el desenlace de un juego de negociaciones entre

jugadores con distintas posiciones jerárquicas en el gobierno nacional, donde convergen diferentes grupos con intereses propios y diferentes grados de fuerza, bajo esta lógica, en el proceso decisorio no tienen relevancia alguna, ni los cálculos sobre las posibles consecuencias y los posibles gastos, ni tampoco resulta de calcular la capacidad de las organizaciones gubernamentales, sus tecnologías o personal (Aguilar, 2007b)

Estos tres modelos brindan las bases generales que nos llevan a interpretar y explicar las políticas, para saber el cómo y el por qué se formulan y llevan a cabo determinadas políticas. Al respecto, Aguilar (2007) señala que los análisis enmarcados en estos modelos han contribuido con recomendaciones que permiten el diseño de políticas más eficaces, siempre y cuando se tome en cuenta que en este proceso encontramos elementos económicos, administrativos y políticos con diferentes grados de influencia. Resulta entonces necesario aclarar que tal como lo sugiere Graham (2007) estos modelos no son excluyentes sino todo lo contrario, pues al momento de optar por uno u otro es necesario considerar que estos son útiles para explicar determinados acontecimientos, en espacios determinados, pues como es de observarse, cada modelo hace énfasis en aspectos diferentes. En este sentido, los modelos de Graham serán útiles en la medida en que éstos pueden combinarse y con ello, lograr una mejor comprensión del proceso de las políticas públicas en general. En la siguiente tabla (*ver Tabla 1*) se presentan de forma sintetizada los aspectos más relevantes de cada uno de los modelos descritos anteriormente.

Tabla 1. Modelos para el análisis de las políticas públicas

Modelo	Racional	Organizacional	Burocrático
Conceptión de política	Estrategia que responde a un problema el cual busca solucionarse.	Estrategias que responden a las capacidades y limitaciones que tienen las organizaciones de llevar a cabo una política.	Estrategias que responden a las fuerzas políticas de los actores con distintas posiciones jerárquicas.

Actores	Actores coherentes y racionales que actúan bajo los criterios de eficiencia técnica y eficacia económica.	Actores organizacionales que poseen redes propias de información, jerarquías, funciones y tecnologías y actúan siguiendo patrones de comportamiento.	Actores que actúan en función de los beneficios y ventajas de las acciones gubernamentales que esperan obtener de sus posiciones.
Distribución del poder	El gobierno es el único tomador de decisiones, el poder es concentrado.	El poder se distribuye entre todas y cada una de las organizaciones participantes.	El poder se distribuye entre los muchos actores-jugadores que actúan con cierto grado de autonomía, por lo que el poder es compartido.
Fundamentos	La política es el resultado de decisiones racionales, buscando mayores beneficios a bajos costos	La política se origina y configura en un marco de participación de las organizaciones públicas.	La política es el resultado de las estructuras políticas de los escenarios y es definida por los intereses de grupos de poder.

Fuente: elaboración propia con base en los modelos propuestos por Graham Allison, 2007.

Tras abordar los tres grandes modelos propuestos por Graham (2007) que si bien es cierto explican el proceso de toma de decisiones y los diferentes actores que intervienen en el proceso, el mismo autor es quien afirma que estos pueden aplicarse en el estudio de cualquier etapa del proceso de las políticas. Sin embargo, antes de continuar con los enfoques que han derivado de estas perspectivas a partir de los cuales se ha buscado explicar la etapa de implementación de una política o programa público es necesario definir este proceso como un subcampo de estudio reciente.

1.5. Hacia los estudios del proceso de implementación

No fue sino hasta los años sesenta que las evaluaciones mostraron que el problema central de los aparentes fracasos de las políticas públicas estaba en la etapa de implementación más que en el diseño mismo (Aguilar, 2007). De ese modo, aspectos como los problemas de implementación que tienen que ver con las decisiones tomadas y el comportamiento de los operados empezaron a ser considerados como algunas casusas de trasfondo del fracaso de las políticas públicas, esto se debe a que los primeros estudios de este subcampo centraron su atención en la legislatura y el aparato gubernamental como los elementos centrales para explicar lo que ocurría una vez tomada las decisiones, pues cabe mencionar que para ese entonces se consideraba que los encargados de la implementación llevarían a cabo de forma casi automática y obligatoria cada una de las tareas asignadas (Aguilar, 2007).

Con la aceptación de la implementación como una etapa clave para explicar el fracaso o éxito de las políticas, quedó demostrado que a pesar de un buen diseño y de las buenas intenciones, las desviaciones durante la transición de la decisión de política a su puesta en marcha son inevitables. En este sentido, las evaluaciones dejaron al descubierto una multiplicidad de factores que afectaban la puesta en marcha de las políticas tales como, las “distinciones burocráticas, las resistencias locales, los conflictos intergubernamentales, la heterogeneidad de intereses, la diversidad de situaciones y la indiferencia de los beneficiarios” (Aguilar, 2007: 26).

Es así como la etapa de implementación se convierte en un objeto de estudio dentro del campo de las políticas públicas. Cabe mencionar que los primeros estudios de implementación se llevaron a cabo en un escenario en el que las políticas públicas implementadas no habían conseguido los objetivos planteados, dando cuenta con ello de que los problemas que las originaron estaban lejos de ser resueltos y en algunos casos, éstos incluso parecían agravarse (Aguilar, 2007; Pardo *et al.*, 2018).

Los primeros intentos por estudiar la fase de implementación llevaron a los analistas a modelar etapas de una implementación exitosa dentro de una lógica que suponía que un diseño y un control adecuado eran suficientes para garantizar la efectividad de este proceso y desde luego, la consecución de los objetivos planteados. En esta línea se ubican Van Meter y Van Horn (2007) quienes establecen un conjunto de seis

variables necesarias para el éxito de la implementación de una política: 1) la claridad y viabilidad de los objetivos que persigue una política, 2) la disponibilidad de recursos, 3) la claridad con la que se dan a conocer las normas y objetivos a los actores involucrados, 4) las características de las instancias encargadas, 5) las condiciones sociales, económicas y políticas del entorno y, 6) el conocimiento que los actores tienen respecto a la política (Van Meter y Van Horn, 2007).

De acuerdo con estos autores, el curso de la implementación de una política pública va a depender en primer lugar de que tan claros y viables sean los objetivos planteados y de que los recursos sean suficientes y estén disponibles en todo el proceso y no solo al inicio, de igual forma argumentan que las normas y los objetivos deben informarse con la mayor claridad posible para que todos y cada uno de los actores involucrados puedan comprenderlos, por eso es importante que la comunicación de los reglamentos y metas vaya acompañada de actividades de inducción, tales como, asesorías y asistencia técnica, visitas al lugar, evaluaciones tempranas o intermedias, un monitoreo constante de las actividades administrativas como mecanismos para que los actores se apeguen a las normas y objetivos de la política (Van Meter y Van Horn, 2007).

La cuarta variable involucra específicamente a las instancias responsables de la implementación, su desempeño, tamaño, número de personal, control jerárquico en la toma de decisiones, son características que influyen en el curso de la política. La quinta variable refiere a las condiciones económicas, sociales y políticas del entorno, las cuales han sido poco estudiadas, a pesar de que tienen un impacto importante en la implementación y que pueden influir en el desempeño de las organizaciones y demás actores involucrados, la última variable son actitudes, comportamientos y capacidades que pueden ser mermadas por el conocimiento que tengan los actores de la política, haciendo que estos tomen una postura de aceptación o rechazo que deriven en limitantes del logro de los objetivos del programa y por ende, de la implementación (Van Meter y Van Horn, 2007).

En general estas variables dan cuenta de un tipo ideal de implementación enmarcada en una lógica racional y jerárquica que lleva a considerar que las obstrucciones que pudieran presentarse durante el proceso de implementación de una política pública

son consecuencia de un mal diseño, así como de la falta de control principalmente, por lo que la solución es un mejor diseño y un mayor control, sin embargo, en la medida en que se ha ido profundizando en el estudio de esta etapa, la perspectiva de la implementación perfecta o exitosa ha sido cuestionada por diversos autores tales como Pressman y Wildavsky (1973), Etzioni (1976), Bardach (1977) o Kaufman (1971) (citados en Hogwood y Gunn, 2018).

Hogwood y Gunn (2018) se suman a la crítica de esta perspectiva argumentando que para lograr una implementación perfecta se tendría que cumplir con una serie de condiciones previas cuyas probabilidades de conseguirse en la práctica son bajas, algunas de estas condiciones son: que no haya restricciones externas, es decir, que tengan que ver con factores relacionados con el entorno donde se implementa la política pública, que haya una sola agencia a cargo de la implementación para que la toma de decisiones no dependa de otras instancias, que los objetivos sean comprendidos por todos y cada uno los actores involucrados en el proceso de manera que todos estén de acuerdo con los objetivos que se pretenden alcanzar, que no quede duda alguna respecto a las tareas que le corresponde a cada uno de ellos y que no exista fallas en la comunicación y coordinación entre instancias (Hogwood y Gunn, 2018).

La primera condición previa es un buen ejemplo para dar cuenta de lo poco realista que resulta hablar de una implementación perfecta ya que ni las restricciones externas pueden evitarse, ni tampoco las fallas de comunicación y coordinación entre instancias, estos aspectos nos llevan a hablar de los problemas de implementación, por lo que es necesario recurrir a los aportes de Pressman y Wildavsky (1998) que fueron dos de los autores en ofrecer los primeros conceptos a la par de algunas explicaciones que en la actualidad son referentes para el estudio de la implementación de políticas públicas.

En su búsqueda por explicar el fracaso de las políticas, estos autores identifican una serie de condiciones iniciales (el apoyo u oposición hacia una política, criterios legislativos contradictorios o ambiguos y falta de financiamiento) para diferenciar una política que no se implementó por la falta de alguna de las condiciones mencionadas, de una política que fracasó debido a una implementación inadecuada, en el sentido

de que a pesar de que se cumplieron con las condiciones iniciales al momento de implementar la política pública no se logran obtener los objetivos planteados, pues solo así nos encontramos dentro del campo de los estudios de la implementación y sus problemas (Pressman y Wildavsky, 1998).

Otro de los aportes de Pressman y Wildavsky (1998) es su concepción de la implementación como un proceso dinámico y complejo en el que además de las condiciones iniciales abordadas previamente existen otros elementos que funcionan como determinantes para el cumplimiento de los objetivos establecidos. El primer elemento refiere a la multiplicidad de actores que intervienen en el proceso, quienes al ser actores que tienen sus propias perspectivas y posiciones pueden intervenir con base en sus intereses particulares y motivos personales derivando en diferentes grados de compromiso y actitudes ante las circunstancias presentadas, mismas que van a variar dependiendo de las características y particularidades del contexto local (Pressman y Wildavsky, 1998).

Por lo tanto, al momento de analizar los problemas de implementación o la etapa misma, es necesario identificar a cada uno de los agentes o actores involucrados en el proceso, los cuales pueden ser individuos, así como organizaciones civiles, gubernamentales, el desempeño y desde luego sus actitudes, esta multiplicidad de participantes y perspectivas contribuye a la posibilidad de que los actores difieran en los objetivos, el manejo de los recursos, así como en los procedimientos de la política al momento de adaptarlos a las circunstancias que se vayan presentando. Dichas acciones momentáneas pueden derivar en conflictos, confusiones, retrasos o malentendidos que a la larga pueden llevar al estancamiento de las políticas públicas (Aguilar, 2007).

Y el segundo elemento hace referencia a la variedad de “puntos de decisión y despeje” entendidos como los acuerdos que deben tomarse para que el programa logre mantenerse de manera continua, dichas decisiones implican la aprobación de todos los actores involucrados en el proceso, pues de lo contrario la implementación de una política estaría destinada al estancamiento, a interrupciones o desviaciones (Pressman y Wildavsky, 1998). Poner atención a los elementos señalados por estos autores posibilita identificar las decisiones y las relaciones necesarias para la

ejecución de una política pública, así como a los actores individuales e instancias que participan en la toma de decisiones durante este proceso.

En ese sentido, los puntos de decisión (acuerdos o negociaciones necesarios) complejiza el proceso de implementación, lo que nos lleva a considerar la importancia de identificar los actores personales u organizacionales de los que se requiere su intervención de manera fundamental para la continuidad de la misma, dicho de otro modo, no todas los actores tienen el mismo peso en el proceso, por lo que identificar aquellos sin los cuales una política no podría continuar, es vital para entender la incidencia de los actores en la etapa de implementación.

De este modo, Pressman y Vildavsky (1998) argumentan que los muchos actores que intervienen en el proceso de implementación, así como las decisiones que éstos tienen que tomar durante el transcurso, son dos de los aspectos principales a tomarse en cuenta al momento de estudiar la ejecución de una política pública. La importancia de dichos actores radica en que, con sus acciones, sus perspectivas y opiniones puede incidir de diferentes formas en el proceso, desde provocar algunos retrasos hasta llegar al estancamiento de una política pública (Soren, 2018).

Aspectos tales como la oposición política, el poco financiamiento, incompetencia técnica, corrupción o incumplimiento por parte de las instancias o del personal operativo, son acciones que pueden ser considerados defectos o problemas de implementación en la medida en que afecten las acciones que demanda la ejecución de una decisión (Pressman y Vildavsky, 1998).

Por otro lado, Pardo *et al.*, (2018) sugieren que además de las variables que tienen que ver directamente con la política pública que se implementa, tales como el diseño, los recursos disponibles, los intereses de los involucrados, entre otros, es necesario poner atención a las interacciones entre los diferentes actores, las decisiones que se tienen que tomar una vez que se ejecuta una política, así como todas aquellas acciones que tienen lugar en los diferentes escenarios donde se lleva a cabo la implementación (Pardo *et al.*, 2018). Cabe recordar entonces que en este proceso se consideran tanto las acciones establecidas durante la elaboración de la política pública como aquellas acciones que los diferentes actores (públicos o privados) realizan en respuesta a las circunstancias (Van Meter y Van Horn, 2007).

De este modo tenemos que la implementación responde a la interrogante del cómo se ejecuta cada una de las acciones que contribuyen a lograr o no los objetivos planteados, esto refleja la conexión entre la implementación y el éxito de una política. La implementación depende de la capacidad del gobierno, sin embargo, este no es el único elemento que debe considerarse. Dentro de las variables que determinan el éxito o fracaso de una política se encuentra el contexto político, las características de las propias políticas, los actores y las instancias a cargo de la implementación, así como las estrategias puestas en marcha (Lahera, 2009:2).

En este sentido, Revuelta (2007) define la implementación como una de las etapas más complejas de las políticas públicas, debido a que está influenciada por diversas variables independientes que pueden contribuir al logro de los objetivos o impedirlos. Por tanto, argumenta que la implementación es un proceso en el que no solo intervienen factores burocráticos, sino otros como “el tipo de política, el contexto, los recursos financieros, las condiciones socioeconómicas, el apoyo de los medios, las actitudes de los ciudadanos o el apoyo de las autoridades” (Revuelta, 2007: 143-144). Es innegable que las aportaciones de Pressman y Wildavsky (1998) sentaron las bases para las investigaciones actuales en torno a la implementación de políticas públicas, pues la diversidad de actores y los puntos de decisión como parte de este proceso siguen siendo dos de los aspectos que deben tomarse en cuenta si se pretende explicar el funcionamiento de un programa público y los obstáculos presentados durante el transcurso y que pueden llevar a retrasos e incluso al fracaso de una política pública como señala Soren (2018).

En resumen, los autores mencionados nos dan las bases para estudiar la etapa de implementación de las políticas públicas, concibiendo ésta como un proceso multifactorial y dinámico, que obedece tanto a factores burocráticos y no burocráticos y que además posiciona a los actores como agentes con un papel central no solo para el cumplimiento de las actividades señaladas sino también para la continuidad misma de la política. Es por ello por lo que a continuación se discuten tres de los modelos principales que han orientado el estudio de la implementación de las políticas públicas desde diferentes perspectivas: el modelo burocrático (Meterley y Lipsky, 1977; Elmore, 2007; Soren, 2018), organizacional (Etzioni, 1946; Van Meter y Van Horn,

2007; Cairney, 2018; Schofield, 2018) y el modelo del conflicto y negociación (Bardach, 1977; Rein y Rabinovitz, 2007; Hogwood y Gunn, 2018; May, 2018)

1.5.1. Modelo burocrático

Para el modelo burocrático el personal encargado de la ejecución de las políticas públicas son los actores centrales en el proceso de implementación, lo que significa que aspectos como las capacidades y los conocimientos que estas personas poseen son elementos importantes para explicar el funcionamiento de una política, pues dichos elementos se traducen en herramientas que el personal operativo utiliza para desarrollar estrategias y definir acciones que contribuyan al cumplimiento de sus obligaciones (Pardo *et al.*, 2018).

Sin embargo, los conocimientos y las capacidades que el personal operativo poseen no son los únicos elementos que permiten explicar lo que ocurre en el proceso de implementación, pues además de éstos, otro aspecto igual de relevante es la discrecionalidad con la que el aparato burocrático lleva a cabo a cada una de las acciones contempladas en el diseño de una política pública, así como aquellas que se realizan con la finalidad de responder a las exigencias de las circunstancias que se presentan en momentos y escenarios específicos, en ese sentido, los valores, las opiniones y las perspectivas pasan a ser aspectos que orientan las acciones de estas personas (Pardo *et al.*, 2018).

La discrecionalidad en el proceso de las políticas públicas está estrechamente vinculado al hecho de que cada uno de los operadores interpreta de manera personal los reglamentos, leyes y procedimientos de las políticas públicas, de modo que al momento de actuar los operadores se encuentran ante un panorama con múltiples opciones lo cual aunado a la falta de precisión en la definición de los objetivos y de las tareas de cada uno de los involucrados ocasiona que el proceso de implementación ocurra en “zonas grises”, lo que provoca que muchas veces se realicen acciones no contempladas por la política en la búsqueda por cumplir o llenar los espacios vacíos que quedan entre la propuesta o el diseño de política pública y el desempeño de los actores (Parsons, 2007: 489; Pardo *et al.*, 2018: 13). De este modo resulta imposible negar la existencia de la discrecionalidad en todo el proceso de las

políticas públicas, pues la complejidad de un asunto público obliga a que los actores incorporen dimensiones humanas, que responden a la sensibilidad, al juicio, a la experiencia o al sentido común de las personas.

Cabe mencionar que la discrecionalidad está presente independientemente del modo de implementación: ya sea de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. De este modo se reconoce que tanto los encargados de la implementación e incluso los encargados de la evaluación de políticas públicas cuentan con un grado de discrecionalidad al momento de realizar lo que les es solicitado (Parsons, 2007: 490). Por lo que es un aspecto que está presente en todo el proceso de las políticas públicas y debe considerarse como un elemento importante al momento de estudiar la etapa de implementación, específicamente en el comportamiento y las acciones del personal encargado.

Desde esta perspectiva, se reconoce la importancia de las personas que conforman el aparato burocrático, lo que ha llevado a prestar especial atención a los burócratas de los niveles inferiores, dado que son ellos los que entran en contacto y quienes mayor interacción tienen con la población beneficiaria de una política pública, en un escenario donde cobran importancia las creencias, costumbres y valores que éstos poseen (Soren, 2018).

Por lo tanto, uno de los atributos de este modelo es el reconocer que los empleados o burócratas de los niveles inferiores ejercen un grado de autonomía en las decisiones y rutinas cotidianas que realizan al momento de implementar una política, lo cual significa que el poder de decidir recae en los actores involucrados directamente, dicho de otro modo, el poder se fracciona en unidades pequeñas que buscan ejercer control sobre las acciones propias, así como del resto de las unidades (Elmore, 2007).

Por otro lado, Elmore (2007) sugiere que la autonomía y la rutina son dos elementos básicos de la implementación en los contextos burocráticos, lo que posibilita para los actores individuales y colectivos una simplicidad en sus tareas, al mismo tiempo que les permite hacerse especialistas en sus áreas asignadas. Ahora bien, estos actores estarán buscando siempre responder a las presiones surgidas de las demandas, por lo tanto, visto desde esta perspectiva, este modelo pretende identificar la influencia de la autonomía y la rutina de los burócratas inferiores (Elmore, 2007).

La autonomía y la rutina se consideran mecanismos que permite a los burócratas ajustar y adaptar (*cuando sea necesario*) las políticas públicas al contexto local sin perder de vista los objetivos que las originaron, así como los resultados esperados, por otro lado, estos dos elementos les permiten hacer frente al control y la dirección provenientes de los niveles superiores (Aguilar, 2007).

En este sentido, al ser los burócratas inferiores actores claves en la etapa de implementación, Elmore (2007) sugiere prestar atención a las condiciones de trabajo en las que estos actores se desenvuelven, ya que pueden llegar a jugar un papel importante en el desempeño de cada uno de ellos al realizar las funciones asignadas, recurriendo a los denominados mecanismos de adaptación en la medida en que estos les permitan responder a las presiones y demandas surgidas, mismas que muchas veces están fuera del control jerárquico.

Para los ciudadanos, el personal operativo es considerado como el propio gobierno, pues rara vez interactúan con el personal de los niveles inferiores ni con los beneficiarios de una política pública debido a que la mayoría de las burocracias del servicio público han sido estructuradas para evitar el contacto directo con los ciudadanos. Por otro lado, el personal operativo se tiene que enfrentar a escenarios donde las condiciones son poco favorables para llevar a cabo su trabajo o sus actividades, además de eso, muchas veces tienen que lidiar con la falta de recursos o de personal, lo que se convierte en un obstáculo que los obliga a modificar sus acciones para hacer frente a lo que se les exige (Elmore, 2007).

Por lo tanto, el comportamiento de estos actores debe considerarse como un factor que influye en la implementación, así como en la evaluación de las políticas. El argumento anterior es reforzado por los resultados de un estudio de Wetherley y Lipsky (1977, citado en Parsons, 2007: 488) quienes luego de analizar la implementación de una Ley en Massachusetts (Ley Exhaustiva Especial, 1972) demuestran que incluso en un escenario donde se cumplen las condiciones iniciales: un escenario donde los objetivos eran claros, se contaban con los recursos suficientes y se tenía una buena comunicación y un monitoreo constante, la política no se implementó como se esperaba ni tampoco se tuvieron los resultados definidos por los diseñadores de las políticas públicas, lo que da cuenta de que los controles no son suficientes ni son garantía para

lograr una buena implementación, sino que se deben tomar en cuenta las acciones y el comportamiento del personal operativo, pues son estos últimos quienes ejecutan las acciones y quienes definen el curso de la política pública.

1.5.2. El modelo organizacional

En este modelo, la implementación es entendida como un proceso definido por las “estructuras organizacionales”, por lo que sugiere que el diseño de las políticas públicas y el diseño organizacional deben estudiarse en conjunto para el análisis de la implementación. Bajo esta perspectiva se argumenta que las estructuras organizacionales son diferentes ya que deben responder al entorno particular, así como a las tareas organizacionales (Hogwood y Gunn, 2018).

En lo que respecta al proceso de la toma de decisiones, este se caracteriza por ser iterativo y no tan lineal como lo sería con las organizaciones burocráticas tradicionales, que insisten en canales oficiales acompañados de procesos de comunicación verticales. Por el contrario, este enfoque sugiere que las organizaciones no burocráticas tienen mayor capacidad de adaptación, lo que favorece que, en el cumplimiento de las tareas, sea posible que los aspectos verticales de los departamentos se crucen con los aspectos horizontales de los equipos de proyectos o grupos de trabajo encargados de la implementación de los programas.

Lo anterior es entendido como una combinación entre burocracia y adhocracia, la cual hace que la implementación de las políticas públicas sean procesos más flexibles a las estructuras tradicionales de los aparatos burocráticos (Hogwood y Gunn, 1984).

Para lograr el cumplimiento de las demandas, las organizaciones se ven en la necesidad de adaptarse al contexto, dicho poder de adaptación es más fuerte cuando se trata de estructuras con características orgánicas, es decir, aquellas donde las formas de interacción y las tareas no son tan precisas como las organizaciones burocráticas las cuales favorecen una estructura jerárquica, tareas y rutinas claramente definidas (Hogwood y Gunn, 2018). Estos autores afirman que las organizaciones se conforman por personas que tienen intereses y perspectivas propias, de modo que ante esa diversidad de perspectivas el control se convierte en un elemento importante en el sentido de que a través de éste se puede lograr el

cumplimiento de las acciones y tareas por parte de las personas que integran la estructura organizacional.

Al considerarse las organizaciones como aquellas instancias encargadas de la ejecución de las políticas públicas, también es necesario tomar en cuenta que estas estructuras están conformadas por personas que están en constante proceso de aprendizaje en un intento por mejorar sus capacidades, así como sus habilidades (Schofield, 2018), al respecto Cairney (2018) añade que las organizaciones tienen procedimientos y formas de operación diferentes que les permite cumplir con sus funciones, aunque como ya se mencionó anteriormente, las organizaciones deben estar siempre abiertas al aprendizaje y ser capaces de adaptarse a las circunstancias y en ese sentido, como señala Schofield (2018) la comunicación es un proceso básico que debe estar presente en todo el proceso de las políticas públicas y especialmente en la etapa de implementación. en lo que refiere al mejoramiento de sus capacidades y habilidades (Schofield, 2018).

Cabe mencionar que desde esta perspectiva en el proceso de implementación pueden verse involucradas estructuras organizacionales formales o informales, ya sean de tipo jerárquicas (verticales) u horizontales, dichas estructuras giran en torno a diferentes intereses de poder y sus relaciones entre actores y agencias varían con base en las características de la organización de la que se trate, estos aspectos junto con los recursos y el tiempo se convierten en factores importantes en el desempeño de las organizaciones y por ende, pueden llegar a incidir de manera positiva o negativa en el resultado de una política (Pardo *et al.*, 2018).

Otro de los conceptos vinculado al tema de las organizaciones y que los autores utilizan para el análisis de la implementación es el de acatamiento, dicho concepto está relacionado con la obediencia en este caso a una ley, Van Meter y Van Horn (2007) abordan este concepto y para ello recuperan una de las tesis principales de Etzioni (1946, citado en Van meter y van Horn, 2007: 107) la cual sostiene que el involucramiento de más de una organización en el proceso de implementación demanda la existencia de distintos sistemas de acatamiento y obediencia que tomen en cuenta el tipo y las características particulares que cada organización tiene.

El acatamiento y la obediencia puede obtenerse mediante el uso del poder que puede ser coactivo, normativo, o bien, remunerativo, que es aplicable cuando los participantes de una organización no muestran actitudes favorables y cuando la participación dentro de la organización depende de los costos y los beneficios que reciben (Van Meter y Van Horn, 2007: 108).

De acuerdo con estos autores la eficiencia de la implementación requiere que las organizaciones y las personas que forman parte ellas tengan una comunicación que les permita comprender de manera uniforme los objetivos y, además darlos a conocer a los encargados de la implementación con congruencia. Para estas relaciones resultan importantes la inducción y el seguimiento de las acciones, actividades de asesoría o asistencia técnica. Un segundo elemento, refiere a las características de las instancias responsables de la implementación, que abarcan las características estructurales formales e informales tanto del personal como de las mismas instancias en general, tales como, la capacidad, el tamaño del personal, el control de las decisiones o el grado de comunicación (Van Meter y Van Horn, 2007).

Con base en lo anterior, Aguilar (2007) afirma que al momento de estudiar la etapa de implementación es necesario identificar las instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el proceso, su conexión con la política, sus perspectivas, así como sus principales objetivos dentro del programa. Por último, de acuerdo con este modelo, son las instancias, sus relaciones y formas de organización las que determinan el cumplimiento de las acciones que conlleva la implementación de una política pública.

1.5.3. El modelo de conflictos y negociaciones

Este modelo se fundamenta en los aportes de Barret y Fudge (1981, citado en Hogwood y Gunn, 2018: 43) quienes argumentan que la implementación de una política pública va más allá de la visión técnica que la concibe como la transmisión de una política pública en un conjunto de acciones, por el contrario debe analizarse como un proceso de interacción y negociación constante entre los actores involucrados y de quienes dependen las acciones.

En este sentido es que este modelo concibe la implementación como un proceso en el que intervienen los patrones de poder, saliendo a relucir, por ejemplo, los grupos de presión que pueden bloquear o incluso llegar a acabar con una política pública (Hogwood y Gunn, 2018). Por lo tanto, el fundamento principal de este modelo es que para la implementación de una política pública además de prestar atención a la organización, los procedimientos y la influencia del comportamiento de las personas se debe considerar las realidades del poder, ya que de lo contrario una política pública tiene bajas posibilidades de lograr sus objetivos, pues los grupos de presión de los que se ha hablado son solo una de las muchas fuerzas que moldean la ejecución de las políticas (May, 2018).

Una implementación será efectiva cuando los actores que intervienen en el proceso logren ponerse de acuerdo, para ello es necesario que se establezcan métodos y sistemas que controlen los conflictos y que permitan el cumplimiento de las metas (Dunsire, 1990, citado en Parsons, 2007). Este modelo encuentra sus bases en el modelo de juegos planteado por Bardach en 1977, quien parte de la idea de que la implementación es un juego de negociaciones y persuasiones, donde los actores buscan ganar el suficiente control que les permita alcanzar sus metas y fines personales, más allá de buscar cumplir con los objetivos de una política (Bardach, 1977, citado en Parsons, 2007: 491).

En ese sentido, Bardach (1977) contribuye a la concepción de la etapa de implementación como un proceso que no se rige únicamente por el diseño y los objetivos, sino por la pluralidad de los interés y actores, posicionando la persuasión y la negociación como las vías para lograr la continuidad de una política, a las que se suman las estrategias y técnicas de interacción que los actores (independientes) utilizan para relacionarse entre ellos (citado en Aguilar, 2007).

De este modo, cobra relevancia la premisa de los espacios de implementación como arenas de conflicto donde las personas al igual que el resto de los actores, tienen intereses específicos, de modo que siempre están en constante competencia por obtener ventajas que derivan del ejercicio del poder, así como la distribución de los recursos, en este sentido, la implementación lleva consigo una serie de decisiones negociadas que se tornan complejas ya que reflejan las preferencias y los recursos

de quienes participan. Por lo tanto, el éxito o fracaso de la implementación no puede juzgarse comparando un resultado con una sola declaración de propósitos u objetivos, porque estos no reflejan realmente los intereses de los actores involucrados (Parsons, 2007: 491; Aguilar 2007: 30-33).

Cabe aclarar que las negociaciones no se traducen específicamente en acuerdos sobre un asunto en particular, sino que se refiere a relaciones en las que todas las partes involucradas acceden a ajustar mutuamente sus intereses como una forma de mantener acciones que contribuyan a la continuidad de una política pública. De acuerdo con este modelo, las negociaciones tampoco son sinónimo de mejores resultados ni metas cumplidas, sino que éstas deben considerarse como mecanismos y estrategias que los actores involucrados utilizan para, por un lado, mantener la continuidad de una política y por otro lado, para obtener beneficios y cristalizar sus intereses respecto al programa, reivindicando sus posiciones como actores que permiten que una política se mantenga vigente y que por ende, pueda seguir implementándose (May, 2018).

La implementación puede explicarse por los recursos con los que cuentan cada uno de los actores, por sus posiciones, así como los mecanismos que cada uno de ellos emplea para ajustarse a las acciones del resto de los actores involucrados. Lo anterior da pie a que las personas tengan diferentes percepciones sobre el éxito o fracaso de una política dependiendo de las posiciones de los actores en todo el proceso, mismas que les proveerá de beneficios sociales. Por lo tanto, la etapa de implementación depende de las negociaciones que vayan realizándose en todo el proceso (Hogwood y Gunn, 2018).

Rein y Rabinovitz (2007) aportan a este modelo al argumentar que la implementación ocurre en un contexto donde el poder se posiciona como un factor importante, de este factor derivan un conjunto de negociaciones entre los actores. De este modo, las posiciones, las interacciones y los contextos en el que se relacionan los actores son elementos importantes que no pueden perderse de vista al momento de estudiar la fase de implementación, así como las decisiones, acciones y recursos que implican esta etapa (Parsons, 2007; Pardo *et al.*, 2018).

1.6 Dimensiones a considerarse para el análisis de la implementación del programa Sembrando Vida

La diferenciación que Pressman y Wildavsky (1998) realizan entre lo que es una política no iniciada y una política que fracasa debido a una mala implementación es clave para ubicarnos dentro del campo de los estudios de la implementación y sus problemas. Con base en la discusión previa y para fines de esta investigación se concibe a la implementación como un proceso multifactorial y dinámico que ocurre en diferentes escenarios, los cuales dependen de las características del contexto donde se implementa la política pública además de factores tanto de tipo burocráticos como no burocráticos y donde el papel de los actores involucrados es fundamental para su continuidad.

Son dos los aspectos que no pueden perderse de vista durante esta investigación, el primero refiere al hecho de que en esta etapa participan una multiplicidad de actores, cuya importancia radica en que son actores con posiciones y perspectivas diferentes y cuyas intervenciones están orientadas hacia sus intereses particulares y en respuesta a las circunstancias que se van presentando y, el segundo aspecto es que la continuidad de una política pública depende en buena medida de la posibilidad de que los actores sean capaces de tomar las decisiones que se requieren a lo largo de todo el proceso, ya sea a través de acuerdos o negociaciones.

De este modo, tomando en cuenta el carácter dinámico de este proceso, así como la importancia que los actores y sus decisiones tienen en la etapa de implementación y luego de revisar el modelo burocrático, organizacional y de conflictos y negociaciones, se ha considerado que el modelo central para guiar el análisis del proceso de implementación del programa Sembrando Vida sea el de conflictos y negociaciones ya que es el que permite explicar de mejor manera los tres aspectos mencionados.

