



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUCION DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

POSTGRADO DE
ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA REGIONAL

**El proceso de consolidación de las Agencias de
Desarrollo Rural como instrumento para operar el
Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria.
El caso de Guerrero 2007 y 2008.**

JOSAFAT CONTRERAS DOMÍNGUEZ

T E S I S

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO DE:**

MAESTRO EN CIENCIAS

Puebla, Puebla
2010



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

CAMPECHE-CÓRDOBA-MONTECILLO-PUEBLA-SAN LUIS POTOSÍ-TABASCO-VERACRUZ

43-02-03

CARTA DE CONSENTIMIENTO DE USO DE LOS DERECHOS DE AUTOR Y DE LAS REGALÍAS COMERCIALES DE PRODUCTOS DE INVESTIGACIÓN

En adición al beneficio ético, moral y académico que he obtenido durante mis estudios en el Colegio de Postgraduados, el que suscribe **Josafat Contreras Domínguez** alumno de esta Institución, estoy de acuerdo en ser partícipe de las regalías económicas y/o académicas, de procedencia nacional e internacional, que se deriven del trabajo de investigación que realicé en esta Institución, bajo la dirección del Profesor **Dr. Sergio Escobedo Garrido** por lo que otorgo los derechos de autor de mi tesis **El proceso de consolidación de las Agencias de Desarrollo Rural como instrumento para operar el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria. El caso de Guerrero 2007 y 2008**. Así como de los productos de dicha investigación al Colegio de Postgraduados. Las patentes y secretos industriales que se puedan derivar serán registrados a nombre del Colegio de Postgraduados y las regalías económicas que se deriven serán distribuidas entre la Institución, el Consejero o Director de Tesis y el que suscribe, de acuerdo a las negociaciones entre las tres partes, por ello me comprometo a no realizar ninguna acción que dañe el proceso de explotación comercial de dichos productos a favor de esta Institución.

Puebla, Puebla 10 de Noviembre de 2010.

Firma

Vo. Bo. Profesor Consejero o Director de Tesis

La presente tesis, titulada: **El proceso de consolidación de las Agencias de Desarrollo Rural como instrumento para operar el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria. El caso de Guerrero 2007 y 2008.**, realizada por el alumno: Josafat Contreras Domínguez, bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRO EN CIENCIAS
ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA REGIONAL

CONSEJO PARTICULAR

CONSEJERO:



Dr. Sergio Escobedo Garrido

ASESOR:



Dr. Ignacio Ocampo Fletes

ASESOR:



Dr. Ramón Valdivia Alcalá

Puebla, Puebla 29 de noviembre de 2010

El proceso de consolidación de las Agencias de Desarrollo Rural como instrumento para operar el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria. El caso de Guerrero 2007 y 2008.

Resumen

En México, la prestación de servicios asistenciales al medio rural ha presentado diversas modalidades. Uno de ellos es la creación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), como un foro para hacer llegar los servicios profesionales a las familias rurales. Tal propósito es insertar en el territorio un equipo de profesionistas que identifiquen la problemática en ejercicios participativos y elaboren propuestas de planes pertinentes para promover mejoras en las condiciones de vida que padece la población en situación de pobreza. En el estado de Guerrero se puso en operación el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria – Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH) incorporando las ADR^s como agente promotor. Este modelo se basa en el Enfoque de Desarrollo Rural Territorial (EDTR) propuesto en el propio PESA. En Guerrero el programa tiene como entorno institucional a la Unidad Técnica Nacional – PESA, la Secretaría de Agricultura (SAGARPA), Gobierno del Estado (SDR), Centro de Evaluación Especializada (CEE) y las relacionadas con el medio ambiente (CONAZA y CONAFOR). El proceso de consolidación y el comportamiento de transformación de un despacho de asesoría técnica hacia una ADR desde su desempeño metodológico, a lo largo de dos años, en 8 agencias que operan en 6 regiones del Estado, han permitido revisar el arraigo que han logrado estas organizaciones en el proceso de fortalecimiento del entorno institucional. En el proceso de construcción de una agencia se generaron dos contextos: el primero caracterizado por la maximización de ingresos por parte de la agencia contratada y el segundo por la búsqueda del bienestar social por parte de la institución contratante; es en esta sinergia donde se pueden observar variantes de los procesos de consolidación de las agencias.

Palabras clave: servicios profesionales, seguridad alimentaria, agencia de desarrollo, consolidación

Summary

In Mexico, the capacity of professional services in the rural areas has undergone diverse changes. One of these is the creation of the Rural Development Agency (ADR), as a manner of bringing professional services to rural residents. They endeavor to put a team of professionals into the region to identify the problems in participatory practices and also to design relevant proposals to help improve the living conditions in impoverished communities. In the state of Guerrero, the Strategic Program for Food Security (PESA-GSH) has been put into operation incorporating the ADR as overseeing agent. This model is based on Territorial Rural Development Focus (EDTR) proposed in PESA. In Guerrero, the program has as its institutional setting the National Technical Unit- PESA, the Secretary of Agriculture (SAGARPA), the state government (SDR), Center for Specialized Evaluation (CEE), and those related to the environment (CONAZA and CONAFOR). The process of consolidation and the manner of transforming from a technical consulting office to an ADR since its methodological actions, for most of the last two years, in 8 agencies that operate in 6 regions of PESA-GSH, has permitted the review of the foundations that have forwarded these organizations in the process of strengthening of the institutional setting. In the process of building an agency two contexts are created: the first characterized by maximizing investments by the contracted agency and the second by the search for social well-being by the contracting institution; it is in this synergy where we can observe variants of the process of consolidation of the agencies.

Key Words: professional services, food security, development agency, consolidation

Dedico esta tesis a:

Al pueblo de México que a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Colegio de Postgraduados, ha financiado parte de mi formación.

A los integrantes del Consejo Particular por el apoyo, motivación y valiosos consejos que me brindaron durante el desarrollo de esta tesis.

A mis padres: Ramón Contreras Lamadrid y Teresa Domínguez Martínez; a mis hermanos Fabiola, Tania, Ramón, Dulce y Mónica; y sobrinos: Víctor, Oscar, Luis, Itzel, Iraís, Israel, Metzli, Graco, Ixchel y Lucas. A mi compañera Patricia Bordier M.

A mis compañeros y amigos, por estar siempre presentes brindándome cariño y aliento: Anita, Adriana, Isabel, Efraín, Eloy, Fernando, Nicho y a la Familia Espínola.

Agradecimientos

Al CEE del Estado de Guerrero, José Ángel e Ignacio Rangel. A la IP – Chapingo en especial al Dr. Manrrubio Muñoz, a la M.C. Maricela de la Vega M. y la Lic. Anabell Díaz E. por todo su apoyo y acompañamiento durante este grato camino.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I Construcción del objeto de estudio	2
1.1 Justificación.....	2
1.2 El problema de investigación.....	4
1.3 Objetivos	7
1.4 Hipótesis.....	7
Capítulo II Marco teórico	8
2.1 El neoliberal Estado Mexicano	8
2.2 Política pública	11
2.2.1 Planes de gobierno y políticas públicas	13
2.2.2 Política pública alimentaria	16
2.3 El Neoinstitucionalismo	17
2.3.1 Conceptos.....	19
2.4 Descentralización administrativa, política y económica	29
2.5 Las organizaciones Inteligentes	31
2.6. Factores para la consolidación	35
Capítulo III Metodología	42
3.1 Técnicas	42
3.2 Ubicación del estudio	44
3.3 Muestreo	45
3.4 Población de estudio	46
3.5 Procedimientos.....	49
Capítulo IV Marco de referencia.....	52
4.1 Soberanía y seguridad alimentaria.....	52
4.2 Indicadores socio - económicos del Estado de Guerrero.	54
4.3 Condiciones físico – ambientales	66
4.3.1 Clima.....	68
4.3.2 Vegetación.....	69
4.3.3 Características del suelo.....	70
Capítulo V. Resultados.....	71
5.1 La política pública alimentaria en México.	71
5.2 El Desarrollo Territorial Rural (EDTR)	74
5.3 El Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria.	76
5.4 El modelo de Agencia de Desarrollo Rural (ADR).....	82
5.5 Conformación de las ADR	86
5.6 Factores externos.....	90
5.6.1 Condiciones políticas	90
5.7 Conformación del equipo técnico y arraigo	92
5.7.1 Niveles de asociación	94
5.8 Estrategia técnica.....	96
5.9 Estrategia metodológica.....	99
Capítulo VI Conclusiones y recomendaciones	104
6.1 Conclusiones.....	104
6.2 Recomendaciones.....	106
Capítulo VII Bibliografía.....	109

Índice de figuras

Figura 1.- La ADR y el flujo de servicios profesionales	4
Figura 2.-Comportamiento en la frontera de posibilidades	20
Figura 3.- Ubicación de los costos de transacción	28
Figura 4.- Momentos de la investigación	43
Figura 5.- Regiones del Estado de Guerrero.....	44
Figura 6.- Características de las variables en educación	56
Figura 7 .- Características de las variables en infraestructura básica	57
Figura 8.- Municipios con menor y mayor IDH en 2005 del Estado de Guerrero	59
Figura 9.- Porcentaje de la población indígena en Guerrero	65
Figura 10.- División política en el Estado de Guerrero.	66
Figura 11.- Clasificación de climas en el Estado de Guerrero.....	68
Figura 12.- Vegetación primaria en el Estado de Guerrero	69
Figura 13.- Características del suelo en el Estado de Guerrero.....	70
Figura 14.- Cobertura mundial y región Centroamérica del PESA	77
Figura 15.- Presupuesto histórico del PESA a nivel nacional.....	78
Figura 16.- Distribución de las ADR – PESA en el país	79
Figura 17.- Expansión del PAPMI piloto al PESA – GSH	81
Figura 18.- Esquema en equilibrio del modelo de ADR.....	83
Figura 19.- Relación ingreso PESA / total por ADR	89
Figura 20.- Niveles de asociación de los equipos técnicos 2007	94
Figura 21.- Conformación del equipo técnico.	95
Figura 22.- Estrategia técnica 2007.....	96
Figura 23.- Relación de proyectos instalados y operando.....	97
Figura 24.- Dispersión entre opin 1 y Desempeño metodológico 1	100
Figura 25.- Dispersión entre desempeño metodológico 2 y opin 2.....	101
Figura 26.- Dispersión entre rotación de personal e OPIN 1	102

Índice de cuadros

Cuadro 1.- Muestras para proyectos año uno y dos.....	46
Cuadro 2.- Momentos de verificación de proyectos.....	47
Cuadro 3.- Niveles de asociación	51
Cuadro 4.- Objetivos del Milenio	53
Cuadro 5.- Incidencia de pobreza a nivel nacional y en Guerrero (%)	55
Cuadro 6.- Municipios con mayor grado de marginación en el Estado de Guerrero.	58
Cuadro 7.- Principales cultivos por valor de la producción en Guerrero.....	61
Cuadro 8.- Producción de los principales productos ganaderos en Guerrero	62
Cuadro 9.- Aportación al PIB estatal por sector de actividad económica (2006).....	63
Cuadro 10.- Principales políticas alimentarias y nutrición en México, 1992 – 2009	72
Cuadro 11.- Objetivos del PESA-GSH	80
Cuadro 12.- Figura jurídica y año de conformación de las ADR ^s	88
Cuadro 13.- Experiencia profesional, origen y género de los equipos técnicos	93
Cuadro 14.- Relación de proyectos instalados y operando por agencia	99
Cuadro 15.- Índice de apego metodológico por ADR	103

Introducción

En México, durante los últimos años la prestación de servicios profesionales de asesoría y acompañamiento al medio rural, se ha orientado a la promoción del servicio tratando de que se convierta en un servicio privado, es decir, la contratación de los técnicos asesores se realiza con aportación financiera estatal y con participación de los productores. Este esfuerzo oficial forma parte del esfuerzo por restituir el servicio de extensión agrícola desaparecido en la década de los años ochenta.

Actualmente a nivel nacional, dentro del método propuesto por el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), se cuenta con el modelo de Agencia de Desarrollo Rural (ADR), esquema que ha presentado incrementos presupuestales y operativos significativos desde sus inicios, a pesar de que no existen aún evaluaciones de impacto del programa, debido a su “relativo” corto tiempo de vida y por la variación en los niveles de conformación y operación de estas agencias.

Un objetivo fundamental del modelo de ADR, es la conformación y consolidación de equipos técnicos en los espacios regionales de trabajo, de forma que permita una identificación y permanencia de los mismos, que posibilite la autonomía de este grupo con la intención de que al finalizar el proyecto, permanezcan equipos técnicos que brinden servicios profesionales adecuados para la implementación, tanto de políticas alimentarias como de combate a la pobreza en la región y en el país (SAGARPA – UTN - PESA, 2009).

Analizar el proceso de conformación, consolidación y operación de las ADR^s como un medio de análisis del entorno económico, social e institucional del sector, durante la operación del PESA-GSH en el estado de Guerrero, es fundamental para aprender de la experiencia realizada y profundizar por el camino de las organizaciones exitosas.

Capítulo I Construcción del objeto de estudio

1.1 Justificación

Con el servicio de agencia para el medio rural, se pretende ofrecer como parte de la política pública, un instrumento para coadyuvar en la solución de la problemática del sector, no obstante, se han identificado algunos vacíos durante los procedimientos de orden operativo, que han limitado una adecuada articulación de éstos componentes, con los prestadores de servicios y con las organizaciones de productores.

Éstos vacíos, básicamente se han caracterizado por una falta de coherencia y alineación de los indicadores y de los objetivos de la política pública; es decir, los componentes de los programas que llevan a cabo el cumplimiento de las metas planteadas en los planes de desarrollo, no han logrado dar solución a la situación problemática del sector rural.

Por tal motivo, se han realizado esfuerzos por desarrollar mecanismos que permitan mejorar la pertinencia y congruencia durante los procesos de diseño e instrumentación de la política pública del sector.

Este modelo de ADR es una herramienta para incorporar a la población objetivo, en los procesos de planificación y ejecución de planes de superación de la pobreza y de fomento a la suficiencia alimentaria, puesto en operación hasta 2010, en 14 entidades federativas de la república mexicana, incorporando a una población cercana a los 6 millones de personas. En cada entidad se han agregado las características propias de la política estatal; en el caso del Estado de Guerrero se ha incorporado al PESA la intención de lograr un estado sin hambre denominando al programa como PESA – Guerrero Sin Hambre.

Su operación actual cubre la totalidad del estado de Guerrero, organizado en 6 regiones. En cada una de ellas se encuentran funcionando ADR^s, que hasta 2010

sumaban 22. Su operación se ha visto reforzada por las actividades desarrolladas por las instituciones federales, estatales y, en menor medida las municipales.

La población que se ha incorporado a este esquema de gestión y atención técnica suma alrededor de 5,000 productores rurales, localizados en poblaciones menores a los 2,500 habitantes, clasificados como comunidades de muy alta y alta marginación.

El proceso desarrollado con el PESA – GSH y la apuesta al cambio por disminuir pobreza demandan estudios. Con base en ello la presente investigación revisa la definición, la instrumentación, la estructura y la operación de las ADR^s, para generar información sobre su eficiencia en la operación, el logro de su consolidación y presencia en las regiones de atención y su prospectiva hacia los siguientes propósitos de consolidarlos y lograr cierta autonomía institucional, para facilitar la integración de la población objetivo hacia este esquema de servicios técnicos profesionales y de gestión.

Se busca generar información que permita identificar patrones o modelos que contribuyan a la consolidación de estos equipos técnicos, con capacidad de identificar conjuntamente con los productores la problemática en regiones prioritarias del país y definir las actividades pertinentes. Es decir el esquema debe contribuir a que el flujo entre oferta y demanda de servicios profesionales en el medio rural, incida directamente en alternativas de solución a problemas regionales a corto, mediano y largo plazo. En la figura siguiente se representa el esquema.

Figura 1.- La ADR y el flujo de servicios profesionales



Fuente: Elaboración propia

Ordenar y clasificar las diferentes situaciones organizativas que se presentaron puede tener sentido, siempre y cuando, se considere desde la perspectiva descriptiva y no desde la normativa. No se trata de decir cómo debe ser la ADR, sino, identificar las características que deben cumplir para lograr ese funcionamiento autónomo y coordinado con los productores.

1.2 El problema de investigación

El PESA está diseñado para generar metodologías con enfoque territorial que coadyuven en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM), por lo que en México se ha diseñado un instrumento para llevar a cabo la operación definiendo un método propio, éste es el modelo de ADR, el cual tiene como meta no solo cumplir con los objetivos del mismo PESA, si no, que debe insertarse en las dinámicas del territorio, y ser un promotor de procesos participativos hacia un desarrollo que mejore las condiciones de vida en zonas prioritarias del país, atacando principalmente las causas de pobreza alimentaria y de capacidades (UTN – PESA, 2009).

La ADR está conformada por profesionales que tienen relación con las ciencias agropecuarias, conformando un equipo interdisciplinario, señalando la preferencia hacia la conveniencia de que sean originarios y radicados en las regiones en las que trabajan. Esto garantizaría un alto nivel de compromiso, de identificación con la población y de respuesta por parte de esa población hacia las actividades y programas promovidos por la ADR (SAGARPA – UTN – PESA, 2009).

Durante la operación de las ADR^s con el método propuesto por el PESA-GSH, se observan factores que influyen sobre su proceso de reconocimiento y consolidación en las regiones del estado.

Este proceso de consolidación de las ADR^s se logrará en la medida en que estas organizaciones incrementen el nivel de posicionamiento en la región, tanto en las comunidades como con la población objetivo, lo que incrementaría la pertinencia y la participación en las alternativas de solución propuestas.

Se ha observado que la conformación y consolidación, tanto de ADR, como de equipos técnicos en el contexto local depende de varios factores; hacia el interior del propio equipo técnico, destaca el origen de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), que no siempre resultan originarios de la región; su especialidad profesional, con perfiles no idóneos para las acciones de la ADR; los intereses de los propios técnicos; su incipiente conocimiento de la región y la experiencia en procesos participativos.

En el entorno de la ADR, como aspectos externos que modelan las acciones de la ADR, destacan las cuestiones políticas, determinadas por las relaciones establecidas con las autoridades políticas e institucionales, que determinan el contexto institucional en el que se desenvuelven las ADR; las sociales, que tienen relación con la presencia y compromiso de la agencia hacia los procesos sociales en la región, con la población interesada; las culturales, que incorporan el idioma, las creencias, las prácticas productivas y de consumo; y las agroecológicas, considerando como tales los diversos

contextos naturales en el que se desenvuelven las actividades productivas en todo el estado.

Sin embargo, desconoce en gran medida, la influencia que tienen esos factores internos y externos en el proceso de consolidación de las ADR^s en el estado de Guerrero, por lo que esta investigación indaga sobre estos elementos. La generación de este conocimiento permitirá obtener recomendaciones para el mejoramiento de los procesos operativos de las ADR^s.

Es a partir de ésta reflexión donde se pretende generar interrogantes, como las siguientes, que permitan la construcción de argumentos que lleven a la formulación de hipótesis:

¿El origen, especialidad y conocimiento de la región por parte de los PSP tienen relación con el grado de presencia y consolidación de las ADR^s en las regiones de Guerrero?

¿Cuáles son los factores que definen la consolidación del equipo técnico (ADR) en las regiones de trabajo?

¿Cuál es la relación que existe entre el apego metodológico del equipo técnico y los resultados que se obtienen en la operación del PESA?

¿De qué manera influye la rotación del personal técnico en la consolidación de las ADR^s y en los resultados alcanzados por las diferentes ADR^s?

¿Qué factores institucionales y sociales influyen en la consolidación de las ADR^s?

1.3 Objetivos

General

Analizar el proceso de conformación, consolidación y operación de las ADR^s y su efecto sobre la calidad de operación del PESA GSH en el estado de Guerrero.

Específicos

1. Identificar las variantes de las ADR que operan en el estado de Guerrero y sus procesos de conformación y consolidación regional.
2. Identificar factores externos e internos que aporten en el posicionamiento de una agencia durante la operación del PESA – GSH en el Estado de Guerrero.
3. Determinar el desempeño metodológico de las ADR^s utilizando el índice (IAM- Índice de Apego Metodológico).

1.4 Hipótesis

General

El grado de consolidación y posicionamiento de las ADR^s depende de factores sociales, económicos, políticos y del entorno físico ambiental en el que operan.

Específicas

1. Las variantes entre ADR^s dependen del perfil profesional de los técnicos al conformar la agencia; y posteriormente influye en el proceso de consolidación.
2. Entre los factores externos que influyen el desempeño de las ADR^s, el contexto institucional y las reglas de operación impuestas por el PESA-GSH tiene una importancia relativa muy alta.
3. Entre los factores internos que influyen en el desempeño de las ADR^s, los quipos técnicos con mayor nivel de consolidación presentan mejores resultados en operación.
4. Las agencias con mayor Índice de Apego Metodológico (IAM) reportan mejores resultados en los criterios de desempeño PESA – GSH.

Capítulo II Marco teórico

El propósito de este capítulo es desarrollar una discusión teórica alrededor de la importancia de identificar, crear y fortalecer organizaciones sociales locales o regionales en el ámbito rural, con el fin de mejorar el entorno institucional. Lo anterior con base en la determinación de factores que permitan observar la consolidación de ADR^s durante su desempeño.

Dicha discusión se enmarca en la corriente del neoinstitucionalismo o economía neoinstitucionalista, que permite incorporar temas de ineficiencia asignativa, política pública, planes de gobierno y descentralización. En esta discusión los factores están establecidos por la conformación de la ADR, factores externos, condiciones políticas, conformación del equipo técnico, estrategia técnica y estrategia metodológica.

Así mismo, se presenta una reflexión teórica sobre las ADR^s como organizaciones que aprenden en espacios locales, las cuales tienen a su cargo la operación del PESA; proyecto que ha sido diseñado como un medio para promover la superación de las deficiencias de alimentación en la población rural, principal preocupación de la política pública y social actual.

2.1 El neoliberal Estado Mexicano

A través de la historia de México, los proyectos de nación compartían una característica en común: la supremacía Estatal y un control social absoluto fundamentado en el discurso posrevolucionario. Éste se ha venido debilitando debido a la acumulación de errores por parte de los modelos anteriores: Insurgente, liberal, democrático y Nacional Revolucionario, y fue así que se abrió paso a una nueva opción, un nuevo modelo, el cual asumiría el papel reformista en los aspectos económicos, políticos y sociales (Villanueva, 2007).

El nuevo proyecto responde al nombre de Neoliberalismo, generando un nuevo paradigma, basado en dos fundamentos: el aspecto económico y el ideológico social. Los países en desarrollo, como en el caso de México, adoptaron a través de instituciones de orden global como el Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) el modelo con acciones de privatización, desregulación y liberalización de su economía, pero ante todo, promoviendo las libertades sociales. Este nuevo proyecto afecta en muchos sentidos a las instituciones, las organizaciones, que desafían al conjunto de relaciones de poder, reflejándose en la transformación de las respuestas sociales por parte del estado, es decir, se modifican la definición y la instrumentación de los programas de acción gubernamental.

En México este modelo es implantado por el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid. En su sexenio termina con el tipo de actuación Estatal anterior, iniciando el denominado proyecto “tecnocrático”; un proyecto basado en las ideas de “menos gasto administrativo, mas gasto económico – pero no para infraestructura, sino para el pago de la deuda pública contraída por los gobiernos anteriores- y menos gasto social” (Moreno, 1971).

Se origina y define un nuevo Estado, preocupado por el equilibrio macroeconómico, por el equilibrio fiscal, la privatización, la desregulación y el pago de deuda pública. Sin embargo, una cuestión importante a destacar es que la mayoría de los procesos anteriores, están en función a la estructura interna del Estado, no buscan de manera directa la vinculación social, la opinión personal, siendo esto la causa del reclamo generalizado de la ciudadanía, es decir, que las acciones no se ejecutan en función a la atención de sus necesidades y demandas.

Mientras tanto, en el modelo anterior al de la década de los ochenta, se asumía la idea del “Estado todo poderoso”, esto es, el Estado a través de su modelo, entendía y hacia entender, que su estructura era responsable y autosuficiente, para poder atacar y dar solución “general” a todos los problemas.

En otras palabras, el primer modelo de acción gubernamental, respondía a la idea de una política que se fundamentaba en la toma y ejecución de decisiones económica y políticamente, “racionales”, eran “decisiones consensuadas entre el Estado y los grupos sociales”.

El segundo modelo, por su parte, se refiere a las “decisiones sin consenso, posiblemente con un grado de racionalidad económico y política, que influirán directa o indirectamente sobre la sociedad, la cual es considerada como un sujeto pasivo” (Ramírez Faúndez y Torres Maldonado, 2001).

Lo anterior muestra dos características fundamentales para el entendimiento de la transformación del estado; por un lado, se entiende que las reformas se pueden generar internamente dentro del estado, por otra parte, se puede entender que las reformas también se pueden gestar desde la misma sociedad, abriendo espacios a la ahora denominada “sociedad civil”.

En el modelo neoliberal, el Estado se enfrenta a una gran diversidad social, una sociedad no estática, que demanda espacios de expresión, una sociedad totalmente heterogénea, donde se muestra que sus problemas responden a diversas causas y más aún, que no acepta respuestas generalizadas, no acepta un gobierno innecesario e irresponsable -social y económicamente- y menos un gobierno limitante. Uno de los mayores problemas del Estado mexicano es y ha sido la pobreza y la marginación en la que viven millones de personas, la cual se ha originado en parte por la ineficiencia asignativa.

La asignación tanto de bienes públicos como privados, encuentran su principal obstáculo en los problemas de eficiencia. Para abordar este tema es necesario diferenciar los tipos de bienes. Los bienes públicos son normas, servicios y bienes de los que todos los ciudadanos tienen igual derecho a disfrutar y obligación a cumplir, y que se cubren con sus impuestos. Por otro lado, los bienes privados, son aquéllos

sobre los que se adquiere un derecho de uso exclusivo al momento del pago de su precio.

De esta manera, la asignación de bienes privados está determinada por el mecanismo del mercado, en el que los consumidores, demandan dichos bienes que a su vez incentivan una combinación de factores de producción, que el productor pone en operación para ofertar esos bienes requeridos por el consumidor; que en su funcionamiento conjunto se determinen los precios. Sin embargo, la asignación de bienes públicos no se determina por este sistema de mercado y de precios, sino por decisiones políticas.

La ineficiencia en los procesos de provisión de bienes públicos se presenta cuando es nula o deficiente la comunicación entre las preferencias de los ciudadanos y la provisión efectiva. La ineficiencia asignativa es la diferencia entre lo que se asigna y lo que los ciudadanos desearían recibir a cambio de sus contribuciones (Finot, 2001).

Un elemento importante que determina la ineficiencia asignativa es la ineficiencia productiva, la cual se caracteriza por tener costos de producción mayores a los que presentan los mismos bienes en un mercado competitivo.

El Estado mexicano ha buscado la forma de contrarrestar los problemas de marginación y pobreza que ha generado la constante ineficiencia asignativa, para lo cual recurre al diseño de políticas públicas que impacten en disminuir sus causas y efectos.

2.2 Política pública

El Estado capta recursos de los ciudadanos (en su mayoría originado de los impuestos) y los regresa en forma de programas y servicios para la población. Es a través de estos programas y servicios sociales como surgen las políticas públicas, de allí la importancia de su estudio, a través, de formas sistémicas y analíticas.

El estudio de las políticas públicas como señala Pallares, debe realizarse y plantearse bajo tres cuestiones:

“...*Qué políticas* desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, *cómo se elaboran y desarrollan* y *cómo se evalúan y cambian*” (Pallares, 1988). En ese sentido, estudiar las políticas públicas es “analizar *Qué hacen los gobiernos, Cómo y Por qué lo hacen y Qué efecto produce*” (Dror ,1971 y T. Dye, 1976; cit. por García Palacios).

De lo anterior, se puede determinar que las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, que actúan directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”, de acuerdo a la definición de Peters (Pallares, 1988: 142). Pallares señala que a esta definición genérica de políticas públicas es fundamental agregarle algunas consideraciones, tales como:

- 1- Las políticas públicas deben ser consideradas como un *proceso decisional*. Es decir, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.
- 2- Lo mismo “Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo” (Hecló, 1972).
- 3- Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

Este enfoque genera las siguientes críticas: el mismo autor reconoce que en su modelo a nivel de aplicación práctica, raramente, el proceso de decisión se produce de una manera lógica, racional y claramente orientada. Otra crítica a este modelo es la idea de que todo proceso de elaboración parte de cero, que toda elaboración de una política pública parte de su raíz, lo cual es un error ya que en la actualidad vemos como

no existe prácticamente una política que parta de cero, en su mayoría son políticas que han sido planteadas con anterioridad por autoridades que han antecedido a quien ahora las retoma.

Con todo esto se plantea la idea del *incrementalismo*; otro modelo que ha sido planteado en la elaboración de las políticas públicas.

El *modelo incremental*, planteado por Ch. Lindblom (1994) pretende resolver algunos problemas que presenta el modelo anterior, tales como las limitaciones humanas, altos costos de análisis bajo este modelo (el racional), la inexistencia de métodos de previsión y de evaluación satisfactoria y el conflicto de intereses, para esto, el modelo incremental, parte del hecho, que en la práctica la elaboración de las políticas tiene como punto de partida la situación anteriormente existente, este plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental. No obstante, este modelo también presenta críticas. Por un lado, Etzioni (1994:270) señala como objeción principal la falta absoluta de criterios que guíen el proceso; es decir, las direcciones básicas del proceso. Por otro lado aparece la idea de que el gradualismo del modelo incremental no parece permitir el planteamiento de innovaciones básicas.

En la actualidad existe un acuerdo bastante general que acepta el modelo incremental como descripción genérica del proceso de elaboración de las políticas públicas, preámbulo para el análisis de la elaboración de las mismas.

2.2.1 Planes de gobierno y políticas públicas

En una manera general, los Planes de Gobierno se ejecutan a través de las políticas públicas; respondiendo a un cuestionamiento que encuentra fundamento en un elemento primordial y presente en todos los gobiernos: su actuación. Esta reflexión nos lleva al siguiente cuestionamiento: ¿qué son los planes de gobierno y las políticas públicas?

- Plan de Gobierno

Toda planeación es fundamentalmente una elección sobre el futuro. Presupone la capacidad de escoger entre varias alternativas la que resulte más conveniente. Para ello el Plan representa concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes con la finalidad de asignar recursos a propósitos preestablecidos. Por lo tanto, la planeación implica el proceso necesario para la elaboración del plan de Gobierno. Este cuenta con varios objetivos:

1. Aliviar los efectos negativos derivados de algo indeseable que, se prevé, pudiera ocurrir en el futuro.
2. Aprovechar futuras conjeturas favorables.

El plan de gobierno es la acción generada única y exclusivamente por el gobierno, con repercusión directa o indirecta en la sociedad, orientando su acción más hacia la dimensión política que a la social. Supone la identificación de problemas generales en abstracto, esto es, la suposición y elaboración de generalidades que son aplicables a la sociedad, generando en ella inmovilidad y pasividad, anulando su acción, extensión y libertad social (Villanueva, 2007).

Para su ejercicio y desarrollo necesita de gran dosis de control social, un gran consenso, apoyo político, pero sobretodo, el entendimiento de la sociedad como un cuerpo homogéneo basada en la comprensión de las dimensiones ideológicas e históricas. En otras palabras, el plan es la acción del gobierno que se dirige a la sociedad, considerando contrarrestar una situación indeseable. Villanueva manifiesta que el plan “pretende significar racionalidad de gestión y universalidad de consenso” (Aguilar Villanueva, 1982: 25).

- Política Pública

Las políticas públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia

sobre la vida de los ciudadanos, de una manera focalizada y con la consideración de la participación ciudadana (García Palacios, 2005). Las políticas públicas entienden la diversidad social existente y la especificidad de los problemas, esto es, que los hacedores de las políticas públicas saben que no se puede dar un formato general a todas las demandas sociales, para su atención.

A partir de la identificación de los problemas abstractos a nivel del plan, en las políticas públicas, se intenta la identificación de problemas más concretos para responder a las demandas de la población.

El plan de gobierno y la política pública están en función del criterio de democratización, es decir, en la participación ciudadana, puesto que ello permite la toma de decisiones en función de sus demandas. Cuando un gobierno ejecuta su acción a través de políticas públicas, supone la incorporación de la opinión, la participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos.

Por un lado, el plan de gobierno, atiende al hecho de la generalidad y la discrecionalidad, esto es, la toma de decisiones única y exclusivamente por el gobierno, entendiéndose que mantiene una cohesión social, que le permite construir generalidades, atacando problemas generales. Por otro lado, la política pública, supone la diversidad social, de esta manera difiere del plan de gobierno, en el sentido de que incluye la participación ciudadana, como algo inevitable y fundamental. Entendiéndose que existe una sociedad heterogénea, donde los programas no son en abstracto, sino de una manera específica.

Es importante destacar similitud entre las acciones “gubernamentales”; la mayor similitud entre el Plan de Gobierno y la Política Pública, está en función de la sociedad, puesto que los dos están directamente relacionados con la dinámica social. De una u otra manera las acciones comprendidas tanto por el Plan como por las Políticas Públicas buscan su impacto en la sociedad, marcando un rumbo a su acción, de una manera general o específica.

2.2.2 Política pública alimentaria

La política pública alimentaria varía dependiendo las características de la región y de las necesidades de la población objetivo, ya que las exigencias y demandas son distintas en los diversos entornos regionales y locales. Para el gobierno es su obligación resolver problemas trascendentales de la sociedad, tal es el caso de alimentación, salud, vivienda, empleo y seguridad.

Para satisfacer estos requerimientos sociales, es necesaria la instrumentación de políticas públicas eficientes e incluyentes, las cuales si cuentan con un adecuado aparato operativo y administrativo, conseguirán satisfacer a los ciudadanos, en el cumplimiento de sus demandas, con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar la efectividad del gobierno.

En México se ha implementado el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria - Food and Agricultural Organization (PESA – FAO)- como instrumento de política pública alimentaria, el cual presenta como sustento y base metodológica el enfoque de territorialidad¹ que se ha construido para contrarrestar el fracaso del enfoque vertical, la disparidad regional y la diversidad de actores.

Este enfoque se construye a base de conceptos como actores sociales, el territorio como sistema, interrelación, participación, negociación, entre otros; cuenta con la particularidad de ser paramétrico, es decir calcula si la acción conlleva a un beneficio.

¹ El enfoque de Desarrollo Territorial ha sido ampliamente discutido por organismos hemisféricos como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), entre otros, particularmente a partir de la experiencia de los programas LEADER que operan en la Unión Europea.

El objetivo primordial de la política alimentaria es contribuir² a superar la inseguridad alimentaria de la población, lo que significa, colaborar a que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias, con la finalidad de llevar una vida activa y sana, que sirva de base para el desarrollo pleno de sus capacidades. (Shejman, 2006)

“El logro de este objetivo supone, por una parte la necesidad de satisfacer determinadas condiciones de disponibilidad agregada de alimentos, y por otra, de asegurar el acceso a quienes no pueden expresar sus necesidades alimentarias como demandas de mercado...” (Schejman, 2006).

En México, la herramienta o instrumento para operar el PESA se ha concentrado en las ADR^s como organizaciones regionales y locales. Por ello, la propuesta de la presente investigación es desarrollar una discusión teórica de la prestación de servicios profesionales vía organizaciones sociales en el medio rural, su transformación hacia ADR y los procesos que permitan su consolidación.

2.3 El Neoinstitucionalismo

Desde la década de los años cincuenta el economista norteamericano Douglas C. North inicia el importante análisis histórico enmarcado en la concepción teórica neoclásica, en donde hace una fuerte crítica al pensamiento teórico del crecimiento que lleva a sobrevalorar el papel de la industrialización en el desarrollo económico, realiza sus estudios tanto en Estados Unidos como en Europa y es en este sentido donde descubre las limitaciones del análisis y la metodología neoclásica.

Durante todo el proceso de su pensamiento o escuela, el concepto de institución va adquiriendo mayor trascendencia, el cual se convierte finalmente en la clave explicativa

² Se habla de contribuir y no de superar pues, como señala Shejman A. (2006), esta superación depende de factores que escapan a lo que pueda hacerse desde el ámbito exclusivo de la política alimentaria e involucra, de hecho al propio estilo de desarrollo nacional.

de la evolución y el desarrollo económico; convirtiéndose así en uno de los pioneros del neoinstitucionalismo (NE) junto con otros teóricos, como Sidney Winter, Jack Hirshleifer y Robert Williams Fogel, quienes renuevan la investigación de la historia económica, aplicando teoría económica y métodos cuantitativos para explicar el cambio económico e institucional. Por lo tanto el NE es una escuela – corriente, donde se exige una revalorización de las instituciones ya que hasta la fecha se ha visto que no basta con reformas al mercado o con crear políticas macroeconómicas para alcanzar el crecimiento económico sostenido, se requiere contar con nuevas y más eficientes instituciones que enfrenten los nuevos retos de las economías de mercado, con la finalidad de hacer más eficiente la distribución de recursos (North, 2006).

El NE, aunque no cuenta con una visión unificada, se caracteriza por combinar el análisis neoclásico con la teoría de las instituciones, descubriendo el modo en que éstas participan en el comportamiento económico, enfocándose básicamente en la búsqueda y desarrollo de una teoría del Estado en el cual el principal actor social son las instituciones, que atribuyen al Estado funciones relevantes; es importante resaltar que dichos postulados habían sido omitidos o simplemente negados por las anteriores escuelas, entre los cuales destacan:

- El NE parte de la premisa según la cual, se concibe a las instituciones “como conjuntos de reglas” que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción.
- La atenuación de problemas de información (incompleta y asimétrica) que introducen la incertidumbre y el riesgo en las elecciones económicas de los agentes
- La disminución de los costos de transacción
- La definición de los derechos de propiedad y los contratos
- El establecimiento de los mecanismos de coordinación económica entre agentes y mercados, empleados para la organización de la producción y el intercambio

Una aportación importante de la teoría NE es que además de identificar estos postulados, al mismo tiempo, acepta que el Estado también puede fallar en lo que

respecta a la asignación de recursos que mejoren las condiciones de eficiencia económica y bienestar social. Esta teoría considera las restricciones que enfrentan los actores sociales durante el proceso político, en la toma de decisiones públicas, ya que el Estado enfrenta restricciones institucionales que limitan su poder, normando así su conducta.

A diferencia de la economía neoclásica, el NE introduce el papel que desempeña el Estado en un mundo económico caracterizado por la existencia de instituciones, de conflictos sociales entre los individuos, derechos de propiedad, contratos, incertidumbre y riesgos (North, 1984).

El NE define la centralidad de las instituciones en la dinámica y desarrollo de los sistemas económicos, propone las reglas del juego que rigen la vida económica, política y social, identificando el éxito o fracaso del sistema. Dentro del NE, la estabilidad es el resultado de la obediencia al conjunto de reglas que norman la actividad económica. .

2.3.1 Conceptos

Dado que el desempeño económico de un país no puede ser medido sólo por la suma de sus factores de producción y por el valor de su producción, es pertinente incluir el factor institución, dando así una visión diferente al Estado, haciendo énfasis en las variadas relaciones existentes entre instituciones, mercado y demás actores sociales en el proceso de intromisión del Estado en la economía. En esta corriente NE, han surgido diferentes conceptos para su comprensión.

Instituciones

Si bien no existe definición unánime de instituciones, una de las más aceptadas es la de North que las define de la siguiente manera:

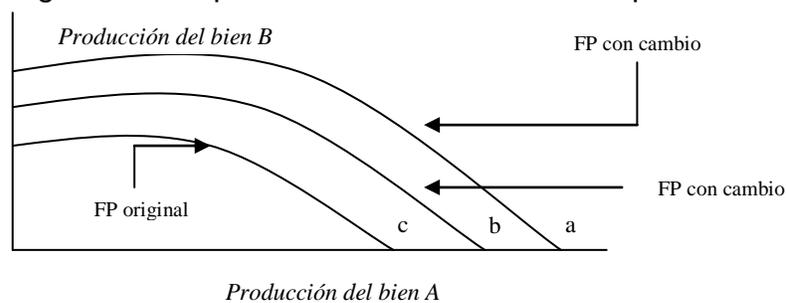
Las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre, que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North, 1993:13).