El principal aporte de este modelo es una concepción de implementación que claramente considera la importancia que los actores tienen en este proceso al establecer interacciones en las que los conflictos y las negociaciones son necesarios para el cumplimiento de las actividades exigidas. Dicho de otro modo, este modelo es adecuado en el sentido de que permite darle esa centralidad al conjunto de actores involucrados y no solo al personal operativo como lo plantea el modelo burocrático por ejemplo, además de que en este conjunto de actores se contempla tanto a los

actores individuales como a los actores colectivos, burocráticos o no burocráticos, como no lo hace el modelo organizacional ya que este se limita a las organizaciones del tipo que sean y las considera los actores claves del proceso de implementación. Con este modelo entonces se puede abarcar tanto a los diferentes actores y los niveles que conforman el personal operativo, al mismo tiempo que permite profundizar en el papel de los sembradores del programa Sembrando Vida como partícipes del proceso de implementación.

Dicho lo anterior, es momento de definir las dimensiones a considerarse de este modelo para el estudio de la implementación del programa Sembrando Vida. La primera dimensión corresponde a las acciones realizadas por los diferentes grupos de actores que intervienen en este proceso, esto nos va a permitir abordar de manera particular el papel y la importancia que estas personas tienen a nivel local, por lo tanto, para identificar las acciones y decisiones relevantes de los actores será necesario tomar en consideración las perspectivas, opiniones, motivos e intereses que están implícitas en el actuar del personal operativo y los sembradores.

La segunda dimensión es la de los mecanismos y estrategias que los involucrados ponen en marcha para responder a las circunstancias que se van presentando durante todo el proceso y que no necesariamente están consideradas en el diseño o las reglas de operación del programa, dado que derivan de las negociaciones y los ajustes que los actores involucrados realizan para lograr la colaboración y el trabajo en conjunto que demanda la implementación del programa.

Ahora bien, considerando que la implementación de las políticas públicas se cristaliza en contextos diferentes y escenarios particulares y desde la perspectiva de este modelo, como parte del contexto se estudiará el poder como un elemento que explica y mantiene a los actores en determinadas posiciones, además de ser uno de los recursos más importantes con los que cuentan los involucrados al momento de decidir y actuar, lo cual permitirá identificar la influencia que este elemento tiene en el proceso. Con estas variables será posible no solo identificar la importancia que cada uno de los actores tiene en el proceso de implementación sino, además, va a permitir comprender aquellos aspectos que hay detrás de las acciones, decisiones y

negociaciones que establecen los del personal operativo y los sembradores, mismos que derivan de los juegos de poder y de las interacciones establecidas entre ellos.

Estas dimensiones se complementarán con las de un segundo modelo, el burocrático. Este modelo nos va a permitir recuperar de manera muy particular el papel de los burócratas de los niveles superiores de la estructura operativa del programa Sembrando Vida que, si bien caben dentro del abanico de actores del primer modelo, este segundo modelo permite verlos como los operadores inmediatos o directos del programa y cuya importancia radica en su constante interacción con el resto de los actores involucrados en el proceso de implementación a nivel local.

Por otro lado, vinculada a la autonomía que poseen los diferentes actores, este segundo modelo permite considerar la discrecionalidad como un rasgo distintivo de los actores al momento de llevar a cabo las acciones necesarias, si bien se aborda como un rasgo distintivo de los burócratas, esta característica se ha extendido al resto de los actores involucrados en el proceso de implementación, además de que la discrecionalidad está presente en todo momento y en cualquier etapa del proceso de las políticas públicas, por lo tanto, este segundo modelo permite abordar la discrecionalidad como un elemento crucial que explica las acciones y el comportamiento de los actores involucrados en el proceso de implementación del programa Sembrando Vida. Y finalmente, dado que ambos modelos establecen que la implementación ocurre en escenarios y circunstancias que varían de un contexto a otro, una última dimensión a recuperar es aquella que posiciona el contexto local como un factor importante, pues es el escenario en el que se realizan las actividades y donde los actores convergen.

Por lo tanto, se estudiarán las características y particularidades, tales como las condiciones climáticas, ambientales, sociales y económicas del contexto local a modo de identificar las diferentes circunstancias y escenarios en los que se llevan a cabo las acciones que delinean el proceso de implementación del programa. Con estas dos dimensiones más del modelo burocrático junto con las dimensiones del modelo de conflictos y negociaciones será posible abordar los diferentes escenarios en los que se implementa el Programa, así como el papel de los diferentes actores.

Capítulo II: El combate a la pobreza en el sector rural a través de la política social en México

En este segundo capítulo se hace una revisión de los cambios y transformaciones que ha tenido la política social tras su consolidación luego de la Revolución Mexicana hasta llegar a la política social de la actual administración del presidente López Obrador, con la finalidad de dar cuenta de los diferentes programas que el gobierno federal ha implementado para combatir uno de los principales problemas en México: la pobreza. El contenido de este capítulo se divide en cuatro apartados, en el primero se describen los orígenes y los fundamentos de la política social posrevolucionaria, señalando la importancia de la Constitución Política de 1917 como el documento legal en el que se le asigna al Estado la responsabilidad de proveer los derechos sociales a los mexicanos. Posteriormente se da cuenta del impacto que el proceso de industrialización en la década de los cuarenta tuvo en la creación e implementación de los primeros programas y estrategias de combate a la pobreza con énfasis en las zonas rurales.

En el tercer apartado se continúa con la revisión de los principales programas de combate a la pobreza implementados a partir de la década de los setenta tras la crisis de la industrialización de sustitución de importaciones, mejor conocido como Modelo ISI, entre los principales se encuentran el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo rural (PIDER), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa

Nacional de Solidaridad (PRONASOL) hasta al Programa de Inclusión Social Prospera implementado durante el sexenio de Peña Nieto y finalmente, luego de un análisis general sobre el marco general de la política social de esta nueva administración (2018-2024) se concluye el capítulo con una descripción detallada de las características principales del programa Sembrando Vida, tales como sus objetivos, criterios de elegibilidad de beneficiarios, instancias participantes y su funcionamiento.

2.1 Fundamentos y origen de la política social

Atender la problemática de la pobreza ha resultado ser una tarea bastante compleja para el gobierno, quien desde hace muchas décadas atrás ha desarrollado una diversidad de políticas públicas en un intento por erradicarla o por lo menos disminuirla. A continuación, se hace una revisión de los principales programas implementados en México, mismos que han estado sujetos al vaivén de los diferentes escenarios del contexto mexicano y que han modificado la política social mexicana con base en los modelos de desarrollo adoptados en nuestro país.

La política social mexicana encuentra su origen y fundamento hasta después de la Revolución Mexicana específicamente con la promulgación de la Constitución Política de 1917, pues en ella se establecen los derechos sociales básicos para la población, tales como la educación, la salud y el trabajo, por mencionar los más importantes, además de que en ella se define al Estado como el responsable del cumplimiento de cada uno de estos (Piña y Hernández, 2013).

Hasta antes de 1940 la política social tuvo una orientación más de beneficencia pública en los ámbitos de educación, salud y empleo principalmente, tal es así que durante el sexenio de Álvaro Obregón se inició una campaña de alfabetización que permitió la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Centro de Higiene Manuel Domínguez, mientras que durante el mandato de Plutarco Elías Calles se creó el Dormitorio para Niños con el objetivo de atender a los niños abandonados de las calles (Piña y Hernández, 2010).

La concepción de la política social como sinónimo de beneficencia pública fue sustituida por el de asistencia pública durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, quien creó la Confederación Nacional Campesina (CNC) para el sector agrario y la

Confederación de Trabajadores de México (CTM) para los trabajadores de las áreas urbanas, en lo que respecta a la atención de la pobreza se crearon Centros Permanentes de Atención Médica, se emprendieron campañas de vacunación para la población mexicana, a cargo del Departamento de Salubridad, estas acciones junto con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) y el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI) terminaron por conformar el proyecto del Estado en materia social (Piña y Hernández, 2010).

Durante este sexenio el gobierno trató de hacer frente a las consecuencias negativas de los esfuerzos de los años veinte por modernizar el campo mexicano tales como, la concentración de las inversiones públicas solo en algunas regiones del centro y norte del país y la exclusión de estos beneficios a las rancherías y pequeños productores. La estrategia seguida fue el reparto masivo de tierras que posicionó al ejido como el nuevo eje del sector rural, con este reparto se buscaba que la producción agropecuaria se convirtiera en un apoyo en el proceso de industrialización que empezaba a posicionarse a finales del sexenio de Lázaro Cárdenas como la nueva estrategia de desarrollo del país y el crecimiento económico (Yúnez, 2010).

Cabe mencionar que la reforma agraria contribuyó al fortalecimiento de la economía del sector rural que fue el reflejo del interés del Estado por atender las demandas sociales de los campesinos que hasta ese momento giraban en torno al reparto de las tierras. Gracias a ello este sector cobró importancia como un factor importante de la economía del país, por lo que las acciones del Estado se centraron en impulsar las actividades de dicho sector (Cárcar, 2013). Claramente se puede afirmar que hasta antes de la década de los cuarenta el Estado optó por una política social cuyas orientaciones estaban definidas por los movimientos populares, el reparto agrario, la educación y la salud como las principales demandas de la población (Barba, 2004).

2.2. El proceso de industrialización en México

La idea de que con el reparto agrario se impulsaría la producción agropecuaria en el país y que a su vez eso apoyaría el proceso de industrialización se vio mermada después de la década de los cuarenta, debido a que en el sexenio posterior al de Lázaro Cárdenas se inició una tendencia de apoyar a la propiedad privada. De este

modo, la importancia que el sector agropecuario había cobrado en los años anteriores se vio opacada por el auge del desarrollo industrial (Nateras, 2007).

Con la llegada de Ávila Camacho a la presidencia en 1940, empieza en México un proyecto de modernización del país a través del impulso al sector industrial, dicho proyecto demandaba elevadas cifras de mano de obra provenientes en su mayoría de las zonas rurales, junto con esto, el papel de la agricultura dentro de la economía mexicana se debilitó en comparación con el sector industrial que empezaba a cobrar relevancia (Herrera, 2009).

A partir de este momento en México se adopta un modelo de desarrollo hacia dentro o mejor conocido como industrialización sustitutiva de importaciones (en adelante Modelo ISI), cuya finalidad era fortalecer el sector industrial y de ese modo poder satisfacer las necesidades del mercado interno (Guillén, 2013). Para ello el gobierno mexicano puso una serie de restricciones a los productos importados con el objetivo de que la producción de las empresas que se iban creando en el sector manufacturero fueran aprovechadas por el mercado interno, pero para ello, las empresas tenían que establecerse en zonas donde el consumo fuera alto, que a su vez propició el crecimiento de las ciudades. Por lo tanto, el Modelo ISI aceleró el crecimiento urbano en las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Nuevo León, Guadalajara y Puebla (Guillén, 2013).

El Modelo ISI posicionó al sector manufacturero y los cultivos de exportación como los sectores estratégicos para el crecimiento económico y desarrollo del país, lo que llevó a considerar al campo o al sector rural como mero proveedor de materias primas necesarias para la producción, con este modelo las tasas de crecimiento económico se elevaron permitiendo con ello, incrementar los empleos en las zonas urbanas (Villarespe y Merino, 2008). La lógica que sustentó el Modelo ISI era que una vez alcanzado el crecimiento económico el bienestar social llegaría a toda la población, sin embargo, eso nunca ocurrió o por lo menos no para todos por igual, pues durante la vigencia del Modelo ISI las acciones y los recursos del Estado se concentraron en las grandes ciudades contribuyendo a acrecentar las desigualdades entre el campo y la ciudad (Barba, 2004).

Fue así como a finales de los cincuenta se empezó a cuestionar los avances de este modelo, pues si bien se había alcanzado un crecimiento económico, éste se había concentrado en unos cuantos grupos minoritarios de la población, además de los problemas derivados de la disminución de la demanda de mano de obra en el sector industrial a finales de la década de los setenta tales como, el desempleo y los bajos salarios que propiciaron la concentración de pobres en los alrededores de las ciudades y, el aumento del número de pobres en las áreas rurales como consecuencia del abandono del campo por parte del Estado (Villarespe y Merino, 2008).

La crisis del Modelo ISI empezó a manifestarse principalmente en el ámbito político con el movimiento ferrocarrilero en 1959, el de médicos en 1964 y el movimiento estudiantil de 1968, esta serie de movimientos obligó al gobierno a replantear la idea del crecimiento económico que había concentrado las inversiones y acciones del gobierno en el sector industrial, de este modo se da pie a la creación de políticas sociales bajo el argumento de una redistribución más justa y equitativa del ingreso, así como la ampliación de los servicios básicos para la población (Piña y Hernández, 2010). Claro está que este modelo tuvo un impacto positivo en la economía mexicana, sin embargo, esos resultados no se tradujeron en un mejor bienestar o mejores condiciones de vida para la población.

Por el contrario, la industrialización trajo consigo fuertes problemas para la sociedad mexicana pues el crecimiento se hizo acompañar de una mala distribución de la riqueza, lo que terminó por acentuar las diferencias entre las zonas rurales y las ciudades, lo cual se ha hecho más profundo con el pasar de los años (Cardozo, 2006). De acuerdo con Villarespe y Merino (2008) los efectos negativos del proceso de industrialización contribuyeron a que en México se reconociera la pobreza como un problema que requería de la intervención gubernamental y que, por tanto, se necesitaba diseñar políticas destinadas específicamente a su atención.

En general, hasta antes de la primera mitad del siglo XX, la pobreza como tal era atendida por la beneficencia y la asistencia pública, por lo que no es posible señalar ningún programa cuya finalidad fuera combatirla sino hasta después de que la crisis del modelo ISI contribuyera a que en el discurso oficial se identificara la pobreza como una problemática que merecía la atención del Estado.

2.3. Los programas y estrategias de combate a la pobreza posterior a la etapa de industrialización

En un contexto caracterizado por el fracaso del Modelo ISI que puso en evidencia que el crecimiento económico no era garantía de un mayor y mejor bienestar para la población mexicana, además de la influencia notoria de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, cuya importancia radica en el hecho de que organismos como el mencionado habían establecido que el mejoramiento de los niveles de vida de las personas, así como el incremento de la capacidad productiva de los habitantes de las zonas rurales debían ser los ejes para combatir la pobreza y alcanzar el anhelado desarrollo, en México se dio inicio con una clara tendencia de intervenciones gubernamentales de combate a la pobreza, que en un principio priorizaron a los habitantes de las zonas rurales. Entre los principales esfuerzos del gobierno federal se encuentran el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (Barajas, 2002).

Así se da inicio a una larga trayectoria de programas y estrategias de combate a la pobreza que hoy en día sigue siendo uno de los problemas prioritarios para el gobierno. Entre los primeros indicios de esta nueva orientación encontramos el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) creado en 1973, el cual tenía un planteamiento débil en términos sociales al igual que la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) creado en 1977 (Narro *et al.*, 2013), si algo caracterizó a estas instituciones fue su fuerte orientación a atender a los habitantes de las áreas rurales que se encontraban en situación de pobreza y marginación. Veamos en que consistió cada una de estas estrategias.

2.3.1. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

Las consecuencias negativas del proceso de industrialización en nuestro país ocasionó que durante el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) la política social girara en torno a la redistribución del ingreso adquiriendo una visión compensatoria, además cabe mencionar que la crisis heredada del Modelo ISI obligó al gobierno a recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI) para paliar dicha crisis, a la cual se

sumó la recesión económica ocasionada por la caída a nivel internacional de los precios del petróleo en 1973, agravando con ello la situación del país (Piña y Hernández, 2010).

Derivado de lo anterior, México adopta el modelo de desarrollo compartido iniciado a partir de 1970 durante el gobierno de Luis Echeverría, por lo que se da un aumento en los gastos dirigidos a las dimensiones de salud, educación, vivienda y el campo, específicamente en este último se puso en marcha el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) considerado por Cardozo (2006) como un antecedente de los programas de combate a la pobreza en México, con este programa el Estado centró su atención en las zonas deprimidas, mediante la reactivación de las actividades económicas del sector rural (Cardozo, 2006).

Se trató de un programa orientado específicamente a atender a la población en situación de pobreza en las zonas rurales, además de que fue a través de este programa nacional que se materializó la idea de desarrollo rural en México, pues a pesar de que este concepto se venía manejando desde hacía tiempo, hasta ese momento había sido imposible vincularlo con una política de planeación que atendiera las demandas y necesidades de la población, dado que los intentos por definir el desarrollo rural eran sumamente vagos e insuficientes en buena medida porque obedecían a las experiencias promovidas por las agencias internacionales de desarrollo (Herrera, 2009).

El PIDER tenía como objetivo impulsar las actividades productivas de las zonas rurales a través de la entrega de créditos bancarios, beneficiando a 12 millones de pobres rurales que tenían un ingreso per cápita menor a 2, 250 pesos al año, estos pobres rurales representaban a más de la mitad de la población rural y aproximadamente el 20 por ciento de la población total del país. Se trató de un programa descentralizado que operaba mediante un esquema regional que agrupaba diversos estados del país siguiendo criterios como el índice de nivel educativo, el grado de desempleo o los niveles de ingreso, solo por mencionar algunos. Las acciones se concretaban en regiones que tenían una población media de 100 mil habitantes, que no contaran con los servicios básicos o con infraestructura productiva pero que tuvieran recursos potenciales (Villarespe y Merino, 2008: 4-5).

La propuesta de dicho programa era la de desarrollar las capacidades de los habitantes de las zonas rurales para que estos pudieran ser independientes en la gestión de su propio beneficio y que pudieran ser partícipes de los procesos de desarrollo y mejora del sector rural en general mediante procesos más participativos, sin embargo no hubo el impacto esperado en el sentido de que el programa se limitó a otorgar grandes cantidades de obras y proyectos desarticulados, tales como la construcción de caminos, electrificación o irrigación, dejando la planeación participativa en segundo plano (Herrera, 2009).

Se puede considerar este programa como el primero en su tipo, dado que tenía características que en periodos atrás no se habrían imaginado, como por ejemplo, el discurso de desarrollar las capacidades productivas de los habitantes y comunidades rurales para que dejaran de depender del Estado, el tema de la autonomía fue otro elemento novedoso de este programa que buscaba una dinámica más participativa en la planeación del desarrollo y por último, el carácter integral del mismo con el que además se reconocía la necesidad de la intervención de las tres órdenes de gobierno para su funcionamiento (Herrera, 2009). En ese sentido, se trató de uno de los primeros programas que por lo menos para su implementación requería de la participación estatal y municipal, es decir, fue un programa descentralizado al sumar la participación de los estados y municipios del país.

Finalmente el PIDER desaparece en 1983 tras la llegada de López Portillo a la presidencia de México, bajo esta nueva administración se hicieron una serie de modificaciones en la estructura operativa del programa con las cuales se buscaba recuperar la centralización de los programas gubernamentales, como consecuencia empezaron a imperar los aspectos burocráticos por encima del enfoque participativo que promovía el PIDER y se dejó a un lado la participación de los gobiernos estatales y municipales en este tipo de programas (Villarespe y Merino, 2008).

2.3.2. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

Durante el sexenio de López Portillo (1976-1982) se crea la Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1977, que

pretendía atender a los grupos marginados que habían sido excluidos de los procesos de desarrollo, en ese sentido, el programa buscaba brindar capacitaciones, fuentes de empleo, salarios justos, precios justos para los productores, así como beneficios en materia de salud, educación y vivienda, considerados necesarios para lograr el desarrollo de esas zonas (Villarespe y Merino, 2008).

La COPLAMAR mantuvo su orientación a atender a las poblaciones de las zonas más pobres del país particularmente al sector rural, este enfoque se vio fortalecido con la aparición del término “marginado” para referirse a las personas que habían sido excluidas de los beneficios del desarrollo, en las zonas rurales. En los discursos del gobierno la concepción de campesino pobre fue desplazado por este nuevo término y es así como empieza a cobrar relevancia la presencia de ciertos grupos considerados marginados entre los que se encontraban los campesinos, los trabajadores, indígenas e indigentes (Herrera, 2009: 4)).

Una de las tareas más importantes de la COPLAMAR era la de realizar estudios que permitieran tener un diagnóstico sobre las necesidades principales de los habitantes de las zonas deprimidas y marginadas y con ello diseñar estrategias para mejorar la coordinación entre las dependencias y las instituciones encargadas de los programas que se encontraban funcionando en ese momento, entre las que destacan el Programa de Abasto de Alimentos el cual estaba a cargo del Consejo Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO-COPLAMAR) dirigido a la población en general y el cual pretendía que las personas tuvieran acceso a los alimentos necesarios; el Programa para la Provisión de Agua Potable y Caminos Rurales a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP-COPLAMAR) y el Programa Oferta de Casas-Escuela para niños de zonas marginadas alejadas, a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP-COPLAMAR) (Cardozo, 2006).

A través de “140 oficinas, 4, 700 empleados, 200 promotores bilingües, 15 maestros bilingües y 22 mil personas que colaboraban directamente a la integración de los programas”, la COPLAMAR buscaba articular acciones en diferentes áreas para dar seguimiento a los programas y las acciones y con ello fomentar la participación de las comunidades en las zonas marginadas (Villarespe y Merino, 2008: 7). Cabe resaltar

que en ese sexenio y a la par del auge del término marginado, ya se hablaba de necesidades básicas como un concepto aportado por el Banco Mundial y que más tarde sería vinculado con temas como la medición de la pobreza con base en el modelo de necesidades básicas (Cardozo, 2006).

2.3.3. Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fue otro de los programas implementados en el sexenio de López Portillo orientado al sector rural en México cuyos esfuerzos pretendían incrementar la producción agroalimentaria del país, como una forma de hacer frente a la demanda y al desabasto de alimentos de las zonas rurales. Su periodo corto (1980-1982) se debió a que su financiamiento provenía específicamente de la actividad petrolera, misma que a finales de la década de los ochenta junto con la crisis económica de 1982 lo hicieron insostenible, pues su funcionamiento requería de grandes presupuestos, por lo que, al llegar la crisis, fue uno de los primeros programas en cancelarse (Huerta y Chávez, 2003).

El SAM tenía como objetivo atender las necesidades alimentarias de la población, pero también incentivar la producción y el consumo de los alimentos básicos como respuesta a la crisis económica y agrícola del campo que venía afectando la productividad de granos básicos, tales como el maíz, el trigo y el frijol desde la década de los setenta. A mediano plazo las metas eran lograr la autosuficiencia alimentaria del país, así como el combate a la pobreza que afectaba a la mayoría de los habitantes de las zonas rurales (Pedroza, 2018).

Para lograr la autosuficiencia alimentaria y el incremento de la producción de granos básicos el Sistema Alimentario Mexicano operó a través de: los precios de garantía y subsidios a los insumos para que los campesinos pudieran tener un mayor acceso a ellos, para ello participaron empresas estatales como Fertilizantes Mexicanos y la Productora Nacional de Semillas; la entrega de créditos para la producción, ofertados por el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) los cuales dependían de la producción de alimentos básicos y de las características de las zonas en términos de nivel y necesidades técnicas; y la entrega de seguros agrícolas seguro agrícola por

parte de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera que intervenía tanto en la preparación de las parcelas hasta el traslado de las cosechas (Spalding, 1985).

El SAM llega a su fin en noviembre de 1982 junto con la red de subsidios creada hasta ese entonces, debido a que la crisis económica de ese año ya no permitió seguir financiando un programa como éste que significaba un peso importante en el presupuesto federal (Pedroza, 2018), además de que entre las estrategias para hacer frente a dichas crisis orilló al Estado a adoptar el modelo neoliberal de crecimiento hacia fuera (Huerta y Chávez, 2003).

La perspectiva de combate a la pobreza de la política social que orientó la creación del PIDER y la COPLAMAR se mantuvo vigente en los programas y estrategias implementados durante el sexenio de López Portillo, la pobreza seguía concibiéndose como un problema predominantemente rural por lo que las estrategias mencionadas anteriormente se centraron en atender a la población rural en las dimensiones de salud y alimentación principalmente (Torres y Rojas, 2015).

El SAM fue el último programa en su tipo, pues como es observable este junto con los otros programas descritos anteriormente, requerían de una fuerte intervención por parte del Estado, lo que obviamente planteaba una contradicción con las políticas de no intervencionismo o intervencionismo mínimo del Estado que empezaban a surgir en ese momento y que años más tarde darían pie a la adopción del modelo neoliberal en México, cuyos principios se basaban sobre todo en la mínima intervención del Estado en aspectos como la economía, poniendo por encima de lo político y lo social la dimensión económica y fomentando la competitividad de las empresas y los países a nivel internacional (Villarespe y Merino, 2008).

2.3.4. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Con la década de los ochenta llegaron también las reformas estructurales de las políticas neoliberales y con ellas la modificación de las dimensiones de la política social, basada en una nueva concepción de la pobreza, la cual dejó de considerarse como un problema de carácter meramente rural para pasar a ser un problema que afectaba tanto a las zonas urbanas y rurales, estos sucesos se hicieron acompañar de la adopción del

modelo de economía abierta que fomentaba el libre mercado, el impulso de la actividad comercial y un Estado con participación limitada (Herrera, 2009).

Durante la década de los ochenta México se enfrentó a un escenario de inestabilidad debido a la crisis de 1982, provocando que durante el sexenio de Miguel de la Madrid se iniciara un proceso caracterizado por la reducción de la intervención estatal en la economía del país, trastocando las políticas sociales encaminadas a la atención de los pobres y grupos más vulnerables del país (Yúnez, 2010). Sin embargo, fue hasta el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) donde se hicieron notorios los cambios sustanciales en la política social, los cuales pueden resumirse en la reducción del papel del Estado en la economía del país limitándose únicamente a los ámbitos educativos y de salud, la privatización de empresas paraestatales entre ellos Teléfonos de México (TELMEX) y la garantía de los derechos de la propiedad (Torres y Rojas, 2015).

Salinas llegó al poder para gobernar un país en el que los problemas sociales, económicos y políticos se tornaban aún más graves que en los sexenios pasados. Es en este contexto donde se crea en 1988 el Programa Nacional de Solidaridad, el cual estaba orientado a combatir la pobreza a partir de tres ejes de acción 1) proyectos productivos, 2) obras de infraestructura y 3) proyectos de desarrollo social (Villarespe y Merino, 2008).

A la par de la instrumentación de las reformas económicas que consolidaron la adopción del modelo neoliberal en México, el Programa Nacional de Solidaridad adquirió protagonismo en el discurso del Estado mexicano como el instrumento central de la política social de la administración vigente en aras de la nueva configuración de la relación Estado-sociedad promovida por el nuevo modelo (Cortez *et al.*, 1993).

En esta nueva configuración el Estado sería el encargado de promover y organizar los programas y estrategias de combate a la pobreza a través de PRONASOL, en ese sentido, llama la atención el hecho de que este programa buscaba impulsar la participación de las organizaciones sociales y las autoridades locales en las estrategias de desarrollo. De acuerdo con Cardozo (2006) este fue el primer programa focalizado que iba dirigido a atender exclusivamente a los grupos más pobres

impulsando la organización comunitaria como un medio para superar las condiciones de pobreza en las que se encontraban sumergidas.

El fin último de este programa era atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, por lo tanto, se trató de un programa compensatorio que cumplió un papel paliativo ante las grandes problemáticas históricas, así como a los efectos que surgieran del proceso de ajuste (Cortez *et al.*, 1993).

Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los pobres y pobres extremos el programa instrumentó estrategias en tres dimensiones diferentes: incrementar los niveles de ingreso de las familias en situación de pobreza y con ello mejorar la alimentación de sus miembros; creación y el mejoramiento de la infraestructura para el desarrollo de las regiones; y los programas sociales encaminados a los problemas en materia de salud y educación de las familias pobres a partir del incremento de los niveles de ingreso, se trató pues de un programa integral en el sentido de que buscaba no solamente disminuir los efectos de la pobreza en el ámbito educativo, de salud y alimentación, sino que además buscaba impulsar la productividad de las zonas rurales ofreciendo mejores infraestructuras (Cardozo, 2006).

El Pronasol reflejó una nueva relación entre el Estado y la sociedad que planteaba el nuevo modelo económico, una relación en la que el papel subsidiario del Estado se complementaba con el papel activo de los destinatarios de este programa quienes debían ser partícipes tanto en la identificación de los problemas como en la definición de estrategias para hacerles frente. Además, dado el carácter integral de las estrategias en las tres áreas de atención, se incluía también la participación de los gobiernos estatales y municipales para su implementación (Cardozo, 2006; Cortez *et al.*, 1993).

Pronasol no tuvo el impacto esperado pues no disminuyó el número de pobres en México y por el contrario la gravedad de la pobreza se vio reflejada en el aumento del número de pobres y pobres extremos, ya que estos últimos pasaron de 36.2 millones a 50.9 millones entre 1994 y 1996. Este incremento obligó al Estado a poner en marcha un segundo conjunto de reformas que se reflejaron en un aumento del gasto público destinado al combate de la pobreza (Cardozo, 2006) derivando en la creación de un conjunto de programas focalizados y compensatorios para atender a los más pobres (Salinas y Tetelboin, 2005).

2.3.5. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

El enfoque integral de los programas implementados en la década de los ochenta se mantuvo durante los noventa, pero ahora con una orientación centrada en el desarrollo del capital humano, dando pie a la creación de uno de los programas más importantes en la historia de la política social en México, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, mejor conocido como PROGRESA, creado e implementado en 1997 durante el sexenio de Ernesto Zedillo y cuyo propósito era satisfacer las necesidades básicas de las familias que sufrían de pobreza extrema (Villarespe y Merino, 2008). Con PROGRESA da inicio la propuesta de las transferencias monetarias condicionadas (TMC) en el ámbito educativo, de alimentación y salud para las personas en pobreza extrema (Moyado, 2020).

Como se podrá observar, la política social adoptada en el sexenio de Salinas estuvo vigente durante el sexenio de Zedillo a través de este programa, el cual mantuvo un enfoque integral, pero el énfasis ahora se centró en el ámbito educativo, dado que el analfabetismo había logrado llamar la atención del gobierno debido a los altos números de personas que sufrían este problema (Torres y Rojas, 2015). La política social de este periodo tuvo como ejes la focalización y el combate a la pobreza, complementadas con programas de inversión y apoyo a proyectos productivos y capacitación en el trabajo (Cardozo, 2006).

Con PROGRESA se inicia una trayectoria de programas y políticas sociales asistencialistas, focalizadas y centradas en el mejoramiento de las capacidades individuales de los pobres y pobres extremos (Acosta, 2010). Los apoyos otorgados consistían en becas para alumnos de tercero de primaria hasta tercero de secundaria que se encontraran inscritos en alguna institución de educación pública; un monto económico destinado a la adquisición de alimentos básicos, suplementos alimenticios para los niños de 4 a 23 meses, niños de 24 a 59 meses con desnutrición y mujeres embarazadas y; un paquete de salud, el cual incluía un Paquete Básico de Servicios de Salud (PBSS), prevención de la desnutrición desde el embarazo, así como el mejoramiento del cuidado a la salud y citas de prevención en las clínicas de atención (Barquera *et al.*, 2001; Huesca y Calderón, 2015).

Al ser un programa que pretendía incidir en diferentes áreas para combatir la pobreza, contó con la participación de varias instituciones que se involucraron tanto en su planeación como en su ejecución, pues si bien era un programa coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) requirió del trabajo en conjunto de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social, pero que además de incluir a los tres niveles de gobierno en su operación, se trató del primer programa de superación de la pobreza intergeneracional (Barquera *et al.*, 2001; Acosta, 2010).

La SEDESOL creó el Consejo Interinstitucional del Progreso (Conprogreso) al cual se le asignó la tarea de selección de las familias beneficiarias, además de realizar la entrega de los diferentes apoyos económicos y la evaluación de este. Por su parte, la Secretaría de Educación Pública y Salud se encargaban de definir las normas para la operación del programa, mientras que el Consejo Nacional de Fomento Educativo y el IMSS estaban a cargo de las diferentes acciones en sus áreas respectivas, a nivel estatal estas instancias eran las encargadas de prestar los servicios educativos y de salud y de comprobar que las familias beneficiarias cumplieran con lo que el programa exigía (Barquera *et al.*, 2001).

Si bien es cierto que PROGRESA en un primer momento fue un programa dirigido a las personas en condiciones de pobreza extrema de las zonas urbanas, más tarde se extendería a los pobres de las zonas rurales. Así se llega a la década de los 2000 con un conjunto de programas que no pudieron disminuir las elevadas cifras de pobres y pobres extremos en el país y que, por el contrario, contribuyeron a la polarización entre lo rural y lo urbano, el campo y la ciudad, tendencia que se mantuvo durante el gobierno de Vicente Fox (Huesca y Calderón, 2015).

2.3.6. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

La base de la política social durante el sexenio de Vicente Fox fue la Estrategia Contigo y Microrregiones que mantuvieron al igual que los programas predecesores un enfoque integral que giraba en torno a las vertientes de desarrollo de capacidades, desarrollo del patrimonio y generación de oportunidades (Cardozo, 2006). En el primer año de su gobierno, Fox creó el Comité Técnico para la Medición de la pobreza

(CTMP) mismo que en 2001 realizó un diagnóstico de la pobreza en México con el cual se pretendía identificar las causas de la pobreza y de ese modo diseñar una metodología que permitiera su medición de manera oficial. Dicho diagnóstico estuvo basado en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGHs) del 2000. Es necesario mencionar que, para la medición de la pobreza, el Comité tomó como referencia el ingreso por persona tanto en el medio rural como en el urbano (Villarespe y Merino, 2008).