Es decir, la forma en que se relacionan los seres humanos en una determinada sociedad o colectivo, en donde buscan el mayor beneficio para el grupo. Las instituciones son construcciones históricas que a lo largo del proceso evolutivo descubren las posibilidades de oportunidades económicas y no las da por hecho. Además, son capaces de reducir la incertidumbre ante una difusión y abaratamiento de la información.

Al respecto Ayala (2003) menciona que las instituciones y sus estructuras de incentivo o desincentivo para invertir, ahorrar, innovar o emprender cualquier actividad, no surgen espontáneamente del mercado y/o de la dotación de los factores de producción, si no por lo contrario, instituciones bien diseñadas pueden emitir incentivos más poderosos, que los propios incentivos del mercado.

Por ejemplo, en la figura 2 se presentan cómo pueden ser visibles los cambios en la producción dentro de la frontera de posibilidades (FP) inducidas por la introducción de instituciones.

Figura 2.-Comportamiento en la frontera de posibilidades.



Fuente: Ayala 2003

Esta gráfica indica el comportamiento de la FP en desplazamientos superiores ante cambios técnicos o institucionales. Es decir (a)(c) corresponde a la producción, (b) contiene la incorporación de innovación tecnológica y (c) (a) contiene la innovación institucional. En este esbozo solamente se indican las nuevas posibilidades de producción derivadas de la introducción de tecnología e instituciones (Ayala, 1999). El desplazamiento de la FP se debe, entre otras cosas, a:

- La atenuación de problemas de información (incompleta y asimétrica) que introducen la incertidumbre y el riesgo en las elecciones económicas de los agentes;
- La disminución de los costos de transacción;
- El establecimiento de mecanismos de coordinación económica entre agentes y mercados, empleados para la organización de la producción y el intercambio, a través de la definición de los derechos de propiedad y los contratos.

El (NE) considera por otra parte que dadas las características propias de cada institución, genera la clasificación en distintos tipos de instituciones, las cuales son:

- Las *instituciones formales* son las reglas escritas en leyes y reglamentos, hechas para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Son de aplicación y cumplimiento obligatorio, se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir.
- Las *instituciones informales* son las reglas no escritas (usos y costumbres), frutos de la evolución de conducta, valores, ideas y tradiciones, las sanciones son de carácter moral y privado.
- Las *instituciones sociales* son las convenciones de una determinada sociedad, no necesita forzar su cumplimiento.
- Las *instituciones estatales* imponen a los individuos o a la comunidad. El Estado obliga su observancia a partir de la ley, aplicada y vigilada desde el poder o autoridad pública.

En el momento en que, las elecciones colectivas como las necesidades individuales toman dirección y sentido diferente, llegan al grado de contraponerse, corriendo el riesgo de entrar en conflicto, por tal motivo es necesaria la creación de un orden institucional que promueva reglas consensuadas por las mayorías, con la finalidad de evitar choques de intereses y así brinde soluciones cooperativas; éste proceso es una de las razones primordiales por la que los individuos demandan instituciones.

De acuerdo con Ayala, existen instituciones que satisfacen elecciones tanto egoístas como maximizadoras y éstas pueden tener su origen en las siguientes aseveraciones:

- a. Las instituciones surgen justamente como una respuesta para resolver conflictos entre individuos o grupos,
- b. Las instituciones surgen para cubrir necesidades voluntarias e individuales,
- c. Las instituciones demandadas por la sociedad son operadas por el Gobierno,
- d. Las instituciones son impuestas por el Gobierno a la sociedad.

Los tipos de instituciones de los incisos a - b satisfacen elecciones tanto egoístas como maximizadoras y solamente prevalecerán en grupos pequeños, siendo inviables para la sociedad en su conjunto. Por otra parte, las instituciones de tipo c - d también satisfacen elecciones egoístas y maximizadoras por el hecho de ser impuestas por el Gobierno, sin embargo su importancia radica en que operan en grandes grupos de la sociedad.

Las restricciones institucionales son el agregado de normas confiables y aceptadas, cuya importancia radica en fomentar la cooperación y mejorar la coordinación económica, al igual que las instituciones, éstas pueden ser tanto informales como formales; las primeras se encuentran enmarcadas en códigos de conducta como tradiciones, cultura y ética social, por ejemplo la honestidad, puntualidad, confianza, calidad. Su importancia radica en la disminución de los costos de transacción debido a que reducen la incertidumbre generando escenarios de confianza.

Por su lado, las restricciones formales son reglas escritas como las leyes, reglamentos y normas. Tienen la característica de enmarcar de manera rigurosa sus especificaciones como lo hacen las reglas políticas, judiciales, económicas. Su importancia radica en que pueden elevar la tasa de retorno de las inversiones y definen la oportunidad en la obtención de beneficios.

Los derechos de propiedad son importantes debido a su participación en la asignación de recursos, así como en la coherencia económica entre agentes, de ahí que la base de su eficiencia sea que estén impuestos por la sociedad y operados por el Estado, evitando así los posibles conflictos que genere el no delimitar los derechos de uso de un bien.

Es decir, a mejores derechos de propiedad específicos y que garanticen su cumplimiento, mejores serán los desempeños económicos, por lo tanto se evitan externalidades negativas que puedan surgir con la generación de estos conflictos.

Los derechos para usar un activo, son derechos legítimos de los usuarios para transformar de forma un activo; los derechos de propiedad enmarcan los límites y alcances de esa propiedad en los siguientes aspectos:

- Obtener ingresos de la explotación de un activo;
- Contratar créditos sobre el valor de un activo;
- Transferir permanentemente, a un tercero, los derechos de propiedad sobre un activo, es decir alienarlo o venderlo completamente;
- Transferir temporalmente un activo, (rentar, concesionarlo o arrendarlo) y,
- Donar el activo.

Durante esos intercambios, la presencia del contrato es relevante tanto para incentivar o desincentivar ya que es una institución mediante la cual se especifican los términos de referencia de los derechos de propiedad. El contrato tiene que definir el balance entre las ganancias y los costos de cooperación mutua entre individuos y agentes,

siendo no siempre posible en este sentido, debido a que es difícil compartir los costos y los beneficios. No obstante, en algún instante será necesario concluir en un único acuerdo contractual de entre todos los posibles, ciertamente, llegando a este punto, puede suceder que los interesados no logren acuerdo alguno (Phelps, 1989. cit. por Ayala).

Durante el intercambio, el contrato es importante por cuatro razones:

- Se distribuyen los derechos de propiedad entre los involucrados.
- Se definen las condiciones que determinan el uso y la disponibilidad de los recursos asociados a los derechos de propiedad entre contratantes.
- Se establece el efecto de los contratos sobre terceros, es decir, los costos y los beneficios que pueden recaer sobre los individuos.
- La eficiencia del contrato depende de la fortaleza que presenten las instituciones que interaccionan en su contexto (poder judicial eficiente, reglamentaciones claras, reglamentos y cortes eficaces) debido a que en la medida en que esta fortaleza esté más presente, será menos riguroso especificar por escrito los contratos, disminuyendo así los costos que de éstos emanen.

Durante los procesos de ejecución de derechos de propiedad con todo y la aplicación de las circunstancias especificadas en los contratos, es necesario que exista una especie de árbitro que haga valer el cumplimiento de las condiciones. Tal es la importancia de las autoridades públicas, quienes deben garantizar lo establecido previamente a las transacciones.

Por lo tanto es necesario un sistema judicial eficiente e imparcial que garantice el cumplimiento de las instituciones a un costo lo más bajo posible, es en este sentido que las instituciones judiciales participan en la disminución de los costos de transacción (Ayala, 1996).

En la medida que se mejoren las condiciones para una adecuada operación del poder judicial, se incrementará la confianza y la certidumbre por parte de los demás actores involucrados, por el contrario, entre más grados de corrupción se registren en los sistemas de leyes, jueces, cortes, abogados, mayores serán tanto la desconfianza como la incertidumbre.

El mecanismo de elección económica se adhiere a la dinámica de los deseos y de toma de decisiones tanto de los individuos como de los actores colectivos. Existen motivaciones previas y posteriores que determinan la toma de decisiones. Por lo que las conductas de dichos agentes no se encuentran solamente definidas por oferta, demanda o precios, es decir las fuerzas básicas del mercado más la sinergia que crean las instituciones, serán los elementos lógicos para elegir una opción.

Las organizaciones

Las organizaciones económicas se constituyen en un punto del proceso de intercambio y son enmarcadas por las instituciones existentes, tienen la función de realizar esfuerzos que los individuos por si solos no pueden lograr. La organización deja la puerta abierta para aprovechar los frutos de la participación, repartir costos de la gestión administrativa, acceder a mercados y alcanzar escalas de producción adecuadas. Pueden dividirse en organizaciones sociales (creadas para cubrir alguna necesidad social, como son los partidos políticos, las ONG^s, sindicatos, clubes, entre otras) y las organizaciones gubernamentales (son aquellas creadas por el estado para desarrollar algún tipo de tarea social, dirigidas por el gobierno y financiadas con fondos públicos). La organización es el primer elemento para mejorar la tecnología, siendo los pilares de su desarrollo, la educación y la investigación tanto científica como tecnológica (Noriega, 2005).

Existe una vasta bibliografía sobre la definición de organización, donde se coincide en que es un grupo social compuesto por dos o más personas que toman la decisión de

unir esfuerzos con la finalidad de llevar a cabo el cumplimiento de metas y objetivos específicos; lo anterior con el respectivo establecimiento de la autoridad directiva.

“Organización no es más que una figura utilizada para nombrar a un grupo de personas asociadas para el logro de un proyecto común (misión, desde la terminología moderna)” (Bombarolo, 2001)

Las organizaciones se pueden clasificar de acuerdo a los siguientes criterios:

Criterios externos	Característica
Origen	de la sociedad civil
	Gubernamentales
Finalidad	Con fines de lucro
	Sin Fines de lucro
Estructura	Formales
	Informales
Tamaño	Pequeña
	Mediana
	Grande
	Micro
Localización	Multinacional
	Regional
	Nacional
Propiedad	Privada
	Publica
	Mixta
Grado de integración	Totalmente integrada
	Parcialmente integrada

Para el caso de la presente investigación, la ADR es una organización que presenta un marco institucional determinado por el territorio donde opera. Dadas sus características iniciales son de origen de la sociedad civil pero fortalecida por las instituciones gubernamentales; lo que las convierte en una organización de propiedad mixta.

Debido a su estructura son organizaciones formales con un tamaño que por lo regular suele ser relativamente pequeño, con relación a la dinámica de la población objetivo; presentan una localización que va de lo regional a lo microrregional y con una diversa gama de contrastes respecto al grado de integración.

Por definición las ADR^s son organizaciones sin fines de lucro que tienen como principal tarea facilitar los procesos de desarrollo en búsqueda de mejorar las condiciones alimenticias en localidades rurales de alta y muy alta marginación.

En un escenario ideal el modelo de agencia como concepción abstracta busca el equilibrio entre el bienestar de la población objetivo y la maximización de ganancias por la prestación de servicios. Sin duda éste equilibrio es lo que permite la consolidación de una agencia en un territorio determinado.

En estas condiciones la agencia tiene que ser concebida como una empresa pues de esta manera permitirá organizar de manera adecuada recursos que la encaminen al cumplimiento de los objetivos por lo cual fue creada.

Con el fin de contribuir a la mejora de los procesos de desarrollo local, las agencias deben ser responsables, también, del conocimiento de las características específicas que las configuran como organizaciones, de donde resaltan limitaciones en dos sentidos; el primero hacia el interior de las agencias como son una cierta ambigüedad de metas, la existencia de métodos o técnicas poco desarrolladas y la profesionalización de los PSP^s. En el sentido hacia el exterior, la diversidad de la población objetivo, las condiciones, económicas, políticas y medio ambientales en las que desarrollan su quehacer.

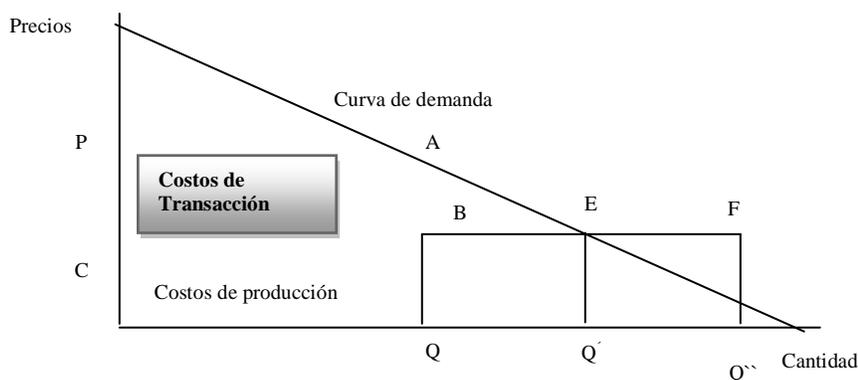
Costos de transacción

Como ya se ha mencionado, los costos de transacción representan una herramienta empleada por el NE frente a la teoría Neoclásica en donde solo se consideran costos de producción. Estos surgen durante el intercambio de derechos de propiedad y en la aplicación de un contrato como resultado de derechos de propiedad no especificados, contratos incompletos, falta de información. Dicho costos pueden emerger antes,

durante y después de los intercambios. Es decir se hace alusión a los costos que se incurren para la obtención de información, negociación, diseño, vigilancia y cumplimiento de contratos, así como la protección a los derechos de propiedad; dicho de otra manera son los costos que se generan en las transacciones, al margen de los costos de producción.

Para ilustrar mejor este concepto, Ayala presenta en la figura 3 tanto los costos de producción como los costos de transacción.

Figura 3.- Ubicación de los costos de transacción



Los costos de transacción están delimitados por el área ABCP, éstos pueden ser el resultado de derechos de propiedad no especificados cabalmente, contratos incompletos, falta de información, entre otras situaciones.

Se observan los costos marginales en C ; es decir a esta empresa le cuesta C pesos cada unidad del bien, sin embargo, durante la introducción al mercado se incurre en los costos de transacción, que pueden ser de comercialización, llevando los costos hasta P^* . Ahora bien, si el Estado decide brindar los servicios de comercialización mediante instituciones, esta empresa contaría con una ganancia de ABE que resulta del aumento de Q a Q' debido al supuesto de que los beneficios marginales de los productores serían superiores a los costos marginales de producción.

2.4 Descentralización administrativa, política y económica

La descentralización es la transferencia de competencias del gobierno central a diversos organismos, puede ser aplicada a diversos sistemas, como por ejemplo el político, administrativo y económico, esto dependerá del tipo de competencias que se transfieran. Asimismo, es una posible respuesta a los problemas que presenta la asignación de bienes, ya que se visualiza como una manera más eficiente en proveer bienes públicos, lo cual no se observa durante la asignación centralizada.

Al respecto Finot presenta una enriquecedora discusión sobre el concepto de descentralización, a través de la historia y rescata trabajos realizados por varios autores, como Borja (1986), Rondinelli (1989), Palma y Rufian, (1989), Boser (1990), Von Haldenwang (1990), Campbell (1991), Silverman (1992) y Bennett (1994).

La descentralización administrativa es la acción de transferir autoridad y capacidad de decisión de incumbencia centralizada, es decir, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación que no es de la misma jerarquía

Es importante mencionar que, el hecho de que se transfieran facultades administrativas y financieras a una determinada organización de gobierno local, no quiere decir que todo lo que se haga en esa comunidad sea decidido localmente, en última instancia el órgano de gobierno local siempre responderá ante el gobierno central. En éste tipo de descentralización, las autoridades encargadas de la administración local pueden ser elegidas por los pobladores o designadas por el gobierno central.

La descentralización política quiere decir básicamente la asignación político - administrativa desde una comunidad territorial superior a cualquier otra inferior, lo que representaría por lo general una mejor asignación debido a que se identifican con mejor claridad las necesidades de los habitantes de los territorios, asimismo se reducen los costos de intervención por parte de las administraciones centrales, mejorando así el control ciudadano del gasto (Finot, 2001).

La descentralización política en cuanto al sistema de vida insertado en el mismo régimen político, contribuye a fomentar la administración territorial sin quebrantar la unidad del Estado; propiciando que comunidades territoriales inferiores tengan personalidad y autonomía propia para ejercer sus competencias. Ésta presenta como factor fundamental la calidad de los sistemas de participación y representación, que se adoptan para el proceso de asignación local con la finalidad de que sea pertinente la identificación de las necesidades. Por lo tanto esto indica que la descentralización política inicia cuando se obstruye el principio de la jerarquía (Uvalle, 1997).

La descentralización económica consiste en transferir el proceso de asignación de diferentes factores e insumos de producción, de instancias político-administrativas hacia mecanismos de mercado. Bajo esta premisa, se puede considerar a la privatización como una forma de descentralización, siempre y cuando mantenga mecanismos de mercado competitivo así como instituciones pertinentes. Retomando el enfoque sobre la provisión de bienes públicos, se puede decir que la descentralización económica se relaciona más que con la provisión de bienes públicos (como lo era en los dos casos anteriores), con la producción de éstos.

Es importante en este punto, contraponer este concepto con la “desconcentración” ya que éste último se refiere simplemente a una dispersión territorial. Puede existir desconcentración sin descentralización (como se ha presentado en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable CMDRS, “instancias locales de participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural para la definición de prioridades, la planeación y distribución de recursos públicos que se destinen al apoyo de inversiones productivas y de desarrollo rural sustentable”), lo que es evidente es que la descentralización implica niveles de desconcentración, al respecto se considera que no se distingue diferencia entre la desconcentración y una descentralización meramente administrativa.

Presenta como condición básica para que esta segunda forma de asignación sea más eficiente, un desarrollo institucional que asegure el funcionamiento adecuado de la competencia económica en los cuasimercados,³ hacia los cuales serán trasladadas las decisiones sobre asignación de factores e insumos (Finot, 2001).

En suma, es necesario que se avance hacia una descentralización política, más que a una descentralización administrativa, toda vez que en ésta última sólo se transfieren funciones administrativas, mientras que la capacidad de decisión, propia de la descentralización política, se mantiene muy reducida. A este nivel de análisis se recomienda hacer en otro momento, una discusión amplia sobre lo propuesto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).

2.5 Las organizaciones Inteligentes

Las agencias muestran una orientación similar a la de una Organización Inteligente de acuerdo con Peter Senge (1994), “las organizaciones que aprenden a aprender se transforman en organizaciones inteligentes (OI), es decir, son organizaciones que aprenden permanentemente y que mediante sus aprendizajes se adaptan de manera constante y fluida a los siempre cambiantes entornos sociales de los que forman parte”.

Por lo general no existe una definición que tenga aceptación general sobre el significado del término. Sin embargo, el tema que predomina en todos los enfoques es que una OI es la sinergia que se genera entre el aprendizaje que realizan las personas y los sistemas que emplea el patrón (Forrest, 2001).

“Una organización que facilita el aprendizaje para todos sus miembros y que se transforma a sí misma de manera continua” (Pedler, Boydell y Burgoyne, 1997).

³ Los cuasimercados se caracterizan porque la demanda es definida políticamente pero la producción para atender esta demanda se genera a través de mercados y los precios de los bienes son determinados por una oferta y una demanda así configurados (Finot, 2001).

“Una organización inteligente aprovecha por completo el poder mental, el conocimiento y la experiencia de que dispone, a fin de evolucionar de manera continua para el beneficio de sus integrantes” (Mayo y Lank, 2000).

“Una organización inteligente es aquella que utiliza de manera intencional los procesos de aprendizaje en los niveles personal, de grupo y de sistema; para transformar de manera continua, la organización en una dirección que satisfaga de manera creciente a sus integrantes” (Dixon, 1994).

“Un proceso que expande de manera constante su capacidad de crear su propio futuro” (Senge, 1994).

Es decir, las OI son aquellas organizaciones que no solamente cuentan con la capacidad de aprender de manera continua, sino, aquellas que además tienen la capacidad de llevar a cabo en la práctica lo aprendido; este aprendizaje puede ser adaptativo y generativo. El primero como un tipo de aprendizaje que proviene del exterior y el segundo como el aprendizaje que surge desde el interior de la organización.

Las ADR^s, como organizaciones en la concepción teórica, no pueden aprender por si solas; sólo aprenden los seres vivos; sin embargo, decimos que las organizaciones aprenden cuando sus miembros llevan a cabo mejoras de manera constante durante sus actividades, ya sea porque los procesos operativos se mejoran y/o porque la interrelación entre los objetivos, los recursos y el sistema presenta mejores resultados. Senge (1994), menciona que las organizaciones sólo pueden aprender a través de las personas que aprenden, sin embargo, aclara que el aprendizaje individual no garantiza el aprendizaje organizacional, pero éste último no puede darse sin el primero, es decir, es fundamental el enfoque en donde las personas son el centro de dicho aprendizaje.

Determinar el aprendizaje permanente como meta no es algo sencillo, en las organizaciones, si se considera el objetivo de las ADR^s, sus características como

organizaciones y el contexto donde realizan sus actividades, ese aprendizaje es complejo.

De acuerdo con Gairín Sallán (2000: 2); existen también dentro del territorio “las dificultades añadidas que conlleva el desenvolverse en un contexto con amplia implantación de enfoques neoliberales, que potencian valores como el individualismo, la competitividad, la obsesión por la eficiencia, el relativismo moral, el conformismo social o el pragmatismo frente a la ideología”.

La generación del aprendizaje organizacional solo es posible en equipo; por lo que es fundamental señalar que las agencias pertenecen a un sistema donde se busca aprender para un mejor funcionamiento del mismo, este aprendizaje solo es posible gracias al dominio de las características de ese sistema en un momento determinado, es decir, donde la interacción de elementos durante la operación y las relaciones con diferentes dimensiones ya sean sociales, culturales, políticas, físicas, biológicas o de otros sistemas, mejoren los resultados de las intervenciones que promueve la agencia.

“Las personas no son un recurso humano; las personas son la organización” (Senge, 1994). Para nuestro estudio las Agencias como organizaciones que fortalecen el entorno institucional, suelen ser diferentes a pesar de desempeñarse en un similar contexto sociocultural, lo que significa que adquieren personalidad única y particular en cada región.

Este mismo autor ha plasmado en su obra de la quinta disciplina, cinco normas de las organizaciones que aprenden:

1. Pensamiento sistémico
2. Dominio personal
3. Modelos mentales
4. Visión compartida
5. Aprendizaje en equipo

El pensamiento sistémico, consiste en la capacidad para observar la interrelación entre los elementos de un sistema determinado X y el impacto que produce en ellos una determinada acción en Y . El dominio personal, es considerado como la disciplina del crecimiento individual, donde el objetivo se caracteriza por la ampliación de la capacidad personal para producir los resultados deseados. La visión personal mantiene la tensión creativa y compromiso con la verdad.

Los modelos mentales se pueden definir cómo los supuestos que se encuentran hondamente arraigados en la mente de los seres humanos, es decir, son generalizaciones e imágenes que fluyen sobre nuestro modelo de comprender el mundo y el actuar.

La visión compartida es un lazo entre las personas que interactúan en un sistema determinado; el cual propicia una sensación de propósito y coherencia en todas las actividades que realiza la organización. Es decir, es el proceso de construir un equipo con la finalidad de evitar el desperdicio de energía y crear resultados que los miembros desean.

Durante la operación de alternativas de solución y en la búsqueda del cumplimiento de sus objetivos primordiales, las agencias permean su consolidación ante un territorio determinado, entendiendo por consolidación, como el resultado de la combinación de dos o más factores que permiten reducir el riesgo de fracaso de las acciones de la agencia durante la prestación de servicios profesionales en el mediano plazo.

La consolidación de las agencias esta en relación a los niveles del apego metodológico, por la efectividad que presente la estrategia técnica, por el nivel de arraigo que presente el equipo técnico, por las condiciones políticas del entorno institucional y por último por las condiciones iniciales durante la conformación de la agencia.

2.6. Factores para la consolidación

Un factor es considerado como un elemento que contribuye a producir un resultado determinado, llevado este planteamiento a las ADR^s, es posible concebir los factores de consolidación de las ADR^s como aquellos elementos que permiten la permanencia y aceptación de las agencias, por parte de los clientes, que en este caso son tanto los productores como las instituciones oficiales.

En otras palabras, estos factores determinan el grado de consolidación de las agencias, permitiendo asignar valores mediante la realización de juicios por parte de los productores y de los actores sociales encargados de la operación de la política pública.

Apego Metodológico

La importancia del apego metodológico del PESA radica en que mediante este se puede fortalecer el desarrollo del pensamiento abstracto y fortalece bases éticas, humanísticas y sociales; con lo cual se pretende acercarse hacia un análisis crítico, argumentación lógica, identificación, delimitación, construcción y planteamiento de problemas.

El método PESA es la forma en cómo se llevará a cabo la elaboración de opciones estratégicas a las situaciones problemáticas identificadas en un territorio. Si bien toda estrategia debe ser flexible, el apego en tiempo y forma de los pasos brindados por la UTN - PESA garantiza en la práctica una adecuada argumentación de lo proyectado por la agencia.

Los pasos propuestos por la UTN – PESA básicamente son la promoción comunitaria, contratación del equipo técnico, levantamiento y análisis de la línea base, así como, la elaboración de talleres comunitarios que garanticen la pertinencia de lo proyectado.

Es importante mencionar que la rigidez del método radica en la temporalidad y secuencia con que se llevan a cabo éstos pasos por lo que elaborar un instrumento que permita observar las diferencias entre la diversidad con se llevan a cabo estos momentos ayudara a prestar atención mejor durante la aplicación del método.

La estrategia Técnica

Un factor más que garantiza el posicionamiento de las agencias es la efectividad de la estrategia técnica, con ello se pretende hacer mención a la diferencia que existe entre metodológicamente cómo hacer la planeación y la viabilidad técnica durante la ejecución de esa planeación. Es decir, para mejorar la eficiencia no es suficiente con argumentar metodológicamente una alternativa de solución, sino, que es necesario validar las tecnologías propuestas en las fases anteriores.

La eficiencia está dirigida hacia la mejor manera (the best way) de cómo las cosas deben ser hechas o ejecutadas a fin de que los recursos sean aplicados de la manera más racional posible. La eficiencia se preocupa por los medios utilizados para alcanzar propósitos. El alcance de los objetivos visualizados es un asunto de la eficacia.

Al respecto Reyes, 2000 menciona “La eficacia aporta instrumentos para evaluar el alcance de los resultados; esto es para verificar si las cosas fueron hechas correctamente, son las cosas que deben de hacerse, es entonces que se estará orientando”.

Es importante aclarar que no siempre la eficiencia y la eficacia van de la mano; una agencia puede ser muy eficiente en sus operaciones y puede no ser eficaz y viceversa, ya que la eficiencia se concentra en las operaciones y tiene su atención dirigida hacia los aspectos internos; la eficacia se concentra en el éxito en cuanto al alcance de los objetivos y tiene su atención dirigida hacia los aspectos externos de la Agencia.

Validación

El proceso de validación tiene como objetivo dar firmeza y fuerza a las acciones realizadas o por realizar, ya que la seguridad como la subsistencia de toda alternativa depende de una adecuada validación por los actores, por ejemplo en la ciencia se valida por medio de los experimentos, para comprobar lo que uno cree acerca de un fenómeno.

Hablando de los servicios de asesoría para el medio rural, la validación es el proceso de verificar que la ejecución de una alternativa de solución cumpla con los fines para los cuales fue elaborada, es decir, las experiencias pueden ser validadas por técnicos, productores y funcionarios, previo a su difusión y posterior réplica. Lo anterior dará firmeza y fuerza a los argumentos planteados por la agencia durante la fase del apego al método.

Seguimiento

Simultáneamente a los procesos precedentes y al concluir la ejecución de las alternativas de solución, la agencia debe iniciar las acciones de seguimiento, con lo cual se pretende identificar áreas de mejora, es importante mencionar que una característica primordial de este proceso es que va acompañado tanto de análisis cuantitativos como cualitativos, para que de ésta manera el seguimiento funja como mecanismo de apoyo para el mejoramiento continuo de la agencia.

El seguimiento de las acciones básicamente tiene dos principales propósitos:

- Mejorar las acciones, identificando aquellos aspectos que están de acuerdo al plan realizado por la agencia, así como aquellas acciones que deben ser corregidas durante su ejecución
- Identificar los resultados de las acciones en la población

Existen diversas técnicas tanto cuantitativas como cualitativas que permiten el seguimiento a las experiencias que dejan las diversas acciones realizadas, sin embargo, por sí solas en el corto plazo, no permiten observar las debilidades y fortalezas que presenten dichas acciones. Por ejemplo, si se recogen datos en un pluviómetro respecto a los días que llueve a lo largo de la temporada, se puede obtener en una gráfica el comportamiento de la precipitación. Este tipo de información es valiosa para el rastreo de las tendencias a través del tiempo.

Es importante diferenciar los procesos de seguimiento con la evaluación, ya que esta última se caracteriza por cumplir con dos elementos básicos que son, medición (cuenta con una base numérica) y comparación (indica usar estándares) pretendiendo así hacer juicios acerca del mérito, valor o significado de algo (Quispe Limaylla, 2004: 23).

Participación

Un elemento importante en la metodología PESA es la participación con que se llevan a cabo todas las acciones a realizar. En los procesos de asesoría técnica y de gestión, que ofrecen organizaciones, empresas o despachos, como es el caso de las ADR^s, la participación consiste en un proceso sistemático que ofrece a los productores, ciudadanos, autoridades, técnicos, empresarios y líderes, un espacio para compartir sus experiencias, conocimientos y metas, con la finalidad de sumar esfuerzos para crear un plan o proyecto que sea técnicamente eficaz, económicamente factible, ambientalmente eficiente, así como entendible y aceptable por la mayoría; también debe ser políticamente viable para los actores sociales involucrados ya que se encuentran afectados directamente por él.

Entonces, dado que la participación es un proceso sistemático, continuo y no lineal, durante la toma de decisiones es imprescindible que se consideren todos los puntos de vista de los actores involucrados con la finalidad de obtener un abanico más amplio de posibles soluciones a la situación problemática que se presente, ya que de lo contrario

se perdería uno de los principios básicos planteados en el método PESA; lo participativo.

Arraigo del equipo técnico

El equipo técnico de una agencia y específicamente hablando en el caso de estudio está conformado por un grupo multidisciplinario de dos tipos de categorías; los primeros cuentan preferentemente con estudios de nivel licenciatura y son Prestadores de Servicios Profesionales, lo cuales tienen como principal función la implementación del programa con la población objetivo. Los segundos son Técnicos Comunitarios y son personas que habitan en las localidades; siendo su principal función, facilitar los procesos entre los PSP y la población objetivo.

La importancia en la conformación del equipo técnico hacia el interior de la ADR, radica en que es la unidad básica que opera los programas o acciones de la agencia, por lo que debe de existir un proceso de selección riguroso previo a la conformación del mismo, lo anterior con la finalidad de que el perfil, la experiencia profesional, la visión de desarrollo, la capacidad para trabajar en grupo, la identificación con la agencia, sean acordes con los objetivos planteados en la agencia y congruentes con las metas de las acciones a realizar.

Un equipo técnico es el elemento dinamizador de todo proceso de desarrollo, teniendo como principal responsabilidad instrumentar las estrategias, de manera participativa, conjuntamente con los productores. Luego entonces el arraigo está definido por una serie de variables como son el origen, experiencia en procesos comunitarios y por los niveles de asociación que se identifiquen al interior del equipo.

Condiciones institucionales externas

El marco institucional bajo el cual se encuentra operando el PESA en el Estado de Guerrero contiene tanto instituciones formales, como informales. Dentro de las

instituciones informales están los usos y costumbres de la población, la religión, sistemas de producción tradicional, entre otras; ahora bien dentro de las instituciones formales de orden gubernamental se tiene: la SAGARPA, la SDR, el CEE, la UTN, y la Conafor.

Éstas últimas se encuentran representadas por individuos o actores sociales, que durante el buen funcionamiento del programa, convergen en el denominado grupo operativo, siendo éste el órgano colegiado y facultado para la toma de decisiones de mayor importancia para el programa.

Durante la conformación del mismo es fundamental para el programa que exista un escenario caracterizado por un ambiente políticamente favorable, el cual facilite la toma de acuerdos consensados y en donde los representantes de cada institución involucrada logren hacer de lado diferencias de orden políticas que perjudiquen el funcionamiento del programa.

Este es un factor más que coadyuva a la consolidación de agencias en un territorio determinado, toda vez que es un elemento que permite dar dirección a las acciones impulsadas desde las instituciones involucradas.

Conformación inicial

Una agencia tiene vida a partir de la firma de un contrato entre una organización de la sociedad civil e instituciones de gobierno, como es el caso de la SAGARPA y la SDR. Es entonces que la conformación inicial de cada agencia que ha surgido en este programa no ha sido igual, es decir, cada organización de la sociedad civil cuenta con condiciones iniciales de capital social, humano y económico totalmente diferente entre ellas.

Por lo que un factor que aporta a la consolidación de agencias es precisamente la conformación inicial que presenta cada una de ellas, si bien ya cuentan con un trabajo

inicial en el territorio, esto indica que también cuentan con una consolidación inicial determinada por la combinación de sus capitales.

Con éste término se pretende señalar con claridad la importancia del hecho que la agencia debe contar con los recursos financieros suficientes para realizar las actividades en las que está involucrando al equipo técnico y a la misma organización, en otras palabras, si la agencia cuenta con el soporte suficiente y adecuado para llevar a cabo las acciones que se encuentran en el contrato; lo anterior, sin poner en riesgo las condiciones financieras de la agencia.

En esta discusión entenderemos que la suficiencia financiera es la capacidad que presentan las ADR^s, para satisfacer sus necesidades económicas de operación mínimas. Es decir la gestión de recursos que realiza cada empresa para cubrir sus gastos. También se puede interpretar como la visión a mediano plazo que presenta la agencia para continuar con el equipo técnico y la permanencia de la misma agencia a medida de que se van cubriendo los contratos, permitiendo mayor tiempo de presencia en el territorio.

Capítulo III Metodología

Se trata de una investigación descriptiva, explicativa, con características de estudio longitudinal, ya que se analizan varios años de operación de las ADR.

Un acercamiento con el problema de investigación se ha verificado por una actividad desarrollada hacia el interior de las ADR^s, lo que permitió conocer con mucho detalle la propuesta de las agencias, su estructuración interna, su organización, sus funciones, responsabilidades y resultados logrados.

La revisión de literatura en torno al tema de suficiencia alimentaria y las ADR^s ha resultado fundamental, toda vez que permite contrastar la realidad de las familias en situación de pobreza y la percepción teórica de esta situación, junto con las propuestas elaboradas para subsanar en parte, esa circunstancia apremiante.

La revisión teórica del modelo de ADR, propuesta como una instancia interna en la región, con la tarea de identificar y recoger las visiones y opiniones de los productores rurales, para delinear las tareas y programas de estas instancias.

El funcionamiento interno de las agencias ha resultado de utilidad para delimitar el problema de estudio, enfocando el esfuerzo en la constatación de ese funcionamiento hacia su interior y hacia el exterior, su relación con el contexto agroecológico, político, social, es decir, su relación con las instituciones y con las dimensiones territoriales propias de las regiones.

3.1 Técnicas

El proceso dialectico ha permitido construir la hipótesis, los objetivos y las variables a considerar. De esta manera se aplicaron entrevista personales con informantes clave, se levantaron cuestionarios a productores y a sus familias. Se ha consultado diversas

bases de datos y expedientes de las Agencias. Con esta información se ha desarrollado la investigación.

Por lo tanto, la metodología empleada es mixta, en términos de recolección de información tanto de tipo cualitativo como cuantitativo. El primer enfoque permitirá entender el contexto en el que opera el Programa, clarificar las relaciones entre objetivos e instrumentos, comprender la operación y sus resultados. El método de análisis incluye: revisión y análisis de documentos generados por la actividad de las ADR, entrevistas personales y observación participativa.

Por su parte, el enfoque cuantitativo busca la representatividad estadística de los datos examinados en las muestras de la población objetivo y permitirá encontrar patrones sistemáticos en las características de interés que pueden ser capturados mediante variables numéricas. El método de análisis incluye los siguientes instrumentos: encuestas, revisión y análisis de registros y bases de datos.

Es decir, durante la estructuración de la presente investigación se identifican dos grandes momentos, el primero caracterizado por la revisión bibliográfica que sirvió en la construcción del marco teórico conceptual, proceso que encamina hacia la identificación del problema, objetivos e hipótesis; y el segundo momento por la utilización de diversas técnicas de recolección y análisis de la información.

Figura 4.- Momentos de la investigación



Fuente: Elaboración propia

De igual manera se realizó una reflexión teórica sobre el modelo, factores y procesos que determinan la consolidación de una ADR, como una organización regional, que genere capacidades para tomar a su cargo la operación de políticas públicas de combate a la pobreza bajo un enfoque participativo, integral y multidisciplinario.

3.2 Ubicación del estudio

El estudio analizó los procesos técnicos, operativos del método y enfoque de PESA – GSH en seis regiones del estado de Guerrero, en 8 ADR^s que atienden esas 6 regiones en el Estado. (Ver figura 5. 1*)

Figura 5.- Regiones del Estado de Guerrero



Es importante señalar que para la ejecución del proceso de levantamiento de información, éste se llevo a cabo de manera conjunta con el grupo de evaluadores del Centro Especializado de Evaluación (CEE) del PESA en el Estado de Guerrero durante los años de operación de 2007 y 2008.

Con la finalidad de observar el desempeño de los componentes del programa, el CEE diseñó una serie de instrumentos para ser aplicados en diversos momentos de la población objetivo. Para el presente estudio se utilizaron las bases de datos de dos periodos de levantamiento de información, producto de 2 muestras realizadas a Unidades de Producción Familiar (UPF^s), ésta fase de elaboración de muestras, se describe a continuación:

3.3 Muestreo

Para determinar el tamaño de éstas muestras, se hizo uso del método de estimación de proporciones con varianza máxima, usando como base a la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N Z^2 a/2(0.25)}{Nd^2 + Z^2 a/2(0.25)}$$

Donde:

n = tamaño de la muestra;

Z = nivel de confianza; 95%= 1.96²

p = variabilidad positiva = 0.5 varianza máxima

q = variabilidad negativa = 0.5 varianza máxima

N = tamaño de la población = 5,494

E = precisión o el error = 6%

$$n_1 = \frac{(5494) \cdot (1.96^2) \cdot (0.25)}{(5494) \cdot (0.06)^2 + ((1.96)^2) \cdot (0.25)} = 263$$

$$n_2 = \frac{(4958) \cdot (1.96^2) \cdot (0.25)}{(4958) \cdot (0.06)^2 + ((1.96)^2) \cdot (0.25)} = 251$$

Las muestras fueron distribuidas proporcionalmente en las 6 regiones con base al número de UPF^s por cada una de las 8 agencias. Su distribución fue de la siguiente manera:

Cuadro 1.- Muestras para proyectos año uno y dos.

ADR	UPF 2007	Muestra 2007	UPF 2008	Muestra 2008
ITAGRO	586	39	514	26
CIES	571	38	483	24
PROMOTORES	484	32	316	16
RDS	619	41	903	46
INTEGRA	559	37	452	23
PRODESS	1100	72	1100	56
MTI	848	56	489	25
ADIM	727	48	701	35
Total	5494	363	4958	251

Fuente: CEE 2008

3.4 Población de estudio

Una vez concluido el proceso de puesta en marcha del año uno, se procedió a elaborar y aplicar instrumentos para determinar el status del proyecto durante su funcionamiento.

Específicamente el instrumento que determina el status de proyectos correspondiente al componente productivo (*anexo 1*) es un cuestionario donde se encuentra el nombre del Beneficiario, tipo de proyecto, fecha de inicio de operación, edad de llegada de los animales, fecha de inicio de producción, status de proyectos, resultados, problemas y expectativas; el cual fue aplicado mediante el método de encuesta.