Siendo entonces el nivel de ingreso el criterio de medición de la pobreza establecido por el Comité Técnico, esta se clasificó en pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza patrimonial y ese mismo año, la administración de Fox reconoció la gravedad de la situación que se tenía en México, pues al inicio de su sexenio (2010) el 53.6 por ciento de la población total en México estaba sumergida en la pobreza, mientras que el 60 por ciento no tenía ningún tipo de servicio médico y en su mayoría eran campesinos de las zonas rurales y trabajadores informales (Tetreault, 2012) .

Con esta categorización de la pobreza, en 2002 PROGRESA es renombrado como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades cuyos objetivos de beneficiar a las familias afectadas por la pobreza extrema apostándole al desarrollo del capital humano como el mejor mecanismo para acabar con las causas de dicha problemática se mantuvieron. (Narro *et al.*, 2013).

El programa mencionado se integró por cuatro componentes: el alimenticio, por el cual se entregaban subsidios económicos y papillas para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas; el educativo, que otorgaba becas a los alumnos de nivel primaria, secundaria y media superior; el de salud, que brindaba consultas médicas para todos los integrantes de las familias beneficiadas; y el patrimonial, que consistió en la creación de un fondo de ahorro que se entregaba a los alumnos que lograban concluir los estudios de nivel media superior. Se trató de un programa de transferencias monetarias que estaban condicionadas al cumplimiento de las familias beneficiadas, de asistir a las escuelas y llevar un control en los centros de salud correspondientes (Cardozo; 2006).

Ahora bien, bajo esta lógica es que ambos programas en sus respectivos periodos de vigencia, beneficiaron a las familias en condiciones de pobreza, bajo la figura titular

de las madres se entregaron paquetes económicos los cuales estaban sujetos a condicionantes como el que los hijos asistieran a la escuela y que periódicamente acudieran a las clínicas de atención médica preventiva, en donde se les informaba sobre temas de fecundidad, planificación familiar, salud materna e infantil y nutrición (Tetreault, 2012).

En 2010 Oportunidades ya se implementaba en todos los estados de México, beneficiando así a la población de las zonas rurales y urbanas, aproximadamente a 5.8 millones de familias, equivalente al 22.4 por ciento de las familias a nivel nacional, ese mismo año, el presupuesto del programa fue de más de 63 mil millones de pesos, en este sentido Oportunidades fue considerado como el programa de combate a la pobreza con los presupuestos más altos en el periodo de 2000 a 2010 (Tetreault, 2012). Sin embargo, a pesar de ser de los programas con más presupuesto en México, los resultados no fueron los esperados, el paquete de beneficios y las transferencias si bien han tenido una incidencia positiva en el incremento de los años de estudio y el mejoramiento de la salud de sus beneficiarios, hasta 2012 el programa no había mostrado mejoría en las habilidades cognitivas de los alumnos y mucho menos había disminuido la pobreza por ingresos (Tetreault, 2012).

2.3.7. Programa de Inclusión Social Prospera

La tendencia iniciada desde 1997 con los programas de combate a la pobreza cuya característica principal era la corresponsabilidad entre la entrega de apoyos y la obligación de los beneficiarios de cumplir con todo lo establecido por el programa, continuó durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) pero ahora con el Programa de Inclusión Social Prospera, el cual sustituyó a Oportunidades en 2013 (Narro *et al.*, 2013).

Un elemento particular de dicho programa fue el componente de vinculación, es decir, que además de las transferencias y las consultas médicas, el programa también brindaba asesorías, capacitación e información sobre proyectos o estrategias de fomento de la producción a las familias beneficiarias para que con ello pudieran diversificar sus fuentes de ingreso (Sedesol, 2015).

Sin embargo, en la práctica, el componente de vinculación no se llevó a cabo, pues para ello se requería de la incorporación de instancias como la Secretaría de Economía, la Secretaría del Trabajo o la Secretaría de Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, participación que no estaba establecida en el diseño del programa, pues estas instancias no fueron contempladas en el presupuesto del programa y por tanto, no podían tener participación al no contar con recursos destinados para ello (Auditoría Superior de la Federación, 2015).

Con el objetivo de potencializar las capacidades de los pobres y vulnerables para que de ese modo pudieran tener acceso a los derechos sociales y a un mejor bienestar, se mantuvieron los tres componentes principales de los programas anteriores: el componente de alimentación, componente de salud y componente de educación y se definieron cuatro líneas de acción. Con la primera se pretendía lograr la inclusión productiva mediante asesorías y capacitaciones a los miembros de las familias beneficiadas por el programa para que de ese modo pudieran tener un mejor acceso a los proyectos productivos, la segunda línea de acción era la de inclusión laboral, que buscaba impulsar el acceso de los miembros de las familias a capacitaciones u otras estrategias de empleos para que en su momento pudieran formar parte del mercado laboral; la tercera línea de acción iba encaminada a lograr la inclusión financiera para mejorar el acceso de los beneficiarios a servicios financieros como el ahorro, seguro de vida o créditos y, la cuarta línea de acción estaba orientada hacia la inclusión social de las familias beneficiarias, con lo que se buscaba darles prioridad en el acceso a programas o estrategias de gobierno relacionados con el cumplimiento de los derechos sociales (ROP, 2014: 3).

Los objetivos mencionados se tradujeron en una serie de beneficios tales como, los apoyos económicos para mejorar la alimentación de todos los integrantes de las familias, un paquete básico de salud que promovía el autocuidado y la nutrición. Sobre este último aspecto cabe mencionar que al establecerse como prioridad nacional la disminución de la pobreza alimentaria en México, las Reglas de Operación del programa Prospera establecía que éste también debe contribuir a alcanzar los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre atendiendo a las familias que vivían en situación de pobreza extrema de alimentación (ROP, 2014).

En el periodo comprendido de 2012 a 2018, el presupuesto destinado al financiamiento del programa fue de más de 379 millones de pesos, distribuidos en el Ramo 20 de Desarrollo Social (55.8 por ciento) y en el Ramo 11 de Educación (44.2 por ciento) (Moyado, 2020). En lo que respecta al 2018, el presupuesto fue de más de 74 millones de pesos, distribuidos en el Ramo 20 y el Ramo 11 (Presupuestos de Egresos de la Federación, 2017: 58-59).

Tras la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación de los años comprendidos de 2012 a 2018, se tiene que los estados con mayor número de apoyos son los estados de Chiapas, Veracruz, Estado de México, Puebla, Oaxaca y Guerrero, al ser estos los que históricamente han concentrado el mayor número de pobres a nivel nacional (Moyado, 2020: 8).

A pesar del incremento en el presupuesto destinado al programa, éste no logró incidir de manera contundente en la reducción del número de pobres en el país, pues en 2018 el Coneval reportó un total de más de 52 millones de pobres en el país, lo que significa que hubo apenas una reducción de 1.7 puntos porcentuales en seis años, mientras que, en lo que respecta a las áreas de incidencia que atendía el programa (educación, salud y alimentación) de los tres indicadores, el de salud es el que presentó una reducción de 5.1 puntos porcentuales para 2018 (Coneval, 2017).

Finalmente, si tomamos en cuenta las cifras de pobres en México en 2018, con el total de personas beneficiadas por el programa para ese mismo año, tenemos que, de un total de 52, 425, 887 millones de pobres, Prospera solo beneficiaba aproximadamente a 25 millones de personas en situación de pobreza, cifra que equivale al 48 por ciento, es decir, menos de la mitad de la población en situación de pobreza a nivel nacional. La relevancia de programas como Prospera se debe a su amplia cobertura a lo largo del territorio mexicano, pues a su cierre en 2018, el padrón de beneficiarios se conformaba por un total de 6.8 millones de familias atendidas, que traducido a personas equivalen a más de 25 millones de beneficiados, cifra que representa el 20.2 por ciento del total de la población en México (Moyado, 2020).

Los programas y las estrategias de combate a la pobreza aquí revisados permiten dar cuenta de que la política social al igual que las políticas públicas en México, han estado sujetas en primer lugar, a los periodos de gobierno y en ese sentido son el

reflejo de los intereses de los gobernantes, en segundo lugar, a los modelos de desarrollo económico adoptados en el país y, desde luego, a la concepción que se ha tenido de la pobreza a lo largo del tiempo.

Basta con volver a los programas y estrategias aquí revisados para reafirmar lo anterior, en ese sentido tenemos periodos muy marcados en la historia de la política social y la atención de la pobreza. Tan es así que a partir de la administración de Luis Echeverría Álvarez en 1970, en México se implementaron políticas cuyos objetivos eran disminuir la marginación y la pobreza en áreas rurales, momento en el que la pobreza era considerada un problema totalmente rural y consecuencia de una mala distribución del ingreso, por lo que los esfuerzos gubernamentales se reflejaron en políticas con programas de subsidios como lo fueron el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) orientadas hacia ese sector.

Mientras que a inicios de la década de los noventa los programas de combate a la pobreza estuvieron fuertemente marcados por el modelo económico neoliberal, que posicionó como prioridad del Estado el combate a la pobreza, misma que para ese entonces ya no se consideraba como un problema meramente rural si no también urbano, además de ser vista como la falta de capacidades de las personas que la padecían y en respuesta se crearon programas como lo fueron PRONASOL, PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA (Mendoza, 2011).

2.4. La política social en México a inicios del sexenio 2018-2024

Después de un largo recorrido por los principales programas sociales encaminados al combate de la pobreza en México, es claro que la política social no ha logrado incidir de manera positiva y considerable en la reducción de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Por otro lado, esta ha pasado por diferentes concepciones, pues de estar estrechamente relacionada con la beneficencia pública hasta antes de la década de los ochenta, con la adopción del modelo económico neoliberal la política social se orientó a tratar de compensar los efectos negativos que trajo consigo el nuevo modelo económico (Piña y Hernández, 2010).

Mención especial merece el hecho de que la política social históricamente se ha encontrado sometida a los intereses y objetivos de los gobernantes en turno, lo que explica que con la llegada de una nueva administración se reajusten o eliminen los programas sociales y prueba de ello es la vasta trayectoria de programas de combate a la pobreza en México, tal como se ha visto a lo largo de este capítulo.

Diversos autores entre ellos Narro *et al.*, (2013), Villarespe y Merino (2008) y Cardozo (2006) argumentan que los pocos resultados de la política social en la reducción de la pobreza se deben a que se ha dejado a un lado la atención por la vía productiva o mediante estrategias que impulsen o incentiven las actividades productivas de los estados del país, además de los pocos esfuerzos encaminados a la universalización de algunos servicios públicos o bien, el carácter clientelar que ha adquirido el acceso a las programas sociales y si fuera poco, la poca coordinación entre programas e instituciones debido a la gran cantidad de estos, así tenemos algunos de muchos factores que han impedido abatir la pobreza en México.

Por eso es necesario rescatar la perspectiva de Narro y colaboradores (2013) quienes argumentan que no es suficiente con crear programas de corte asistencialistas que brinden transferencias condicionadas a las personas en situación de pobreza, pues la larga trayectoria de programas sociales en México ha demostrado la poca incidencia que este tipo de programas ha tenido en el mejoramiento del bienestar de la población pobre, ante ello sugieren la necesidad de implementar nuevos programas que vayan orientados a la creación de empleos para los habitantes de las zonas rurales como una de las estrategias principales para disminuir el número de personas en situación de pobreza extrema, pues como ya vimos es en esta zona en donde se concentra el mayor número de pobres extremos, además de estrategias que contribuyan al crecimiento económico del país, necesario para incidir positivamente en las condiciones de vida de una población en general.

Bajo estos argumentos que adquieren sentido en un contexto en el que a pesar de la diversidad de programas dirigidos a combatir la pobreza atendiendo las áreas prioritarias de educación, salud y alimentación como los aquí revisados esta problemática sigue afectando a más de la mitad de la población de las áreas rurales, resulta importante analizar la política social de la nueva administración la cual se

integra por nueve programas prioritarios que van encaminados a mejorar el bienestar de la población mexicana (PND, 2019).

El Plan Nacional de Desarrollo es considerado el documento en el que se exponen los principales problemas de México en la actualidad, al igual que el conjunto de estrategias que se pretenden poner en marcha para darles solución y con ello las políticas que orientan el desarrollo del país en términos sociales y económicos.

En ese sentido, conviene abordar las premisas que fundamentan la política social de la actual administración, así como su relación con la definición de pobreza, las fuerzas políticas, el gobierno, las concepciones de equidad y justicia, como aquellos elementos que en teoría debieran guiar no solo el diseño, si no la operación misma de las políticas sociales en México, cuyos propósitos son el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población mexicana a través de la redistribución del ingreso y el aumento o mejoramiento de los servicios sociales básicos como la alimentación, salud y educación y en general toda la actividad del Estado mexicano en materia de desarrollo (Piña y Hernández, 2010).

La llegada a la presidencia del licenciado Andrés Manuel López Obrador del partido Movimiento de Regeneración Nacional significó una transición política, dado que durante más 80 años la presidencia de México estuvo a cargo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y posteriormente del Partido de Acción Nacional (PAN) denominados partidos de derecha. En ese sentido no es de sorprenderse que la actual administración maneje un “nuevo discurso” respecto a los problemas y las acciones con las que deben ser atendidos, dicho discurso se ve reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el cual se analiza a continuación.

La política social y el mismo Plan Nacional de Desarrollo están sujetos a los intereses de los gobernantes de cada sexenio, de modo que la actual administración no es la excepción, los ideales de la autodenominada Cuarta Transformación ponen como fin último del Plan Nacional de Desarrollo, la construcción de un país con bienestar, por lo que se espera que al finalizar el sexenio la población viva en un entorno de bienestar (PND, 2019).

La construcción de dicho entorno de bienestar para la población mexicana se fundamenta en los valores de la inclusión, la participación democrática, la justicia y la

honestidad, tiene como uno de sus pilares el paradigma del desarrollo sostenible al ser considerado este como un factor necesario para el bienestar de la población (PND, 2019). Son estos los elementos con los cuales la actual administración justifica una política social que discursivamente prioriza el acceso a los derechos sociales en el ámbito de la educación, a la salud, el bienestar y una nueva dimensión, la del empleo. Esta política social se integra por nueve programas con incidencia en diferentes ámbitos, los cuales se describen a continuación (PND, 2019).

El primero en la lista es el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores que como su nombre lo indica está destinado a atender a hombres y mujeres mayores de 68 años, en todo el país, con el argumento de que este sector de la población vive en situación de pobreza, además de no contar con un seguro de protección social. En ese sentido, el programa otorga un monto de 1, 275 pesos mensuales que son entregados cada dos meses de manera directa, en forma de depósitos y tarjetas bancarias. Cabe mencionar que el programa establece dos edades diferentes para la incorporación de los adultos mayores al programa, para los indígenas que viven en las zonas rurales podrán inscribirse tras cumplir los 65 años, mientras que los no indígenas y habitantes de las zonas urbanas deben cumplir 68 años. Se trata pues de un programa que pretende ser universal en el sentido de que toda persona que cumpla con la edad requerida podrá tener acceso al apoyo económico otorgado por el programa (ROP, 2019).

Resulta necesario aclarar que el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores no es del todo nuevo, pues tiene sus antecedentes en el *Programa Pensión para Adultos Mayores* (PAM) implementado en 2013, el *Programa 70 y más* creado en 2007 y el *Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales* creado en 2003 (ROP, 2019). Si bien los programas que lo antecedieron fueron de carácter focalizado dado que estaban orientados a atender a los pobres de las zonas rurales, uno de los reajustes a este programa además del nombre, es su carácter universal dado que atiende a los adultos mayores de las zonas rurales y urbanas a nivel nacional siempre y cuando cumplan con la edad requerida por el programa.

El segundo programa es el de Pensión para el bienestar de las Personas con Discapacidad, cuya población objetivo se compone por personas menores de 29 años

que tengan alguna discapacidad permanente y habitantes de comunidades indígenas de entre 0 y 64 años con las mismas condiciones. A estas personas se les otorga un apoyo económico de 2, 250 pesos cada dos meses (PND, 2019).

El Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez y el Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, son dos programas dirigidos exclusivamente a los niños y jóvenes que se encuentren estudiando. El primer programa tiene como objetivo beneficiar a estudiantes de nivel preescolar, primaria, secundaria y media superior menores de 18 años que provengan de hogares en situación de pobreza extrema, a quienes se les otorga un apoyo económico de 800 pesos mensuales, por su parte, el Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro otorga una beca de 4, 800 pesos cada dos meses a estudiantes del nivel media superior de entre 18 y 29 años, priorizando a estudiantes indígenas, afrodescendientes y a quienes provengan de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema (PND, 2019).

Con estos dos programas de alguna forma se estaría cubriendo a todas las personas que estén estudiando, independientemente del nivel en el que se encuentren, recordando que ambos programas priorizan a los miembros de familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema con transferencias que varían de acuerdo con el programa y que están condicionados a la permanencia de los alumnos en las escuelas y universidades.

El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro es un programa de capacitación laboral que busca la inclusión de los jóvenes de entre 18 y 29 años en edad productiva, a quienes se les brinda una beca mensual de 3, 600 pesos mensuales, con la condición de que se inscriban y reciban durante un año una capacitación laboral que les posibilite desarrollar sus capacidades o adquirir nuevas estrategias que les permita insertarse al mercado laboral, en empresas públicas, privadas, instituciones públicas u organizaciones de la sociedad civil (PND, 2019).

Los siguientes dos programas están encaminados a la construcción y reconstrucción de viviendas y mejoramiento de infraestructura en diferentes estados del país. El Programa Nacional de Reconstrucción es un programa que el gobierno federal implementó para atender a los habitantes de los estados de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala,

Veracruz y Ciudad de México, con énfasis en las zonas que tienen un alto grado de marginación, población indígena y las localidades que tuvieron mayores afectaciones materiales. Es un programa a cargo de la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción y que a su vez está supervisada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que con la participación de otras secretarías como la de Hacienda y Crédito Público, Seguridad Pública y Educación da seguimiento a los procesos de construcción de los inmuebles afectados por los sismos de 2017 y 2018, con un presupuesto de 8 mil millones de pesos (PND, 2019).

Por su parte, el programa de Desarrollo Urbano y Vivienda contempla únicamente a 14 municipios del país ubicados en las ciudades de la frontera norte como Tijuana, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, así como las colonias marginadas de los polos de desarrollo turístico que abarca Los Cabos, Bahía de Banderas, Acapulco y Solidaridad (PND, 2019: 42).

El penúltimo programa de la política social del sexenio de López Obrador es el de Tandas para el Bienestar, con el cual se busca beneficiar a un millón de negocios pequeños y medianos, cuyos dueños podrán recibir un crédito inicial de 6 mil pesos que deberán pagar en un plazo no mayor a un año, quienes paguen el crédito en el tiempo previsto podrán acceder a un segundo préstamo con la cantidad de 10 mil pesos, el cual irá incrementando hasta llegar a los 20 mil pesos, a los cuales podrán tener acceso siempre y cuando los préstamos anteriores hayan sido liquidados, el límite del apoyo será de 20 mil pesos pues el presupuesto aprobado para este programa es de 6, 000 millones de pesos (PND, 2019) y finalmente, se encuentra el Programa Sembrando, el cual se analizará en el siguiente apartado al mismo tiempo que se presentan algunos avances preliminares con base en datos oficiales.

Tras revisar los nueve programas que conforman la actual política social y luego de la revisión de los principales programas de combate a la pobreza que se han implementado en México, es posible notar algunos aspectos de la trayectoria histórica que siguen estando presentes tales como, la escasa e incluso nula participación de los gobiernos estatales y municipales en el seguimiento de los programas de combate a la pobreza, de igual forma, si bien es cierto que hay algunos programas nuevos

como los son el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, Tandas para el Bienestar y el programa Sembrando Vida, también hay otros que fueron renombrados pero que siguen atendiendo una de las áreas primordiales como lo es la dimensión educativa, tales como el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez y Jóvenes Escribiendo el Futuro, los cuales atienden una de las dimensiones que antes estaban a cargo de PROSPERA, de este modo se conforma un conjunto de programas con tintes de universalidad y con la que sin duda se prioriza el combate de la pobreza. En general, la actual política social es considerada como un instrumento de suma importancia que a través de sus programas busca contribuir al propósito de crear las condiciones que brinden un entorno de bienestar a la sociedad mexicana, de modo que el desarrollo para el bienestar, participación de la sociedad y el desarrollo sostenible son algunos de los pilares que la sustentan.

2.5. Fundamentos y componentes del Programa Sembrando Vida

Una vez revisado el marco general en el que se suscribe la política social del sexenio actual 2018-2024 y con la finalidad de dar continuidad al análisis de los programas de combate a la pobreza en México, es momento de centrar la atención en el programa Sembrando Vida, Programa de Comunidades Sustentables (en adelante Sembrando Vida o programa SV) al ser este programa el objeto de estudio de la investigación que aquí compete.

De acuerdo con el Diagnóstico presentado por la Secretaría de Bienestar (2020) las condiciones precarias del sector rural ponen en riesgo la sostenibilidad de los recursos naturales con los que cuenta, debido principalmente a las prácticas agrícolas que han llevado a la sobreexplotación de estos y que, de continuar con ello, se estaría comprometiendo los medios de vida de estas personas, lo que los pondría en una situación de vulnerabilidad aun mayor (Secretaría de Bienestar, 2020).

Ante tal panorama es que se diseña el programa Sembrando Vida con el argumento de que las zonas rurales pueden llegar a ser un sector estratégico para lograr el desarrollo del campo, objetivo que ha estado fuera de las prioridades de los programas de combate a la pobreza revisados en el apartado anterior. Pero para eso se necesita poner en marcha acciones que incrementen la productividad del campo

sin comprometer la sostenibilidad de los recursos naturales y privilegiando un enfoque de desarrollo regional que tampoco fue característico de los programas anteriores.

Pues de acuerdo con el Diagnóstico del programa, la pobreza rural no estuvo dentro de los objetivos de las políticas públicas y mucho menos en lo que respecta a la política social y esta falta de atención de la pobreza rural se reflejó en el hecho de que los pobres no tenían acceso a créditos y servicios de ahorro, en la exclusión de los indígenas, la falta de acceso de las localidades alejadas a los servicios públicos entre otros (Secretaría de Bienestar, 2020).

Para alcanzar el objetivo de posicionar al sector rural como un sector estratégico para el desarrollo del país, es que la actual administración planteó la necesidad de apoyar a la población de estas zonas con recursos económicos y con conocimientos técnicos que les permita trabajar sus tierras, tomando en cuenta que son territorios que favorecen la diversificación de cultivos y el establecimiento de sistemas agrícolas que pueden contribuir no solo a una mejor alimentación, una mejor calidad de vida sino también al cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales de las zonas rurales del territorio mexicano (Secretaría de Bienestar, 2020).

A través del Diagnóstico realizado por la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, es posible identificar que el problema principal que enfrentan los campesinos y que justifica la creación del programa Sembrando Vida es que los denominados sujetos agrarios que viven en municipios con algún nivel de rezago social, no cuentan con recursos suficientes para que sus tierras sean trabajadas y productivas, esto se debe principalmente a: “conocimientos técnicos insuficientes para la producción agrícola, pocas asociaciones u organizaciones que promuevan la producción agrícola y el desarrollo de las comunidades, insumos insuficientes o inadecuados y escasos recursos monetarios para invertir en la producción agrícola” (Secretaría de Bienestar, 2020: 14).

El diseño del programa se fundamenta en la lógica de que el problema que se busca atender es el que los sujetos agrarios que viven en municipios con algún nivel de rezago social no tienen los recursos necesarios para trabajar su tierra, lo que trae como consecuencia que haya una baja productividad, que no se aprovechen los recursos naturales de manera responsable, que las oportunidades de emplearse en

el campo sean mínimas, una exclusión productiva y por ende, que los campesinos no puedan ejercer sus derechos sociales, a su vez, estos aspectos traen efectos como la poca competitividad en el mercado, la disminución de la productividad del sector rural, migraciones, desintegración de las comunidades y sobre todo, el aumento de la desigualdad en estas zonas, por lo tanto, si se logra incrementar los ingresos económicos de los campesinos y campesinas de los municipios marginados y la productividad de la tierra, es posible garantizar el bienestar económico de estas personas y desde luego, incidir de manera favorable en sus condiciones de vida y traducirse en un mayor bienestar para dicho sector (Secretaría de Bienestar, 2020).

Combatir la pobreza ligada a la baja productividad agrícola presente en las áreas rurales de México, es lo que la actual administración pretende con la implementación del programa Sembrando Vida, el cual fue definido desde su creación en 2019, como uno de los principales mecanismos para atender la pobreza en el sector rural, para ello busca promover la participación de los habitantes de las zonas rurales en las actividades económicas del sector, reconociendo la importancia que dichas actividades tienen el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, por lo tanto, el programa plantea reducir la pobreza en el sector rural mediante la creación de empleos para sus habitantes, la autosuficiencia alimentaria, el mejoramiento de los ingresos de las familias rurales y la reforestación de un millón de hectáreas en todo el país (PND, 2019).

Es posible identificar de manera general dos ejes principales que sustentan el diseño de este programa: 1) el combate a la pobreza de los habitantes de las áreas rurales y 2) el crecimiento económico mediante el incremento de la productividad en dicho sector. En este sentido es que el programa resulta tener un enfoque novedoso que integra la dimensión social y económica en estrategias que buscan disminuir el número de pobres en México y si bien es cierto, sigue siendo un programa de transferencias condicionadas sujetas al cumplimiento de las responsabilidades por parte de los beneficiarios, retoma un aspecto importante del argumento de Narro *et al.* (2013) sobre la necesidad de reactivar las actividades productivas del sector rural. Por lo tanto, si se considera que a partir del proceso de industrialización en México las actividades del sector rural perdieron importancia dentro de la economía del país,

resulta interesante un programa como Sembrando Vida en el sentido de que, por lo menos en el discurso intenta vincular la dimensión social y económica a través de la política social en la que se inscribe este programa, pues recordemos que a partir de los 2000 han predominado programas de combate a la pobreza que entregan transferencias económicas dejando a un lado la importancia que el aspecto económico tiene en la atención de dicha problemática.

Lo anterior puede reflejarse en las Reglas de Operación del programa SV en donde se argumenta que las zonas con mayor biodiversidad en México son las que presentan mayores índices de pobreza y rezago, de igual manera, se hace referencia a que las zonas rurales han sufrido un proceso de deforestación y sobre explotación de recursos, lo que llevado a la degradación de los suelos afectando el “potencial productivo”, considerándolos de ese modo, como factores que han traído como consecuencias una insuficiencia alimentaria y un empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de estas zonas (LOP, 2019).

La actual administración del presidente López Obrador se basa en su planteamiento anterior para afirmar que las zonas rurales pueden convertirse en un sector estratégico para incentivar el desarrollo del campo mexicano, por lo que busca incrementar la productividad bajo un enfoque de sustentabilidad guiándose por una visión de desarrollo regional a largo plazo (PND, 2019).

2.5.1. Apoyos otorgados

A más de dos años de funcionamiento del programa Sembrando Vida, el gobierno federal ha realizado algunas modificaciones en las Reglas de Operación del programa, sin embargo, el programa sigue teniendo como población objetivo a hombres y mujeres mayores de 18 años que habiten en localidades rurales que pertenezcan a municipios con niveles elevados de rezago social, pero, sobre todo, que sean dueños o puedan tener acceso a 2.5 hectáreas de terreno para que se establezcan proyectos agroforestales (LOP, 2019; ROP, 2020).

Uno de los cambios refiere a los criterios de selección de los beneficiarios del programa, pues en 2019 el principal criterio de elegibilidad era que las personas tuvieran un ingreso menor a la línea de bienestar rural establecido por el Consejo

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019) que en ese año equivalía a 2, 010.91 pesos², sin embargo, para el año 2020 el principal criterio es que los beneficiarios habiten en las localidades de los municipios con algún nivel de rezago social (LOP, 2019: 3; ROP, 2020: 3).

La población objetivo y los criterios de selección de beneficiarios no han sido los únicos elementos del programa sembrando Vida que han sufrido algunas modificaciones, pues los cambios también se han presentado en los tipos de apoyo otorgados, como veremos a continuación.

El primer apoyo que otorga el programa es de tipo económico, este consiste en un monto mensual de 5, 000 pesos, que está condicionado al cumplimiento de los planes de trabajo señalados en las LOP, sin embargo, el beneficiario o productor como también se le conoce recibe solamente la cantidad de 4, 500 pesos al mes debido a que se le hace un descuento de 500 pesos de los cuales, 450 pesos son destinados a una cuenta de ahorro personal y 50 pesos son destinados al Fondo de Bienestar (LOP, 2019: 5).

Como parte de las modificaciones al programa, dentro de este primer tipo de apoyo se adicionó otro monto económico el cual solo podrá ser definido por el Comité Técnico del Programa dependiendo de las circunstancias, en ese sentido, si bien no se establece con exactitud el monto adicional sí se aclara que deberán utilizarse para la adquisición de semillas, material vegetativo, servicios de logística, transportación, vigilancia de los apoyos en especie para los viveros comunitarios, biofábricas o unidades de producción, que son las tres áreas de incidencia del programa, herramientas, equipo agrícola o sistemas de captación y almacenamiento de agua (ROP, 2020:8).

El segundo tipo de apoyo refiere a especies para la producción, consiste en la entrega de plantas o insumos, los cuales pueden variar dependiendo del tipo de cultivo de cada una de las cinco regiones en los que se implementa el programa; un paquete de herramientas que de igual forma se irán adaptando al contexto de las localidades; los viveros comunitarios en los que se pretende producir 50 mil plantas cada año y;

² Línea de bienestar correspondiente al mes de octubre (Coneval, 2019).

finalmente, las biofábricas de insumos para que los mismos productores, con la asesoría de los técnicos sociales y productivos, puedan elaborar biofermentos, biopreparados y sustancias agroecológicas que promuevan una agricultura orgánica como lo establece el programa (LOP, 2019: 6).

Y el tercer tipo de apoyo es el acompañamiento técnico para que los beneficiarios puedan implementar los sistemas agroforestales con la asesoría de expertos en la materia (ROP, 2020: 10). De manera general estos son los tres tipos de apoyos que el programa brinda a los beneficiarios de las localidades rurales en los 20 estados del país donde se implementa actualmente.

Estos tres tipos de apoyo que el programa otorga a sus beneficiarios son imprescindibles para las actividades centrales del programa en las áreas de trabajo grupales e individuales: los viveros comunitarios y las unidades de producción de cada beneficiario, es decir, las 2.5 hectáreas de sistemas agroforestales respectivamente, para ello, el programa ha establecido la conformación de las denominadas Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) que se conforma por 25 productores (ROP, 2020).

Cada Comunidad de Aprendizaje Campesino operará mediante un comité directivo el cual será integrado por un coordinador que se encargará de convocar a las reuniones, un secretario y un administrador, quienes podrán ser elegidos por los miembros de cada Comunidad de Aprendizaje Campesino. (ROP, 2020:11).

Las Comunidades de Aprendizaje Campesino (en adelante CACs) son parte de la estrategia de recuperar y fortalecer la organización y participación comunitaria de las localidades rurales a través del trabajo comunitario en los viveros y biofábricas, las CACs contarán con el asesoramiento y acompañamiento de un binomio técnico, conformado por un técnico social y un técnico productivo, quienes tendrán a su cargo a por lo menos 200 productores agrupados en ocho CACs, dependiendo del número de beneficiarios que tenga cada localidad atendida (ROP, 2020: 9).

Los viveros son los espacios de trabajo comunitario de los productores, quienes serán los responsables directos de atenderlos, produciendo plantas para sus unidades de producción. Para el buen funcionamiento de los viveros y las biofábricas, el Programa también ha brindado sistemas de captación y almacenamiento de agua, así como

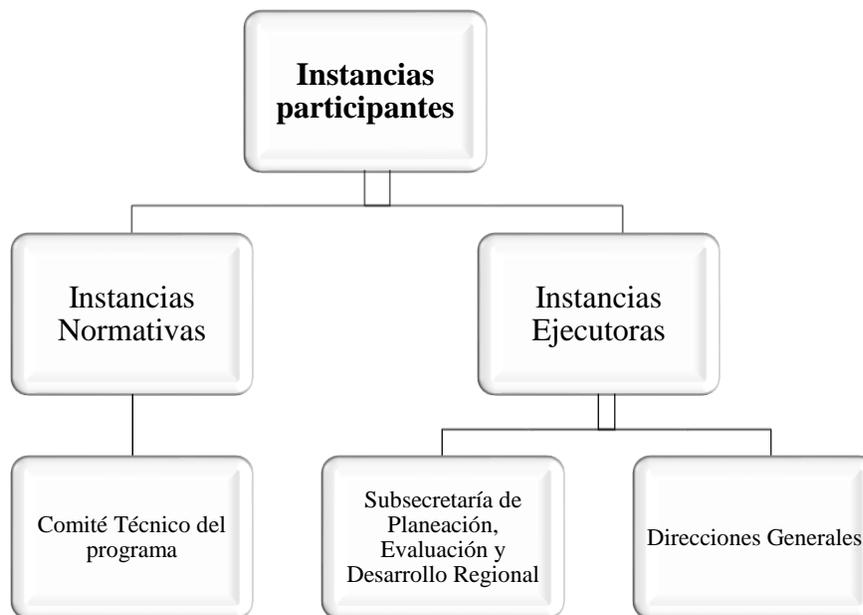
materiales y equipos para el abastecimiento de este líquido, materiales necesarios para la elaboración de biofermentos u otras sustancias agroecológicas, cabe aclarar que de acuerdo con las reglas de Operación (2020) la adquisición de estos beneficios y herramientas de trabajo solo podrá hacerse a través de las personas que las CAC's definan, de ahí la importancia de estas Comunidades de Aprendizaje, pues a través de éstas los beneficiarios podrán acceder al segundo tipo de apoyo, insumos, plantas, equipos y herramientas, principalmente (ROP, 2020:9).