Este instrumento fue levantado en dos momentos, el primero en el mes de febrero de 2008 y el segundo en agosto de 2009, para proyectos de 2007 y 2008. Es importante

señalar que las acciones de cada año terminan en el mes de abril y comienzan a partir del mes de mayo.

Cuadro 2.- Momentos de verificación de proyectos

Momento	Fecha	Año UPF^s
1	Febrero de 2008	2007
2	Agosto de 2009	2007 y 2008

Para el total de la población objetivo de año uno (2007) se aplicó dicho instrumento en los proyectos que iniciaban su operatividad, que en este caso fue del 6.57%; la cual fue distribuida de manera estratificada en base al número de UPF^s que atendió cada una de las ADR^s para ese año.

Ésta muestra de año uno (2007) presenta información de las UPF^s y sus proyectos, que como ya se mencionó, se tiene en dos momentos diferentes, los cuales se realizaron a partir de la conclusión de la puesta en marcha. Estos se encuentran disponibles en la base de datos.

Así es que cuando el universo de UPF^s en las mismas 8 ADR^s se incrementó de 2007 a 2008, se generó una muestra que corresponde al 5.1% de UPF^s del año dos (2008). Esto dio como resultado obtener información de un momento para los proyectos de UPF^s año dos (2008). Los datos de la tercera muestra se encuentran concentrados en la base de datos.

Con esta información fue posible observar los diferentes resultados que presentan las agencias con respecto a la operación de sus proyectos, insumo fundamental para determinar el índice de apego metodológico así como su desempeño.

Ahora bien, por otro lado se midió la integración de equipo técnico de la ADR mediante las siguientes variables:

- a) Perfil profesional
- b) Experiencia laboral
- c) Origen
- d) Género
- e) Rotación de personal

Durante este periodo se participó de manera activa desde el diseño de instrumentos, hasta la recolección y captura de datos. Una vez que se tuvieron ordenados éstos, se procedió al análisis; lo anterior con la finalidad de llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos planteados en el presente estudio.

Por otro lado, con la finalidad de obtener información abundante y básica sobre el problema, se ha utilizado la entrevista estructurada, la cual fue dirigida a informantes clave en la operación del PESA – GSH durante el periodo mencionado. Para llevar a cabo la entrevista estructurada, el instrumento que se utilizó fue una guía de entrevista para informantes clave (*anexo 2*)

Para la presente investigación los informantes clave son: Coordinador Operativo del PESA – GSH de la SDR, Coordinador del CEE – Guerrero y Coordinador PESA – SAGARPA – Guerrero.

Se cuenta también con una ficha del perfil de cada agencia, que se levantó durante el inicio del primer año a cada una de las 8 ADR^s mencionadas, ésta ficha presenta los datos generales, conformación del equipo técnico, instalaciones y administración. La base de datos de ésta ficha será otro instrumento de apoyo.

Así es que se analizaron las fichas técnicas de cada agencia; lo anterior tiene el propósito de detectar las variantes de agencias que operan en el Estado y el proceso de consolidación que presentan de manera inicial.

Por último se presenta el siguiente índice de apego metodológico, el cual contiene una ponderación propuesta por el autor y está compuesto por la siguiente fórmula

$$IM = \Sigma(a.05b.05c.05d.1e.1f.25g.05h.05i.1j.2)$$

Donde:

a = promoción comunitaria

b = Contratación de PSP

c = Contratación de TC

d = Aplicación de la encuesta de línea base

e = Captura de encuesta

f = Análisis de línea base

g = Taller Dx

h = Recorrido de campo

i = Pertinencia de proyectos

j = Matriz Microrregional

3.5 Procedimientos

Para conocer las variantes del modelo de ADR y sus procesos de conformación regional en el Estado de Guerrero, durante la operación de 2007 y 2008, se utilizaron las siguientes variables; la constitución de figuras jurídicas hacia ADR, el número y tipo de profesionista que la integra, la dinámica de estos técnicos en términos de rotación. Con ello se pretende tener una visión clara de las condiciones iniciales de cada una. Para lo cual se utilizó la base de datos correspondiente a las fichas de perfil de inicio de las agencias.

Siendo el perfil de 8 agencias de 6 regiones, las variables a observar y sus indicadores, los datos generales, conformación del equipo técnico, instalaciones y administración.

Para obtener un análisis completo de los factores externos que determinan el posicionamiento de una ADR en el Estado de Guerrero, se realizó un análisis comparativo a nivel regional de las condiciones de orden político, social, cultural y agroecológico de cada una de las regiones de trabajo. Para lo cual se llevó a cabo la entrevista estructurada con apoyo de la guía de entrevista hacia informantes clave.

Para verificar el posicionamiento, se analizaron las respuestas en la entrevista estructurada de la percepción de los informantes clave sobre los factores que se encuentran en las dimensiones política, social, cultural y física.

Dentro de los factores políticos, se considera la coordinación interinstitucional, entendiéndose por ésta, la realización de reuniones de Grupo Operativo (GO), recientemente llamado CEPESA; si se llevan a cabo los acuerdos hechos en el GO; si se tiene seguimiento oportuno a los acuerdos, también sobre la participación de los representantes de cada institución en GO.

Para evaluar la coordinación interinstitucional, se valora la concurrencia de recursos y el flujo de los mismos para llevar a cabo la operación de los componentes del programa.

Dentro de los aspectos internos se observó principalmente el arraigo que se genera en el equipo técnico, el cuál es medido mediante los niveles de asociación que a continuación se presentan:

Cuadro 3.- Niveles de asociación

Nivel	Acciones	Valor
1. Reconocimiento	Destinadas a reconocer que el otro existe	Aceptación
2. Conocimiento	Conocimiento de lo que el otro hace	Interés
3. Colaboración	Prestar ayuda esporádica a otros	Reciprocidad
4. Cooperación	Compartir actividades y/o recursos	Solidaridad
5. Asociación	Compartir objetivos y proyectos	Confianza

Fuente: CEE 2008

Para determinar el índice de desempeño metodológico se relacionó las variables de apego metodológico y desempeño operativo; a esta relación se le aplicó la fórmula del IM, con el cual se pretende indagar sobre el efecto que tiene el apego metodológico dentro de la operación del PESA – GSH en las agencias observadas.

Derivado del cuestionario realizado a la población objetivo, se realizó un análisis para determinar la estrategia técnica presentada por las ADR^s con relación a la integralidad que presentan los proyectos de 2007 y 2008, para lo cual se utilizó el porcentaje de proyectos instalados - operando y el total de tipos de proyectos. Con lo cual se pretende revisar la propuesta técnica de cada una de las agencias observadas.

Al analizar los datos obtenidos en la conformación del equipo técnico y el nivel de rotación en cada una de las ADR^s con los niveles de asociación, se valora el arraigo como factor de posicionamiento en la consolidación de equipos que ofrecen servicios de asistencia técnica.

Capítulo IV Marco de referencia

La finalidad del capítulo IV, es generar una visión espacial de las condiciones sociales - económicas, culturales – históricas y físico – biológicas en el Estado de Guerrero enfocadas a explicar el escenario donde se implementa una intervención de política pública como es el caso del PESA – GSH.

Por otro lado, la dimensión social intenta describir las condiciones de marginación y pobreza registradas en la entidad, mediante un análisis comparativo del nivel estatal y el nacional.

El apartado de condiciones físico – ambientales muestra una perspectiva espacial de la región de estudio, tales condiciones son: clima, orografía, vegetación, tipos de suelos y el mosaico de agroecosistemas que se generan a través de las diferentes regiones en que se fragmenta o divide al Estado de Guerrero.

4.1 Soberanía y seguridad alimentaria

Es importante definir claramente los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria, debido a que son temas de suma importancia, tanto en el diseño de políticas públicas como para la presente investigación.

La FAO define seguridad alimentaria como las condiciones en que “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”. Frente a esta opción, se ha definido otra que relaciona la soberanía alimentaria con la condición de los campesinos, surge en 1996 por la Vía Campesina⁴ como la “facultad y el derecho de todos los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas,

⁴ Vía Campesina es un movimiento internacional que coordina organizaciones campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, comunidades indígenas, trabajadores agrícolas, migrantes, jóvenes y sin tierra. Tiene su sede en Yakarta Indonesia.

pesqueras, alimentarias y de tierra que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a las circunstancias únicas”.

Es decir, se complementan los términos al coincidir en resaltar la importancia en asegurar la producción, distribución y consumo de alimentos inocuos de manera ininterrumpida; para ello se tienen como condicionantes cubrir las necesidades alimenticias de la población, manteniendo un enfoque local sin descuidar los aspectos globales ni la sostenibilidad de los procesos productivos.

En el caso de México se ha adoptado la definición propuesta por FAO de Seguridad Alimentaria por medio de la SAGARPA debido a que en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, México asumió el compromiso de reducir la población en situación de inseguridad alimentaria. Dicha responsabilidad se reafirmaría posteriormente con la firma de la Declaración del Milenio en el 2000 y con la firma de alianza entre FAO y SAGARPA en 2002 (UTN – SAGARPA – PESA, 2009).

El primero de los 8 objetivos del milenio busca la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, este objetivo tiene como metas, reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día, lograr el empleo pleno y productivo con trabajo decente para todos con inclusión de género; así mismo, se pretende reducir las personas que padecen hambre a la mitad. Todo esto en el periodo de 1990 y 2015.

Cuadro 4.- Objetivos del Milenio

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	<ul style="list-style-type: none"> ■Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. ■Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.	<ul style="list-style-type: none"> ■Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.	<ul style="list-style-type: none"> ■Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.
4. Reducir la mortalidad infantil	<ul style="list-style-type: none"> ■Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.

5. Mejorar la salud maternal	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA ■ Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente. ■ Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable. ■ Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.
8. Fomentar la asociación mundial para el desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional. ■ Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza. ■ Atender a las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo ■ Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo. ■ En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo. ■ En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo. ■ En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Fuente: PNUD

4.2 Indicadores socio - económicos del Estado de Guerrero.

Para el Estado de Guerrero, una entidad que a pesar de su grandeza natural y basta participación histórica en la vida nacional, las condiciones de pobreza de la población son severas, ya que la pobreza de patrimonio es del 70.2 por ciento, la de capacidades es del 50.2 por ciento y la alimentaria es de 42 por ciento, promedios estatales muy por arriba del promedio nacional (*cuadro 5*).

Cuadro 5.- Incidencia de pobreza a nivel nacional y en Guerrero (%)

	Alimentaria	Pobreza de capacidades	de patrimonio
Nacional	18.2	24.7	47
Guerrero	42	50.2	70.2

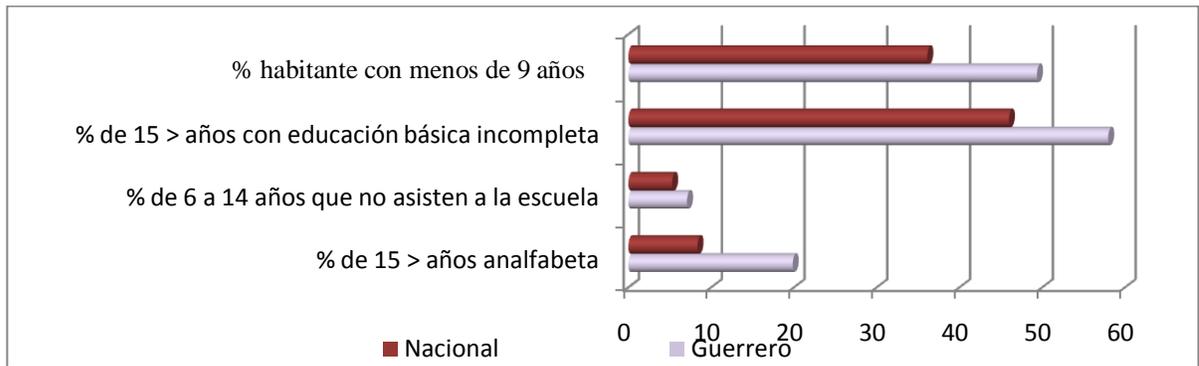
Fuente: CONEVAL 2009

La economía del estado de Guerrero es una de las más deprimidas de México. El PIB estatal ha sido históricamente insuficiente para generar oportunidades de ahorro, inversión y empleo. Durante el periodo 2001-2006, la producción estatal aportó tan solo el 1.7 por ciento en promedio anual al PIB nacional (INEGI, 2008). El sector terciario es determinante en la generación de riqueza en el estado, debido básicamente al turismo convencional, el cual se encuentra concentrado en Acapulco y Zihuatanejo.

Continuando con este análisis comparativo entre niveles nacionales y del Estado de Guerrero, en la siguiente figura 6 se presentan las características de la población en términos de educación. Es decir el porcentaje de población entre 15 y 29 años con algún habitante con menos de 9 años de educación cumplida a nivel nacional es de 36 por ciento, mientras que a nivel estatal es de 13 puntos porcentuales más alto.

El nivel de habitantes mayores de 15 años con educación básica completa es de 45 por ciento a nivel nacional, en el Estado de Guerrero la población presenta 12 puntos porcentuales menos. Por otro lado el porcentaje de habitantes de entre 6 y 14 años que no asisten a la escuela es de 5 por ciento a nivel nacional y de 7 por ciento a nivel estatal. La medición del porcentaje de población de 15 años o más analfabeta es de 11 puntos porcentuales más en el Estado de Guerrero.

Figura 6.- Características de las variables en educación

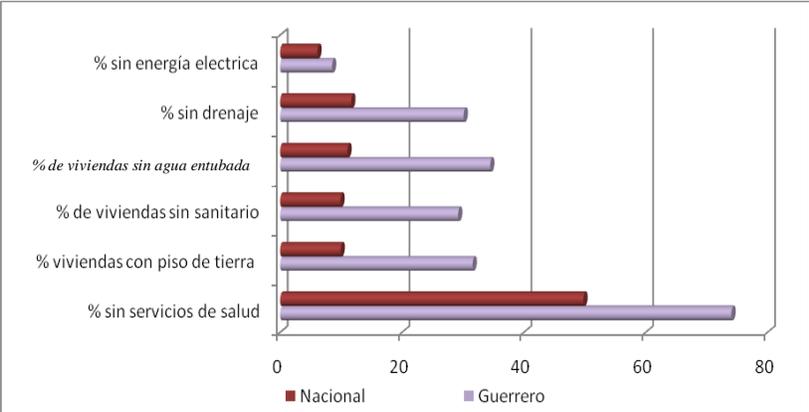


Fuente: Datos del CONEVAL

En la siguiente figura 7 como comparativo entre el nivel nacional y Estado de Guerrero, se presentan las características de las variables en infraestructura básica. El porcentaje de población sin energía eléctrica a nivel nacional es de 6 por ciento, mientras que a nivel estado es del 8 por ciento. La población sin servicios de drenaje es de 11 por ciento a nivel nacional y 19 puntos porcentuales más en el Estado. Respecto a la relación de viviendas habitadas sin agua entubada o de la red a nivel nacional y estatal es de 11 y 34 por ciento respectivamente. El comportamiento de viviendas sin sanitario y con piso de tierra es una situación crítica pues es de 9 por ciento a nivel nacional y 30 por ciento a nivel estatal.

El acceso a servicios de salud a nivel nacional no se garantiza para la mitad de la población, pero a nivel estatal tres cuartas parte de la población no cuentan con el acceso a este servicio.

Figura 7 .- Características de las variables en infraestructura básica



Fuente: Datos del CONEVAL

Este escenario de indicadores de marginación y de rezago social en el estado, colocan al estado en primer y segundo lugar respectivamente dentro del contexto nacional.

En el siguiente cuadro 6 y de acuerdo con datos del consejo nacional de población y vivienda (CONAPO), para el año de 2005, los municipios con mayor índice de marginación en el estado son Cochoapa el Grande, Acatepec y Metlatonoc (los tres de la región de la Montaña).

Así mismo se observa el lugar que ocupan dentro del contexto nacional; Cochoapa el grande, municipio de la región de la montaña es el municipio con mayor índice de marginación del país.

Cuadro 6.- Municipios con mayor grado de marginación en el Estado de Guerrero.

Municipio	Población total	Índice de marginación	Contexto nacional
Cochoapa	15 572	4.49835	1
Acatepec	28 525	3.10942	5
Metlatónoc	17 398	3.08927	6
J.Joaquín de Herrera	14 424	2.93238	9
Tlacoachistlahuaca	18 055	2.68045	16
Atlixnac	23 371	2.59561	20
Copanatoyac	17 337	2.50268	21
Xochistlahuaca	25 180	2.45613	23
Tlacoapa	8 733	2.42825	24
Alcozauca de Guerrero	16 237	2.42712	25

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 (IV Trimestre).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una herramienta que coadyuva a tener una mejor perspectiva de la complejidad sobre la desigualdad en el desarrollo nacional, con esta información es posible identificar los municipios con mayores carencias de desarrollo; para el caso de nuestro país el PNUD ha generado en dos momentos (2004 y 2005) información a nivel municipal.

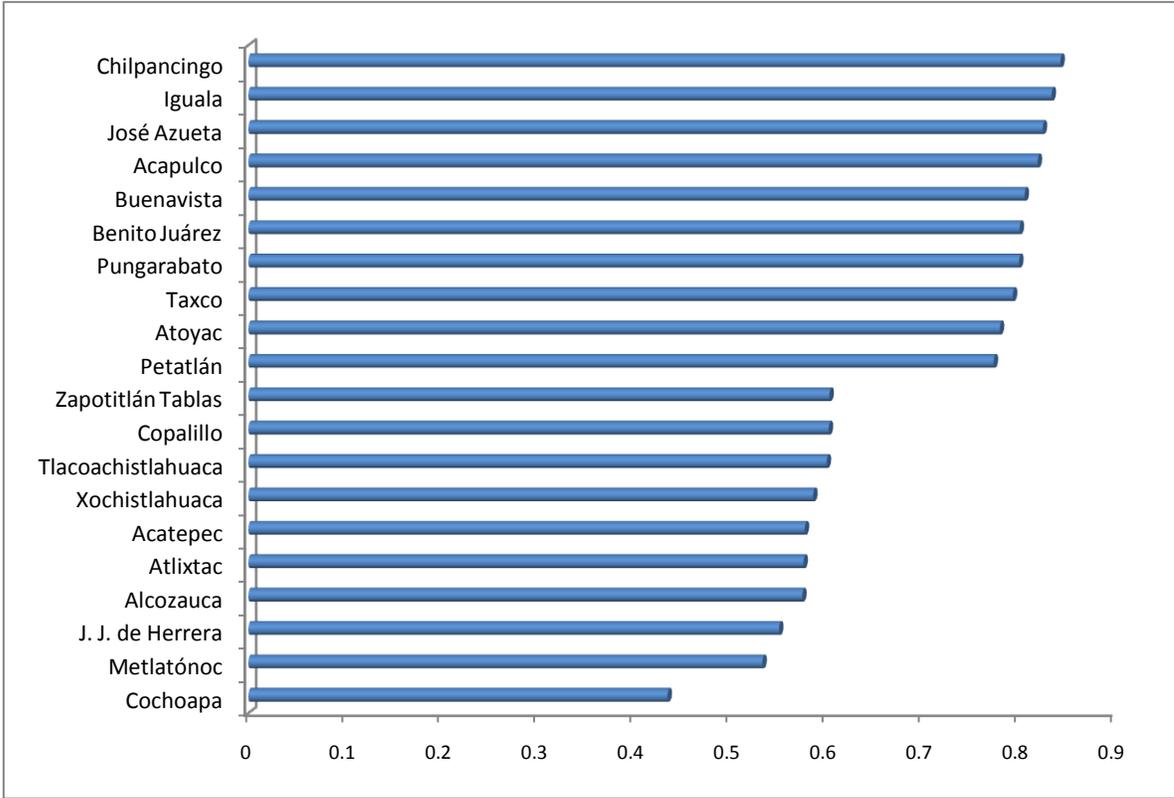
Es importante mencionar que en la entidad se crearon 5 municipios recientemente (Marquelia, Cochoapa el Grande, José Joaquín de Herrera, Juchitán e Iliatenco), por lo tanto hay 81 municipios, los cuales presentan un IDH promedio de 0.70 el cual está por debajo del promedio nacional que es de 0.82.

Continuando con el análisis, en más del 80 por ciento de sus municipios, más del 50 por ciento de la población que habita en ellos, viven en localidades con menos de dos mil quinientos habitantes.

En la siguiente figura 8, se muestran los 10 municipios con menor y mayor IDH del Estado de Guerrero para el año de 2005, en ella se observa que el municipio de Cochoapa el Grande es el de menor IDH (incluso en el contexto nacional) con 0.43, le siguen Metlatonoc y José Joaquín Herrera con índices de 0.53 y 0.55 respectivamente.

Por otro lado el municipio con mayor IDH es Chilpancingo con 0.84, esta cifra puede ser comparada con delegaciones del Distrito Federal como Tlahuac, Iztapalapa o Xochimilco. En el contexto internacional, si la comparación se hace con países, Cochoapa el Grande tiene un índice similar al de Zambia y Chilpancingo al de Panamá o Bulgaria.

Figura 8.- Municipios con menor y mayor IDH en 2005 del Estado de Guerrero



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD - IDH municipal 2000 - 2005

Si intentamos una relación entre la balanza comercial del sector primario, el índice de Gini como principal indicador en la medición de la distribución del ingreso y las

características socioeconómicas del país, en comparación con las condiciones del Estado de Guerrero, se puede señalar que existen dos escenarios bien definidos en el sector rural, uno caracterizado por la agricultura industrializada con enfoque empresarial y una agricultura campesina⁵.

La agricultura industrializada se caracteriza por centrarse en la producción masiva de un solo producto (monocultivos), lo que conlleva a un alto nivel de tecnificación, lo cual necesita inversiones fuertes de capital, energía y mano de obra externa (Pengue, 2005).

Por otro lado la agricultura campesina se caracteriza por ser una unidad de producción – consumo, en pequeña escala, con trabajo familiar, tecnología tradicional y como principal destino de la producción el autoconsumo.

La agricultura industrializada requiere de la mano de obra que se encuentra en la agricultura campesina para llevar a cabo los procesos productivos de manera intensiva; es en este punto donde se da como resultado el fenómeno de emigración⁶ del Estado de Guerrero hacia los estados del Noroeste Mexicano donde se encuentran los campos agrícolas tecnificados del país.

Condiciones Económicas

La producción agrícola estatal conforma su producción de productos básicos, donde agrupa arroz, frijol y maíz; los cultivos alimenticios comprenden el jitomate, tomate de cáscara, copra, chile verde, cártamo, garbanzo blanco, soya, camote, chile seco y pápalo; dentro de los productos industriales tenemos el café, estropajo, jamaica y caña de azúcar, los productos forrajeros que destacan son el sorgo grano.

Las oleaginosas comprenden el ajonjolí y el cacahuate y por último la actividad frutícola de corto y largo plazo, en la que el melón, la papaya y la sandía representan a los

⁵ Se retoma el término utilizado por el ruso Chayanov, Alexander V. 1965

⁶ En 2008, 45 mil jornaleros migraron hacia el noroeste de país. Fuente: Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlaxchinollan.

productos de corto plazo y a los de largo plazo la copra, mango, plátano, tamarindo, y cítricos. Cabe señalar que el cultivo de maíz es el producto básico para la subsistencia del campesino, una gran parte de la producción se canaliza al autoconsumo y en mínima parte al mercado estatal o nacional.

En el siguiente cuadro 7 se muestran los principales cultivos que se producen en el Estado de Guerrero, éstos se encuentran en orden de importancia con relación al valor de su producción. Así mismos se muestra la superficie cosechada, producción y rendimiento promedio de los mismos.

Aquí se puede observar que el principal cultivo es el maíz con una superficie cosechada en el 2008 de 478,530.75 hectáreas y un rendimiento de 2.93 toneladas. Le siguen sorgo para forraje, melón, sandía, sorgo grano, tomate rojo, frijol, tomate verde, jamaica y gladiola.

Cuadro 7.- Principales cultivos por valor de la producción en Guerrero.

Cultivo	Ha. Cosechada	Producción	Rendimiento	Valor Producción
MAIZ GRANO	478,530.75	1,403,046.25	2.93	4,002,207.00
SORGO FORRAJE	8,397.50	234,338.50	27.91	160,834.94
MELON	3,867.00	77,218.00	19.97	129,666.30
SANDIA	3,465.25	56,276.32	16.24	119,507.08
SORGO GRANO	13,096.20	52,552.31	4.01	119,484.84
TOMATE ROJO	1,336.95	22,538.75	16.86	118,867.15
FRIJOL	14,975.27	11,017.23	0.74	92,106.29
TOMATE VERDE	707.5	11,902.60	16.82	51,750.45
JAMAICA	14,882.00	3,772.79	0.25	47,843.39
GLADIOLA	342	238,800.00	698.25	47,720.00

Ciclo: Año Agrícola OI+PV 2008

Modalidad: Riego + Temporal

Fuente: SAGARPA 2008

El sector pecuario ha tenido una gran importancia en la actividad económica del estado, los recursos en que se sustenta su ganadería son tierras de agostadero la mayoría de muy mala calidad y son pastos básicamente en donde el 100 por ciento son naturales sin ningún manejo.

Las especies pecuarias que existen en ganado mayor son los bovinos, porcinos, caprinos y ovinos; respecto a las especies de ganado menor existen aves de corral y de engorda, así como producción apícola.

En el siguiente cuadro 8 se presenta la producción estatal de los principales productos ganaderos, en ella se observa también la participación de la misma en el contexto nacional. La leche y carne de bovino son los principales productos, los cuales provienen del sistema de producción de doble propósito de la ganadería estatal, le siguen la carne de porcino, ovino y caprino.

Respecto a la participación del subsector avícola en el ámbito nacional, la producción estatal se encuentra en el lugar 20 de 33 (SIC), sin embargo, la producción de guajolote está ubicada en el sexto sitio a nivel federal; otros subproductos son huevo para plato y miel, ocupan el 16° y 6° lugar respectivamente.

Cuadro 8.- Producción de los principales productos ganaderos en Guerrero

PRODUCTO	PARTICIPACIÓN (%)*	LUGAR*	PRODUCCIÓN Ton
Leche Bov	0.7	22°	84,404
Carne Bov	2.3	18°	37,604
Carne Porc	1.9	11°	22,661
Carne Ovino	1.1	21°	581
Carne Cap	7.8	4°	3,407
Aves**	N.S.	20°	13,211
Guajolote	5.2	6°	1,281
OTROS PRODUCTOS			
Huevo para plato	N.S.	16°	10,691
Miel	6.3	6°	3,699

* Con respecto al total nacional del pronóstico 2009

** Se refiere a pollo y gallina ligera y pesada que ha finalizado su ciclo productivo.

N.S. Volumen no significativo

Fuente: Elaboración a partir de datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), con información de las Delegaciones de la SAGARPA.

En el sector terciario, el turismo es la actividad económica más importante no sólo para el estado, sino también para el país y por lo tanto es considerada de principal

importancia en el desarrollo estatal. Los principales polos de atracción turística son Acapulco, Zihuatanejo, Taxco y Chilpancingo.

El 14.1 por ciento de la superficie estatal se destina a la agricultura, 8.7 son pastizales, 50 por ciento de bosque, 26.3 por ciento de selva y 1 por ciento se ocupa para otros fines. La FAO (2005), reportó que 89.0 por ciento del territorio tiene vocación agrícola, pecuaria o forestal.

En el año 2005 la población del estado de Guerrero de 14 y más años fue de 2 millones 118,950 personas, de las cuales 1 millón 102,841 (52.6%) formaron parte de la PEA. El 23.0% se concentró en el sector primario; 20.5% en el secundario y 56.5% en el terciario. Por sexo, las mujeres representaron el 39.6% de la PEA total en el estado y los hombres el 60.4% (INEGI, 2006).

Ahora bien, la población económicamente activa (PEA) se encuentra concentrada principalmente en el sector servicios (53.4 por ciento), igual que a nivel nacional el turismo es la actividad productiva más importante, concentrándose en Acapulco más de la mitad de esta PEA. A continuación, en el cuadro 9, se muestran las condiciones de los sectores de la producción en el estado.

Cuadro 9.- Aportación al PIB estatal por sector de actividad económica (2006)

Sector de actividad económica	% PIB estatal
Servicios comunales, sociales y personales	28.2
Comercio, restaurantes y hoteles	25.1
Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	13.4
Transporte, almacenaje y comunicaciones	12.2
Industria manufacturera. Destacan los productos alimenticios, bebidas y tabaco.	6.5
Agropecuaria, silvicultura y pesca	5.6
Electricidad, gas y agua	4.9
Construcción	4.0
Minería	0.5
Servicios Bancarios Imputados	-0.4
Total	100

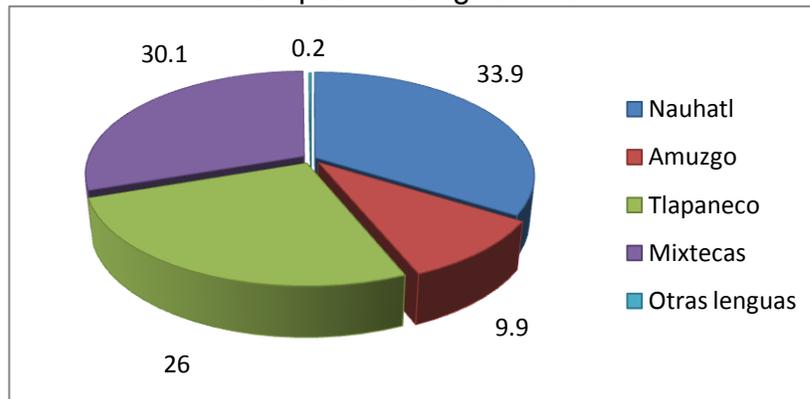
FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2001-2006.

En el estado de Guerrero el modelo histórico de vida de los guerrerenses está integrado, por usos y costumbres, tradiciones, normas y expresiones artísticas que surgen de la interrelación social, lo que ha generado patrones de comportamiento propios de un territorio en el cual convergen grupos indígenas donde el 44.9 por ciento de la población de Guerrero habita en comunidades rurales y el 65.0 por ciento de ésta es de origen étnico. El segundo Censo de INEGI (2005) detectó un total de 42 lenguas indígenas, predominando el náhuatl (35.2%), mixteco (28.8%), tlapaneco (24.1%) y amuzgo (9.8%). Del total de población indígena, el 23 por ciento no habla español, siendo en su mayoría mujeres (61.2%).

De acuerdo con la Comisión de Pueblos Indígenas (CDI) en el Estado se encuentra la región denominada Montaña de Guerrero, la cual abarca zonas de las regiones norte, centro, montaña y costa chica; en la siguiente figura 9 se muestra la equilibrada proporción de grupo etnolingüísticos en el Estado, siendo los pueblos nahuas los que mayor población tienen, 33.9 por ciento.

Existen un total de 7,719 localidades, según datos del tercer informe del gobierno del estado Guerrero (2008), de las cuales en cerca de dos mil 500 viven hasta 10 habitantes. La dispersión geográfica de estas localidades y lo accidentado de la orografía dificulta el revertir los elevados grados de marginalidad que registra ancestralmente la entidad. En contraparte, los municipios con mayor población son Acapulco, José Azueta en la Región Costa Grande, Chilpancingo y Chilapa en la Región Centro, Iguala y Taxco en la Región Norte.

Figura 9.- Porcentaje de la población indígena en Guerrero
Grupos etnolingüísticos.



Fuente: CDI 2000

Es en el sector rural donde persisten los mayores problemas de pobreza, marginación y desigualdades sociales: altos índices de población con desnutrición, analfabetismo, viviendas precarias, insuficiencia y carencia de servicios públicos básicos, escasas vías de comunicación, entre otros; asimismo, se presenta el desplazamiento continuo y permanente de la PEA, hacia el norte del país y a los Estados Unidos, provocando un desaliento y abandono de las actividades agropecuarias, particularmente del estrato de jóvenes que buscan mejores oportunidades y perspectivas de vida.

Las posibilidades de atraer inversión en áreas distintas al sector turismo son limitadas, debido al incipiente proceso de adopción tecnológica, el insuficiente desarrollo de las capacidades humanas, de la infraestructura y del sistema financiero, así como de la estrechez del mercado interno y el predominio de elevados porcentajes de la población en pobreza y extrema pobreza. Tanto el campo como la industria no son competitivos en el mercado nacional e internacional (Gobierno de Guerrero, 2006).

Estas características permean el entorno de la política pública alimentaria bajo las condiciones de la dimensión culturales del estado, lo cual permite visualizar a detalle las condiciones territoriales sobre las cuales incide la operación del PESA.

4.3 Condiciones físico – ambientales

El estado de Guerrero representa el 3.2 por ciento de la superficie del país (INEGI, 2006). Colinda al norte con Michoacán, México, Morelos y Puebla; al este con Puebla y Oaxaca; al sur con Oaxaca y el Océano Pacífico; al Oeste con el Océano Pacífico y Michoacán. El Estado se divide en las siguientes siete regiones:

Figura 10.- División política en el Estado de Guerrero.



Fuente: SDR – Gobierno del Estado de Guerrero

La región de la Costa Grande es una de las siete regiones que conforman el estado de Guerrero, se ubica en parte del sur, suroeste y oeste del estado, colindando al norte con la región de Tierra Caliente y parte del estado de Michoacán, al sur con el Océano Pacífico, al oeste con el estado de Michoacán y parte del Océano Pacífico, y al este con las regiones de Acapulco y Centro.

Esta región se distingue por su gran potencial de riquezas naturales como lo son litorales, bosques (pino encino) madereros, huertas frutales y tierras fértiles. Una de las principales ciudades de esta región es Zihuatanejo, así como otras situadas alrededor de la costa, éstas cuentan con gran afluencia turística, agro-industrias y huertas de cocoteros.

La región Tierra Caliente como su nombre lo indica, presenta un clima cálido subhúmedo con lluvias en verano, una temperatura media anual de 28°C y una precipitación media anual de 1,005 mm., por estar formado en su mayor parte por la depresión del Balsas y sus afluentes, presenta llanuras de cierta extensión y de escasa altura sobre el nivel del mar.

La región Norte presenta un clima semicálido y templado subhúmedo con lluvias en verano, su temperatura media anual de 29°C y una precipitación de 1,073 mm., su topografía es montañosa en su mayor parte.

La región Centro ocupa una zona montañosa con pequeños valles. El clima es semicálido con régimen de lluvias en verano y temperatura media anual de 25°C. Una parte de esta región tiene clima templado subhúmedo, con verano fresco y precipitación media anual de 1,172 mm.

La región de La Montaña, cuyas características climáticas la determina la Sierra Madre del Sur, presenta clima subhúmedo con verano fresco y lluvioso con una temperatura media anual de 21.1°C y 40°C, esta última en los meses de mayo y junio. La precipitación en esta zona alcanza una media anual de 1,168 mm.

La región de la Costa Chica tiene un clima cálido subhúmedo, con lluvias en verano y su temperatura oscila entre 16.9°C y 33.8°C. La precipitación media anual es de 1,400 mm., su topografía está formada por amplias planicies costeras y las estribaciones sureñas de la Sierra Madre.

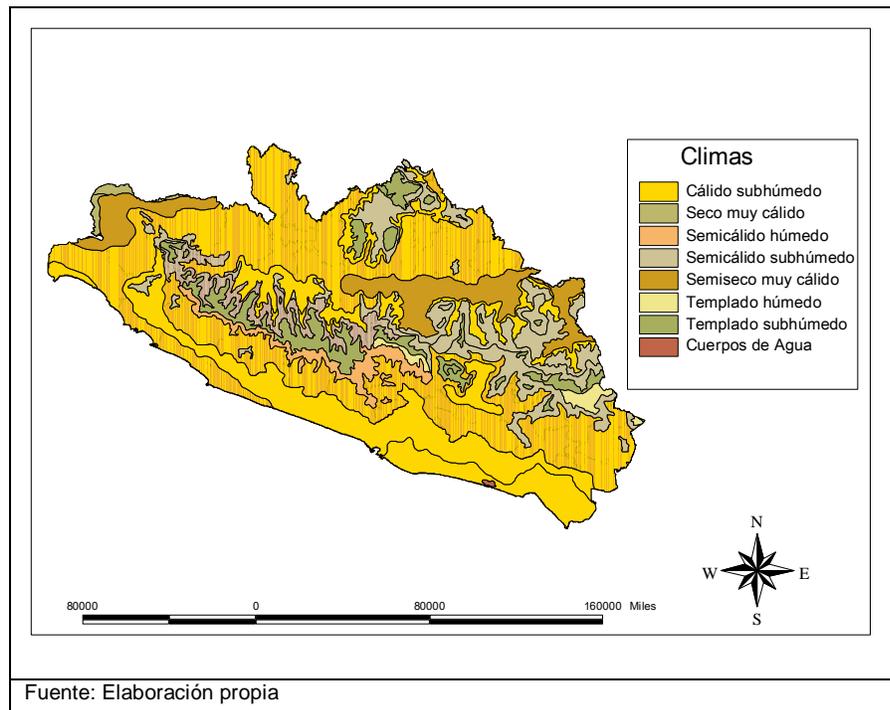
De manera conjunta, las regiones presentan una extensión territorial de 64,281 kilómetros cuadrados, que representan el 3.2% de la superficie total de la República Mexicana. El litoral es de 500 kilómetros aproximadamente.

La orografía se caracteriza por las montañas que surgen de la Sierra Madre del Sur que se extiende a todo lo largo del estado, por lo que existen pocas planicies o mesetas. También se encuentran dentro del estado, prolongaciones del eje transversal neovolcánico dando origen a la sierra de Sultepec, Zacualpan y Taxco en el norte del Estado.

4.3.1 Clima

Esta orografía es determinante para identificar los diferentes tipos de climas que se generan en el estado de Guerrero, el cual se caracteriza por tener en la mayoría del territorio el clima cálido sub húmedo y los diferentes climas que se generan al incrementarse la altitud, desde las planicies costeras hasta llegar al clima templado húmedo en las partes altas de la sierra y la montaña, aproximadamente 3,550 msnm.

Figura 11.- Clasificación de climas en el Estado de Guerrero

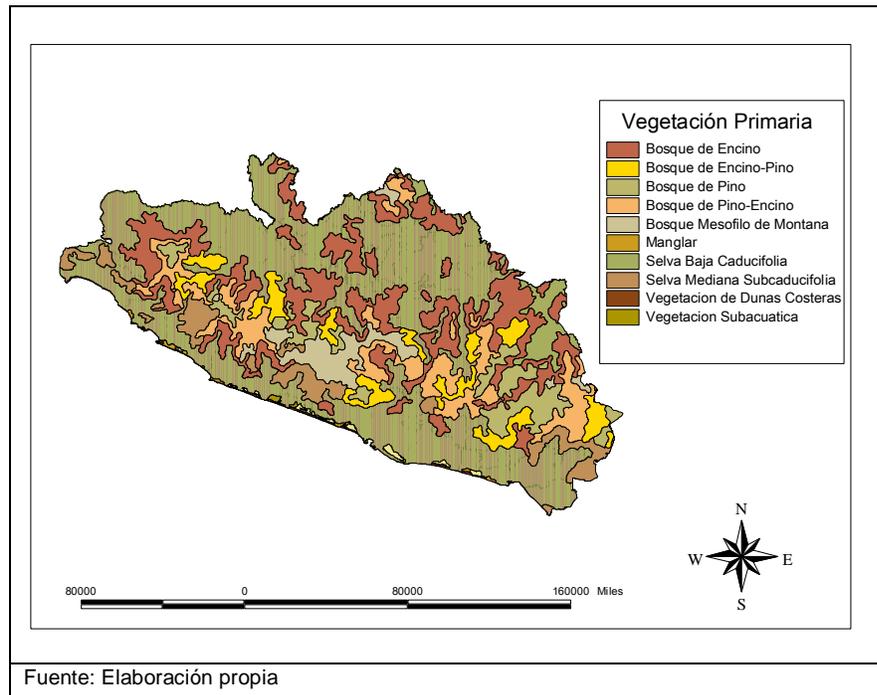


4.3.2 Vegetación

El estado actual que se tiene de los conocimientos acerca de la cubierta vegetal de México y específicamente en el Estado de Guerrero no permite realizar apreciaciones de gran exactitud, debido a que no se tiene contemplada las tasas de deforestación, erosión y desertificación en los sistemas geográficos al alcance, sin embargo, es posible obtener una aproximación a las formaciones vegetales predominantes de la región.