Con los tipos de apoyos que el programa otorga se estaría atendiendo las causas del problema central, tales como la falta de conocimientos técnicos en materia de producción y establecimiento de sistemas agroforestales e insumos, la falta de recursos económicos, así como la falta de organizaciones que promuevan la producción agrícola para el desarrollo del campo, con ello se estaría atendiendo cuatro de las causas que impiden una productividad suficiente del campo y un aprovechamiento adecuado de los recursos naturales de las zonas rurales.

2.5.1. Instancias participantes en la operación del programa

En el proceso de implementación del Programa SV, se han catalogado a las instancias que participan e integran la estructura organizativa del mismo, estas se dividen en *instancias normativas* e *instancias ejecutoras*. Entre las primeras se encuentra el Comité Técnico como el máximo órgano rector del programa y se conforma por un Subsecretario de Planeación y Evaluación del Desarrollo Regional y las Direcciones Generales, este Comité se encargará de velar que se cumplan los lineamientos del programa, así como de resolver los casos no previstos en materia normativa y operativa, como parte de sus obligaciones deberá también realizar una sesión ordinaria cada tres meses en la que se aborden asuntos relacionados con la operación del programa a fin de mejorar su funcionamiento (ROP, 2019). El siguiente esquema presenta las instancias que participan en la implementación del programa SV.

Esquema 1. Instancias participantes del programa Sembrando Vida



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa SV (2020).

Las instancias participantes en el funcionamiento del programa SV se catalogan como normativas y ejecutoras por lo que cumplen funciones diferentes. Las tareas relacionadas con el cumplimiento de las normas y reglamentos del programa, así como de las resoluciones de casos no previstos en materia normativa están a cargo del Comité Técnico del Programa el cual es considerado como el principal rector del programa, mientras que dentro de las instancias ejecutoras se encuentra la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional (en adelante Subsecretaría de Planeación y Evaluación) la cual opera a través de sus Direcciones Generales para evitar duplicidades de programas sociales, además de eso, la Subsecretaría de Planeación también es la encargada de establecer las vinculaciones con otras entidades y dependencias que contribuyan al funcionamiento del programa, como por ejemplo, la Secretaría de Agricultura y desarrollo Rural (SADER), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) (LOP, 2019: 9).

Capítulo III: Sembrando Vida: de lo nacional al Territorio Palenque

Antes de reflexionar en torno a los actuales desafíos de implementación del programa Sembrando Vida, mismos que son inherentes a cualquier programa o política novedoso y, reconociendo que son aspectos que pueden incidir tanto positiva como negativamente en el alcance los objetivos que este plantea, resulta importante abordar aquellos aspectos elementales del diseño, que de alguna u otra forma marcan en primera instancia su ejecución.

Con la finalidad de lograr un acercamiento al funcionamiento de este programa más allá de su diseño, se discuten los criterios de selección de los 20 estados y se ahonda en la organización de las regiones y territorios de Sembrando Vida. El abordaje de la regionalización permite no solo ubicar el municipio de Palenque como la zona de estudio y como parte de la Región II, sino también analizar las tareas y funciones que los diferentes actores tienen dentro del proceso y con ello dar cuenta de la importancia de cada uno de ellos. En esa misma línea es que se hace una revisión del presupuesto que se ha destinado para el programa durante los tres años que lleva operando, con lo cual es posible dar cuenta de la relevancia que dicho programa tiene dentro del Ramo 20 de Bienestar, reflejada en un aumento constante del presupuesto asignado. Expuestos los aspectos generales más relevantes de este programa, se presentan datos sobre la distribución de los sembradores y personal técnico en el estado de

Chiapas para mostrar la relevancia que este estado tiene a nivel nacional, al ser el que mayor número de sembradores tiene en la actualidad, a su vez, esto permite adentrarnos en la organización interna del Territorio Palenque y finalmente se presenta una descripción de las principales características sociales y económicas de la zona de estudio: el municipio de Palenque, con la finalidad de identificar todos aquellos aspectos relevantes que lleven a una comprensión más completa del proceso de implementación de dicho programa en las localidades estudiadas.

3.1. Sembrando Vida en el plano nacional

Sembrando Vida es un programa relativamente nuevo, el cual se diseñó e implementa desde 2019 en el marco del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador. Este programa es coordinado desde y por la Secretaría de Bienestar y de acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación (2020) en términos generales, busca contribuir en el mejoramiento del bienestar y la igualdad, a través del incremento de los ingresos de quienes viven en las comunidades rurales.

Se trata entonces de un programa que pretende beneficiar a los habitantes de municipios rurales de 20 estados del norte, centro y sur del país, que presenten altos índices de marginación y rezago social. En este sentido, el programa SV tiene como estrategia principal incrementar la productividad de las áreas rurales del país, con la finalidad de mejorar las condiciones del campo e impulsar la economía local y con ello intervenir positivamente en el problema de la deforestación, así como en la pobreza rural. Para ello, se estableció como línea de acción inmediata, el establecimiento de dos tipos de sistemas productivos en 2.5 hectáreas (unidades de producción) por cada sembrador, quienes contarán la asesoría de un binomio técnico. El programa Sembrando Vida, forma parte de los 30 proyectos estratégicos y prioritarios de la actual administración, los cuales fueron diseñados específicamente para beneficiar a los grupos más pobres y para reactivar la economía del país (Secretaría de Bienestar, 2020).

3.1.1. Selección de los estados del programa Sembrando Vida

La Secretaría de Bienestar como instancia encargada del programa Sembrando Vida, definió en 2019 a los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango,

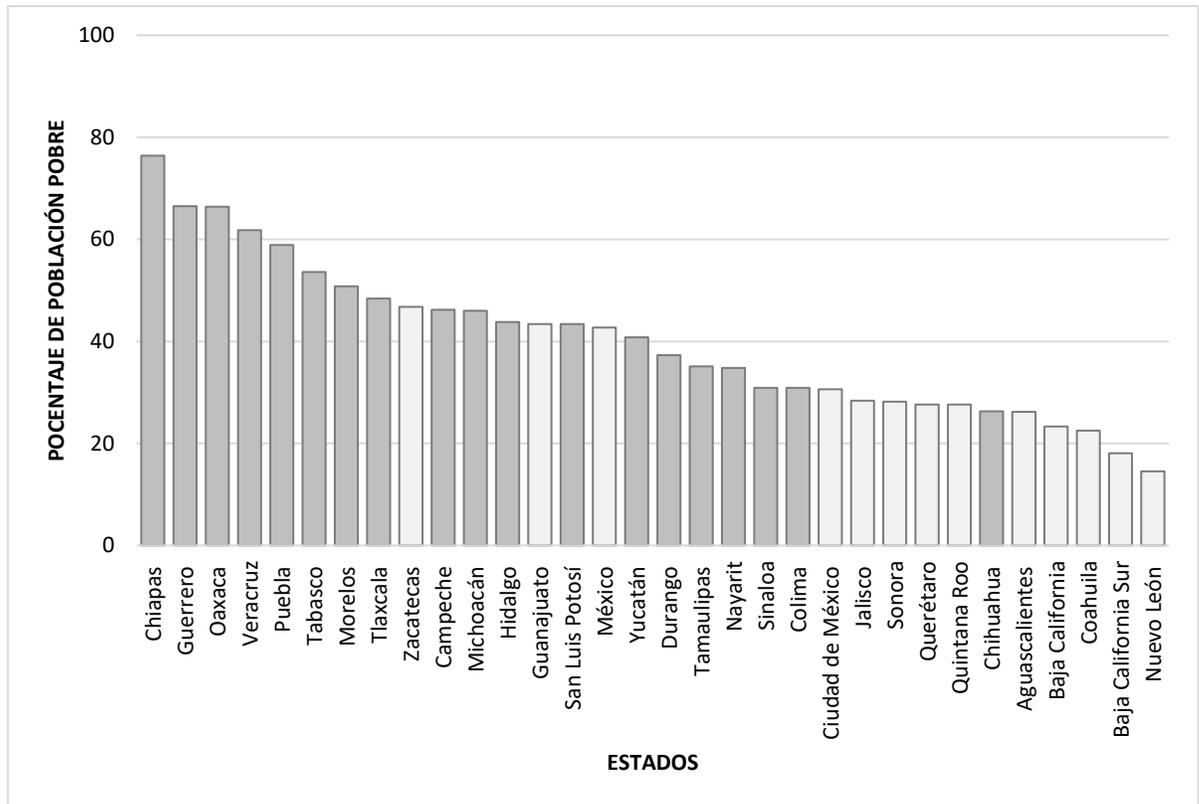
Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán como las 19 entidades en las que se implementaría el programa, sin embargo, para la segunda etapa de implementación, en 2020, se añadió el estado de Nayarit, sumando un total de 20 estados beneficiados actualmente (ROP, 2020: 15).

De acuerdo con la Secretaría de Bienestar (2020), la selección de dichos estados se fundamenta en el hecho de que, a nivel nacional son los que presentan mayor diversidad biológica pero además son los mismos que concentran el mayor porcentaje de población en situación de pobreza, problema que se profundiza en las áreas rurales (Secretaría de Bienestar, 2020). En este sentido, el Programa tiene un punto positivo, pues hay que recordar que este es una de las estrategias dirigidas a mejorar el bienestar de los habitantes de las zonas rurales que viven en situación de pobreza, específicamente en los 20 estados en los que se implementa y cuyos panoramas en términos de pobreza se presentan a continuación.

En el siguiente gráfico se muestran las posiciones ocupadas por cada uno de los estados del país en cuanto al número de personas en situación de pobreza y, los porcentajes que estas cifras representan con respecto a la población total de cada uno de los estados.

También es posible identificar las posiciones que ocupan cada uno de los 20 estados en los que se implementa actualmente el programa Sembrando Vida con respecto al porcentaje de población en situación de pobreza. Siguiendo ese criterio se tiene que Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tabasco, Morelos, Tlaxcala, Campeche, Michoacán, Hidalgo, San Luis Potosí, Yucatán, Durango, Tamaulipas, Nayarit y Sinaloa efectivamente están dentro de los 20 estados que mayor porcentaje de población pobre tiene a nivel nacional. Esto significa que, a excepción de los estados de Colima, Quintana Roo y Chihuahua, la implementación de dicho programa se justifica en 17 estados seleccionados.

Gráfico 2. Porcentaje de población en situación de pobreza por estado en 2018



Fuente: elaboración propia con base en la información del Coneval (2019).

Se tiene entonces que los 17 estados mencionados anteriormente, se justifican dentro de los 20 establecidos en las Reglas de Operación (2020) sin embargo, el porcentaje de población pobre no fue el único criterio de selección, de modo que hay que tomar en cuenta que la población potencial y objetivo se obtuvo de la sumatoria de personas dedicadas a actividades agroforestales que habitan en municipios con rezago social medio, alto y muy alto y que además viven en localidades rurales con un ingreso menor a 1675.15 pesos mensuales, de acuerdo con el Diagnóstico del programa Sembrando Vida, estos criterios en conjunto justifican la selección de los tres estados restantes que si bien no están dentro de los 20 estados con mayor porcentaje de población pobre a nivel nacional, si son de los tres estados con mayor número de personas dedicadas a alguna actividad agroforestal en municipios con niveles altos de rezago social (Secretaría de Bienestar, 2020).

La diferencia existente entre Colima que es el de menor porcentaje con 30.9 por ciento de su población pobre y el estado de Chiapas cuyo porcentaje de pobreza es de 76.4 por ciento es sumamente grande y refleja el panorama general que distingue a los estados del sur del país como los que mayor número de pobres tienen. Como es posible observar en el gráfico, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz son los cuatro estados donde la pobreza se torna más grave, dado que arriba del 60 por ciento de su población vive en la pobreza. Cabe mencionar que son también los estados con el mayor número de pobres a nivel nacional de acuerdo con datos del Coneval (2019). Los datos arriba presentados justifican la selección de los estados donde tiene cobertura el programa, al ser lo que mayor población pobre tienen, sin embargo, ni en el Diagnóstico (2020) ni en las Reglas de Operación (2020) se muestran datos concretos de pobreza, además de que tampoco se hace mención alguna de los aspectos que se tomaron en cuenta para determinar la riqueza y biodiversidad de tales estados.

Para la definición de la población objetivo, la Secretaría de Bienestar (2020) estableció en primer lugar a la población potencial, que comprende todas aquellas personas mayores de edad que se dedican a algún tipo de actividad agroforestal y que viven en municipios rurales con niveles de rezago social altos.

Con base en la información proporcionada por la Encuesta Intercensal de 2015 y el CONEVAL (2010), la Subsecretaría de Planeación y Evaluación contabilizó la población potencial en un total de 2, 487, 384 personas mayores de edad dedicados a alguna actividad agroforestal viviendo en localidades rurales de municipios que presentan niveles de rezago medio, alto y muy alto a nivel nacional (Secretaría de Bienestar, 2020).

Identificados los posibles sujetos de derecho, la población objetivo del programa Sembrando Vida fue de un total de 2, 116, 003 personas distribuidas en los 20 estados de la República mexicana que fueron seleccionados, esta población fue resultado de la sumatoria de la población que vive en municipios con rezago social medio y alto y, quienes viven en municipios rezagados, pero además perciben ingresos menores a la línea de bienestar fijada por el CONEVAL (Secretaría de Bienestar, 2020).

Con la información presentada se da cuenta de que efectivamente los tres criterios se cumplieron en lo que respecta a la selección de la población objetivo a nivel nacional y estatal, en ese sentido, pueden considerarse criterios homogéneos aplicados en el proceso de selección de los 20 estados y de la población objetivo.

3.2. Organización y funcionamiento del programa Sembrando Vida

Actualmente el programa se implementa en los 20 estados mencionados, sin embargo, este proceso se dio en dos etapas. Para la primera etapa se contemplaron los estados de Campeche, Chiapas, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En su primer año el programa SV ya funcionaba en 13 territorios integrando un total de 349 municipios de los ocho estados donde se implementó. De estos 349 municipios, seis eran pertenecientes al estado de Campeche, 86 municipios en Chiapas, 20 en Durango, 47 en Puebla, 6 en Quintana Roo, 16 en Tabasco, 143 en Veracruz y 25 en Yucatán (Primer Informe de Gobierno, 2019).

La meta para ese primera año era producir más de 552 millones de plantas, de las cuales, alrededor de 20 millones serían producidas por los gobiernos de los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz a través de convenios de colaboración, 15 millones serían producidos por 50 viveros comerciales, 100 millones por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y más de 281 millones que equivale a más del 50 por ciento de la meta, sería producido por los 5, 714 viveros comunitarios, es decir, por los sembradores del programa de los 20 estados (Primer Informe de Gobierno, 2019).

Al 30 de junio ya se habían establecido en los diferentes estados un total de 2, 714 viveros comunitarios que consideran una producción de más de 11.5 millones de plantas, distribuidas de la siguiente forma: 148, 800 en Campeche, 3, 280, 200 en Chiapas, 136,400 en Quintana Roo y Yucatán, 4, 958, 150 en Tabasco y 3, 021, 760 en Veracruz, de acuerdo con datos presentados en el Primer Informe de Gobierno (2019).

La segunda etapa de implementación dio inicio en 2020 y comprendió los estados Chihuahua, Colima, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, y Tlaxcala, con esta segunda etapa el programa logró cubrir los 20 estados previstos (ROP, 2020).

3.2.1. Regiones del programa

Hasta antes de la integración del estado de Nayarit, se habían definido las siguientes cuatro regiones donde operaría Sembrando Vida: 1) Región Veracruz- Huastecas, 2) Región Oaxaca-Chiapas, 3) Región Tabasco-Península y 4) Región Altiplano-Pacífico (LOP, 2019: 10). Sin embargo, con la integración del estado de Nayarit se da un reacomodo en la organización de los 20 estados (ROP, 2020) estableciéndose de manera definitiva las cinco regiones en las que opera hoy en día el programa Sembrando Vida, así como sus respectivos territorios, conformados de la siguiente manera:

Región Veracruz-Huastecas: Acayucan, Papantla, Córdoba, Tantoyuca, Hidalgo, Tamaulipas y San Luis Potosí.

Región Oaxaca-Chiapas: Palenque, Ocosingo, Pichucalco, Tapachula Istmo y Mixteca-Sierra Norte.

Región Tabasco-Península: Comalcalco, Teapa, Balancán, Xpujil y Othón P. Blanco.

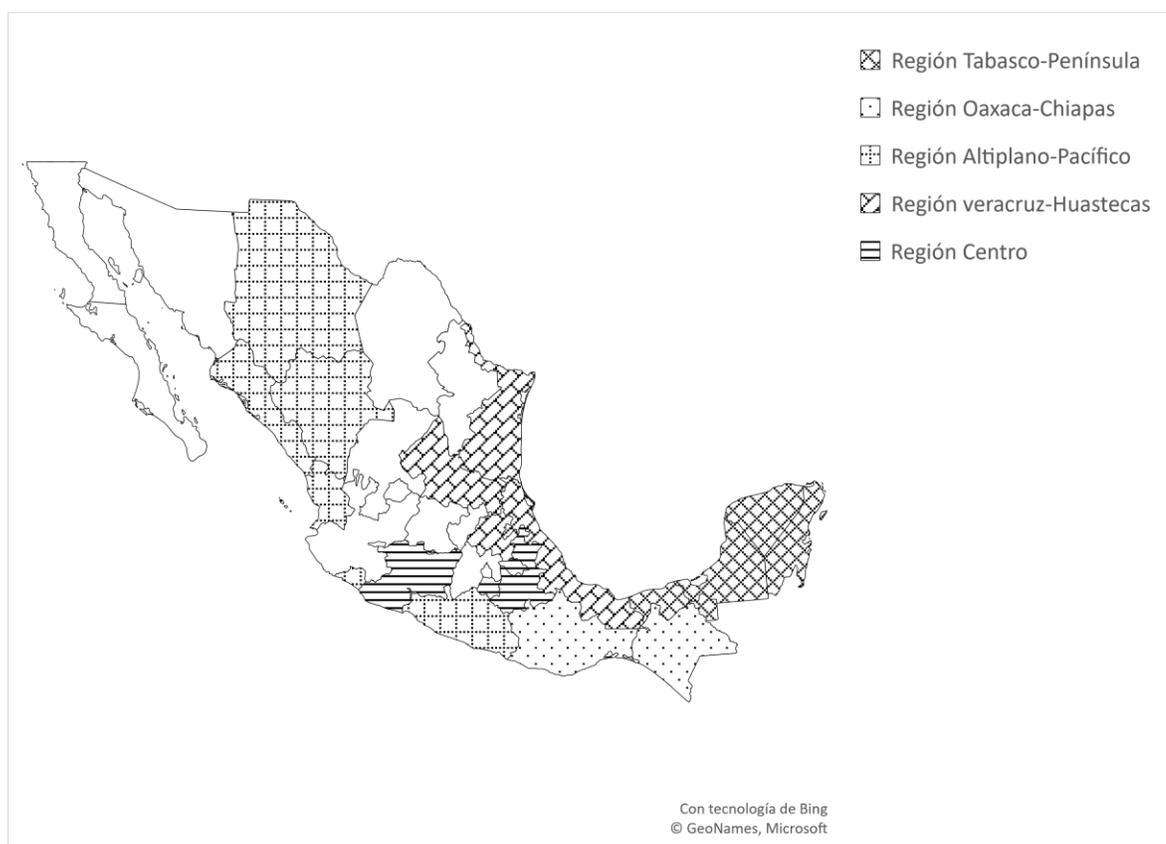
Región Altiplano-Pacífico: Sinaloa, Colima, Chihuahua, Nayarit, Guerrero y Durango.

Región Centro: Puebla, Tlaxcala, Morelos y Michoacán (ROP, 2020: 10).

De acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación (2020) una región puede tener una extensión de 150 a 250 mil hectáreas y conformarse por cuatro o hasta siete territorios como es el caso de la región Veracruz-Huastecas que tiene siete territorios, por lo tanto, cada territorio tendrá un promedio de 50 mil hectáreas y estos pueden comprender municipios de diferentes estados. Basada en la regionalización del programa es como se ha establecido la estructura del personal operativo a nivel regional y territorial, la cual se abordará más adelante.

En el siguiente mapa se puede observar la nueva distribución de los estados que conforman las cinco regiones en las que opera el programa Sembrando Vida.

Mapa 1. Regiones del programa Sembrando Vida



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación, 2020.

Como se puede observar en el mapa, el número de estados por región varía, no ha sido posible encontrar una explicación en los documentos oficiales respecto a los criterios que se consideraron para organizar los estados. La región Veracruz-Huastecas es la que más estados con un total de seis y, la que menos tiene es la región Oaxaca-Chiapas con solo dos estados.

3.2.2 Presupuesto destinado al programa Sembrado Vida 2019-2021

El programa Sembrando Vida forma parte de los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Bienestar, cuya prioridad son las personas que viven en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación a través de acciones que incidan favorablemente en áreas de educación, alimentación y generación de empleos. En el

ejercicio fiscal 2019, para el Ramo 20 se aprobó más de 150 mil millones de pesos de los cuales el Programa recibió alrededor de 500 millones de pesos (ver tabla 2) (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2019).

Para 2020 se da un aumento en el presupuesto total destinado al Ramo 20 de más de 30 mil millones de pesos, dicho aumento también se vio reflejado en el presupuesto aprobado para el programa Sembrando Vida, el cual proviene de diferentes rubros. Como parte de la estrategia para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas al programa se le destinó más de 21 mil millones de pesos, equivalentes al 30.1 por ciento del total destinado para dicha estrategia (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2020).

De igual forma, Sembrando Vida está contemplado como parte del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable el cual, al momento de distribuir el gasto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación debe “abarcar políticas públicas orientadas a incrementar la productividad y la competitividad agroalimentaria y pesquera del país, a la generación de empleo rural y para las actividades pesqueras y acuícolas, a promover el bienestar en la población campesina y de la pesca” (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2020: 28).

En ese sentido, Sembrando Vida está contemplado en las vertientes social y agraria del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural. En lo que respecta a la vertiente social, integra el Programa de Atención a la Pobreza en el Medio Rural, del ramo Bienestar en su componente de Atención a la población agraria, Sembrando Vida recibió 21, 198 millones de pesos. Mientras que en la vertiente Agraria a través del Programa para la atención de aspectos agrarios en el ramo Bienestar en su componente de Atención de aspectos agrarios, Sembrando Vida recibió un monto de 6, 229 millones de pesos (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2020).

Como parte del gasto destinado para la igualdad entre mujeres y hombres, Sembrando Vida recibió la cantidad de 8, 551 millones de pesos. De los recursos destinados a la atención de los grupos vulnerables se le destinó un total de 8, 488 millones de pesos. Y como parte de las acciones para la prevención del delito, el combate a las adicciones, el rescate de espacios públicos y la promoción de proyectos

productivos, recibió el monto de 900 millones de pesos (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2020).

Tabla 2. Montos destinados al programa Sembrando Vida por ejes de acción

ÁREA	AÑO	2020	2021
Monto total		\$65 666 720 510	\$75 185 408 888
Prevención del delito		1.43%	11.92%
Desarrollo integral de pueblos y comunidades indígenas		32.28%	32.63%
PEC Vertiente Social		32.28%	38.19%
PEC Vertiente Agraria		9.48%	No disponible
Igualdad entre hombres y mujeres		13%	12.22%
Atención a grupos vulnerables		12.92%	5.02%

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, 2020 y 2021.

Finalmente, para el presente año el presupuesto total aprobado para el Ramo 20 fue de más de 191 mil millones de pesos, de los cuales Sembrando Vida recibió alrededor de 24, 536 millones de pesos, equivalentes al 12 por ciento del monto total del Ramo 20, como parte del gasto destinado a las estrategias orientadas al desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, también recibió alrededor de 28 mil millones de pesos como parte del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) en su vertiente social mediante el Programa de Atención a la pobreza en el medio rural, cuyo componente principal es la de Atención a la población agraria (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2021).

Sembrando Vida también recibió la cantidad de 9, 189 millones de pesos como parte del gasto destinado a la igualdad entre mujeres y hombres, de igual forma, de los recursos destinados para la atención de grupos vulnerables recibió más de 3, 775 millones de pesos y, de los recursos destinados para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos recibió más de 8, 900 millones de pesos (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2021).

Tras analizar la información presentada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de los tres años mencionados, es posible identificar las áreas de incidencia del programa Sembrando Vida a través del Ramo 20 de Bienestar, con lo que se puede dar cuenta no solo de una mayor participación de este programa en diferentes áreas estratégicas de combate a la pobreza sino además un incremento en el presupuesto destinado.

El presupuesto destinado al programa Sembrando Vida ha ido en constante aumento desde el primer año que se puso en marcha, si bien es cierto que en el Presupuesto de Egresos de 2019 no se desglosan las áreas ni los montos aprobados para el programa, para 2020 y 2021 si es posible observar que el financiamiento del programa proviene de diferentes ejes de acción.

En 2020, del presupuesto total aprobado para el programa Sembrando Vida, el 32 por ciento fue derivado del gasto dirigido al Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas y un 32 por ciento más, de la vertiente social del Programa de Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable y para 2021 la situación no fue diferente, pues los dos ejes mencionados siguen siendo los que aportan arriba de la mitad del gasto total para el programa Sembrando Vida.

Mención especial merece el hecho de que, en el presente año, el porcentaje que Sembrando Vida recibió como parte del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable en su vertiente social aumentó de 32.28 por ciento en 2020 a un 38.19 por ciento, aumento que da cuenta de la importancia que el programa Sembrando Vida tiene al formar parte de las políticas y programas que comprende el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (DOF, 2020).

El general, atendiendo los ejes de acción que componen el monto total del Sembrando Vida, se resalta la importancia que este programa tiene en las estrategias orientadas a la generación de empleos en las áreas rurales y el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas de México, esto explica que el presupuesto asignado en 2020 y 2021 represente casi el 40 por ciento del total del gasto aprobado para los programas del ramo 20 de Bienestar (antes Desarrollo Social) (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2020; 2021).

El constante incremento del presupuesto durante los tres años aquí revisados no son más que el reflejo de la importancia y la magnitud que el programa Sembrando Vida tiene dentro de los programas coordinados por la Secretaría de Bienestar y, por consiguiente, dentro de las áreas prioritarias y objetivos nacionales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (2019), como estrategias que se fundamentan en la búsqueda de un cambio en el cual se incluyan a los más pobres y grupos vulnerables del país.

Sin embargo, en la implementación del programa Sembrando Vida, así como de cualquier política pública, hay un elemento sumamente relevante sin el cual no se podría transitar de un diseño y un presupuesto asignado para la ejecución del programa en las diferentes entidades federativas y refiere al papel de quienes se encargan de ejecutar y supervisar cada una de las actividades establecidas en las Reglas de Operación (2019). Es por ello, que en el siguiente apartado se profundiza en la asignación de las funciones y responsabilidades de los diferentes actores que intervienen directamente en la implementación del programa.

Para ejecutar cada una de las acciones dirigidas a alcanzar los objetivos planteados por el programa Sembrando Vida se requiere desde luego de los recursos económicos, así como de los esfuerzos que los diferentes actores llevan a cabo para cumplir con todo aquello que se les solicita, esfuerzos que son determinados con base en una distribución de tareas y responsabilidades asignadas en este proceso de implementación. En este sentido, es importante reflexionar sobre las funciones de cada actor involucrado, es decir, desde quienes conforman el personal operativo hasta los propios sembradores del programa, quienes desde el cumplimiento o no de las obligaciones adquiridas al formar parte del programa, influyen en el funcionamiento del programa aquí analizado.

3.3. Funciones y distribución del personal operativo

La asignación de las tareas y responsabilidades del personal operativo se fundamenta en el establecimiento de las regiones y territorios, con base en dichas unidades de atención es que podemos identificar a los actores regionales y territoriales del programa, quienes integran una estructura escalonada.

En un primer nivel encontramos a los actores regionales, es decir, a nivel regional los encargados son los coordinadores regionales y los especialistas productivos y sociales, mientras que a nivel territorial se encuentran los coordinadores territoriales, así como los facilitadores comunitarios, técnicos sociales, técnicos productivos y becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (ROP, 2020). Para fines de esta investigación el análisis se centrará en el personal operativo a nivel territorial además de las personas que han sido beneficiadas por el programa Sembrando Vida, pues estos son considerados como los principales actores involucrados en la etapa de implementación a nivel local.

En los Lineamientos (2019) al igual que en las Reglas de Operación (2020) es posible identificar las responsabilidades más importantes del personal operativo del Programa, el cual se estructura de manera jerárquica empezando por el coordinador o coordinadora territorial, los facilitadores comunitarios, técnicos sociales, técnicos productivos y los becarios quienes de manera conjunta se encargan de la parte técnica y administrativa.

La composición del personal operativo conlleva una distribución de responsabilidades claramente definidas con base en el puesto que ocupa cada uno de ellos, tal es así que, a nivel territorial las decisiones de mayor importancia recaen en la coordinadora o coordinador de cada uno de los territorios. A grandes rasgos, la función principal de este actor es la de verificar el desempeño de cada uno de los facilitadores con respecto a los avances en las unidades de producción y el cumplimiento de las responsabilidades de los sembradores (Reglas de Operación, 2020).

En ese sentido, hay actividades generales asignadas a este actor, tales como la validación de los planes de trabajo diseñados por los facilitadores comunitarios, el reporte de manera periódica de los resultados o avances de dichos planes de trabajo al coordinador regional, estar en constante comunicación con los miembros de los diferentes niveles de la estructura operativa, supervisar y reportar al coordinador regional los avances en los talleres y capacitaciones que se den a los facilitadores y la entrega de informes mensuales en los que se plasmen las actividades que se han realizado para cumplir con los planes de trabajo, mismos que deben incluir evidencias ya sea de tipo fotográficas o documental (Reglas de Operación, 2020: 45).

Ahora bien, también es posible identificar aquellas actividades específicas como, por ejemplo, en lo que respecta al proceso de nuevo ingreso de sembradores al programa, quien finalmente realiza la validación de la información que los facilitadores comunitarios le hacen llegar, así como la autorización definitiva de la incorporación de un nuevo sembrador al padrón final es el o la coordinadora territorial. Entre otra de las funciones primordiales de la coordinadora está la de determinar los lugares en los que habrá de entregarse los apoyos en especie tales como plantas, semillas, insumos y herramientas y finalmente, está la tarea de notificar de manera escrita las distintas amonestaciones a los sembradores que no hayan cumplido con lo acordado en los planes de trabajo mensuales (Reglas de Operación, 2020: 6, 8 y 13).

Al igual que los coordinadores territoriales, los facilitadores (as) comunitarios cumplen un papel de agente supervisor del equipo de técnicos (entre productivos y sociales) que tiene a su cargo. Éste es quien verifica que la información recabada en campo por los técnicos sea verídica para posteriormente validar el ingreso de las personas que aspiran a ser sembradores del programa. Así mismo, dentro de sus actividades está vigilar el cumplimiento de los planes de trabajo de cada uno de los 10 técnicos que están bajo su supervisión y brindarles capacitaciones tanto en temas sociales como productivos (Reglas de Operación, 2020: 43).

Con base en los planes de trabajo que los técnicos elaboran y los avances presentados en los informes de actividades entregados al facilitador, este los integra y los evalúa para posteriormente enviárselos al coordinador(a) territorial y finalmente, dentro de las responsabilidades de los facilitadores está la de entregar cada mes los informes en los cuales deben reflejarse todas y cada una de las actividades llevadas a cabo durante el periodo que se reporta (Reglas de Operación, 2020: 44).

En el tercer nivel de la estructura del personal que opera a nivel territorial se encuentran los técnicos sociales, quienes tienen una intervención directa en las actividades solicitadas por el Programa tanto en biofábricas, viveros y en las unidades de producción, así como mayor contacto con los sembradores y los becarios.

Cabe mencionar que es posible identificar actividades que involucra tanto al técnico social y al técnico productivo como binomio técnico y desde luego, están aquellas que

responden específicamente al perfil productivo y social de cada uno de ellos. Entre las primeras se encuentra: llevar a cabo el proceso de registro de personas que quieren ingresar como sembradores al Programa y por consiguiente la validación de sus unidades de producción. Este proceso implica que los técnicos tienen que visitar las parcelas para supervisar que en efecto cumpla con las características establecidas en las Reglas de Operación (2020), si bien el ingreso de nuevos sembradores ya no se hace de manera masiva como en los primeros meses del primer año, 2019, se siguen realizando ante la baja de sembradores por incumplimiento de sus actividades. En ese sentido, ambos técnicos son los responsables de hacer las mediciones que comprueben que las parcelas cumplen con las 2.5 hectáreas solicitadas y que las distancias entre las viviendas de los sembradores y las unidades de producción registradas no sean mayores a los 20 kilómetros como se señala en las Reglas de Operación (2020: 42-43).