En el estado de Guerrero se encuentra en gran proporción estatal la vegetación de selva baja caducifolia, de ahí sigue la combinación de bosque de encino principalmente con pino, destaca que en las partes más altas se encuentre bosque mesófilo de montaña o también conocido como bosque de niebla, hasta llegar a los tipos de vegetación sub acuática y manglar, propios de la costa. En el siguiente mapa 3.3 se puede observar los diferentes tipos de vegetación primaria que predominan en el Estado de Guerrero.

Figura 12.- Vegetación primaria en el Estado de Guerrero

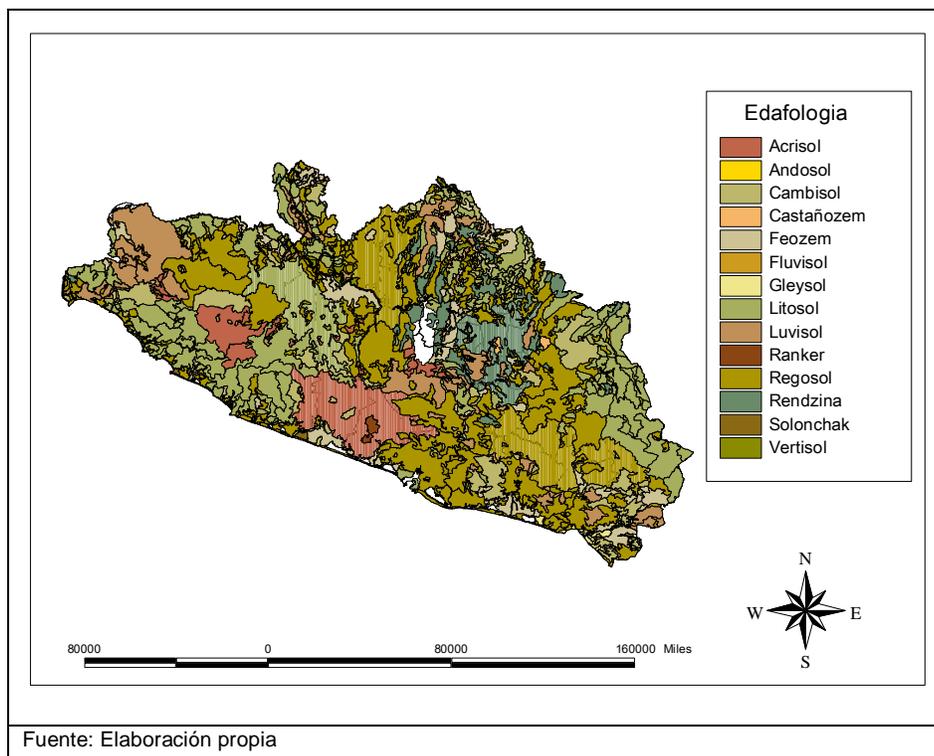


4.3.3 Características del suelo

La condición general del suelo es pobre y susceptible a la erosión por las pronunciadas pendientes que brindan la orografía del Estado. A continuación se presenta las características particulares de cada tipo de suelo, (ver figura 13). Es importante mencionar que en el Estado existen altos índices de deforestación y erosión, como consecuencia del desorden del sistema de producción actual, la destrucción ambiental es un fenómeno visible en todas las regiones del país y por ende en el Estado, lo que profundiza severamente las condiciones de marginación y pobreza.

Aunado a ésta situación en el Estado de Guerrero los agrosistemas tradicionales de producción, como es el caso de la milpa, han sufrido los embates de la revolución verde y por ende la incorporación de agro tecnología, principalmente insumos, muchos de los cuales no solo generan dependencia, sino que también contamina dichos sistemas. Tal es el caso del uso inadecuado de los fertilizantes que otorga el Gobierno del Estado.

Figura 13.- Características del suelo en el Estado de Guerrero



Capítulo V. Resultados

5.1 La política pública alimentaria en México.

En la actualidad, la desnutrición constituye uno de los retos de salud y de política pública más importantes, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, sin embargo, ésta situación no es nueva, ya que a lo largo de la historia de la política alimentaria se ha formado una amplia gama de experiencias en el sector, que han logrado focalizar en mejor medida la población objetivo y tener avances importantes en el diseño de programas con un enfoque de integralidad, para combatir la desnutrición.

Tomando como base las políticas públicas que se derivaron de la repartición de tierra, producto de la revolución mexicana en el siglo XX, el Estado Mexicano ha instrumentado diversos proyectos de reforma agraria, sin embargo, éstas medidas no han tenido un impacto significativo y positivo hacia las zonas de extrema pobreza.

Los años 20^s se caracterizaron por diversos programas asistenciales y con subsidios a la producción, con el objetivo de apoyar a los consumidores y aumentar la producción agrícola. En la década de los 30^s surgieron los almacenes nacionales de depósito, el cual tenía como objetivo controlar los precios de los productos básicos.

Para la década de los años 40^s inicia la mecanización de la agricultura y con ello surgen programas de crédito para la adquisición de maquinaria agrícola, para mejorar la producción, la nutrición y la educación de la población de grupos prioritarios.

La década de los años 60^s se caracterizó por la instrumentación de precios de garantía para los productos del campo, enfocados básicamente a apoyar a la población rural de bajos recursos. En los años 70^s surge el DIF (Desarrollo Integral de la Familia) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) con el objetivo principal de mejorar las condiciones de producción de alimentos en el medio rural y por otro lado, subsidiar la

producción y mejorar el estado nutricional de la población mediante complementos dietéticos.

Para la década de los 80^s el Sistema Alimentario Mexicano cambia al Programa Nacional de Alimentación, se firma el Pacto de Solidaridad Económica y se adopta el modelo neoliberal. La década de los 90^s tuvo como principal estrategia el PROGRESA que contó como objetivos, mejorar los niveles de salud y nutrición a poblaciones de bajos ingresos, niños menores de 5 años y mujeres embarazadas. A partir del 2000 cambia el PROGRESA a programa Oportunidades el cual se encarga de desarrollar el capital humano de la población mediante componentes de educación, salud y alimentación, dirigido a familias de alta y muy alta marginación bajo el esquema de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)⁷.

En 2005 se instrumenta el PESA como una herramienta de orden teórico metodológico para elaborar alternativas de solución e incrementar ingresos y/o alimentos para autoconsumo en localidades de alta y muy alta marginación.

Cuadro 10.- Principales políticas alimentarias y nutrición en México, 1992 – 2009

Año	Política o programa	Objetivo	Población objetivo	Estrategia o acción
1922 1924	Diversos programas asistenciales	Apoyo a los consumidores	Niños en edad escolar en zonas urbanas	Implementación de desayunos escolares
1925	Subsidios a la producción	Aumentar la producción agrícola y mejorar la producción ganadera	Productos agrícola y pecuarios	Organizaciones cooperativas populares, préstamos a los productores, combate a plagas y exposición nacional.
1936 1937	Almacenes nacionales de depósitos. Comités: regulador del mercado de trigo. regulador del mercado de subsistencias populares.	Control de precios en el mercado. Mejorar el acceso a los artículos de consumo de primera necesidad.	Población de bajos recursos.	Almacenamiento de grano para regulación de precios en el mercado. Regulación en el mercado de subsistencia, adaptación de la economía a necesidades sociales, importación de maíz y trigo.
1940	Mecanización de la agricultura. Técnica de alimentación.	Mejorar la producción. Mejorar la nutrición. Educar a la población.	Población económicamente débil, grupos menesterosos.	Adquisición de maquinaria agrícola, crédito a la producción. Creación de comedores populares, cadena de expendios populares de leche, sale al mercado la primera leche rehidratada.

⁷ Centro Internacional de Pobreza one pager Español. No 03, 36 y 47

	Segundo plan Sexenal.			Fundación del Instituto Nacional de Nutriología.
1942	Primer programa de iodación de sal.	Disminuir enfermedades por deficiencias de yodo.	Toda la población, principalmente con bocio endémico.	Iodación y distribución de la sal.
1946 1950	Abasto popular. Subsidio a la producción de alimentos.	Abaratar el costo de artículos alimentarios en el mercado. Mejorar la producción.	Población de bajos recursos.	Importación de artículos escasos en el país, control de precios de artículos de primera necesidad, tecnificación del campo y ganadería, creación de la comisión nacional de leche, desayunos escolares. Revolución verde (semilla mejorada)
1958	Abasto y subsistencias populares. Plan de acción inmediata. Procuraduría Federal de Defensa al Consumidor.	Regular precios de los artículos básicos. Apoyo a la producción. Protección a la economía popular.	Población de bajos recursos.	Control de precios a los artículos básicos. Precios de garantía a la producción, mejorar el almacenaje y distribución de productos agrícolas. Vigilancia y dirección de la economía nacional.
1961 1965	Subsidio al consumo de productos del campo.	Incrementar el ingreso con precios de garantía para productos del campo.	Población rural y de bajos recursos.	Creación de Conasupos y la Compañía Rehidratadora de leche. Mantener reservas de productos de primera necesidad. Regular precios de productos de primera necesidad en el mercado.
1972	Subsidio al consumo	Proteger a la economía y mejorar el poder adquisitivo, regular precios en el mercado.	Población de bajos recursos.	Compras reguladores de maíz y frijol, transformación de CONASUPO a LICONSA.
1975 1980	Sistema Nacional para el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal (PACE). Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Sistema Alimentario Mexicano (SAM).	Educación a la población en hábitos de alimentación y distribución de complementos dietéticos. Ampliación de la red de comercial Subsidiar a la producción y mejorar el estado nutricional de la población.	Población infantil Madres gestantes	Desayunos escolares, fabricación de leche para lactantes y madres gestantes, creación de cocinas populares, distribución de semillas y hortalizas. Crédito para la producción de semillas, producción y comercialización de fertilizantes, subsidio a la producción y distribución de alimentos. Regulación de los precios de los productos de consumo.
1982	Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) Pacto de Solidaridad Económica	Apoyar la producción, distribución y consumo de alimentos, cambiar las condiciones de alimentación y nutrición.	Población con altos índices de marginación, menores de 5 años y mujeres embarazadas y lactantes.	Incremento de salarios mínimos sobre la canasta básica, fomento a la producción de alimentos, programas de vigilancia del estado nutricional, orientación alimentaria.
1990	Programa de Educación, Salud y Alimentación (ProgresA)	Mejorar los niveles salud y nutrición.	Población de bajos ingresos, niños menores de 5 años y mujeres embarazadas.	Vigilancia del estado de salud y nutrición, distribución de suplemento alimentario, educación en salud y nutrición.
1994	Programa de suplementación con megadosis de vitamina A	Proteger contra deficiencias de la vitamina A	Niños menores de 5 años	Dar suplementación a los niños durante las campañas de vacunación.
2000 -	Oportunidades	Desarrollo humano de la población	Familias y niños de localidades de alta y muy alta marginación	Apoyos en educación, salud, ingresos y Nutrición.
2005 -	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria	Incremento de ingresos o alimentos para autoconsumo.	Localidades de alta y muy alta marginación	Una herramienta de orden teórico metodológico para elaborar alternativas de solución.

FUENTE: Actualización, tomando como base Bosquera Simón 2001

La evolución de los programas y políticas públicas en cuestión de nutrición han venido desarrollándose de manera paralela a la visión y a los modelos de desarrollo que han generado los diferentes gobiernos. Históricamente se han desarrollado estrategias de subvención a la producción, al consumo, a la comercialización, a los precios, al mercado y a todos los mecanismos e individuos, sin embargo, la situación en la actualidad demuestra que estos esfuerzos han sido solo paliativos y han solapado condiciones de extrema pobreza que llegan a ser comparables con las prevaecientes en África subsahariana.

5.2 El Desarrollo Territorial Rural (EDTR)

El PESA es una estrategia de orden teórico metodológico que se encuentra relacionada con el paradigma del EDTR, el cual indica que el desarrollo del sector es un proceso simultáneo de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, que asegure reducir la pobreza (Schejtman, 2004). Esto quiere decir que en la búsqueda por mejorar las condiciones de vida material y cultural de los habitantes de las comunidades rurales se debe articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a los actuales mercados dinámicos, incorporando innovaciones en productos, en los procesos y en la gestión; al mismo tiempo se debe estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, entre ellos y los agentes externos relevantes, incrementando las oportunidades para que la población pobre participe en el proceso innovador y de sus beneficios.

Entre los criterios más importantes de este enfoque de desarrollo, destacan:

- Señalar la interdependencia existente entre la transformación productiva y el desarrollo institucional.
- Identificar y valorar la diversidad de las estrategias de empleo y generación de ingresos de las familias rurales.
- Articular proyectos locales a tendencias y dinámicas sociales y económicas de mayor escala

- Conciliar el carácter sectorial de las políticas con la necesaria transectorialidad de la intervención.
- Se considera al territorio como un espacio con identidad y con un proyecto concertado socialmente.
- Incluir opciones para agricultura, empleo rural no agrícola, migración y la multiactividad.
- Formar y gestionar intervenciones con horizontes de mediano y largo plazo.

Fuente: Schejtman y Berdegue 2004, Desarrollo Rural Territorial

Diversos autores han realizado aportaciones al concepto de territorio, mismas que se caracterizan por el ángulo en que se abordan las dimensiones, como menciona De Janvri (2005), quien hace hincapié en considerar una dimensión mínima necesaria para el desarrollo regional. Schejtman y Berdegue en una de sus principales aportaciones consideran al territorio como una construcción social con un proyecto compartido toma como base la identidad, así como el papel económico de los factores extraeconómicos.

En los últimos años, se ha venido desplegando una serie de iniciativas que responden a la creación de un entorno institucional favorable para la búsqueda del desarrollo rural a partir del enfoque territorial, mismo que hoy en día permea los planteamientos que en materia de política sectorial se están formulando en diversos países.

En el caso de México, hoy en día existe la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, ofrece el marco legal para realizar acciones que plasmen en su concepción, las particularidades del territorio y fomenten el esfuerzo y participación de los actores locales ante las instituciones o dependencias oficiales.

El EDTR es un paradigma emergente de desarrollo rural que abarca las preocupaciones sobre la sostenibilidad de los medios de vida, sobre la cooperación y gobernabilidad locales, sobre la superación de la economía agrícola por un concepto más amplio de economía territorial, al considerar las preocupaciones sobre los riesgos

y oportunidades de la globalización para la viabilidad de las economías rurales, al considerar el desarrollo desde los actores.

En este enfoque se propone en el estado de Guerrero, la instrumentación del Programa Especial de Suficiencia Alimentaria, incorporando en su operación el programa estatal de Guerrero Sin Hambre, que considera como eje rector atender las necesidades de la población de las seis regiones del estado, para lograr la producción de suficiente alimento.

Esta propuesta modifica los principios y las acciones del Programa Internacional, adecuándolo a las condiciones demográficas, sociales y geográficas del estado. Por ello define la incorporación de ocho agencias de desarrollo, las cuales operan en cada una de esas regiones del estado.

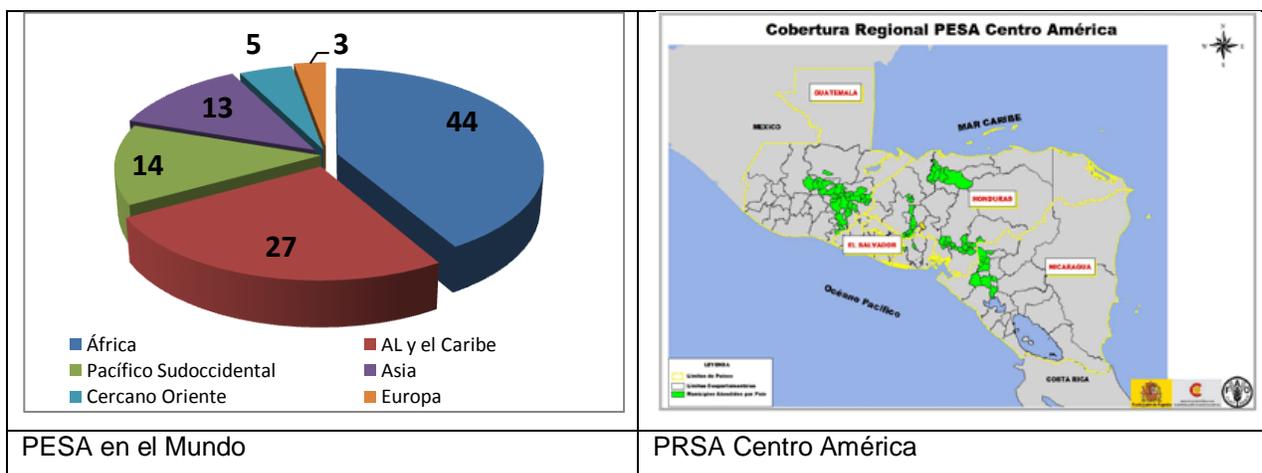
5.3 El Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria.

La Food Agriculture Organization (FAO-ONU) crea el PESA en 1994 como uno de sus principales programas, con el fin de incrementar la producción de alimentos para reducir las tasas de hambre y desnutrición existentes en el mundo. Al inicio, el programa se dedicó a ayudar en algunos países a promover y divulgar algunas tecnologías sencillas y económicas con el fin de mejorar la producción y los ingresos de las familias de agricultores pobres (FAO, 2002).

En 2002 el programa dejó de realizar pequeños proyectos piloto para ayudar a los países a establecer programas nacionales que alcancen al total de la población que sufre de inseguridad alimentaria (*figura 14*). Las actividades para llegar a más agricultores se complementan con políticas e inversiones, con el fin de abrir mercados y dar acceso directo a los alimentos a la población demasiado pobre para producirlos o comprarlos.

El PESA desde la FAO, ayuda a los gobiernos a repetir a escala nacional las prácticas de seguridad alimentaria que dan buenos resultados. El PESA además estimula la inversión en infraestructura rural, la generación de ingresos no agrícolas, la agricultura urbana y las redes de protección.

Figura 14.- Cobertura mundial y región Centroamérica del PESA



Fuente: PESA – FAO y PESA Centroamérica

Objetivo del PESA - FAO

El objetivo del PESA FAO es incrementar la seguridad alimentaria de las familias pobres a través de programas nacionales para la seguridad alimentaria (PNSA) y programas regionales para la seguridad alimentaria (PRSA). El PESA ayuda principalmente a países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

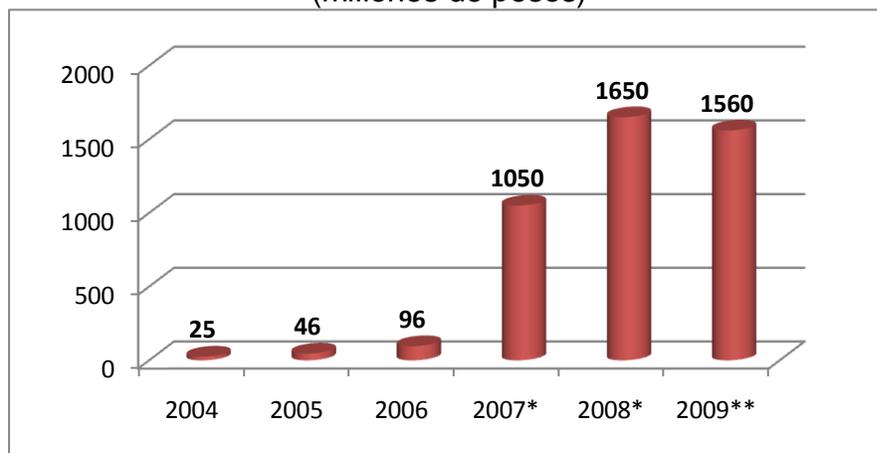
Todos los programas son ejecutados por los gobiernos participantes. La función de la FAO consiste en (FAO, 2002):

- facilitar la formulación y ejecución de los programas;
- catalizar un compromiso político más firme;
- determinar sinergias con los donantes y otros asociados; y
- aprovechar la amplia experiencia y las abundantes competencias técnicas de la FAO.