La entrega final de los apoyos en especies, tales como plantas, insumos, herramientas, el establecimiento de los viveros comunitarios y biofábricas de insumo en las localidades es tarea de los técnicos sociales y productivos con autorización y conocimiento de los facilitadores comunitarios, así como de la coordinadora territorial de un territorio. Como binomio técnico también necesitan elaborar cada mes un plan de trabajo en el que establezcan las actividades a realizarse en las unidades de producción de los sembradores, en los viveros comunitarios y en las biofábricas junto con los 200 sembradores que tienen a su cargo y con los 12 becarios. Los avances de cada plan de trabajo serán reportados en un informe de actividades que cada mes los técnicos tienen que entregar a los facilitadores (Reglas de Operación, 2020: 42-43). Ahora bien, en lo que respecta a las funciones específicas para cada técnico con base en su perfil social o productivo se tiene que, las tareas de capacitación y asesoramiento en temas productivos no solo a los sembradores sino también a los becarios recaen en el técnico productivo, también están encargados de coordinar y dar asesoramiento para que en las unidades de producción se establezcan los dos sistemas de producción considerados en las Reglas de Operación (2020) el de la milpa intercalada con árboles frutales (MIAF) y el de los sistemas agroforestales (SAF). Por otro lado, cuando hay algún tipo de amonestaciones, suspensión del apoyo

económico o cancelación definitiva, los técnicos productivos junto con sus respectivos facilitadores son quienes se encargan de notificar personalmente a los sembradores (Reglas de Operación, 2020: 9, 10 y 12).

Por su parte, los técnicos sociales imparten capacitaciones y dan asesoramiento a sembradores y becarios en temas sociales, se encargan también de realizar diagnósticos familiares y de participación comunitaria cada año. Los técnicos sociales cumplen una función importante en materia de organización y participación comunitaria, al ser ellos quienes están a cargo de dar seguimiento a todas aquellas acciones que fortalecen el tejido social, así como atender los problemas que surjan a nivel comunitario y que amenacen el trabajo en equipo al interior de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (Reglas de Operación, 2020: 12 y 42).

Cabe mencionar que de acuerdo con las Reglas de Operación (2020) la selección del personal técnico del programa se hace con base en el perfil social y productivo que se ha establecido desde la Secretaría de Bienestar por el Comité Técnico del programa Sembrando Vida. En el caso de los técnicos sociales estos deberán ser egresados de carreras como Antropología, Sociología, Trabajo social, Desarrollo Rural, Economía, Administración o alguna otra carrea afín, mientras que, en el caso de los técnicos productivos, podrán ser egresados de carreras como Agronomía, Desarrollo Rural, Desarrollo Forestal, Biología, Ingeniería Ambiental, Zootecnista, Ecología y otras carreras afines. Por otro lado, los Técnicos de ambos perfiles (productivos y sociales) deben comprobar su experiencia trabajando en el sector rural, en actividades que tengan que ver con temas tales como el desarrollo productivo y desarrollo comunitario, además de mostrar un conocimiento de la zona (Reglas de Operación, 2020)

Finalmente se encuentran los becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, quienes de manera conjunta con el binomio técnico supervisan las actividades que les corresponden a los sembradores. Como parte de sus responsabilidades está también el ayudar a los técnicos a dar seguimiento a las unidades de producción, ayudar en actividades específicas como la preparación de los suelos, la siembra de las plantas y todas aquellas que les sean asignadas por el binomio (Reglas de Operación, 2020: 47).

Es importante mencionar que todos los que conforman el personal operativo del programa Sembrando Vida tienen la obligación de asistir a las capacitaciones como parte del proceso de formación elaborado por la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, sobre diversas temáticas tales como la economía solidaria, finanzas populares, soberanía alimentaria, sustentabilidad, inclusión o igualdad de género.

De acuerdo con los datos de la Secretaría de Bienestar en diciembre de 2020, el programa Sembrando Vida operaba con un total de 32 coordinadores territoriales, 428 facilitadores comunitarios, 2, 138 técnicos productivos, 2, 150 técnicos sociales distribuidos en los 20 estados donde se implementa (Secretaría de Bienestar, 2020), además de 51, 600 becarios, cifra establecida en las Reglas de Operación (2020).

3.4. Funciones de los sembradores³ del programa

Una vez aprobado el ingreso de un sembrador al Programa tiene como primera actividad conformar un plan de trabajo a más tardar el cuarto mes después de haber ingresado, dicho plan tendrá que mostrar avances mensuales, mismos que serán supervisados y en su caso, aprobados por los técnicos responsables de la localidad a la que pertenecen. Los planes de trabajo se elaboran con la participación de todos los involucrados y en ellos se deben describir las actividades que van a realizar los sembradores en las parcelas registradas, pero también el cronograma de capacitaciones y actividades de aprendizaje sobre inclusión productiva, financiera y social por mencionar algunas temáticas a tratarse con los sembradores para fortalecer el tejido social en las comunidades (Reglas de Operación, 2020: 12).

Es tarea del sembrador cumplir por lo menos con el 80 por ciento de las actividades plasmadas en los planes de trabajo, que implica actividades individuales en las parcelas, así como actividades grupales de formación y capacitación que se lleven a cabo en las Comunidades de Aprendizaje Campesino, de modo que deben asistir a las reuniones que se lleven a cabo y de no ser así, justificar las inasistencias ante los

³ Es el término utilizado en las Reglas de Operación para referirse a las personas que son beneficiadas por el Programa, además de hacer alusión al papel activo que estas personas tienen en las unidades producción donde se establecen los sistemas agroforestales. Es el término que se utilizará para referirse a las personas que están dentro del Padrón de Beneficiarios.

técnicos, en quienes recae la responsabilidad de aprobar o no las justificaciones por las faltas de los sembradores (Reglas de Operación, 2020: 12) .

Todos los sembradores deben atender y mantener en funcionamiento los viveros comunitarios establecidos en las localidades, en estos viveros ellos mismos producirán las plantas requeridas para sus parcelas, elaborarán compostas con materiales obtenidos en las mismas parcelas de los sembradores, realizarán biofermentos, biopreparados y otras sustancias necesarias para una agricultura orgánica, por supuesto con previa capacitación y en acompañamiento de los técnicos. El cumplimiento del plan de trabajo será validado únicamente por los técnicos responsables quienes, desde luego, informarán a facilitadores y a los coordinadores territoriales correspondientes (Reglas de Operación, 2020: 9).

Con base en la información presentada, la cual puede encontrarse en los Lineamientos 2019⁴ y en las Reglas de Operación 2020, es posible asegurar que a nivel territorial, más allá de las tareas administrativas relacionadas con la entrega de reportes y la recepción de la documentación de los 200 sembradores que tiene cada binomio técnico, tanto los técnicos sociales como productivos son quienes tienen un papel importante para que se establezcan los sistemas de producción SAF y MIAF en las unidades de producción de los sembradores del Programa, para que las actividades en los viveros comunitarios y en las biofábricas se realicen, pero sobre todo, para que las Comunidades de Aprendizaje Campesino funcionen de manera adecuada y puedan trabajar en conjunto (Reglas de Operación, 2020).

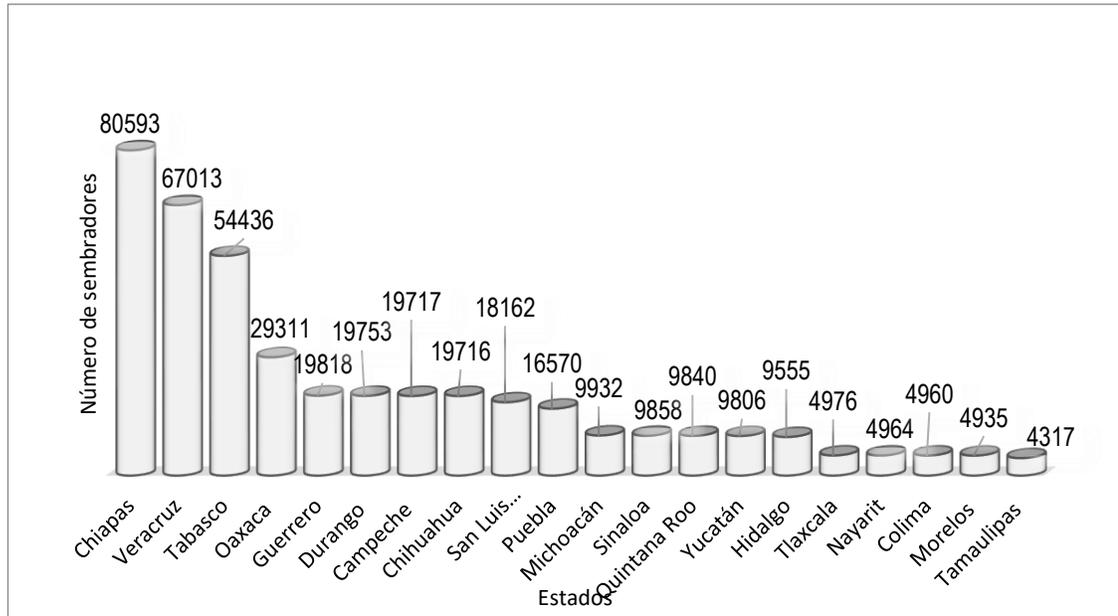
3.4.1 Distribución de sembradores a nivel nacional y estatal

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar (2020) actualmente el programa Sembrando Vida beneficia a un total de 418, 232 sembradores que habitan en las zonas rurales, mismos que se distribuyen en los 20 estados donde se implementa dicho programa hoy en día. En el siguiente gráfico se representa las posiciones de cada uno de los 20 estados del país conforme al número

⁴ Es hasta después del primer año de funcionamiento cuando el programa Sembrando Vida aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federación (2020) como un programa del Ramo 20 sujeto a Reglas de Operación, lo que significa que durante el primer año era catalogado como un programa que operaba sin Reglas de operación definidas.

de personas adscritas al Programa, esto con la finalidad de identificar aquellos estados en los que se concentra la mayor cantidad de sembradores.

Gráfico 1. Distribución de sembradores del programa Sembrando Vida por estado



Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Bienestar, 2020.

Como se puede observar, la lista es encabezada por el estado de Chiapas con más de 80 mil sembradores, seguidos por los estados de Veracruz, Tabasco y Oaxaca cuyo total de sembradores oscila entre las 20 y 70 mil personas (Secretaría de Bienestar, 2020). Si sumamos las cantidades representadas en el gráfico anterior, se obtiene que estos cuatro estados en conjunto suman un total de 231, 353 personas beneficiadas, cifra que en términos porcentuales representa el 55.3 por ciento del total de la población atendida a nivel nacional. Esto significa que poco más de la mitad de la población que está siendo atendida actualmente por este programa se concentra en los estados del sur del país, mismos que históricamente se han catalogado como aquellos que presentan los porcentajes más elevados de población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, como es el caso del estado de Chiapas.

3.4.2. Chiapas en el contexto nacional

Como se vio en el primer apartado, Chiapas es el estado con el porcentaje más alto de población en situación de pobreza no solo dentro de los 20 estados en los que se implementa Sembrando Vida sino también a nivel nacional, tal es así que en 2018, el 94 por ciento de la población chiapaneca se encontraba viviendo en situación de pobreza, tenían algún tipo de carencia o percibían ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos o línea de bienestar, es decir, que sus ingresos no eran suficientes para satisfacer sus necesidades básicas (INEGI, 2020), además es uno de los estados con mayor porcentaje de población rural, pues poco más de la mitad, 50.5 por ciento de su población total vive en localidades cuyo tamaño no alcanza los 2, 500 habitantes (Coneval, 2020).

De acuerdo con el *Informe de pobreza y evaluación 2020. Chiapas*, en 2018, del total de la población menor de 18 años, el 82.9 por ciento se encontraba en situación de pobreza al igual que el 76.8 por ciento de la población femenina, estas cifras llevaron a que este estado ocupara en ese mismo año el primer lugar a nivel nacional (Coneval, 2020). En cuanto a la educación, el panorama es también alarmante, pues en 2018, la población con rezago educativo fue del 29.2 por ciento, esto significa que gran parte de la población menor de 18 años no tienen acceso ni siquiera a la educación básica (Coneval, 2020).

El segundo grupo que se ve afectado por la pobreza es el de los adultos mayores, población que cada vez va en aumento en México, en 2018, el 71.1 por ciento de la población adulta en Chiapas vivía en condiciones de pobreza ocupando así el segundo lugar a nivel nacional (Coneval, 2020).

Al respecto cabe señalar que, otra de las dimensiones que se ha visto fuertemente afectada por la pobreza es la de salud, pues el panorama en ese sentido no difiere mucho, ya que el 17.6 por ciento de la población no recibe los servicios médicos que brindan las instituciones públicas como, por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (Coneval, 2020).

Por otro lado, el acceso a los servicios básicos en la vivienda es otra problemática en Chiapas, donde más de la mitad de la población carece de dichos servicios, es decir,

el 57.2 por ciento de la población en 2018 no contaba con agua potable en sus viviendas, drenaje o energía eléctrica, posicionando al estado en el tercer lugar a nivel nacional por la falta de acceso a los servicios básicos (Coneval, 2020).

Lo anterior está estrechamente vinculado al hecho de que gran parte de la población en Chiapas vive en las zonas rurales y se dedica a las actividades del campo o se emplean en el mercado informal. Las carencias en el acceso a la salud, a la educación, a los servicios básicos de vivienda y a los beneficios de la seguridad social reflejadas en las cifras presentadas, han llevado a que Chiapas se encuentre siempre entre los estados con mayor población en situación de pobreza y pobreza extrema. Todos estos son aspectos que sin duda deben tomarse en cuenta cuando se trata de diseñar e implementar estrategias para mejorar el bienestar de la población.

3.5. El estado de Chiapas como parte de la Región II del programa Sembrando Vida

La Región II del programa Sembrando Vida está conformada por los estados de Oaxaca y Chiapas únicamente, dicha región tiene un total de 109, 904 personas beneficiadas que representa el 26.27 por ciento del total de la población atendida por el Programa, por otro lado, esta población es atendida por un total de seis coordinadores territoriales, 132 facilitadores comunitarios, 559 técnicos productivos y 561 técnicos sociales distribuidos en los seis territorios que conforman la Región II del programa Sembrando Vida (Secretaría de Bienestar, 2020).

Es aquí donde sobresale la importancia del estado de Chiapas, dado que concentra el 73.3 por ciento del total de sembradores de la Región II. Dada la relevancia que tiene el estado de Chiapas dentro del programa Sembrando Vida en cuanto al número de sembradores que tiene registrados actualmente, se ahonda de manera detallada en la distribución de estos sembradores, así como del personal operativo.

3.5.1. Distribución de sembradores en el estado de Chiapas

En diciembre de 2019, último periodo registrado por la Secretaría de Bienestar⁵ (2019) en el primer año de funcionamiento del programa Sembrando Vida había un total de 81, 554 sembradores en Chiapas, distribuidos en 77 municipios del estado, habiendo municipios que tenían solamente un beneficiario tales como Tuxtla Gutiérrez, Ángel Albino Corzo, Comitán de Domínguez, Frontera Comalapa, Tonalá, Aldama y Osumacinta (Secretaría de Bienestar, 2020) lo que explica que para 2020 estos siete municipios no aparecieran más en la lista.

Además de la eliminación de estos últimos municipios, para el segundo año de implementación del programa Sembrando Vida se dio también una reducción en el número de sembradores a nivel estatal, el cual pasó de 81, 554 a 80, 593 sembradores en 2020, que se encontraban distribuidos en 71 municipios de los 124 que integran el estado de Chiapas, esto significa que 961 personas fueron dadas de baja del programa durante los primeros dos años (Secretaría de Bienestar, 2019; 2020).

Durante el primer y segundo año del programa Sembrando Vida los municipios que ocuparon los primeros lugares por tener las cifras más altas de sembradores a nivel regional fueron Ocosingo, Palenque, Salto de Agua, Tapachula, Tecpatán, Amatán, Huitipán, Motozintla, Altamirano y Marqués de Comillas. Estos municipios también mostraron bajas de entre 100 y 278 sembradores (Secretaría de Bienestar 2019; 2020). Esto último es reflejo de la dinámica de constantes bajas y altas de sembradores del programa, pues de acuerdo con las Reglas de Operación (2020) la actualización del padrón de sembradores se tiene que hacer mes con mes con lo que se estaría dejando la posibilidad de que nuevas personas se integren como sembradores de dicho programa, mientras esté vigente.

3.6. Organización interna del Territorio Palenque

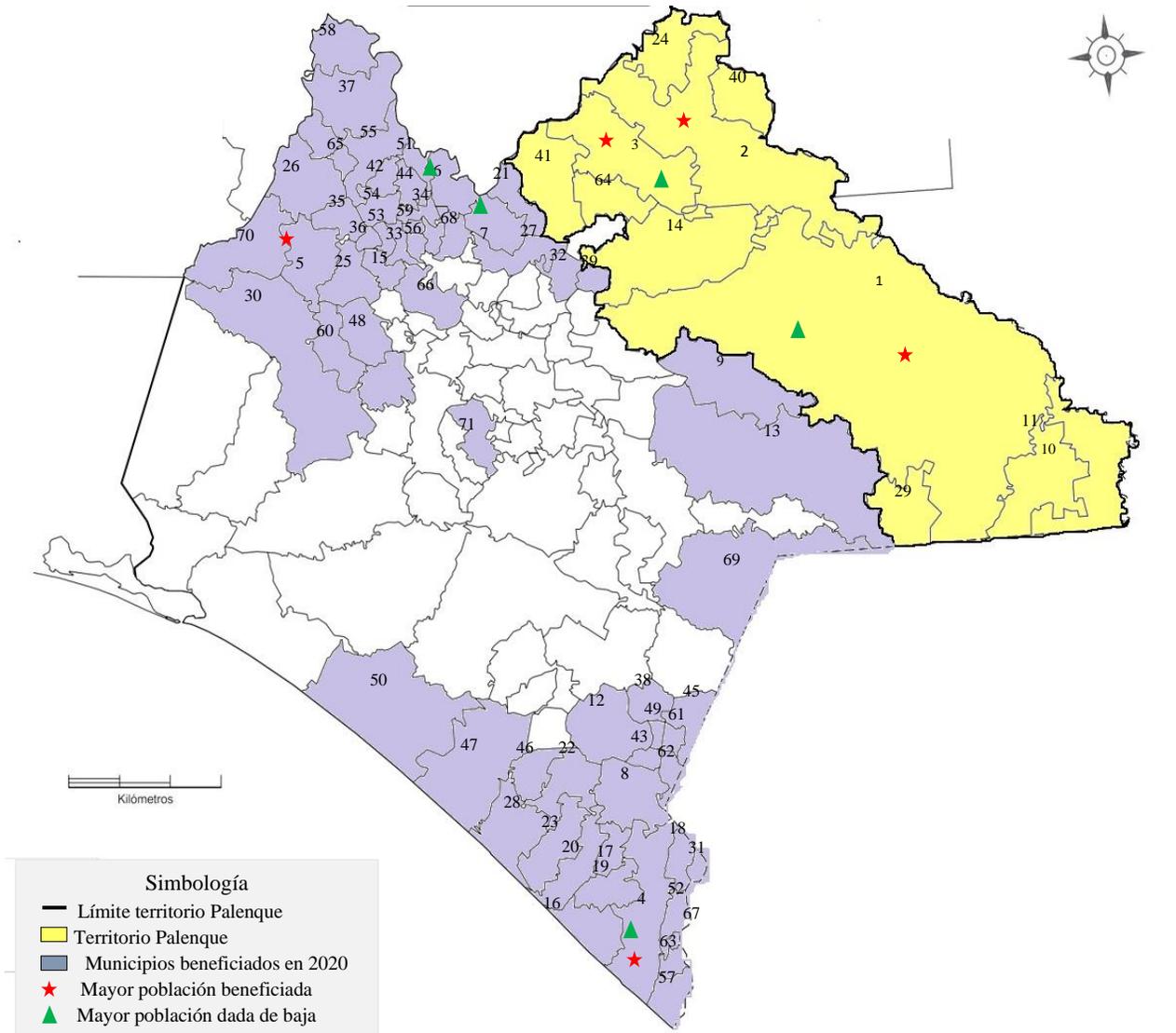
Como se vio anteriormente, el estado de Chiapas pertenece a la Región II del programa Sembrando Vida, dicha región se integra a su vez por seis territorios, cuyos nombres en ocasiones coinciden con los de algunos municipios del estado, sin

⁵ La consulta del número de sembradores en el estado de Chiapas se realizó en el portal de la Secretaría de Bienestar, tomando en cuenta los dos primeros años de funcionamiento (2019 y 2020) dado que las de 2021 están en constante actualización debido a las altas y bajas de sembradores.

embargo, estos no deben confundirse, pues al hablar de un territorio nos estaremos refiriendo a la unidad de atención que el programa contempla en su regionalización, mientras que al hablar de municipios se referirá exclusivamente a la división territorial y administrativa del estado.

La aclaración anterior es necesaria para evitar posibles confusiones, pues dos de los cuatro territorios de Sembrando Vida que se localizan en Chiapas y que pertenecen a la Región II, llevan los nombres de dos municipios chiapanecos, tales casos son el Territorio Palenque y el Territorio Ocosingo, además cabe mencionar que cada territorio de Sembrando Vida puede abarcar y compartir más de un municipio, por lo tanto, hablar del Territorio Palenque no significa que se esté hablando solamente del municipio de Palenque, pues como se verá a continuación, este territorio comprende 11 municipios del estado de Chiapas. En el siguiente mapa se plasman los 71 municipios en los que se implementa hoy en día este programa, así como el Territorio Palenque y los municipios que comprende.

Mapa 1. Municipios que conforman el Territorio Palenque en Chiapas



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Bienestar, 2020.

Para fines de esta investigación se ha seleccionado únicamente el municipio de Palenque en el estado de Chiapas, sin embargo, es importante mencionar que dicho municipio es parte del Territorio Palenque del programa Sembrando Vida, el cual comprende un total de 11 municipios chiapanecos de acuerdo con la información proporcionada por el personal operativo del programa Sembrando Vida, los 11

municipios son: 1) Benemérito de las Américas, 2) Catazajá, 3) Chilón, 4) La Libertad, 5) Maravilla Tenejapa, 6) Marqués de Comillas, 7) Ocosingo, 8) Palenque, 9) Salto de Agua, 10) Tila y 11) Tumbalá y están representados en el mapa con color amarillo.

Hay un total de 21, 789 sembradores dentro del programa, estas personas son atendidas por 104 técnicos productivos y 106 técnicos sociales, organizados en 105 binomios técnicos, que a su vez están bajo la supervisión de 21 facilitadores comunitarios, quienes al mismo tiempo son supervisados por una coordinadora territorial, siendo ésta última la de mayor rango y capacidad de decisión a nivel territorial. (Secretaría de Bienestar, 2020).

3.6.1. Caracterización del Territorio Palenque

Los municipios que conforman el Territorio Palenque comparten diversas características sociales y económicas, estos pertenecen a por lo menos cuatro de las 15 regiones socioeconómicas⁶ en las que se divide el estado, se ha recurrido a dicha regionalización con la finalidad de describir de manera general el territorio al que pertenece el municipio de Palenque como nuestra zona de estudio.

Partiendo de la regionalización socioeconómica de Chiapas, es posible describir al Territorio Palenque como una zona cuyas actividades económicas más importantes son la ganadería, con mayor predominancia del ganado bovino y, la agricultura, sobre todo la de temporal, además de que destacan los cultivos de la palma de aceite y la producción del café en varios municipios de la zona, cultivos que son favorecidos por el clima cálido húmedo que predomina en el territorio (Gobierno de Chiapas, 2017).

Otra de las características es que un porcentaje considerable de su población habita en localidades que no rebasan los 2, 500 habitantes, lo que explica la predominancia de los asentamientos con menos de 1, 000 habitantes y alejados de los asentamientos urbanos, se trata entonces de municipios donde más de la mitad de población es todavía rural (INEGI, 2020).

⁶ Chilón, Salto de Agua, Tila y Tumbalá pertenecen a la región XIV-Tulijá Tseltal Chol, Ocosingo pertenece a la Región XII Selva Lacandona, Maravilla Tenejapa pertenece a la Región XV-Meseta Comiteca Tojolabal y Benemérito de las Américas, Catazajá, La Libertad, Marqués de Comillas y Palenque pertenecen a la Región XIII-Maya (Gobierno de Chiapas, 2017).

Además de las actividades económicas que comparten los municipios del Territorio Palenque, una población predominantemente rural hay que agregar un tercer rasgo distintivo de estos municipios y refiere al hecho de que se trata de un territorio en el que arriba de la mitad de su población (65.9 por ciento) es hablante de alguna lengua indígena, como el tseltal, el tsotsil y el chol, que son las tres lenguas que predominan en los diferentes municipios que lo integran.

3.6.2. Caracterización del municipio de Palenque, Chiapas

Ahora bien, en lo que respecta al municipio de Palenque, es innegable la importancia que tiene en la zona, pues además de ser de mayor número de sembradores a nivel estatal solo por encima del municipio de Ocosingo, es también la cabecera regional, lo que lo convierte en la principal vía de comunicación dada su cercanía con el estado de Tabasco, es considerado un punto estratégico para el comercio, pues la ciudad de Palenque es un punto obligatorio para todos los municipios mencionados cuando se trata de comercializar sus productos fuera del estado.

Por otro lado, es un municipio que destaca por su extensión territorial con 2, 946 kilómetros cuadrados y cuya población total de 132, 265 habitantes (INEGI, 2020) ha ido en aumento, pues de 1980 a 2015 la población pasó de ser menos de 30, 000 habitantes a más de 120 mil personas (Gobierno de Chiapas, 2017). Por otro lado, de acuerdo con la Comisión para el Desarrollo Indígena (2010) Palenque puede considerarse como un municipio indígena pues más de la mitad de su población es hablante del chol y el tseltal, que son las dos lenguas que mayor predominio tiene en la zona. Se trata de un municipio predominantemente rural pues a excepción de la cabecera municipal, el resto de la población se concentra en 693 localidades cuyo número de habitantes es menor a los 2, 500 personas, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI en 2020.

En lo que respecta a la tenencia de la tierra, Palenque es un municipio donde más del 50 por ciento de su superficie territorial es de uso común, aunque las propiedades privadas van en aumento, la propiedad social sigue abarcando más de la mitad de la superficie territorial (Gobierno de Chiapas, 2019).

En el aspecto económico las actividades primarias concentran el 50 por ciento de la población municipal ocupada, el 11 por ciento se emplea en el sector secundario y el 39 por ciento en el sector terciario. Si bien es cierto que, a comparación de municipios como La Libertad o Catazajá, Palenque tiene menos población dedicada al sector primario, los ingresos aportados por la actividad ganadera y agrícola en Palenque son mayores a los recibidos por las mismas actividades en los municipios mencionados, dando cuenta así del valor elevado que la producción del sector primario tiene en el municipio (Gobierno de Chiapas, 2017).

Dentro de la agricultura, entre los cultivos más importantes se encuentra en primer lugar el de maíz blanco, en segundo lugar, el cultivo de la palma africana, seguido del frijol y el hule de hevea. Sin embargo, de toda la producción agrícola en el municipio solamente hay 19 unidades de producción que procesan sus productos, lo que significa que los productos cosechados al interior del municipio no tienen un valor agregado, dado que las empresas dedicadas al procesamiento de los productos agrícolas son pocas, pues se han contabilizado solo una empresa local dedicada a la elaboración de aceites y grasas comestibles, tres microempresas dedicadas a la elaboración de derivados y fermentos de lácteos, una dedicada a la elaboración de embutidos y conservas de ganado y otra más a la comercialización de carnes (INEGI, 2014).

El abordaje de las principales características sociales y económicas del municipio de Palenque Chiapas permitirá tejer en el siguiente capítulo, una discusión sobre la importancia que estos aspectos tienen dentro la implementación del programa en las diferentes localidades analizadas. De este modo se tiene un panorama general sobre los aspectos más importantes del diseño del programa Sembrando Vida, la importancia que dicho programa tiene dentro de los 30 proyectos prioritarios en congruencia con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (2019), las funciones de cada actor involucrado, así como las características sociales y económicas más importantes que permiten contextualizar en primera instancia la zona de estudio, sentando así las bases para la discusión en torno a la incidencia que estos aspectos pudieran tener en la aparición de los principales problemas de implementación del programa Sembrando Vida durante la ejecución de las acciones que se espera lleven a la consecución de los objetivos perseguidos por este programa.

Capítulo IV: Implementación local del programa Sembrando Vida en el municipio de Palenque, Chiapas

En este capítulo se presentan los hallazgos más relevantes en torno a la dinámica de implementación del programa Sembrando Vida en las localidades visitadas del municipio de Palenque. Con base en la información obtenida del trabajo de campo realizado, el contenido de este último capítulo se ha organizado en cuatro apartados. En el primer apartado se discute la importancia de la coordinadora territorial, facilitadores comunitarios, técnicos sociales, técnicos productivos y becarios a partir de la identificación de las principales funciones y responsabilidades asignadas a cada uno de ellos como parte del personal operativo del programa. Seguido de ello, se describen las características principales de la estructura operativa, saliendo a relucir elementos como la verticalidad, las jerarquías y los niveles, como aquellos elementos presentes en la realización de las actividades que implica la implementación del programa. De igual forma, se resalta a los sembradores como actores claves en los espacios locales, al ser en ellos en quienes recae la responsabilidad de cumplir con las actividades individuales y colectivas dentro de las localidades.

En el segundo apartado se expone la influencia que la jerarquización de la estructura operativa del programa tiene en la definición de las decisiones centrales y su operativización en campo, de ese modo, se ahonda en la autonomía que los actores

directos, tales como, técnicos sociales, técnicos productivos, becarios y sembradores tienen en los espacios locales, misma que se convierte en un recurso del cual echan mano para tratar de cumplir con las exigencias provenientes de los niveles superiores y las cuales se dan en un escenario de incertidumbre y poca claridad que lleva a estos actores a desenvolverse con cierto grado de discrecionalidad en lo que respecta al cumplimiento de las exigencias.

En el tercer apartado se exponen los principales obstáculos que se presentan durante la etapa de implementación del programa Sembrando Vida en las localidades del municipio de Palenque y que se vinculan con los problemas de comunicación, la poca claridad en las temáticas sociales y productivas a desarrollarse con las Comunidades de Aprendizaje Campesino y con la postura tanto negativa como positiva que han adoptado los sembradores de las diferentes localidades. Una vez descrito los principales obstáculos identificados durante las entrevistas y las visitas realizadas, se explican las estrategias más importantes que el personal técnico, becarios y sembradores han establecido para tratar de sobrellevar lo mejor posible, las consecuencias negativas de los obstáculos referidos.

Por último, el capítulo cierra con el apartado de las conclusiones en el cual se plasman las reflexiones sobre la dinámica de la implementación en las localidades del municipio estudiado, de igual forma se hace referencia a las particularidades y similitudes que el programa Sembrando Vida comparte con los programas de combate a la pobreza que se han implementado en México y los cuales fueron revisados previamente, con la finalidad de mostrar la relevancia que el programa tiene hoy en día para las zonas rurales del país.

4.1. Los actores del proceso de implementación

A partir de la revisión de la estrategia seguida para la asignación y distribución de funciones y responsabilidades de la coordinadora territorial, facilitadores comunitarios, técnicos sociales, técnicos productivos, becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y sembradores, fue posible identificar las principales actividades que le corresponde a cada uno de ellos como actores que transforman las decisiones provenientes de los niveles superiores en acciones concretas, teniendo

así, la noción descriptiva a la cual refiere Aguilar (2007) de la implementación del programa Sembrando Vida.

Sin embargo, es posible transitar de la visión técnica que la noción descriptiva nos brinda sobre la implementación, a la noción teórica, que contempla elementos como la interacción, los conflictos y las negociaciones constantes entre los actores involucrados, de quienes dependen las acciones concretas que dan sentido a la implementación de una política pública como afirman Barret y Fudge (1981). Solo de este modo ha sido posible analizar tanto al personal operativo como a los sembradores en un nivel teórico, es decir, a la luz de los modelos de implementación (burocrático y de conflictos y negociaciones) abordados en el apartado teórico de esta tesis y con ello, lograr un mejor entendimiento de la dinámica de implementación en las diferentes localidades del municipio de Palenque, en el estado de Chiapas.

4.1.1. Niveles y jerarquías: el personal operativo del programa SV

La estructura operativa del programa Sembrando Vida se caracteriza por su carácter vertical o en cascada como lo refiere el Coneval (2020) en su evaluación, dicha verticalidad se ve reflejada en el tipo de actividades que le corresponde a cada uno de los que conforman los diferentes niveles del personal operativo.

A nivel territorial los actores de mayor nivel son la coordinadora territorial, seguido de los facilitadores comunitarios, cuyas actividades son de supervisión y, se resumen en: la planeación, comprobación y validación de los avances presentados por el resto del personal, es decir, técnicos sociales, técnicos productivos y becarios.

Pues como coordinadora territorial tengo que organizar los trabajos de 21 facilitadores y 210 técnicos que son los que laboran en el territorio, tengo que ver, supervisar sus actividades, firmar los informes de los trabajos que hacen y recibir quejas de los beneficiarios o de los becarios o de los mismos técnicos, para darles alguna solución (Coordinadora territorial de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Bueno, principalmente podríamos decir que son tres, que es la: planeación, la organización y la supervisión de un equipo técnico: de cinco técnicos sociales, cinco técnicos productivos, tenemos también 120 becarios del Programa Jóvenes

Construyendo el Futuro y un total de 1, 000 beneficiarios o 1, 000 sembradores (Facilitadora comunitaria de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

La coordinadora territorial es quien recibe de manera directa las instrucciones provenientes de sus superiores, en este caso del coordinador regional de la Región II Oaxaca-Chiapas y las transmiten a los 21 facilitadores comunitarios que operan en todo el Territorio Palenque, quienes a su vez informan al respecto a los 10 técnicos sociales y productivos que están bajo su supervisión.

En ese sentido, estos dos tipos de actores tienen un rol de agente supervisor cuyas actividades son más administrativas que de campo, lo que lleva a considerarlos como actores meramente burocráticos, con poca participación en las actividades que se llevan a cabo en las localidades donde opera el Programa. Esto deriva en un conocimiento limitado de la dinámica de trabajo que los técnicos sociales y productivos establecen al interior de las localidades junto con los becarios y los sembradores.

Directa como tal, no, sí, de vez en cuando voy y visito algún vivero o alguna Comunidad de Aprendizaje, pero solo como de visita o como para ver si tienen o no tienen la planta que necesitamos producir, pero yo no puedo intervenir tanto en las reuniones o en los acuerdos que ellos tienen (Coordinadora territorial de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

De acuerdo con el modelo burocrático, el poco involucramiento en las actividades de campo por parte de los actores de este nivel superior responde a una de las características de la mayoría de las burocracias, pues como señalan Hogwood y Gunn (2018) éstas han sido estructuradas para evitar el contacto directo con los ciudadanos, en este caso, con los sembradores.

El conocimiento limitado derivado de la mínima participación directa en las actividades de campo por parte de la coordinadora y facilitadores comunitarios trae repercusiones considerables para la operatividad del programa, tomando en cuenta que, dada sus posiciones en la estructura jerárquica, es en ellos en quienes recaen las decisiones más importantes para el cumplimiento de las actividades que el Programa requiere.

Por consiguiente, esto lleva a considerar la importancia que los burócratas de los niveles inferiores (técnicos sociales, técnicos productivos y becarios) tienen en la implementación del programa tal como lo plantea el modelo burocrático, al ser ellos los operadores inmediatos o directos del programa, en el sentido de que son los encargados de operativizar las acciones o decisiones que se toman en las oficinas centrales o bien, por los actores de los niveles superiores.

De acuerdo con Soren (2018), los técnicos sociales y técnicos productivos como burócratas inferiores, deben su importancia, sobre todo, a la constante interacción que mantienen con el resto de los actores involucrados en el proceso de implementación, principalmente con los sembradores, mismos que representan a la población beneficiada con los apoyos que el Programa otorga, así como a su intervención directa en las actividades de campo, que abarcan todas aquellas acciones que tienen lugar dentro de las localidades y que por lo general se vinculan con el establecimiento de los dos sistemas de producción solicitados a los sembradores como parte de la dimensión productiva que se busca atender.

Bueno, este, lógicamente que iniciamos con el establecimiento de especies maderables en el vivero y pues se le va dando asesoría técnica, que ese es mi trabajo como técnico productivo y estamos asesorando desde el establecimiento, desarrollo, crecimiento hasta el momento de la siembra ya en la unidad de producción que esa es la actividad (Técnico productivo de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Es posible argumentar que los técnicos productivos tienen una percepción clara en cuanto a las tareas que a ellos les corresponde y éstas se resumen en brindar asesoría técnica en el establecimiento de un sistema agroindustrial y un sistema de milpa intercalada con árboles frutales a los 200 sembradores que tienen bajo su responsabilidad como binomio técnico.

Sin embargo, esto no ocurre así con los técnicos sociales, ya que estos actores reflejaron tener poca claridad sobre cuáles son sus formas de intervención en las actividades del programa y en ese escenario de incertidumbre, consideran que las reuniones informativas con los sembradores, así como la impartición de talleres son las dos actividades más importantes con las que se identifican dado su perfil social.

[...] cuando nosotros llegamos al programa solo éramos personal administrativo, personal que llegaba a recibir documentación [...] sostener reuniones, podría ser también ayudar y colaborar junto con el técnico productivo [...] el papel del productivo desde un momento estaba definido, o sea, ellos ya traían un plan de trabajo productivo [...] pero en sí, el rol social no estaba definido, o sea no sabíamos nosotros hacia donde nos dirigíamos más que a la implementación de estos grupos sociales y su comportamiento (Técnico social de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Al ser actores orientados a la atención de la dimensión social, argumentan que su principal labor además de la aclaración u orientación a los sembradores sobre las actividades solicitadas, es promover la participación de las personas en los procesos de toma de decisiones y acuerdos para el funcionamiento de las denominadas Comunidades de Aprendizaje Campesino (CACs), lo que implica también que en ocasiones tengan que mediar o solucionar las problemáticas que se presentan dentro de estas comunidades.

Pardo *et al.*, (2018) sugieren que las percepciones de los burócratas inferiores cobran relevancia en el proceso de implementación, en el caso particular de los técnicos sociales, que reflejaron una percepción poco clara de sus funciones dentro del programa, esto se convierte en un factor que influye negativamente al momento de llevar a cabo las actividades en campo ya que actuarán dependiendo de la interpretación que ellos hagan de las instrucciones recibidas.

Dentro del grupo de los burócratas inferiores se encuentran también los becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, quienes realizan actividades diversas, tanto administrativas como de campo. La función más grande de este actor es la de apoyar a ambos técnicos en todas las actividades que ellos soliciten, mismas que iniciaron desde la etapa de empadronamiento con la georreferenciación de las unidades de producción de los sembradores, para corroborar que en efecto el terreno cumpliera con las medidas establecidas en las Reglas de Operación (2020), seguido del apoyo a los sembradores durante la construcción de los viveros comunitarios y las biofábricas, espacios en los que se germinaron semillas de las especies maderables y frutales seleccionadas, lo que implicó el llenado de bolsas, preparación de abonos orgánicos, elaboración y remoción de compostas, riego de plantas en los viveros, que

son actividades que por lo regular se llevaron a cabo durante el primer año del programa, a diferencia de la verificación de parcelas, la cual es una actividad que se realiza de manera constante por lo menos dos veces al año.

Cabe mencionar que, si bien los becarios son considerados en la normatividad del programa como parte del personal operativo, este tipo de actores, además de ser los últimos dentro de esta estructura, también están sujetos a la voluntad del resto del personal operativo, lo cual se ve reflejado en el hecho de que además de las actividades relacionadas con talleres y unidades de producción, realicen actividades extras como por ejemplo, pintar las instalaciones de la oficina territorial o algunas otras para su mantenimiento, mismas que a pesar de no estar establecidas en la normatividad del programa o en sus contratos, son obligatorias para ellos en la medida en que así lo soliciten los técnicos (tutores).

Por otro lado, a pesar de que los becarios tienen poca participación en los procesos de toma de decisiones ya que son los que menor autonomía tienen de todos los actores, ellos forman parte del programa desde que este inició, lo que significa que básicamente han estado involucrados en los diferentes procesos de la etapa de implementación, de modo que tanto facilitadores comunitarios, técnicos sociales y productivos reconocen la importancia que estos becarios han tenido en el cumplimiento de las diferentes actividades:

Los becarios son una pieza muy importante dentro del programa, son como los que nos vinculan dentro de las comunidades, porque como te comentaba, a veces los técnicos no se dan abasto para estar en la comunidad o en todas en un día entonces, a veces hay información que se les debe de dar a las personas y ellos nos apoyan mucho en esa parte (Facilitadora comunitaria de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

La importancia que estos becarios tienen para el resto del personal operativo se debe principalmente a su cercanía con los sembradores, pues el hecho de que sean originarios y vivan dentro de los ejidos beneficiados o en las localidades aledañas, facilita la transmisión de la información hacia los sembradores del programa y el proceso de comunicación en general.

Si bien es cierto que el programa Sembrando Vida mantiene la misma verticalidad en su estructura operativa al igual que el resto de los programas orientados a la atención de la pobreza en las áreas rurales tales como, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, el Sistema Alimentario Mexicano o el Programa Nacional de Solidaridad, es de reconocerse que la integración de la figura de los técnicos sociales y productivos para el acompañamiento de los sembradores dentro de las localidades, resulta ser un elemento relevante y novedoso para la política social en México, al igual que los esfuerzos por impulsar estrategias que incentiven las actividades productivas del sector rural, que como señalan Villarespe y Merino (2008) y Cardozo (2006) la dimensión productiva se ha hecho a un lado por los hacedores de las políticas al momento de diseñar los programas de combate a la pobreza.

Dada la verticalidad aparente en la estructura de este programa, parecería que se trata de un programa similar a los que fueron revisados previamente, cuya implementación involucra y depende solamente del personal operativo, sin embargo, esto no ocurre así debido al papel activo que la población beneficiada tiene en este proceso y cuya intervención directa en las actividades hace a los sembradores partícipes del proceso de toma de decisiones dentro de los espacios de organización comunitaria, promovidos por el Programa.

4.1.2. Los sembradores como agentes activos

Los burócratas no son los únicos actores individuales en la implementación del programa y en ese sentido, el modelo de conflictos y negociaciones retomado para este estudio permite analizar a los otros actores que se ven involucrados en esta etapa y que van más allá del personal operativo.

De ese modo se profundiza en las actividades que los sembradores realizan en los diferentes espacios de trabajo, pues esto permite abordar de manera particular la importancia que tienen en la implementación del programa, ya que junto con los técnicos sociales, técnicos productivos y becarios son quienes se encargan de llevar a la práctica las instrucciones provenientes de los niveles superiores.

La importancia de estos actores, al igual que los burócratas del nivel inferior, radica en su intervención directa en las actividades de campo, éstos tienen

responsabilidades individuales, pero también colectivas, las primeras se resumen como el establecimiento de los sistemas productivos en sus unidades de producción, por lo que la actividad más importante de estas personas es que al finalizar el 2021, en sus parcelas haya un total de 2, 500 plantas como mínimo, entre especies maderables y frutales, dependiendo de las especies que los sembradores hayan decidido cultivar en la hectárea y media que está destinada a plantas agroindustriales y maderables, así como en la hectárea de milpa intercalada con árboles frutales.

Este proceso se complejiza pues además de la multiplicidad de actores a la que hacen referencia Pressman y Wildavsky (1989), en las Reglas de Operación (2020) se establece que las denominadas Comunidades de Aprendizaje Campesino representan el sujeto colectivo del programa y ello implica que los sembradores deben cumplir con actividades colectivas en los espacios comunes, tales como los viveros comunitarios y las biofábricas.

Por lo tanto, es posible argumentar que estos actores tienen doble importancia en el sentido de que, el establecimiento de los sistemas SAF y MIAF depende exclusivamente de si ellos logran cumplir con la cantidad de plantas solicitadas, pero por el otro lado, son actores colectivos en la medida en que forman parte de las Comunidades de Aprendizaje Campesino y se ven inmersos en tareas grupales.

Las Comunidades de Aprendizaje Campesino son consideradas espacios comunes no solo para los sembradores sino también para el personal técnico y los becarios, pues es al interior de cada CAC donde se toman las decisiones que tienen que ver por un lado con su funcionamiento como tal y, por el otro, con el cumplimiento de las actividades colectivas, mismas que implican un proceso donde los conflictos y las negociaciones entre sembradores, becarios, técnicos productivos y técnicos sociales se hacen presentes y donde elementos como la autonomía, la discrecionalidad y el poder son claves en el actuar de estos actores en los espacios locales.

El proceso de toma de decisiones en estos espacios inicia una vez integrada cada Comunidad de Aprendizaje Campesino, para su funcionamiento, en primera instancia los sembradores que la integran eligen una comitiva que los representa denominada Comité de CAC, ésta se conforma por la figura del coordinador/presidente, secretario y tesorero, así también se eligen a otras ocho personas o comisionados en quienes

se delega la vigilancia del cumplimiento de las actividades, por lo tanto, hay un comisionado de biofábrica, de ahorro, salud, sustentabilidad, educación y de seguimiento de planes de trabajo. Estas personas son quienes apoyan a los técnicos y becarios en la planeación y organización de los talleres a implementarse, así como en la coordinación de las actividades. Con ello se busca que:

[...] no solo sean los técnicos quienes tengan el tema de la toma de decisiones, sino que, bueno, hay, por ejemplo, para las actividades del vivero, ciertamente, tal vez son convocadas por el técnico, pero también el comisionado de vivero tiene la facultad para convocar a las actividades que sean como tal para vivero (Técnica productiva de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Estos grupos varían en cuanto a número de integrantes refiere, pero también en su organización. En las ROP (2020) se establecen que cada Comunidad de Aprendizaje Campesino debe conformarse por un total de 25 sembradores, sin embargo, esto no siempre es posible debido principalmente a algunas circunstancias externas al programa como bien señalan Hogwood y Gunn (2018) circunstancias que por lo general escapan de las manos de las instancias encargadas del programa y no se diga de los operadores, pero que terminan influyendo en las actividades, como por ejemplo, el número de sembradores por localidad y las distancias entre unas y otras. Tal es así que hay ejidos en los que el número de sembradores oscila entre las 100 y 150 personas como es el caso de Nueva Betania y otros donde este número no llega ni a diez como es el caso de El Palmar, con apenas nueve sembradores. Tratándose del primer ejido, cada una de las CACs se conforma por 25 sembradores sin mayor problema, lo que no ocurre con la segunda localidad ya que, los nueve sembradores no son suficientes para conformar una Comunidad de Aprendizaje Campesino, de modo que han tenido que unirse con los sembradores de dos localidades diferentes y que además no son tan cercanas.

Otras circunstancias externas, son los obstáculos físicos tales como las sequías e inundaciones que en 2019 y 2020 afectaron las plantaciones. Al respecto se pudo identificar que, como parte de la información recabada por el personal técnico, se lleva un control de los avances de cada sembrador en el que se registran las plantas que

se mueren y dentro de las opciones de las causas de la muerte de plantas están contempladas las circunstancias mencionadas que afectaron cuatro municipios de Chiapas, entre ellos el municipio de Palenque (El Heraldó, 2019) y en respuesta, los sembradores afectados recibieron la cantidad de 18, 000 mil pesos para la reposición de las plantas afectadas, esto a pesar de que en la plataforma a la cual se tuvo acceso no fue posible estimar el total de las plantaciones afectadas o el número de sembradores, este tipo de circunstancias externas como señalan Hogwood y Gunn (2018) están lejos de poder ser controlados por los actores.

Un segundo espacio donde se desenvuelven los sembradores es en los viveros comunitarios y biofábricas. En las Reglas de Operación (2020) también se establece que por cada Comunidad de Aprendizaje Campesino corresponde un vivero comunitario y una biofábrica, sin embargo, en la práctica esto no siempre es posible por la misma situación mencionada, esto ha llevado a que haya viveros oficiales que son aquellos que los técnicos reportan de manera oficial y estos son los que están contemplados al momento de asignar los recursos económicos y materiales, pero también hay viveros no oficiales como es el caso del vivero ubicado en El Palmar, el cual no está registrado ante la Secretaría de Bienestar. A pesar de que para estos viveros extraoficiales (como lo denominan los técnicos) no hay recursos económicos destinados, los sembradores han tenido que llegar al acuerdo de compartirlos. Esto fue más notorio durante la entrega de los materiales para la construcción de los viveros comunitarios y las biofábricas y en la entrega del recurso destinado para el establecimiento de los sistemas de riego.

El vivero de El Palmar se construyó con los materiales que la CAC a la que pertenecen los sembradores del lugar acordaron entregarle, sin embargo, este no cuenta con sistema de riego, dado que es parte del equipamiento del vivero oficial. Otra de las razones por la cual los sembradores de El Palmar optaron por construir un vivero propio fue que constantemente tenían que trasladarse al vivero oficial para el llenado de bolsas, germinación, riego de plantas, elaboración de compostas y abonos, lo cual se dificultaba para los sembradores por el tiempo que implicaba trasladarse a la comunidad donde se ubica el vivero oficial de la CAC, de modo que

la construcción de un vivero no oficial con previo conocimiento y aprobación de los técnicos fue la solución para ellos poder cumplir con las actividades del programa.

Son en estos espacios donde puede observarse las diferentes formas de participación de los sembradores, principalmente cuando se trata de reuniones informativas donde los técnicos llegan a dar alguna nueva información o instrucciones específicas y que a veces requiere solamente de la asistencia del Comité y becarios o bien, cuando se trata de reuniones generales en las que sí es necesaria la presencia de todos los sembradores de las CACs.

Durante las reuniones a las que se asistió fue posible identificar diferentes grados de participación entre hombres y mujeres, sembradores, técnicos y becarios. En el caso del ejido José Castillo Tielmans se observó una mínima participación de las únicas dos mujeres sembradoras del programa, al igual que en la localidad de El Palmar y José María Morelos y Pavón, en estos últimos dos ejidos no hay ninguna mujer dentro del programa. Estas reuniones siguen dinámicas diferentes, hay algunas en las que los sembradores deciden enviar solamente a la comitiva de las CACs y otras donde todos los sembradores asisten. En el caso de las reuniones donde asisten todos los sembradores, es posible identificar claramente que el secretario de la Directiva es el que verifica que el orden del día vaya conforme a lo acordado, mientras que otras CACs dejan esta función a los becarios. Los sembradores a través de las Directivas de las CACs también tienen participación, pues son ellos quienes aprueban (a través de firmas) los avances que los técnicos sociales y productivos reportan en sus informes mensuales.

Se tiene entonces que más allá de ser el sujeto colectivo del programa, una Comunidad de Aprendizaje Campesino, al igual que los viveros y biofábricas, son los espacios de intervención directa de técnicos sociales, técnicos productivos, becarios y sobre todo, de sembradores, además de que son en estos espacios donde se reflejan las actividades que resultan de la transición de las decisiones e instrucciones centrales a la planeación del personal operativo.

Y en ese sentido, la implementación del programa Sembrando Vida no es solo un proceso técnico que el personal operativo lleva a cabo sin ningún problema, ni está exento de desviaciones que pueden ser ocasionados por diversos factores del entorno

y del mismo diseño, pues esto significaría aceptar la visión de la política racional, que sostiene que los actores tienen un control muy alto sobre las circunstancias (Aguilar, 2007) visión que por muchos años predominó en los estudios de las políticas públicas, pero que en la práctica es un argumento inválido debido a la presencia de factores internos y externos al programa que llevan una vez más a afirmar que la tesis de la implementación perfecta es inválida, como bien señalan autores como Pressman y Wildavsky (1973) y Hogwood y Gunn (2018).

Las circunstancias aquí descritas hacen alusión al hecho de que el contexto sí importa y sí es un factor en la implementación de las políticas públicas y en el caso particular del programa Sembrando Vida, hasta este punto es posible identificar que las características físicas de las localidades, tales como las largas distancias que hay entre una y otra, el tamaño y el número de habitantes, así como las condiciones climáticas que favorecen periodos muy marcados de lluvias intensas y sequías, que caracterizan al municipio de Palenque (Gobierno de Chiapas, 2019), son factores físicos que dificultan la implementación del programa, en el sentido de que son aspectos que modifican la conformación de las CACs y por ende su funcionamiento, pero además, provocan retrasos en el establecimiento de los sistemas agroforestales.

4.2. Decisiones centrales y su operativización en campo

Hasta este momento se ha hecho referencia a los actores individuales con intervención directa en las localidades, sin embargo, no se puede ignorar que las decisiones centrales no se originan en los espacios locales, sino que estas provienen de los niveles superiores. En ese sentido, si bien es cierto que el programa SV está a cargo de la Secretaría de Bienestar, existen otras instancias gubernamentales con facultades de decisión, que si bien no tienen una intervención directa al interior de las localidades, terminan por influir en la implementación al ser en éstas donde se originan las instrucciones oficiales que llega al personal operativo, de modo que la operativización en campo ya no depende solamente de los operadores del programa, sino que exige una coordinación a nivel central entre las diferentes instancias implicadas para que, de ese modo, se logre la sincronización entre las decisiones que

se toman a nivel central y la tarea de planeación de las actividades por parte del personal técnico.

La multiplicidad de actores (actores individuales e instancias gubernamentales) se convierte en un elemento que dificulta la implementación del programa Sembrando Vida y ello se evidencia en una falta de coordinación entre el nivel administrativo y el práctico, coordinación que por sí sola es un reto dentro de los procesos de las políticas públicas (GDR-México, 2020) y si a eso añadimos la intervención de actores burocráticos, no burocráticos, individuales y colectivos nos encontramos ante un escenario bastante complejo en el sentido de que, como bien señalaban Pressman y Wildavsky (1998) los actores actúan desde las posiciones que cada uno de ellos tiene, de modo que, el grado de compromiso de la coordinadora y facilitadores comunitarios no es igual al de los técnicos, becarios y sembradores.

De acuerdo con las Reglas de Operación (2020), las unidades administrativas involucradas en la ejecución del programa son la Dirección General de Organización, Formación e Inclusión Financiera; la Dirección General de Vinculación, Planeación y Evaluación del Desarrollo Agroforestal y; la Dirección General Técnica y Logística del Programa Sembrando Vida, sin embargo, de acuerdo con los hallazgos del Coneval (2020), en la práctica, la planeación, coordinación y operación del programa a nivel nacional está a cargo de las dos primeras, además de que estas atribuciones como tal, no están registradas oficialmente, debido a que la estructura operativa del programa se encuentra en un proceso de cambios y reajustes.

Para operativizar las decisiones provenientes de las oficinas centrales, la información tiene que pasar por todos los niveles de la estructura jerárquica hasta llegar a los técnicos sociales y productivos, quienes realizan todo un proceso de planeación de las actividades administrativas y de campo, el cual resulta ser una tarea bastante compleja ya que muchas veces no existe una sincronización con las instancias operativas a nivel nacional y las decisiones que ahí se toman.

Mira, en temas de oficina es ora sí que la información repetitiva porque a fin de cuentas todo viene por niveles, desde Ciudad de México hasta que llega a los técnicos, entonces, nos piden una cosa o hay cambios que de nuevo personal en México y vuelven a pedir las cosas, digo, es el mismo material que ya tenemos pero es estarlo

actualizando constantemente no, entonces en lo que se manda una cosa de aquí a México y en lo que dan respuesta, es algo no complicado pero sí lento (Facilitador comunitario de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Dentro de las decisiones centrales más importantes de programa se encuentra lo referente a las temáticas sociales y productivas que deben desarrollarse en los talleres con los sembradores las cuales, de acuerdo con el personal técnico, la instancia encargada de definir las es la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural a través de la Dirección General de Organización, Formación e Inclusión Productiva (en adelante Dirección General de Formación).

Durante el tiempo que el Programa lleva operando se han identificado tres temáticas dentro de la dimensión social: 1) diagnóstico social comunitario, tema que fue desarrollado durante el primer año de funcionamiento como una forma para que el personal operativo pudiera adentrarse a la dinámica social de las localidades; 2) organización comunitaria, con la que se busca informar a los sembradores sobre la necesidad de trabajar en conjunto, de manera grupal, tanto en los viveros comunitarios como en las biofábricas y; 3) ahorro comunitario, para concientizar a los sembradores en temas de responsabilidad financiera y sobre la importancia del gasto y consumo responsables.

No fue sino hasta el segundo año cuando se creó el grupo Formador de Formadores para el tratamiento de dichas temáticas, este grupo se integra por 21 técnicos sociales, es decir, un técnico por cada equipo de los 21 facilitadores que operan en el Territorio Palenque, a estos técnicos sociales, personal de la Dirección General de Formación los capacita para que posteriormente ellos puedan replicar los talleres al resto del personal.

[...] pero apenas hace como seis meses, el Programa implementó lo que es un grupo que se llama “Formador de Formadores” en donde nos dan talleres...para tener un papel dentro del programa junto con los técnicos productivos (Técnico social de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Pero esto no ocurre con la dimensión productiva, ya que durante las entrevistas no fue posible obtener información que diera cuenta de la existencia de alguna instancia

que estuviera a cargo de la selección de los temas productivos a desarrollarse, además de que en el cronograma que se les entregó a los técnicos al inicio del programa, no se identificó ningún tema relacionado con la dimensión productiva o el establecimiento de los sistemas productivos.

Generalmente los temas productivos lo ven los técnicos productivos junto con el facilitador, ellos ven en qué se necesita avanzar, si abonos orgánicos, bioles, en esto ya se ponen de acuerdo ellos, realmente ellos no tienen un cronograma de trabajo, bueno, aunque nosotros tampoco tenemos cronograma, solo lo deciden los jefes de allá arriba, nada está planeado, solo te mandan y te mandan sin que haya un orden como tal (Técnico social de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Esto significa que las decisiones sobre cuáles temas productivos pueden y deberían abordarse, la forma en cómo se desarrollan las tres temáticas sociales dentro de las Comunidades de Aprendizaje Campesino y, la definición de las actividades, recaen en buena medida en el equipo técnico, lo cual es posible ya que los actores del programa Sembrando Vida poseen cierto grado de autonomía, que como bien señala Elmore (2007), es un elemento básico de la implementación en los contextos burocráticos y que posibilita a los actores incidir en las decisiones que tienen que ver con la operativización de las instrucciones centrales en los espacios locales.

Esto trae como resultado un poder fraccionado, que no se concentra en una sola instancia o en un actor individual, sino que éste se distribuye en pequeñas unidades representadas por las instancias centrales, el personal operativo en los diferentes niveles y, la población beneficiada. Esta división de poder como señala Elmore (2007) y Bardach (1977), es un elemento que los diferentes actores, sean individuales o colectivos utilizan para tener un control sobre sus propias acciones, el cual buscan extender hacia el resto de los demás actores involucrados en este proceso.

Sin embargo, tomando en cuenta que se trata de una implementación por niveles en el que a nivel territorial las decisiones más importantes recaen en la coordinadora territorial y los facilitadores comunitarios, la autonomía y el poder de decisión que poseen los burócratas de los niveles inferiores dada su intervención directa en la

operativización de las decisiones centrales, nos encontramos con el problema de lo que el modelo burocrático define como doble autoridad.

El problema de la doble autoridad (Soren, 2018; Hogwood y Gunn, 2018), se da cuando los elementos verticales de los departamentos, en este caso, la jerarquía de la estructura operativa, la insistencia en los canales oficiales y las comunicaciones verticales, se cruzan con los elementos horizontales de los equipos de trabajo (equipos de técnicos y las Comunidades de Aprendizaje Campesino), tales como, la planeación conjunta de las actividades en campo y la toma de decisiones grupales.

Esto da como resultado lo que se ha decidido llamar *centros de poder*, el primero de ellos representado por la Subsecretaría de Planeación y las demás instancias centrales y el segundo, por la coordinadora territorial y los facilitadores comunitarios, los cuales entran en conflicto frente a la capacidad de decisión que tienen los actores locales (técnicos sociales, técnicos productivos y sembradores) dentro de los espacios donde se desenvuelven.

Esta combinación entre elementos verticales y horizontales, como bien señalan Hogwood y Gunn (2018) contribuye a que la implementación de una política pública, en este caso, del programa Sembrando Vida sea un proceso más flexible en cuanto al cumplimiento de las tareas que competen a cada actor, en comparación con las estructuras tradicionales del aparato gubernamental.

Sin embargo, esta flexibilidad y la doble autoridad se vuelven una amenaza para el cumplimiento de las actividades por parte de los diferentes actores locales, quienes tienen que lidiar con las exigencias y el control ejercido por los centros de poder por un lado y, por el otro, con las circunstancias que se van presentando en los espacios locales, frente a un escenario en donde la falta de claridad y precisión en las actividades a realizarse es una característica del diseño del programa.

4.2.1. Entre la autonomía y la discrecionalidad

Frente al control ejercido por los niveles superiores, la poca claridad en las decisiones centrales, como por ejemplo, en lo referente a los temas sociales y productivos, los técnicos sociales y productivos hacen uso de los recursos que como burócratas de los niveles inferiores poseen, en este caso la autonomía, ya que de acuerdo con el

modelo burocrático, se convierte en una herramienta útil para desarrollar estrategias y definir aquellas acciones que contribuyan al cumplimiento de sus obligaciones (Elmore, 2007; Aguilar, 2007).

De acuerdo con estos autores (Emore, 2007; Aguilar, 2007), la autonomía se convierte en un mecanismo que permite a los burócratas ajustar y adaptar cuando sea necesario las políticas públicas al contexto local, sin que esto signifique necesariamente perder de vista los objetivos que las originaron ni mucho menos los resultados esperados, al mismo tiempo que les permite de alguna forma hacer frente al control y la dirección provenientes de los niveles superiores.

Eso explica el hecho de que los técnicos sociales y productivos en compañía de sus respectivos facilitadores hayan tenido que recurrir a la realización de reuniones periódicas (semanales) como equipo técnico, las cuales son consideradas como espacios de aprendizaje e intercambio de experiencias vividas, que les permite aprovechar los conocimientos obtenidos en campo, así como de las experiencias laborales previas.

Para ello, algunos equipos se han visto en la necesidad de rentar por cuenta propia, un espacio, que funciona como la oficina del equipo, en la que puedan reunirse y resguardar la documentación de los 1, 000 sembradores que el equipo atiende, así como documentos del programa en general, ello implica solventar gastos extras, tales como, la renta, luz, agua e internet, además de los gastos laborales de transporte, hospedaje y alimentación que tienen que pagar con su sueldo, pues de acuerdo con el Coneval (2020) y los hallazgos en campo, ni los técnicos sociales ni productivos cuentan con algún incentivo para este tipo de gastos, a pesar de que en las Reglas de Operación (2020), se establece que un cinco por ciento del presupuesto total del programa debe destinarse a los gastos de operación, en los que se incluye el traslado a las comunidades. Todo esto, debido a que, si bien existe una oficina territorial del programa en la ciudad de Palenque, el personal operativo argumenta que este no es suficiente y no cuenta ni con el equipamiento necesario ni el espacio para los 21 grupos de trabajo, de modo que la renta de estos espacios es necesario para la realización de las reuniones de planeación del personal.

Todos los lunes nos reunimos, este, nos reunimos los 10 técnicos con nuestra facilitadora para hacer nuestro plan semanal y en ese espacio, como lo destinamos para estar en la oficina, si tenemos algún tema en particular, pues ya aprovechamos ese espacio en el que estamos reunidos todos para aportarnos lo que tengamos, desde lo que hayamos observado en campo o desde el conocimiento que tengamos (Técnica productiva de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Como resultado de estas reuniones el equipo elabora un cronograma de actividades general y este puede ser mensual o anual dependiendo de los temas generales que las instancias responsables determinen. Ahora bien, con base en las tres temáticas sociales definidas por la Dirección General de Organización por un lado y los temas productivos que en las reuniones el equipo de técnicos haya considerado pertinente abordar, cada uno de los técnicos desde su perfil social o productivo, debe elaborar un segundo cronograma en el que especifican las actividades a realizarse en los viveros comunitarios al igual que los temas a abordarse dentro de los talleres.

[...] tenemos una especie de cronograma, cada mes tratamos de ver un tema productivo y un tema social que también es algo que el programa nos pide [...] entonces tratamos de que cada mes tengamos un tema, por ejemplo, en este mes que es abril, por el tema de estiaje, de sequía, nosotros propusimos hablar en las CACs, alternativas para riego, de hecho el día jueves nos vamos a reunir entre todos y si tenemos alguna experiencia en cómo hacer alguna alternativa para el riego en esta temporada, pues ahí lo vamos a dialogar entre todos (Técnica productiva de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

En este sentido, la autonomía que los técnicos sociales y técnicos productivos poseen les posibilita realizar ajustes en la planeación de sus actividades, o bien, adaptar las instrucciones recibidas ante las circunstancias que se van presentando con cada Comunidad de Aprendizaje Campesino que atienden y con cada sembrador, de igual forma es un elemento útil para afrontar el control que la coordinadora territorial y los facilitadores comunitarios ejercen sobre ellos, por lo que se puede decir que, la autonomía que estos técnicos sociales y productivos poseen funciona como un blindaje ante el control y la dirección que proviene de sus superiores.

Estos llamados mecanismos de adaptación (Elmore, 2007) se convierten así en un conjunto de herramientas que les resulta útil no solo a ellos como personal operativo, sino también al resto de los actores locales, en este caso, becarios y sembradores, para tratar de responder a las presiones y a las demandas que se van presentando. La falta de claridad por parte de las instancias en torno a las temáticas sociales y productivas que el personal técnico debería desarrollar dentro de las Comunidades de Aprendizaje Campesino es solamente el reflejo de un diseño débil del programa, cuyas repercusiones son la falta de coordinación entre las instancias encargadas y el personal operativo, lo cual trasciende el aparato burocrático y se extiende hacia los sembradores, las CACs, los viveros comunitarios y las biofábricas.

Esto ocurre debido a las muchas relaciones de dependencia que se pueden identificar entre los actores y entre los diferentes niveles de la estructura operativa, lo cual resulta un problema ya que dificulta la implementación del programa en el sentido de que se implica eventos y enlaces, pero también acuerdos entre una gran cantidad de participantes, que no son otros más que los llamados puntos de decisión a los que hacen referencia Pressman Y Wildavsky (1978) y que significa que cada acción requiere de un acuerdo o una negociación para que continúe el Programa.

Cabe mencionar que respecto a las relaciones de dependencia, el Coneval (2020) señala que no existe una claridad en estas relaciones, ni las tareas son tan precisas como podrían ser si se tratara de estructuras burocráticas tradicionales (Hogwood y Gunn, 2018), que al favorecer una estructura jerárquica tienen rutinas y tareas claramente definidas,

Con el programa Sembrando Vida tal claridad no existe, a pesar de la estructura jerárquica que predomina en el proceso de implementación. Esto se debe principalmente a que como tal, no existe una estandarización de la implementación del programa, es decir, no existe un manual donde se especifiquen las actividades a realizarse dentro de las localidades, lo que ocasiona que, tanto las instancias responsables, el personal operativo en sus diferentes niveles y los sembradores, actúen con cierto grado de discrecionalidad a lo largo de todo el proceso de implementación. Tal es así que, de acuerdo con el Coneval (2020) en 2019 y 2020 no había un plan de trabajo del programa y tampoco hay indicios de que exista uno para

este tercer año, pues en las entrevistas con el personal técnico, solamente hacían referencia a un plan de trabajo que se les proporcionó en el primer año pero que no se le ha dado seguimiento.

Por lo tanto, es en la operativización en campo de las instrucciones y decisiones centrales donde las consecuencias de la falta de estandarización del proceso de implementación; el poder de decisión que las instancias centrales, la coordinadora territorial, facilitadores comunitarios, técnicos sociales, técnicos productivos, becarios y sembradores tienen como actores autónomos; el conocimiento limitado de las dinámicas de trabajo en las diferentes localidades, la poca claridad en los temas sociales y productivos que deben desarrollarse, entran en juego, en un intento de los actores locales por hacer frente a los obstáculos ocasionados por la brecha existente entre las decisiones centrales y el personal operativo, así como a los obstáculos derivados de las características particulares de las localidades donde opera el programa.

4.3. Principales obstáculos en la implementación

El personal operativo, principalmente los técnicos sociales y técnicos productivos, así como los becarios y sembradores, se desenvuelven en un escenario en el que no existe una claridad en cuanto a las actividades que implica la implementación del programa Sembrando Vida y en el que ni siquiera hay una periodicidad para llevar a cabo las diferentes actividades, tales como, la entrega de insumos y herramientas para los viveros comunitarios y las respectivas biofábricas; la descarga y el reparto de plantas; la verificación de parcelas; la actualización de información en plataformas digitales; la impartición de capacitaciones y talleres al personal operativo y sembradores o lo referente al establecimiento de los dos sistemas productivos.

El cumplimiento de cada una de estas actividades esenciales para el programa Sembrando Vida se ve afectada dado el proceso de reajuste en el que se encuentra el Programa de acuerdo con el informe de evaluación del Coneval (2020), pues si bien no se hace referencia a cuáles son dichos cambios, el hecho de que involucre a las instancias centrales que están a cargo de la planeación y organización a nivel nacional, significa que las decisiones ahí tomadas se verán igualmente afectadas y por ende, su operativización en campo.

Esto significa que no solo la planeación de las actividades en campo que el personal técnico lleva a cabo se ve afectada, sino que estas dificultades se extienden a las localidades que cada uno de ellos atiende, afectando así las tareas de los sembradores. Ante este escenario, cada uno de los actores locales ha tenido que recurrir a la adaptación de las actividades planeadas.

Tal adaptación no siempre resulta una buena opción para el personal técnico, pues si bien ha permitido a técnicos sociales y técnicos productivos cumplir con las exigencias provenientes de los niveles superiores, por otro lado, tienden a afectar la dinámica de trabajo con los sembradores dentro de las localidades y en ese sentido, se convierte en un aspecto que dificulta la implementación y si a esto se le suma la poca claridad en las relaciones de dependencia y la falta de precisión en las tareas de cada actor, será posible entender el funcionamiento de este programa como un proceso en que los actores locales están en una constante lucha por atender las demandas de las oficinas centrales y aquellas que van surgiendo en el momento.

En lo que refiere a la entrega de plantas e insumos para los viveros comunitarios y las respectivas biofábricas, son actividades que se realizan sin ninguna periodicidad, tal es así que, de acuerdo con el Coneval (2020) a julio de 2019 el único municipio resgistrado en el que se había llevado a cabo la entrega de plantas a los sembradores era el Territorio de Tapachula en Chiapas, lo mismo ocurrió con los estados de Durango y Veracruz contemplados en la evaluación del Coneval, donde el número de plantas recibidas por los sembradores hasta ese momento era de cero, cabe mencionar que dicha instancia gubernamental no encontró razones o criterios que justificaran la entrega de plantas solo a Tapachula en ese periodo, lo que da cuenta de la discrecionalidad con la que los actores llevan a cabo cada una de estas actividades.

Lo anterior puede explicarse si se toma en cuenta la procedencia de dichas plantas, pues de acuerdo con la normatividad del programa, la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional ha establecido convenios de colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional que está a cargo de la operación de los viveros militares de donde provienen solo una mínima parte de las plantas entregadas a los sembradores, sin embargo, existen también los denominados viveros comerciales, término que de acuerdo con los técnicos entrevistados, el Programa ha utilizado para

referirse a aquellos productores privados que tienen a su disposición determinada cantidad de plantas para ponerlas a la venta.

Una cosa es el vivero forestal militar y otra cosa son los viveros comerciales, porque aparte de eso el gobierno les ha dado plantas a los sembradores por parte de viveros comerciales, es decir, fincas cafetaleras, fincas cacahuteras ya sea de Veracruz e incluso de Chiapas, entonces también la Secretaría tiene convenio con pequeñas fincas a las que les llaman viveros comerciales, (Entrevista a técnico social de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Sin embargo, tal como se señaló en el Primer Informe de Gobierno (2019), la mayoría de las plantas reportadas en las unidades de producción han sido cultivadas en los viveros comunitarios que se han establecido en diferentes localidades, como parte de los apoyos entregados a los sembradores.

Por lo tanto, de acuerdo con el personal técnico, las plantas provenientes de los viveros militares y comerciales son consideradas solamente una reserva de plantas, para usarse en caso de ser necesario y, se reciben cada vez que la Subsecretaría así lo determine, el personal operativo no tiene mayor conocimiento al respecto pues a ellos solo les informan incluso un día antes, que de deben acudir a determinados lugares para la descarga de plantas, principalmente al estado de Tabasco, donde se ubican dos de los viveros militares más cercanos, en los municipios de Tenosique y Balancán, mientras que de los viveros comerciales desconocen de que forma se establecieron los convenios.

Actividades de este tipo, que pueden considerarse espontáneas o de último momento, no están contempladas en la planeación de las actividades en campo que hacen los técnicos sociales y técnicos productivos y en ese sentido se convierte en un problema que afecta no solo al personal técnico sino a los becarios y propios sembradores, ya que muchas veces, los técnicos, al no poder negarse a realizarlas, se ven en la necesidad de modificar la planeación de toda una semana.

A veces nos salen otros temas que no teníamos previstos tanto nosotros o como la parte que el programa tiene porque a veces hay cosas como...tan bien previstas y pues también las atendemos, las cosas que salen de manera extraordinaria...a veces

incluso no nos reunimos porque tenemos alguna actividad emergente como, por ejemplo, este, no sé, extracción de plantas o algo, que a veces no depende de nosotros sino de la parte administrativa ¿no?, nos asignan plantas tal día y nos lo avisan un día antes ¿no?, por ejemplo, y bueno pues tenemos que atenderlo y eso afecta toda nuestra planeación (Técnica productiva de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Actividades como estas, que no tienen una planeación y que por tanto están sujetas a la voluntad de las instancias centrales, afectan el curso de la implementación sobre todo porque alteran la programación que el personal técnico ya tiene con cada una de las localidades que atiende y muchas veces se ven en la necesidad de cancelarlas un día antes, lo que en algunos casos puede ser razón de enojo por parte de los sembradores, derivando en posturas negativas por parte de estas personas.

Estábamos hablando que una de las complicaciones es el tiempo y tenemos que reajustar un montón de cosas siempre, porque en México te dicen: ¡necesito una información! ¿para cuándo? Ayer la necesitaba, o sea que ya la necesito hoy pues y siempre estamos así, siempre, a veces hemos dicho que puede ser falta de organización...aquí es todo el tiempo (trueno los dedos) es estar duro, duro, duro, nosotros trabajamos mañana aunque es domingo (Facilitador comunitario de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Estas actividades de último momento se traducen en una serie de complicaciones para el desempeño del personal operativo, quienes tienen que lidiar con el factor tiempo al momento de cumplir con sus funciones administrativas y de campo, que los lleva muchas veces a tener que dejar de hacer algunas actividades con los sembradores para cumplir con lo que se les solicita, ya que de otra forma, no podrían cumplir con sus funciones y en ese sentido es que el tiempo se vuelve un problema para la implementación del programa, dada la premura con la que se solicitan estas actividades. Lo mismo ocurre con otras actividades de carácter administrativo como por ejemplo, la solicitud de información de carácter urgente o repetitiva en torno a los avances en campo.

Por otro lado, en lo que respecta a la actualización de la información, esta es una de las actividades administrativas que mayor tiempo exige a los técnicos sociales y

productivos. De acuerdo con el reporte del Coneval (2020) existe un Padrón de Sujetos de Derecho contenida en una plataforma informática denominada NUCLEO, cuya actualización se lleva a cabo de manera mensual por los binomios técnicos, existe una segunda plataforma denominada Comunidad de Aprendizaje Digital (CAD) que es utilizada para dar seguimiento al trabajo que los técnicos sociales y productivos realizan en campo, así como para su formación, en ese sentido, también puede considerarse como el único medio de comunicación entre las oficinas centrales y los operadores.

Durante la realización del trabajo de campo, específicamente a finales del mes de abril, el personal técnico recibió la instrucción de subir toda la información respecto a los sembradores (nombre y total de plantas sembradas, plantas muertas, razón de la muerte de dichas plantas, así como su procedencia, nombre de los sembradores y su distribución por CACs) a una nueva sección de la plataforma de NUCLEO, actividad que causó conflicto en los técnicos entrevistados ya que en ese periodo se encontraban en proceso de verificación de parcelas.

Nosotros teníamos previsto durante el mes de marzo y abril estar realizando verificación en campo y bueno, justo ayer por ejemplo, nos convocan para una capacitación sobre captura de información de todos los sembradores en una plataforma: qué tienen en sus parcelas, qué diseño, qué especies han establecido y si les falta, cuánto ¿no?, y es sembrador por sembrador, ayer recibimos la información y es recuperar cédulas, formatos de años, lo vamos a empezar a recabar a partir del 19 de este mes y tenemos hasta el 7 de mayo, o sea, menos de un mes para concluir la captura y es algo que...o sea, lo sabemos ayer y eso ya nos rompió por completo el esquema de continuar con la verificación, entonces a veces es un poco absorbente el tema de las actividades administrativas, se maneja mucha información (Técnica productiva de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

De acuerdo con el personal técnico, la finalidad de dicha actividad es que el resguardo de la información de todos los sembradores ya no recaiga solamente en los técnicos sociales y productivos, sino que ésta se encuentre disponible en todo momento en la plataforma y con ello, sus superiores puedan tener acceso cada vez que así lo dispongan, pues hay que recordar que las tareas de estos actores son diversas y

entre ellas se incluye las visitas a comunidades en donde la comunicación se dificulta, lo cual, hasta el momento y como bien lo señala el Coneval (2020) ha sido una limitante para el flujo de la información.

En el cumplimiento de estas dos actividades, es posible observar que a diferencia de lo que establece el modelo burocrático, la autonomía que los burócratas inferiores poseen, no es suficiente para hacer frente al control ejercido por los actores de los niveles superiores, es decir, que los técnicos sociales y productivos del programa, están sujetos a las presiones y demandas provenientes de las instancias centrales y por tanto, en lo que refiere particularmente a este tipo de actividades, la autonomía que poseen el personal operativo del nivel inferior se encuentra por debajo del control jerárquico.

El surgimiento de estas actividades no planeadas, tales como, la entrega de plantas y la actualización de la información produce efectos negativos en las posturas que algunos sembradores han adoptado y mantenido en torno al programa, de modo que a todas las dificultades para la implementación del programa, se suman las diferentes posturas que los sembradores han tomado respecto al programa en general, las cuales, de acuerdo a autores como Hogwood y Gunn (2018) son el reflejo del conocimiento y las percepciones que los actores tienen en torno a la política, llevándolos a adoptar una postura de aceptación o rechazo, las cuales pueden derivar en limitantes para el logro de los objetivos del programa y por ende, para la implementación como tal.

En la adopción de tales posturas también intervienen diversos elementos que tienen que ver con factores externos al programa, en este caso fue posible identificar cuatro de ellos, el primero se relaciona con la presencia de organizaciones sociales que se han encargado de divulgar información falsa acerca del personal del programa y del programa en general.

[...] esas organizaciones este, influyen con los sembradores, les meten ideas “no, no des tu documento”, “vas a perder tu parcela”, “el gobierno se va a quedar con tus tierras y por eso te está dando como un sueldo” por así decirlo no, de manera mensual [...] no voy a mencionar las organizaciones pero sí influían y a veces nos veían a nosotros, como...¿Cómo te diré? Como enemigos, de que llegábamos, tampoco voy a mencionar la comunidad, pero sí había gente que tiraban por más que uno les

explicaba ellos no entendían, estaban como que arraigados en la ideología que otras personas le metían (Técnica social de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

El segundo elemento que influye en la postura de los sembradores tiene que ver con las creencias y experiencias que estas personas han tenido con otros programas con la misma orientación, como por ejemplo, el Programa de Apoyos Directos al Campo o Procampo, como mejor se le conoce, lo que ha llevado a que “algunos sembradores pues se resistan a hacer el trabajo que tienen que hacer, ellos piensan que este programa es como los de antes, donde nada más recibían alguna compensación, pero no tenían la obligación de hacer ningún trabajo” (Coordinadora territorial de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

La experiencia que programas como procampo ha dejado en las localidades ha contribuido a que los sembradores creen que las actividades del programa Sembrando Vida no van a ser supervisadas ni tendrán el seguimiento por parte del personal operativo. Cabe mencionar que, esta resistencia por parte de algunos sembradores no solo se refleja en el cumplimiento de las actividades individuales sino también afecta de forma negativa en el funcionamiento de las tareas de los viveros comunitarios y las biofábricas. En ese sentido, la postura negativa de algunos sembradores es un problema de implementación ya que se rehúsan a participar en las actividades grupales, no asisten a las reuniones, mandan a otras personas en su representación, no ponen en práctica las capacitaciones que los técnicos les brindan, como el caso de la elaboración de caldos sulfocálcicos o bioinsecticidas naturales, muchas de las cuales no son llevadas a la práctica por los sembradores.

Tu llevas una propuesta a la comunidad para el control o para el manejo de la plaga, pero hay otra circunstancia que es el cómo lo adopta el sembrador, nosotros presentamos por lo menos cinco propuestas no caras, pero sí metódicas, que tenías que hacerlo planta por planta, revisamos parcelas posteriormente y no todos lo habían hecho y seguían quejándose del problema de la plaga, entonces, hay esas circunstancias como de la adopción de las alternativas que presentamos (Técnica productiva de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Es que a veces lo que nos enseñan el ingeniero lleva mucho tiempo para hacerlo y como yo soy solo que trabajo, la verdad es que si lo veo mejor usar herbicidas para la maleza, su propuesta del ingeniero es bueno, solo que lleva mucho tiempo te digo y en cambio con ese no, es rápido, en un ratito mata la maleza sin tanto trabajo pues (Sembrador de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Un tercer elemento que repercute en las posturas adoptadas por los sembradores involucra específicamente el comportamiento de los técnicos sociales y productivos que los atienden, ya que de acuerdo con algunos sembradores entrevistados, algunos técnicos han incumplido el reglamento del programa, ya que no realizan las amonestaciones adecuadas a los sembradores que no cumplen con las actividades grupales y las referentes al establecimiento de los sistemas de producción, la cual es considerada en esta investigación como la principal queja de los sembradores entrevistados con respecto al personal técnico y que ha llevado a muchos sembradores a pasar de una postura positiva sobre las actividades del programa a una postura negativa.

Pues es complicado la verdad, primero porque a veces los técnicos no vienen, no nos visitan, al principio íbamos muy bien, fuimos de los primeros ejidos que terminó de construir el vivero comunitario con nuestro dinero porque el recurso tardó en llegar, pero el problema fue cuando llegó el dinero, todo se rompió por la desconfianza y ahorita así seguimos, nos desanimamos, ahora los técnicos ya no nos motivan como al principio, que es lo que hace falta (Sembradora de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Hay muchas personas que no han sembrado nada, si va usted en su parcela lo va a ver [...] si ha habido verificaciones y los becarios lo reportan con los técnicos pero ellos no los amonestan, al contrario, les dan más tiempo para sembrar y no lo hacen, nada más están cobrando y cobrando y la gente se desanima, se enoja porque hay muchos que sí lo estamos haciendo lo que nos dice el programa y ellos no (Sembrador de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

De acuerdo con los sembradores entrevistados, la falta de sanciones por parte de los técnicos hacia quienes incumplen con las actividades solicitadas, ha dado motivos a algunos sembradores para pensar que las sanciones establecidas en las Reglas de

Operación (2020) no son aplicables en la práctica y que por tanto, las actividades no son obligatorias. De este modo, es posible afirmar que tal como lo sugiere el modelo de conflictos y negociaciones, las perspectivas, las motivaciones y el comportamiento de los actores locales son tres aspectos sumamente importantes en el cumplimiento de los objetivos de una política.

Esto demuestra que las posturas de los sembradores es otro de los grandes problemas de la implementación, pues además de ser una de las razones del porqué siendo el tercer año de operación del programa, en el municipio de Palenque aún no se ha logrado llegar a la meta de las 2, 500 plantas entre especies frutales y maderables por sembrador. Por otro lado, la postura negativa de algunos sembradores también dificulta la organización y el trabajo grupal que exige la dimensión social que atiende el Programa. Otra de las justificaciones del actuar de los sembradores es que internamente hay conflictos entre habitantes de una localidad, los conflictos internos son aspectos presentes dentro de las localidades, de acuerdo con los técnicos, hay comunidades que están “aisladas socialmente, gente que vive en una comunidad pero no tienen un contacto amistoso” o “tienen pleitos políticos muy fuertes, pleitos grupales, conflictos entre familias” (Técnico social de Sembrando Vida del Territorio Palenque) y la respuesta del sembrador es precisamente adoptar una postura negativa, de no querer trabajar con determinadas personas afectando el funcionamiento de toda una CAC.

Ahora bien, además de las posturas de los sembradores, en el retraso del establecimiento de los sistemas SAF y MIAF, han intervenido factores externos que escapan de las manos de los operadores y de la población beneficiada, como por ejemplo, la presencia de plagas en algunas especies maderables, principalmente el cedro, que junto con la caoba son las dos especies forestales que más se están sembrando en el municipio, pues de acuerdo con el Centro de Información Científica de Palenque, están dentro de las especies más representativas del municipio de Palenque, además de ser especies endémicas del estado de Chiapas.

El año pasado, en 2020, hubo mucho establecimiento de plantas de cedro, el cedro es una especie forestal que es muy susceptible a una plaga: *hypsiphylia grandella*,

que existe de manera natural pero cuando ya hay mucho cedro obviamente este insecto también incrementa, por eso se convierte en una plaga, entonces, el año pasado cuando las plantas ya tenían un año, era el momento para desarrollarse las plagas y entonces, teníamos en todas las parcelas ésta plaga, en todos lados, todos (Técnica productivo de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Además de las afectaciones por las plagas, algunas especies no se adaptaron por diversas razones, de acuerdo con los sembradores y técnicos productivos, la poca adaptación de algunos cultivos fue más notorio durante el primer año y una de las explicaciones es que desde la Secretaría de Bienestar se había definido un sistema forestal que priorizaba el cultivo de cacao, es por ello que, en convenio con los viveros militares del estado de Tabasco, a los sembradores se les entregó alrededor de 90 plantas de cacao, que junto con las plántulas de cacao germinadas por los sembradores durante los primeros meses de 2019, tenían que sembrarse lo más pronto posible.

Aunque se desconoce el total de plantas de cacao que se secaron, tanto técnicos sociales, técnicos productivos, becarios y sembradores afirman que hubo personas que sembraron alrededor de 600 y 800 plantas de cacao de las cuales, a la fecha solamente sobrevive una mínima parte y que por lo menos en lo que respecta al municipio de Palenque, fue la principal especie durante el primer año. Al respecto el Coneval (2020) señala que no es posible saber de qué forma se llevó a cabo la planeación de los sistemas SAF y MIAF, ni la selección de los cultivos que se desarrollarían en las plantaciones, lo que lleva a asegurar que son decisiones que quedaron en manos del personal operativo, ante la falta de claridad sobre la selección de los cultivos a establecerse en las distintas regiones y localidades.

A nosotros nos exigen que lo sembremos rápido y pues lo tenemos que hacer, sí le dijimos al ingeniero que no era tiempo de siembra pero no, algunos si nos decían que esperáramos pero otros no, nos decían que teníamos que hacerlo porque así lo decían sus jefes de arriba (Sembrador de Sembrando Vida del Territorio Palenque).

Los sembradores atribuyen la muerte de las plantas a su tamaño, pues afirman que las plantas “estaban muy pequeñas” para ser trasplantadas, pero se les exigía hacerlo dentro de un periodo corto, incluso a pesar de que ellos consideraban que los meses no eran

los adecuados para sembrar. Cabe mencionar que según el informe del Coneval (2020) tampoco existe una normatividad de las producciones en los viveros comunitarios, ni se revisa que tengan las certificaciones sanitarias para evitar la propagación de plagas y enfermedades. Por otro lado, tampoco hay una garantía de que las condiciones, el porte y el tamaño de las plantas son las adecuadas para sus supervivencia y, en ese sentido, son elementos ausentes en la normatividad del programa.

Ante este escenario caracterizado por una diversidad de obstáculos que han venido limitando las actividades de tipo social y productivo, el personal técnico, becarios, así como la población beneficiada han recurrido al establecimiento de algunas estrategias para tratar de hacerles frente.

4.3.1. Estrategias de atención a los problemas de implementación

Como se mencionó al inicio de este apartado, la implementación del programa, involucra a actores que poseen determinado grado de autonomía que les ha permitido en ocasiones adaptar las instrucciones de sus superiores a las condiciones del contexto local, pero que además, se mueven en un escenario en el que el poder se posiciona como un factor importante como señalan Rein y Rabinovitz (2007).

Ahora bien, los problemas como las posturas negativas de los sembradores, la falta de coordinación entre actores y niveles, la presencia de organizaciones sociales, la circulación de información falsa o las dificultades de tiempo contribuye a que la implementación ocurra en condiciones poco favorables, llevando a los diferentes actores a intervenir de distintas formas para la continuidad del programa, pues de acuerdo con el modelo de conflictos y negociaciones, la continuidad de una política pública depende en buena medida de la posibilidad de que los actores involucrados sean capaces de tomar las decisiones y diseñar las estrategias que se requieren a lo largo de todo el proceso de implementación, mismas que son el resultado de un proceso de constantes negociaciones para establecer acuerdos (Parsons, 2007).

Antes de continuar es necesario aclarar que las negociaciones no siempre son sinonimo de acuerdos, ya que implican que cada una de las partes tengan que acceder o ceder algo para ajustar sus intereses y con ello lograr las acciones necesarias que contribuyan a la continuidad del programa (May, 2018).

Dicho lo anterior, se tiene que ante los obstáculos presentados, el personal técnico y sembradores principalmente, han recurrido a diversas estrategias para responder a las circunstancias y que no necesariamente están consideradas en el diseño o Reglas de Operación del programa, sino que éstas derivan de las negociaciones y los ajustes que cada uno de ellos han venido realizando para lograr la colaboración y el trabajo en equipo que demanda el programa Sembrando Vida. Por otro lado, como señala May (2018), estos acuerdos o negociaciones tampoco son sinónimo de mejores resultados ni de metas cumplidas, por lo tanto deben considerarse como mecanismos de adaptación de la política al contexto local, que les permite reivindicar sus posiciones como actores de los que depende la vigencia y la continuidad de la implementación.

Tomando en cuenta esto, no se puede ver la implementación de este programa como un proceso en el que las actividades y el actuar de los actores se rigen solamente por el control jerárquico como pasa con la descarga y reparto de plantas y la actualización de información en las plataformas digitales, que como ya vimos son dos de las acciones que limitan la autonomía del personal técnico, pues la falta de una estandarización en los procesos de implementación da paso a que cada una de las actividades se realice con discrecionalidad permitiendo que cada actor se valga de sus recursos, tales como, su posición, el poder de decisión y su autonomía para enfrentar los obstáculos presentados, algunas que pudieron identificarse son: las visitas y estancias frecuentes a las localidades atendidas, por parte de los técnicos; la reestructuración de las Comunidades de Aprendizaje Campesino y; el establecimiento de cuotas por incumplimiento.

El personal operativo, pero principalmente los técnicos sociales y productivos han recurrido a una estrategia central para atender los problemas suscitados en la dimensión social y productiva, se trata de la realización de visitas frecuentes a las distintas localidades atendidas, lo que implica un involucramiento más profundo de estos actores en las dinámicas comunitarias de cada una de ellas.

Esta es la principal estrategia emprendida por los burócratas del nivel inferior para hacerse de la confianza de los habitantes pero sobre todo de los sembradores del programa. Esto implica pasar tiempo dentro de las localidades, involucrarse

directamente en las actividades comunitarias como, por ejemplo, asistir a las festividades más importantes de la comunidad y que son de carácter religiosos.

En el caso específico de un binomio técnico de mujeres en el ejido El Edén, fue posible observar que tienen un involucramiento profundo en la dinámica comunitaria, el cual se ve reflejado en las relaciones que han establecido con determinadas familias y personas a quienes de vez en cuando llevan obsequios como galletas, panes o dulces típicos de la zona y en respuesta, la familia las invitan a sus casas a comer o a tomar café por las noches.

Otra forma de relacionarse con los habitantes de las localidades es que la técnica social ha establecido contacto con otras mujeres que se dedican a la venta de productos de catálogos, como una clienta más que les compra productos cosméticos. De acuerdo con el facilitador comunitario responsable, de los 10 técnicos que están bajo su supervisión este binomio técnico conformado por dos mujeres, es el que mayor tiempo pasa dentro de las localidades y el que mayores avances ha presentado en cuanto al número de plantas sembradas.

De acuerdo con la técnica social, ellas han optado por pasar la mayor parte del tiempo en el ejido El Edén principalmente porque se trata de una localidad de difícil acceso y el traslado diario de la ciudad de Palenque al ejido resulta ser bastante agotador para ellas, porque cuando los becarios o algún sembrador no puede llevarlas a la salida del ejido para tomar un transporte a Palenque, tienen que caminar un promedio de 40 a 50 minutos, además de que durante las temporadas de lluvias es imposible transitar por la creciente del río que atravisa el camino de terracería.

En lo personal, nosotras preferimos quedarnos aquí en la comunidad porque eso nos ayuda a que la gente nos conozca, ahorita como viste pues ya donde nos ven nos saludan, están atentos cuando llegamos y nos pasa que a veces no hemos venido en dos semanas porque se nos junta todo allá en la oficina y ya nos andan preguntando que cuándo venimos o por qué no hemos venido, además estar en Palenque es muy feo por el calor, (Entrevista a técnica social de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

En localidades como El Edén, donde el traslado y el acceso al lugar es una dificultad para el personal técnico, la estrategia de permanecer de tres a cinco días dentro de los ejidos contribuye favorablemente en el cumplimiento de las actividades que los sembradores realizan en los viveros comunitarios y biofábricas, pues hay un seguimiento constante por parte de los técnicos y los sembradores tienen la certeza de que serán supervisados en sus actividades.

En ese sentido, las estancias por periodos relativamente largos dentro de las comunidades permite fortalecer las relaciones entre los técnicos, sembradores y becarios a través de acciones empáticas para con los habitantes de las localidades, acciones empáticas que de otra forma no serían posibles, este tipo de acciones implica brindar otros apoyos que no están contemplados en las Reglas de Operación (2020) del programa, pero es una forma que han encontrado de acercarse a los habitantes de las comunidades y con ello, lograr que los sembradores se vayan involucrando cada vez más en las actividades .

Nos tocó por ejemplo, que una persona falleció hace tiempo, el año pasado como en agosto, falleció el año pasado y no tenían como trasladar el cadáver...me localizaron en la madrugada, no es parte de mis funciones, pedí autorización para poder hacerlo...nos hicimos tres horas para poder llevarlo. A través de algunas acciones empáticas entonces tienes la oportunidad de que te escuchen y eso ya es bastante ganancia no, que te escuchen y que te empiecen a creer (Facilitador comunitario de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Pero sobre todo, atender los problemas ocasionados por la presencia de organizaciones sociales que difunden y generan temor a los sembradores a través de la circulación de información falsa o distorsionada respecto al programa, en este sentido, es una estrategia para contrarrestar la transmisión de este tipo de información promovida por organizaciones sociales u otros actores ajenos al funcionamiento del programa, por lo tanto, el permanecer por días en las localidades es una forma útil a la que los técnicos han recurrido para reducir la desconfianza presente todavía en algunos sembradores hacia el programa y el personal operativo.

Una segunda estrategia identificada en campo, está orientada a la atención de los problemas derivados por la postura negativa que toman algunos sembradores y que dificulta la organización dentro de las CACs y el cumplimiento de las actividades grupales dentro de los viveros comunitarios.

Una forma de lidiar con las posturas negativas del sembrador en torno a las tareas colectivas, ya sea porque algún sembrador no se lleva con algunos integrantes de la Comunidad de Aprendizaje Campesino o ya sea por la percepción que tienen sobre el programa ha sido la reestructuración de las CACs. Esta es una de las estrategias que han puesto en marcha sobre todo los técnicos sociales, principalmente en aquellas localidades donde los conflictos comunitarios han dificultado e incluso han llegado a impedir el trabajo colectivo de las Comunidades de Aprendizaje.

Si no te sale una cosa inmediatamente la tienes que remediar haciendo o desuniendo algún grupo, cambiando algunas personas entonces, en ese sentido, nosotros siempre tenemos que estar en constante, pues, actualización de nuestros métodos de trabajo para que así estos retos pues simplemente sean pasajeros y no se te queden ahí por largo tiempo (Técnico social de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Esta estrategia ha resultado ser efectiva dentro del ejido Egipto, el cual de acuerdo con el diagnóstico comunitario que llevó a cabo el técnico social durante los primeros meses de operación del programa, se trata de:

[...] una comunidad que tiene pleitos políticos fuertes porque hay un grupo de personas que son priistas y hay otros que no le van a ningún partido en particular, entonces esto ocasiona que se formen grupos que están peleando siempre y todo eso afecta la organización y el trabajo en equipo (Técnico social de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Se considera entonces que la reestructuración de las Comunidades de Aprendizaje Campesino es efectiva en casos donde hay personas que tienen diferencias o conflictos y que eso impide que puedan organizarse para la realización de actividades como por ejemplo el riego de plantas, la elaboración de compostas o abonos orgánicos. De este modo, los técnicos han logrado hacer frente a las dificultades en cuanto a organización comunitaria, provocada por la postura o acciones de algunos

sembradores que como bien señalaron los técnicos, son una minoría pero que, a pesar de ello, son un obstáculo para el funcionamiento de las CACs en las localidades, así como para el programa en general.

Otra forma de hacer frente a las resistencias de algunos sembradores ha sido, incluir en los reglamentos de las Comunidades de Aprendizaje Campesino, multas o sanciones no solo para los sembradores, sino incluso para el propio personal operativo que incumpla con los acuerdos establecidos entre ellos.

Estas multas varían dependiendo de la Comunidad de Aprendizaje, tal es así que en algunos casos la cantidad fijada va de los 50 a 100 pesos por cada vez que un sembrador no asista a las reuniones o actividades en el vivero, mientras que, en otras, la cantidad fijada depende del tiempo que dure la actividad, que puede ser igual a un jornal o medio jornal, de modo que la multa puede ir de los 150 a los 200 pesos, dependiendo del costo que una jornada de trabajo tiene en las localidades.

Si la persona no se presenta en su servicio pues, ahí se platicó y se vio todo esto de las multas, que si... vamos a suponer una multita que hubiera no, primero dijeron que mejor de a 50 pesos ¿no? Pero luego no, que mejor ya de 100 pesos y bueno, aceptaron y se firmó, ahí ya no hay ni que volver a hablar otra vuelta porque lo que se firma de acuerdo se tiene que cumplir, eso se tiene que pagar (Sembrador de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Además de estas sanciones existen otros acuerdos que se toman dentro de las CACs, para hacer frente a los problemas ocasionados por las cancelaciones de último momento, cambios de fechas y actividades, provocados por los constantes reajustes del programa, algunas de estas son: el aviso previo de las reuniones por parte de los técnicos, estas reuniones tienen que notificarse días antes a los sembradores al igual que las cancelaciones. De acuerdo con los técnicos sociales las reuniones con los sembradores y las actividades en viveros comunitarios deben anticiparse como mínimo dos o tres días antes y en caso de cancelaciones notificar lo más pronto posible a los sembradores y; respetar los horarios acordados en las reuniones para las diferentes actividades.

Tengo un caso muy particular que nos pasó el mes pasado, fallamos tres veces en asistir a una reunión en una comunidad, la primera vez se atravesó un tráiler en el camino, no pudimos pasar, la segunda vez fue la extracción de plantas, o sea, nos llegó un día antes las plantas y había que descargarla y la tercera vez nos convocaron para una reunión, tres situaciones totalmente fuera de nuestro alcance, justo con la misma comunidad ¿y cuál fue el efecto?, que en la siguiente reunión que convocamos, que pusimos fecha con cinco días de anticipación faltaron como el 30 por ciento de la Asamblea ¿y cuál fue el comentario? *¡es que ya no sabíamos si iban a llegar entonces ya no me moví! ¡la verdad es que creí que ya no iban a venir!* Y pues que le digo al sembrador ¿verdad? (Técnica productiva de Sembrando Vida en el Territorio Palenque).

Si algo han aprendido el personal operativo del programa durante sus visitas a las localidades es que la puntualidad es un aspecto muy valioso para los habitantes de las localidades. Por lo tanto, estos acuerdos establecidos en el reglamento interno de cada CAC, es el reflejo del intento que técnicos sociales, técnicos productivos, becarios y sembradores han hecho para tratar de atender los obstáculos que van surgiendo. Estas medidas son el resultado de los procesos de negociaciones entre los actores locales, negociaciones que han sido posibles solamente porque tanto el personal operativo del nivel inferior y la población beneficiada han accedido a ajustar sus intereses, horarios y actividades cotidianas para de ese modo, poder cumplir con las exigencias del programa.

La forma en la que estas estrategias son definidas da cuenta de la autonomía que técnicos sociales, técnicos productivos y sembradores tienen en los espacios locales, es decir, dentro de las Comunidades de Aprendizaje Campesino, los viveros comunitarios y las biofábricas, ya que se trata de procesos en los que todos ellos hacen valer su posición a través de los votos de mayoría. Dicho esto, es posible sostener que estas medidas han sido útiles para atender algunos de los problemas identificados durante el trabajo de campo, aunque hay que recordar que esto no siempre ocurre así con todas las políticas públicas tal como lo advierte el modelo de conflictos y negociaciones.

Conclusiones

La implementación del programa Sembrando Vida que inició incluso meses antes de terminar el 2018, es un proceso que se ha visto influenciado por una serie de factores que han llevado a afirmar que la implementación de este programa ocurre en un escenario en el que los elementos verticales de una burocracia al estilo meramente tradicional, tales como la comunicación vertical y la estructura jerárquica del personal operativo y, los elementos verticales de los equipos de trabajo, tales como, la búsqueda de la participación de los sembradores en los procesos de decisiones dentro de las Comunidades de Aprendizaje Campesino se combinan, dando como resultado, un escenario en el que las decisiones más importantes del programa, las cuales se toman desde las instancias centrales o por el personal burocrático del nivel superior, quienes a nivel territorial no tienen ni contacto ni intervención directa en las dinámicas de las localidades, chocan con los recursos que los actores locales (técnicos sociales, técnicos productivos y becarios) poseen, al ser estos los operadores directos de las actividades en los espacios locales.

La combinación de verticalidad y horizontalidad hace de la implementación del programa Sembrando Vida un proceso un tanto flexible, lo cual pareciera ser una ventaja para el funcionamiento del programa, en el sentido de que permite hasta cierto punto, el aprendizaje constante y con ello, la adaptación de las instrucciones

superiores a las particularidades de las diferentes localidades, por parte del personal operativo de los niveles superiores, pero por otro lado, los hallazgos en campo expuestos a lo largo del capítulo IV, han demostrado que esta flexibilidad puede al mismo tiempo, convertirse en una amenaza para el cumplimiento de los objetivos planteados, sobre todo, porque no existe certeza de cuáles son los procedimientos de la implementación de este programa, lo que a su vez imposibilita que haya estandarización y periodicidad de las actividades administrativas y de campo, ocasionando que el personal operativo en sus diferentes niveles y los mismos sembradores actúen con discrecionalidad al momento de llevar a cabo las actividades que se les exige.

Lo anterior puede explicarse dadas las indiscutibles incongruencias notorias entre las decisiones centrales y la tarea de planeación que lleva a cabo el personal operativo, por lo que se afirma que, una de las características de la implementación es que los actores, tanto personal operativo, como sembradores, se desenvuelven en escenarios en los que las instrucciones provenientes del nivel superior entran en conflicto con los planes de trabajo, siendo este, uno de los factores que afecta negativamente el cumplimiento de las actividades de campo, que dada la información recabada, son las que tienden a modificarse de manera constante, en la medida en que el personal técnico busca cumplir con las actividades de carácter administrativo, algunas de las cuales, son improvisadas y notificadas de un momento para otro, afectando el desempeño de técnicos sociales, técnicos productivos, becarios y sembradores, ya que son actividades que van contra reloj.

En lo que respecta a las actividades administrativas, sobre todo aquellas que tienen que ver con el resguardo de documentación y la actualización de la información referente a los avances de los sembradores, el control jerárquico de las instancias centrales, así como de la coordinadora territorial y en su caso, de los facilitadores comunitarios, se impone a los técnicos sociales, técnicos productivos, becarios y sembradores, pero en lo que refiere a las actividades en los espacios comunes, quienes tienen el poder de decisión son los actores locales, al ser los operadores directos del programa.

En ese sentido, la discrecionalidad es otro de los factores que influye en la implementación, al ser uno de los elementos que explica el actuar del personal operativo y de los mismos sembradores, pues tanto el personal operativo en los diferentes niveles, al igual que la población beneficiada han recurrido a la búsqueda de alternativas que van más allá de la formalidad y normatividad del programa pero que les ha permitido cumplir con las exigencias de los niveles superiores y con sus tareas asignadas, esto debido en parte a las debilidades que presenta el diseño del programa en cuanto a la planeación y claridad de las funciones de cada uno de los involucrados.

Por lo tanto, en la implementación del programa se presentan problemas que se relacionan directamente con aspectos internos o propios del programa, como por ejemplo, el diseño, los intereses personales, pero también están aquellos problemas que tienen que ver con las interacciones que los diferentes actores establecen, sus posturas, sus percepciones, las decisiones que van tomando durante el proceso y aquellas acciones realizadas en los contextos donde se lleva a cabo la implementación y que buscan atender las circunstancias que se vayan presentando. Dicho de otro modo, los problemas de implementación identificados en esta investigación tienen dos explicaciones de trasfondo: el diseño del mismo programa y las condiciones del contexto local. La falta de coordinación entre el personal operativo y las instancias federales es un problema que se agrava debido a que el programa se implementa de manera vertical, lo que limita los procesos de comunicación, e intercambio de información entre los actores de los niveles superiores con los niveles inferiores, pues este aspecto ocasiona que muchas veces las relaciones de confianza y la convivencia misma entre sembradores y técnicos del programa se debiliten e incluso no lleguen a concretarse y en ese sentido, se siga manteniendo la diferenciación beneficiario-personal del programa que por décadas ha caracterizado las políticas y programas públicos.

Conforme a lo hasta aquí expuesto es posible identificar elementos importantes del diseño de implementación tales como, las decisiones tomadas por instancias operativas como la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural y la Dirección General de Organización, Formación e Inclusión Productiva, la asignación

de funciones del personal operativo, las decisiones tomadas por estas instancias y por los niveles superiores del personal operativo (coordinadora territorial y facilitadores comunitarios) sin un conocimiento de lo que ocurre dentro de las localidades beneficiadas, que son variables que no pueden controlarse, en conjunto dificultan la sincronización entre el diseño e implementación, porque a nivel administrativo y práctico no se logra la coordinación de todos los actores y las decisiones del programa, ocasionando un conjunto de obstáculos que afectan directamente al personal operativo inferior y a los sembradores.

Sin embargo, así como hay elementos propios del diseño del programa Sembrando Vida que influyen en la etapa de implementación, existen también aspectos del contexto particular del municipio de Palenque que inciden en el funcionamiento del programa y en el cumplimiento de las actividades tanto grupales como en las unidades de producción, como, por ejemplo, las características físicas del entorno y las condiciones climáticas de la zona, que son dos elementos que alteran la estructura de las Comunidades de Aprendizaje Campesino, pues como se mostró anteriormente, las distancias considerables que hay entre las localidades dificultan el traslado de los sembradores de algunas rancherías o ejidos, mientras que los periodos muy marcados de fuertes lluvias y sequías que son aspectos característicos del municipio de Palenque, afectan negativamente las plantaciones de los sembradores, llegando a impedir que los sembradores a tres años de funcionamiento de este programa, todavía no cumplan con el número de plantas requeridas.

Además de estas características físicas, fue posible identificar otros aspectos de carácter socioculturales que han contribuido en que algunos sembradores del programa adopten una postura negativa respecto a las actividades que se tienen que realizar, tales como, las experiencias pasadas con programas como Procampo, en el que no había un monitoreo que diera cuenta del cumplimiento de las responsabilidades por parte de la población atendida, los conflictos al interior de las localidades cuyas causas se desconocen pero quizás valdría la pena que en estudios futuros se haga un mayor énfasis en las dinámicas comunitarias de las localidades donde se implementa el programa Sembrando Vida, a modo de brindar información que ayude a la solución de dichos conflictos, pues como se pudo observar en el

municipio de Palenque, en algunos casos impiden el trabajo y la colaboración entre los sembradores de las Comunidades de Aprendizaje Campesino.

Hasta este momento es posible sostener que los esfuerzos que los técnicos sociales, técnicos productivos y sembradores por sobrellevar las exigencias del entorno al igual que las instrucciones de último momento de las instancias centrales, han resultado favorables en el sentido de que les ha permitido cumplir con las exigencias de los niveles superiores y superar los principales obstáculos al interior de las localidades.

Es por ello que, la autonomía de estos actores es un recurso del cual echan mano para poder intervenir en los procesos de toma de decisiones y acciones que se realizan en estos espacios, los cuales se tornan complejos ya que la autonomía que estos actores locales tienen al ser quienes operativizan las decisiones centrales, se contraponen con el poder de decisión que la estructura jerárquica que caracteriza el proceso de implementación brinda a los actores del nivel superior: facilitadores comunitarios y coordinadora territorial, así como el de las instancias encargadas.

Por otro lado, uno de los hallazgos más relevantes en esta investigación es que a pesar de que en las Reglas de Operación (2020) así como en el Plan Nacional de Desarrollo se aboga por una mayor participación de los ciudadanos en los espacios de toma de decisión y se habla de un empoderamiento de los sembradores promovidos no solo por el propio programa sino por la política social en general, en la práctica estos espacios son todavía escasos, pues en las visitas realizadas no fue posible identificar con claridad una participación activa por parte de los sembradores ni en la planeación de las actividades grupales, la elaboración de los planes de trabajo, los talleres y en ese sentido, es necesario enfatizar el hecho de que el programa no está logrando el involucramiento de todos los sembradores ni el empoderamiento del sector rural que tanto se menciona en la política social de la actual administración, de seguir así, los sembradores lejos de ser actores de su propio desarrollo seguirían siendo meros receptores de apoyos compensatorios, lo que podría llevar a considerar este programa como un programa asistencialista más.

Por otro lado, el análisis de la participación que los diferentes actores tienen en el cumplimiento de las actividades y la supervisión de estas nos lleva a sostener el argumento de que es erróneo pretender que los actores locales de la implementación

tengan completa autonomía al momento de realizar las tareas asignadas y, que el control mediante reglamentos y sanciones son necesarios en escenarios en los que se han implementado programas similares pero sin que haya una verificación posterior del cumplimiento de las responsabilidades de las personas beneficiadas, como es el caso del programa conocido como Procampo, que además sigue funcionando actualmente o bien, tratándose de programas que buscan una participación activa de las personas beneficiadas, recordando que por años, dentro de la política social, estas se han concebido como actores pasivos que se benefician por algún programa social.

Con lo hasta aquí expuesto, es posible identificar dos aspectos claves que pueden ayudar a entender de mejor manera lo que ocurre en y con la implementación del programa Sembrando Vida en el municipio de Palenque, pero que seguramente ocurre en otros territorios y estados del del país, al la debilidad de su diseño uno de los factores que explican los principales problemas identificados durante el trabajo de campo y refiere al hecho de que a nivel nacional impera lo que en el área de las políticas públicas sería una visión racional o jerárquica, misma que ha llevado a restarle importancia a los contratiempos surgidos en los espacios locales, pues aparentemente no existen indicios que demuestren que las instancias centrales encargadas de la organización y operación del programa a nivel nacional hayan atendido las recomendaciones que el Coneval hizo luego de su evaluación del diseño y el funcionamiento del programa en 2020, aunque ello implicaría llevar a cabo estudios e investigaciones más profundas y centradas específicamente en esos temas. En ese sentido es que se considera que los responsables del programa tienen una visión racional del proceso de implementación que supone que el personal operativo, principalmente los técnicos sociales y productivos llevan operacionalizan las instrucciones centrales sin mayor problema o contratiempo.

Y el segundo aspecto que no se puede dejar de mencionar es que si bien pudiera parecer que el actuar de los técnicos sociales, técnicos productivos y sembradores del programa son racionales, esto no es así y eso se refleja en las estrategias que este grupo de actores ha puesto en marcha para tratar de hacer frente a los problemas que surgen, pues más que acciones racionales, son decisiones que toman ante las

circunstancias presentadas y en ese sentido, puede hablarse de que el cumplimiento de las funciones de cada uno de los actores involucrados en la implementación tiene tintes de un incrementalismo, mismo que es favorecido por la falta de claridad y especificidad de las actividades de cada actor que caracteriza el escenario en el que estos actores se desenvuelven.

A estas alturas es iluso pensar que la implementación del programa SV es solo la ejecución o cumplimiento de las decisiones provenientes de los niveles superiores, por el contrario, se trata de un proceso organizacional bastante complejo, que implica una constante interacción donde no solo salen a relucir los conflictos y las negociaciones sino también la organización entre sembradores, entre sembradores y personal técnico, entre sembradores, personal técnico y becarios, etc., y en ese sentido, el estudio exploratorio que aquí se presenta es al mismo tiempo, una invitación a ahondar en nuevos aspectos que nos lleven a un mejor entendimiento del funcionamiento y del impacto que los apoyos brindados a los sembradores están teniendo en las familias, en las localidades beneficiadas y en el municipio.

En ese sentido, valdría la pena, para futuras investigaciones profundizar en el funcionamiento de las Comunidades de Aprendizaje Campesino, la importancia que estas tienen dentro de las localidades no solo como los espacios de retroalimentación y aprendizaje que el programa promueve, sino como la base para la creación futura de las asociaciones y cooperativas que impulsen proyectos productivos, para la comercialización de las cosechas y productos de los sembradores, que es hoy en día uno de los principales retos para el personal operativo y para los sembradores del programa Sembrando Vida.

Al respecto, es necesario hacer énfasis en el hecho de que, si bien el modelo burocrático y el modelo de conflictos y negociaciones han resultado útiles para el estudio de la estructura operativa del programa y su influencia en las responsabilidades y facultades de quienes conforman el personal operativo, así como el análisis del papel de los sembradores en el proceso de implementación del programa Sembrando Vida, ambos modelos así como el tiempo de la maestría han resultado ser insuficientes para abordar aspectos elementales tales como las

relaciones entre los diferentes actores, su desenvolvimiento como actores importantes dentro de los ejidos y rancherías, que sin duda contribuirían a un mejor entendimiento de este proceso. Esto refuerza el argumento de Hogwood y Gunn (2018) de que la formulación de las políticas o lo que vendría siendo el diseño y su implementación son dos procesos interdependientes y en ese sentido se deben analizar de manera conjunta, por lo tanto, si bien los modelos burocrático y el de conflictos y negociaciones han resultado ser útiles para analizar el proceso de implementación de este programa, aceptar la diversidad teórica es una mejor opción que tratar de buscar un solo modelo o un solo marco teórico que guíe el análisis, al respecto, vale la pena tomar en cuenta que estamos frente a un programa nuevo, relativamente novedoso, que abre un gran abanico de temas de interés para investigar y uno en particular refiere a la interrogante de cuál es o de qué forma el gobierno municipal podría contribuir en la continuidad del programa, en una mejor implementación y en la consecución de los objetivos.

Esta interrogante surge a partir de uno de los hallazgos en campo, reflejo de una inquietud manifestada por varios sembradores entrevistados, quienes denunciaban que a raíz de la puesta en marcha del programa Sembrando Vida, los proveedores y tiendas de materiales e insumos agrícolas de la cabecera municipal de Palenque, han elevado los costos de sus artículos e insumos entre los cuales se encuentran herramientas que los técnicos sociales les piden y que son necesarios para hacer las tareas asignadas ya sea en los viveros, biofábricas o unidades de producción, como por ejemplo, las palas, bombas, cazuelas para la elaboración de caldos sulfocálcicos, carretillas, entre otras, que si bien parte de estos materiales es proporcionada por el programa, la otra parte la tienen que adquirir los sembradores por cuenta propia. En áreas como éstas, es notoria la ausencia de los gobiernos municipales, quienes hasta la fecha no tienen intervención de ningún tipo en lo que refiere a la implementación del programa en los municipios, dado que todo lo referente al programa Sembrando Vida es manejado desde las oficinas de la Secretaría de Bienestar, temas como estos podrían dar pie a futuras investigaciones que señalen la necesidad de involucrar a los gobiernos municipales, a modo de evitar que situaciones como el incremento injustificado en los precios de herramientas agrícolas sigan presentándose.

Algunas consideraciones para la mejora de la implementación

A partir de los hallazgos en campo nos hemos permitido hacer una serie de propuestas que pudieran tomarse en cuenta a fin de lograr mejoras en la operativización del programa Sembrando Vida.

Durante las visitas realizadas a algunas unidades de producción se pudo observar que no existe una estructura en la implementación de los sistemas productivos, pues si bien es cierto que una hectárea y media está destinada al sistema SAF y una hectárea al sistema MIAF, de acuerdo con el informe del Coneval (2020) el establecimiento de estos dos sistemas son opcionales de acuerdo con algunos técnicos entrevistados, lo que significa que aspectos del diseño de los dos sistemas productivos tales como la distancia entre filas, el número de plantas y las especies a cultivarse, se dejan a merced del aprovechamiento de los agroecosistemas existentes en las localidades, la vegetación y las formas de trabajo de las comunidades campesinas, pero principalmente dependen de las interpretaciones o del conocimiento que los técnicos productivos tengan.

Ante ello, siendo el tercer año de operación del programa Sembrando Vida, es verdaderamente urgente que las instancias encargadas recuperen toda la información registrada en la plataforma NUCLEO , que la información manejada se sincronice, pues ese fue uno de los problemas al que nos enfrentamos durante esta investigación, ya que la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar a través de la Plataforma Nacional de Transparencia y los datos proporcionados por los técnicos del programa dejaron ver serios problemas de actualización y homogeneización en lo que respecta al número de sembradores, municipios beneficiados, plantas sembradas entre otras, además de tomar en cuenta que se trata de una implementación por niveles, donde la información fluye por niveles y ello se refleja en que los datos reportados oficialmente y los manejados a nivel territorial sean diferentes. Recuperar toda esa información hará posible tener información fundamental de cuáles son las características de los sistemas productivos que se han establecido hasta la fecha en las diferentes regiones y territorios del programa, pues ello puede permitir no solo tener información homologada actualizada y personalizada de cada sembrador (además de ser información que los técnicos sociales y productivos tienen a su

disposición) sino además, dar cuenta de los avances que el programa tiene en la dimensión productiva respecto a las metas establecidas por el programa sobre la reforestación.

Finalmente, se debe aprovechar que el programa Sembrando Vida es uno de los programas prioritarios de la actual administración y los recursos económicos no son un problema, pues la revisión del presupuesto destinado al programa desde su inicio demuestra que no hay restricciones económicas, de modo que eso no es impedimento para implementar una base de datos ordenados a través de inventarios. Por otro lado, la falta de claridad en la definición de las temáticas sociales y productivas como parte de los procesos de formación y aprendizaje de las Comunidades de Aprendizaje Campesino y la poca precisión respecto a las tareas específicas de cada actor involucrado en la implementación del programa, exige la necesidad como bien lo ha señalado el Coneval, de desarrollar un manual de procedimientos, si bien no con fechas exactas, estos sí estén estandarizados y se establezcan periodos de tiempo de para llevarlas a cabo y que además sean dados a conocer públicamente a los sembradores y al público en general, pues con ello podría atender los problemas de tiempo y empalme de actividades administrativas con las de campo, los cuales han sido una constante en todo el proceso de implementación. Al hacer público este manual de procedimientos también se estaría atendiendo los problemas ocasionados por la presencia de organizaciones, las cuales han puesto en riesgo el funcionamiento del programa dentro de las localidades, pues además de los divisionismos que pudiera crear al interior entre personas beneficiadas y no beneficiadas, ha contribuido a la transmisión de información falsa en torno al personal operativo y sobre el programa mismo.

Si bien resultaría incluso hasta imposible especificar con todo detalle y en orden perfecto las tareas que cada actor debe realizar, es necesario por lo menos una estandarización de los procesos que de alguna forma disminuyan el margen de discrecionalidad y la improvisación que hasta ahora se ha visto en las localidades.

De igual forma, quizás valdría la pena contemplar la posibilidad realizar reuniones nivel territorial de retroalimentación para el personal operativo, pues son ellos quienes a partir de las experiencias en las localidades que atienden pueden contribuir en

sugerencias como por ejemplo, la que realizaron algunos técnicos sociales y que refiere al hecho de que el programa está priorizando el aspecto productivo por encima de la dimensión social, con esto no se está diciendo que no haya cambios positivos en las dinámicas comunitarias y organizacionales de las localidades visitadas, pero los mismos técnicos han manifestado la necesidad de poner más atención a cuestiones organizativas más allá de las metas cuantificables del programa ya que de lo contrario el programa Sembrando Vida corre el riesgo de caer en lo mismo que los otros programas de combate a la pobreza y los esfuerzos de atención de este problema por la vía productiva seguiría haciéndose a un lado.

Pues hasta el momento una de las principales desventajas o debilidades del programa es que desde su diseño hasta su implementación cayeron en lo mismo, un proceso jerárquico, las decisiones fueron tomadas desde el gobierno sin tomar en cuenta a las personas y en ese sentido, es que hay problemas de coordinación y comunicación entre las instancias participantes en el proceso de este programa, pues las decisiones deben tomarse desde el nivel más cercano a la población involucrada. Sin embargo, están abiertos los espacios de retroalimentación y diálogo a través de las Comunidades de Aprendizaje Campesino, los cuales deben aprovecharse porque son los únicos espacios donde el sembrador tiene poder de decisión y acción.

Fuentes consultadas

Bibliografía

- Aguilar, Luis (2007), "Estudio introductorio" en Luis Fernando, Aguilar, Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel, Porrúa, pp. 15-84.
- Aguilar, Luis (2007), *Estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel, Porrúa.
- Arias, F. (2006), *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica*, Caracas, Editorial Episteme.
- Bardach, E. (1977), *The Implementation Game*, Cambridge: MIT Press.
- Barrett, S. y Fudge, C. (1981), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, Londres: Methuen.
- Cairney, Paul (2018), "La implementación y el problema de la gobernanza: Una perspectiva de los grupos de presión" en M. Pardo, M. Dussauge Laguna, & G. Cejudo (eds.), *Implementación de políticas públicas: Una antología*, Ciudad de México, México: CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 247-282.
- Dunsire, A. (1978), *Implementation in a Bureaucracy*, Oxford: Martin Robertson.
- Elmore, R. F. (2007), "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales" en Luis Fernando, Aguilar, Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, México D.F: Miguel Ángel Porrúa, pp.185-249.
- Etzioni, A. (1976), *Social Problems*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Graham, Allison (2007), "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos" en Luis, Fernando, Aguilar, Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, México: Miguel ángel Porrúa, pp. 119-200.
- Hogwood, B. y Gunn, L. (2018), "Implementación" en M. Pardo, M. Dussauge Laguna, & G. Cejudo (ed.), *Implementación de políticas públicas. Una antología*, Ciudad de México, México: CIDE, Centro de Investigación y Docencias Económicas, pp. 29-60.
- Kaufman, H. (1971), *The Limits of Organizational Change*, Alabama: University of Alabama Press.

- Lasswell, Harold (2007), "Orientación hacia las políticas" en Luis Fernando, Aguilar, Villanueva (ed.), *Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa, pp. 79-103.
- Lowi, T. (2007), "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Luis Fernando, Aguilar, Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.
- May, P. (2018), "El diseño y la implementación de las políticas públicas" en M. Pardo, M. Dussauge Laguna, & G. Cejudo, *Implementación de políticas públicas: Una antología*, Ciudad de México, México: CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp.149-174.
- Pardo, M. d., Dussauge Laguna, M., & Cejudo, G. (2018), "Estudio introductorio. Implementación de políticas públicas: Una antología" en M. Pardo, M. Dussauge Laguna, & G. Cejudo (eds.), *Implementación de políticas públicas: Una antología*, Ciudad de México, México: CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 9-27.
- Parsons, Wayne (2007), "Capítulo I: Meta-Análisis" en *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 35-115.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998), "Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland", México: Fondo de Cultura Económica, pp. 68-101 y 171-216.
- Rein, M., & Rabinovitz, F. F. (2007), "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción" en Luis Fernando, Aguilar, Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, pp.147-184.
- Schofield, Jill (2018), "Un modelo de implementación basada en el aprendizaje" en M. Pardo, M. Dussauge Laguna, & G. Cejudo (eds.), *Implementación de políticas públicas: Una antología*, Ciudad de México, México: CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 205-246.
- Soren, Winter (2018), "Perspectivas sobre la implementación: Estatus y reconsideración" en M. Pardo, M. Dussauge Laguna, & G. Cejudo (eds.),

- Implementación de políticas públicas: Una antología*, Ciudad de México, México: CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 61-90.
- Subirats, J., Knoepfel, L. y Varonne (2008), “*Análisis y gestión de políticas públicas*”, Barcelona: Ariel, pp. 35- 50.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1987), “*Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*”, Barcelona: PAIDÓS.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (2007), “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” en L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México D.F. Miguel Ángel Porrúa, pp. 97-146.
- Villarespe, Verónica y Merino, Bertha (2008), “*Los programas contemporáneos de combate a la pobreza en México: alcances y perspectivas*”, Asociación argentina de historia económica, Universidad Nacional de Tres de Febrero, XXI Jornadas de Historia Económica.

Hemerografía

- Acosta Félix (2010), “De Pronasol a Oportunidades: política social y persistencia de la pobreza en México”, *BARATARIA, Revista Castellano - Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 11, pp. 231-246.
- Barajas, Gabriela (2002), “Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2000: de populistas a neoliberales”, *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 7, núm. 20, pp. 553-578.
- Barquera, Simón; Rivera, Juan y Gasca, Alejandra (2001), “Políticas y programas de alimentación y nutrición en México”, *Salud Pública de México*, vol. 43, núm. 5, pp. 454-477.
- Cardozo, Myriam (2006), “Políticas de lucha contra la pobreza en México. Principales resultados y limitaciones”, *Fermentum, Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, vol. 16, núm. 45, pp. 15-56.
- Cárcar, Ana (2013), “Las reformas agrarias en México y los proyectos de desarrollo rural en un municipio del estado de Veracruz”, *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 38, núm. 2.

- Cortez, Carlos; Landázuri, Gisela y Moreno, Patricia (1993), "Múltiples máscaras para un solo rostro. El Pronasol en el medio rural", *Política y Cultura*, núm.3, pp. 147-165.
- Franco, Gerardo y Canela Fabiola (2016), "Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos", *Revista OPERA*, núm. 18, pp. 159-181.
- Gordillo, Gustavo (2018), "*Análisis de los escenarios y políticas actuales para el campo mexicano*", Fundación Friedrich Eberto Stiftung, México.
- Herrera, Francisco (2009), "Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado Neoliberal", *Estudios Sociales*, vol. 17, núm. 33, pp. 8-39.
- Huerta, Monserrat y Chávez, María (2003), "Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años", *Análisis Económico*, vol. 18, núm. 37, pp. 55-80.
- Lahera, P. (2006), "Del dicho al hecho: cómo implementar las políticas", *Revista del CLAD Reformas y Democracia*, núm. 35, pp. 1-10.
- López, Ricardo (2014), "Caracterización de la política social en México: limitaciones y restos", *Revista Eleuthera*, núm. 11, pp. 54-81.
- Méndez, José, Mier, Mateo (2020), "Expansión de la producción de aceite de palma de aceite en territorios campesinos, el caso de Palenque, Chiapas (1996-2018)", *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, vol. 15, núm. 445, pp. 1-28.
- Narro, José; Moctezuma, David; de la Fuente, Diego (2013), "Descalabros y desafíos de la política social en México. Problemas del Desarrollo", *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 44, núm. 17; pp. 9-34.
- Nateras, Martha (2007), "La política social del siglo XX en México", Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, *Espacios Públicos*, vol. 10, Núm. 19, pp. 169-183.
- Orozco, Mónica y Hubert, Cecilia (2005), "La Focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México", Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, No. 0531.

- Pedroza, Luis (2018), "El Sistema Alimentario Mexicano: su acción en el campo y en la alimentación, 1980-1982", *Revista de Historia y Geografía*, núm. 39, pp. 21-48.
- Piña, Erika y Hernández, Israel (2010), "Política social en México. Una revisión a 100 años de la Revolución Mexicana", Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, *Economía y Sociedad*, vol. 14, núm. 26, pp. 45-61.
- Quecedo y Castaño (2003), "Introducción a la metodología de la investigación cualitativa", *Revista de Psicodidáctica*, núm. 14, pp. 5-40.
- Patiño, Elena y Espinoza, María (2015), "Ley Agraria del 6 de enero de 1915: semilla de la propiedad social y la institucionalidad agraria en México", *Estudios Agrarios*, pp.17-39.
- Revuelta, Benjamín. (2007), "La implementación de políticas públicas", *Revista Díkaion*, vol. 21, núm. 16, pp. 135-156.
- Salinas, Darío y Tetelboin Henrion, Carolina (2005), "Las condiciones de la política social en América Latina", *Papeles de Población*, vol. 11, núm. 44: 83-108.
- Sánchez, Julieta (2014), "La política agrícola en México, impactos y retos", *Revista Mexicana de Agronegocios*, Sexta época, Año XVIII, vol. 35, pp. 946-956.
- Spalding, Rose (1985), "El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia", *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm. 8, pp. 315-349.
- Tetreault, Darcy (2012), "La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?", *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. 2, núm. 2, pp. 41-74.
- Valentti Giovanna y Flores, Ulises (2009), "Ciencias sociales y políticas públicas", Universidad Nacional Autónoma de México. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, pp. 167-191.
- Barba, Carlos (2004), "Régimen de bienestar y reforma social en México", *Serie Políticas Sociales*, núm. 92, CEPAL-División de Desarrollo Social/Naciones Unidas.

Recursos electrónicos

- Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados (2015), *Evaluación n. ° 1575, Política pública de PROSPERA Programa de Inclusión Social*, documento pdf disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1575_a.pdf [Consulta: 11/11/2020].
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2/Rev.1), documento pdf disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020> [Consulta: 15/05/2021].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2012), *Informe de Pobreza en México, 2012*, México, documento pdf disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf [Consulta: 05/4/2020].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017), *Análisis de la Evolución de la Pobreza 2010-2016*, documento pdf disponible en: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (2018), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*, documento pdf disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019), *Líneas de pobreza por Ingresos en México 1992 a 2019*, documento pdf disponible en: <http://webdrp.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019), *10 años de medición de la pobreza en México, avances y retos en la política social*, Comunicado de Prensa No. 10, documento pdf disponible en:

https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf [Consulta: 28/10/2019].

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019), *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en la política social. Medición de la pobreza*, serie 2008-2018, documento pdf disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020), *Avances y retos del programa Sembrando Vida*. Comunicado No. 11, documento pdf disponible en:

https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/COMUNICADO_11_PROGRAMA_SEMBRANDO_VIDA.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2020), Evaluación de Diseño con trabajo de campo el Programa Sembrando Vida 2019-2020

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Diseño_Desarrollo_Social.aspx

Diario Oficial de la Federación (2014), “*Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015*”, documento pdf disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377725&fecha=30/12/2014

Diario Oficial de la Federación (2017), “*Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018*”, documento html disponible en:

<http://dof.gob.mx/DOF2017/PEF2018.pdf>

Diario Oficial de la Federación (2018), “*Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019*”, documento pdf disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/010_DOF_28dic18.pdf

- Diario Oficial de la Federación (2019), “*Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020*”, documento pdf disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2019), “*Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida*”, Secretaría de Gobierno, documento pdf disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435247/Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435247/Lineamientos_de_Operacion_del_Programa_Sembrando_Vida.pdf) [Consulta: 13/10/2019].
- Diario Oficial de la Federación (2019), “*Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Gobierno de la República*”, documento disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf> [Consulta: 19/08/2019].
- Diario Oficial de la Federación (2019), “*Lineamientos de operación del Programa Sembrando Vida*”, documento pdf disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/lineamientos-de-operacion-del-programa-sembrando-vida> [Consulta: 14/10/2019].
- Diario Oficial de la Federación (2020), “*Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida*”, Secretaría de Gobierno, documento html disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608917&fecha=28%2F12%2F2020 [Consulta: 15/5/2020].
- Diario Oficial de la Federación (2020), “*Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021*”, documento pdf disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2020), “*Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad*”, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020 [Consulta: 03/3/2021].
- El Heraldo de Chiapas (2019), *Por déficit de lluvias, declaran zona de desastre en 4 municipios de Chiapas*, documento html disponible en: <https://www.elheraldodechiapas.com.mx/local/por-deficit-de-lluvias-declaran-zona-de-desastre-en-4-municipios-de-chiapas-sequia-otono-4610279.html> [Consulta: 19/12/ 2020].

Gobierno de la República (2019), “*Primer Informe de Gobierno, 2018-2019*”, documento pdf disponible en: <https://presidente.gob.mx> [Consulta: 22/13/2020].

Gobierno del Estado de Chiapas (2012), Región III-MAYA, documento pdf disponible en:
http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/productos/files/MAPASTEMREG/REGION_XIII_MAYA_post.pdf [Consulta: 09/13/2020]

Secretaría de Bienestar (2019), “Sembrando Vida supera las metas de 2019: María Luisa Albores”, Comunicado No. 86. Disponible en:
<https://www.gob.mx/bienestar/prensa/sembrando-vida-supera-las-metas-de-2019-maria-luisa-albores?idiom=es>

Secretaría de Bienestar (2019) “Sembrando Vida supera las metas de 2019: María Luisa Albores”, Comunicado No. 86. Disponible en:
<https://www.gob.mx/bienestar/prensa/sembrando-vida-supera-las-metas-de-2019-maria-luisa-albores?idiom=es>

Secretaría de Bienestar (2020), “Diagnóstico del programa presupuestario Sembrando Vida. Programa de Comunidades Sustentables, 2020”, documento pdf disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/578551/Diagnostico_Programa_Sembrando_Vida_2020.pdf [Consulta: 12/06/2020].