El Programa Especial de Seguridad Alimentaria (hoy Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria) en México surge a raíz de un compromiso federal y es promovido desde la SAGARPA con el apoyo técnico de la FAO. En 2002 se instrumentó la fase piloto, trabajando en 6 estados (Puebla, Yucatán, Michoacán, Guerrero, Nayarit y Veracruz) que abarcaron 12 regiones (SAGARPA – UTN - PESA, 2009).

Para 2007 se dio la asignación especial en el Programa de Egresos de la Federación - Programa Especial Concurrente PEF-PEC y durante los años 2007 y 2008, el PESA amplía su cobertura de manera importante. (Chiapas, Guerrero, Morelos, y Oaxaca) (Figura 15).

Figura 15.- Presupuesto histórico del PESA a nivel nacional (millones de pesos)



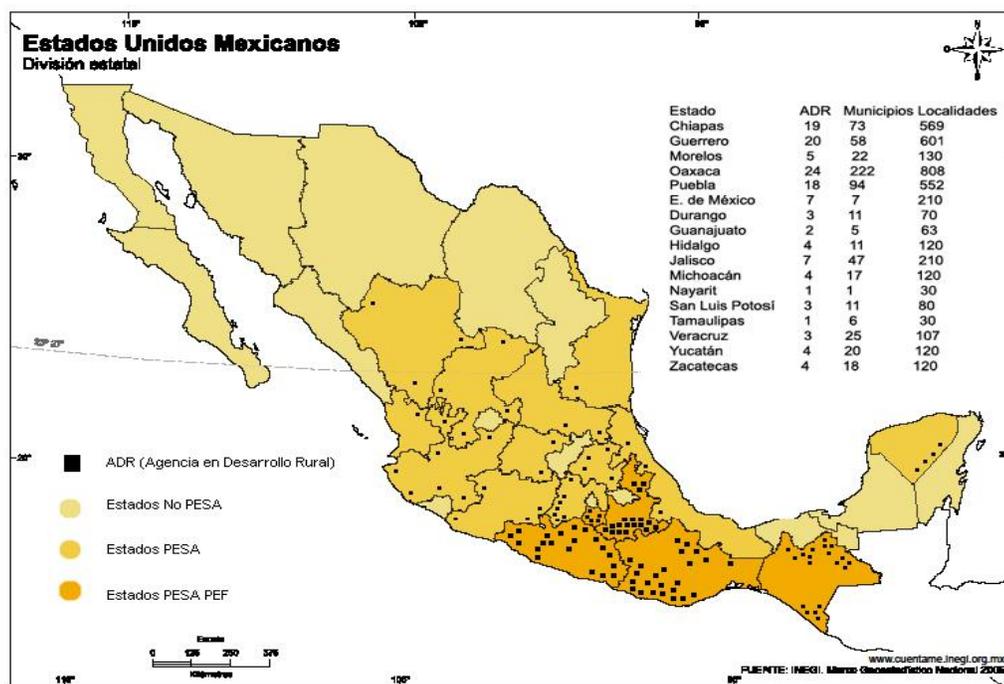
* Presupuesto extraordinario PESA, CONAFOR para Guerrero, Oaxaca y Chiapas

** Presupuesto extraordinario PESA para Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Morelos, Estado de México, Hidalgo, Veracruz.

El objetivo general del PESA en México, promovido por la SAGARPA es, desarrollar capacidades para la reducción de la pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial en la población que vive en lugares de alta y muy marginación a través de ADR^s, que promuevan, de manera participativa, el desarrollo microrregional por medio de proyectos integrados, de gestión local y mediante la coordinación interinstitucional (SAGARPA – UTN - PESA, 2009).

Hasta el año 2009 el PESA operó en 18 estados de la República, 648 municipios y 131 ADR^s que atienden microrregiones y localidades donde se encuentran los municipios con menor índice de desarrollo humano (SAGARPA – UTN – PESA – 2009).

Figura 16.- Distribución de las ADR – PESA en el país



Fuente: UTN – PESA - SAGARPA 2008

En el Estado de Guerrero éste esquema de política pública inicia operaciones de manera piloto desde 2005, en la Región de la Montaña, con una ADR que debido a diversas situaciones operativas fracasó en el intento de generar propuestas de trabajo.

Posteriormente a través de la Secretaría de Desarrollo Rural, del Gobierno del Estado, en 2006 se inicia el Programa de Atención a Productores de Medianos Ingresos (PAPMI) con 525 familias; en el año de 2007, cuando se obtiene el incremento del PEF - PEC se logra fusionar una estrategia estatal con el método PESA formando una novedosa visión y así dar origen al PESA – PAPMI. Muy recientemente se ha modificado el nombre a PESA – “Guerrero Sin Hambre, Agua para la Seguridad Alimentaria” (GSH).

La estrategia del PESA-GSH resulta interesante por su propuesta operativa y de focalización, pues actúa a nivel microrregional donde la población objetivo son las unidades de producción familiar (UPF) y enfocado directamente a las jefas de familia titulares de OPORTUNIDADES en comunidades de alta y muy alta marginación; además busca cumplir, a través de acciones concretas, los criterios del Enfoque Territorial de Desarrollo Rural.

Esta fusión de alternativas plantea los siguientes objetivos específicos.

Cuadro 11.- Objetivos del PESA-GSH

Objetivos	PESA	GSH
Establecer sistemas de micro finanzas		
Mejorar condiciones ambientales		
Incremento de la producción		
Promover el uso adecuado de los alimentos		
Lograr la autosuficiencia alimentaria de la microrregión		
Promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleo		
Generación de empresas para la creación de empleo y generación de ingresos que dinamicen el desarrollo microrregional.		

Fuente: Elaboración propia con datos de PESA y GSH 2009

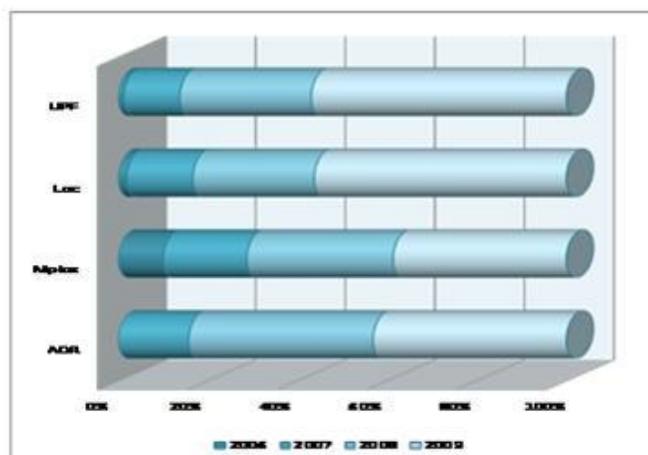
En este cuadro se observa que ambos programas comparten objetivos en lo que respecta tanto al incremento de la producción, como de los ingresos. Por su lado el GSH cuenta con 2 objetivos que se relacionan con microfinanzas y medio ambiente; en tanto, el PESA centra sus otros objetivos en promoción del cambio tecnológico y la consolidación de empresas como estructuras locales que generen principalmente empleo e ingresos a nivel microrregional.

Es decir, mientras la estrategia del PESA - FAO es de orden comunitario – microrregional – regional en todos los estados donde opera, la estrategia del PESA – GSH apuesta por la toma de decisiones de la mujer en el nivel familiar – comunitario – microrregional – regional. La característica propia del estado de Guerrero de dispersión de su población y de la fuerte identidad y arraigo familiar ha facilitado la definición del enfoque desde la misma familia, que se convierte en la célula básica de atención del programa.

Para el cumplimiento de los objetivos, el PESA – GSH presenta cuatro componentes, los cuales de manera integrada buscan atacar directamente las cadencias que se generan por las condiciones de pobreza. Estos componentes son: Microcrédito, Ambiental, Activos Productivos y Asistencia técnica y capacitación.

Por el lado presupuestal, la expansión del PESA – GSH del periodo de 2005 a 2009 ha sido muy acelerada ya que el primer año del programa se operaron 10 millones de pesos y para el año de 2009 se operaron 417 millones de pesos. Cabe señalar que el año de operación corresponde al periodo de Junio a Mayo correspondiente al año cívico.

Figura 17.- Expansión del PAPMI piloto al PESA – GSH Estado de Guerrero (2006 – 2009)



FUENTE: Datos de la SDR 2009

5.4 El modelo de Agencia de Desarrollo Rural (ADR)

El medio de operación de la estrategia PESA son las ADR^s, éstas consisten en equipos multidisciplinarios de hombres y mujeres, en su mayoría originarios de la región en la que trabajan y que se encargan de:

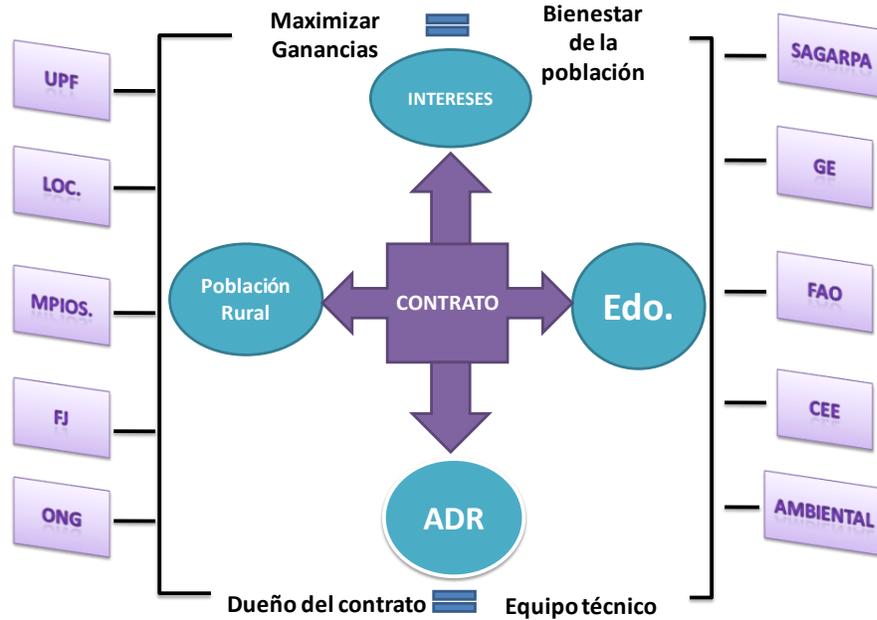
- *Impulsar procesos de desarrollo de capacidades en la población mediante su participación activa en la toma de decisiones, la ejecución y la evaluación de sus proyectos.*
- *Promover alianzas estratégicas con instituciones públicas, privadas y ONG^{ss} en la microrregión.*
- *Articular los diferentes esfuerzos de las distintas instituciones con programas dirigidos a las zonas rurales marginadas.*
- *Promover procesos de organización y gestión de las comunidades.*
- *Establecer comunicación con las demás ADR y otros actores para la colaboración conjunta e intercambio de experiencias.*

Fuente: UTN - PESA - SAGARPA

El modelo de la ADR tiene el sustento teórico en los avances discutidos dentro de la economía neoinstitucionalista, específicamente sobre las relaciones que surgen entre el *principal*, que para este caso es el Estado o contratante, y la agencia o contratado que en este estudio son las organizaciones de la sociedad civil, legalmente constituidas (SC, SA, SSS, SPR, Confederaciones, entre otras) y que a través de un contrato, otorgan personalidad a la ADR.

Es entonces que la ADR se enfrenta a una disyuntiva en la cual si desea permanecer en el territorio debe buscar un equilibrio, entre el riesgo moral que provoca su maximización de ganancias y su compromiso de búsqueda de alternativas para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo local.

Figura 18.- Esquema en equilibrio del modelo de ADR



Fuente: Elaboración propia

Retomando los principios de la descentralización y el neoinstitucionalismo con los cuales se pretende que las instituciones sean el principal actor social como representante o interlocutor del Estado, la participación de la agencia se visualiza como un instrumento en donde convergen servicios de otros actores sociales, instituciones gubernamentales, servicios profesionales, proveedores, así como las demandas por parte de la población objetivo; luego entonces, en este primer planteamiento, una agencia funge como un organismo independiente, aglutinador a la vez que dispersor de servicios.

Dado el aislamiento de las comunidades y su lejanía de los centros de desarrollo, se requiere de equipos locales que brinden atención eficiente y permanente a los productores y sus organizaciones. De esta manera se promueve el desarrollo de organizaciones locales con mayores posibilidades de fortalecimiento institucional.

La Unidad Técnica Nacional – FAO - PESA 2008 define a la ADR como una persona moral, sin fines de lucro, apartidista, laica y autónoma, integrada por mujeres y

hombres principalmente profesionistas, con perfiles técnicos y sociales en el ámbito rural, con arraigo y conocimiento previo en la región donde operan y enfocada al trabajo y al desarrollo en zonas marginadas.

La principal función de la ADR es el desarrollo de capacidades en la población rural de zonas altamente marginadas que establezcan y operen proyectos y/o acciones enfocadas en el corto plazo hacia la obtención de alimentos e incremento de ingresos; y en el mediano plazo, mejoras en el medio ambiente, e incluso el establecimiento de un sistema de microcrédito o microfinanzas.

Este modelo, a su vez, permite que la agencia tome una perspectiva compatible con la autonomía hacia la asistencia técnica para el desarrollo, de forma tal que la sinergia creada por la interacción de actores permita el apoyo pertinente y constante, pues tiene la finalidad de que estos procesos se transformen en aprendizaje.

Es decir, el principal papel de una ADR es ser un mediador entre los productores, las instituciones o dependencias oficiales y los demás actores sociales, ya que a través del tiempo en un mediano plazo la agencia - empresa ofrece servicios técnicos y de gestión. En este contexto es que crece la importancia de la permanencia de la ADR, como parte de la oferta de servicios, pues de este modo se busca eficiencia en la operación de programas gubernamentales, siempre y cuando la agencia logre prestigio y consolidación en la prestación de servicios, ante las comunidades, productores e instituciones.

Para tal efecto, como ya se mencionó anteriormente, en su interacción con diversos actores sociales la agencia se presenta ante un escenario donde se encuentra tanto con instituciones formales caracterizadas por contar con reglas escritas en leyes y reglamentos y hechas para encarar problemas específicos de coordinación social, económica y política; así como con instituciones informales en donde las reglas o leyes no están escritas y se han construido sobre usos y costumbres, propios de la dinámica territorial basada en valores, ideas y tradiciones.

La agencia tiene que identificar las potencialidades y necesidades individuales – locales pertinentes, mediante la participación y acción colectiva de sus integrantes, poniendo especial atención para evitar que dichas decisiones generen conflictos.

Por el lado de la población objetivo, la necesidad de una agencia se basa en que esta última cuente con capacidad para resolver conflictos tanto individuales como de grupos, también las agencias deben cubrir necesidades voluntarias e individuales y no caer en la imposición de acciones sin participación adecuada y un respectivo análisis de la situación actual. Para ello, la agencia tiene que contar con una serie de normas confiables y aceptadas, cuya importancia recae en fomentar la cooperación y mejorar las condiciones generales de la población objetivo, para que así, las acciones que se llevaran a cabo emanen de la sociedad, y sean operadas por el equipo técnico de la agencia.

Las acciones entre la población objetivo e integrantes de una agencia están respaldadas por un contrato, en el cual se encuentran especificados los Términos de Referencia (TR) de los derechos de propiedad. Este contrato define el balance entre las ganancias y los costos de cooperación mutua de estos actores, siendo un instrumento para lograr la equidad entre costos y beneficios.

Por tal motivo, el contrato permite una mejor distribución de los derechos de propiedad entre los involucrados. Por otro lado, determina las condiciones del uso y la disponibilidad de los recursos asociados por los contratantes, asimismo tiene un efecto sobre terceros en los que pueden recaer los costos y beneficios de dicha relación. De igual forma, la eficiencia del contrato depende de la fortaleza que presente la agencia frente a la población objetivo; basada en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Durante el proceso de ejecución de las acciones y aplicación de los productos del contrato, es pertinente que exista un árbitro que haga valer el cumplimiento de dichas acciones, es ahí donde recae la importancia de las autoridades públicas quienes deben

garantizar el cumplimiento de las acciones contratadas, así como las adecuadas adaptaciones al método propuesto sobre los territorios donde se apliquen las acciones.

Como ya se ha mencionado, este flujo de derechos de propiedad y aplicación de contratos genera costos de transacción que pueden surgir antes, durante y después de los intercambios y que, dadas las características en donde opera una agencia, ésta coadyuva en cierta medida en la disminución de los mismos.

Ahora bien, si la generación de una agencia tiene como fin descentralizar procesos y así permitir mayor eficiencia en las estrategias propuestas en la identificación de potencialidades locales, es pertinente permitir que se tomen decisiones con la finalidad de cambiar el rumbo de las acciones a seguir, lo anterior porque la flexibilidad sobre la marcha de una acción puede ser un mecanismo adecuado para el replanteamiento de estrategias y/o acciones.

5.5 Conformación de las ADR

En el estado de Guerrero, durante 2007 y 2008, se monitorearon seis regiones atendidas por ocho agencias, de las cuales cuatro se encuentran distribuidas de manera equitativa en las regiones de la Costa Chica y la Montaña. Las otras cuatro se encuentran distribuidas en las regiones de la Costa Grande, Centro, Tierra Caliente y Norte.

La ADR – ADIM proviene de un despacho local y operado por gente de la región, orientado básicamente a la realización de proyectos productivos para el sector. Éste tiene instalaciones propias en la zona de trabajo.

La ADR – PROMOTORES proviene de una organización política fuertemente consolidada en la región, la cual ha encaminado su esfuerzo para mejorar las condiciones de las mujeres en el medio rural.

La ADR – RDS es una organización que se encuentra en el Distrito Federal con subcontratación del personal para operar en la región, se caracteriza por tener diversos contratos del sector para operar de la misma manera en la región.

La ADR – PRODESS es, sin duda, la organización más consolidada, ya que cuenta con altos niveles tanto de capital económico, como social y humano; caracterizada por una buena participación de los dueños del contrato (familiares) en el proceso operativo de diversos programas del sector en la región de trabajo.

La ADR – ITAGRO proviene de un despacho donde la participación del dueño del contrato durante la ejecución del proceso operativo es mínima por lo que recurre continuamente a la subcontratación de personal. Está caracterizada en la región por operar diversos programas de desarrollo rural en la región de trabajo.

La ADR – INTEGRA es un despacho que ha cambiado algunas veces de región de trabajo, sin embargo, el involucramiento del dueño del contrato ha permitido que la operación de una acción este acompañada de seguimiento y evaluación.

La ADR – MTI es una organización de la región, la cual se caracteriza por una adecuada propuesta metodológica en vías de aportar al cumplimiento de los objetivos; donde se permite ordenar las acciones mediante el enfoque de sistemas, así como, una clara visión y participación del dueño en los procesos operativos.

La ADR – CIES es la organización con mayor antigüedad como prestadora de servicios profesionales, la cual se caracteriza por un enfoque integral de acciones durante el proceso operativo de programas del sector rural. Identificada por una alta participación del dueño del contrato, sin embargo, esta organización carece de instalaciones propias.

El proceso de conformación de ADR^s sucedió a partir de la celebración de un contrato entre la SAGARPA, SDR y ocho organizaciones que ofrecen servicios de consultoría,

asistencia técnica y asesoría en el medio rural, de las cuales el 37 por ciento son despachos que se constituyeron entre 1996 y 1998, mientras el 62 por ciento se conformó entre 2001 y 2005. Es decir tres despachos presentan un periodo de experiencia de 10 años (CIES, MTI y RDS).

Es importante diferenciar la conformación inicial de cada agencia, ya que cada una de ellas presenta niveles de consolidación inicial diferente, es decir, durante el proceso para convertirse de un despacho de prestación de servicios a una ADR, las agencias contienen de manera intrínseca cierto grado de consolidación el cual está basado en su desempeño. De manera general, no se encuentra relación directa entre el tiempo de constitución de la organización que presta los servicios profesionales y los niveles de conformación, operación y de consolidación entre agencias viejas y recientes.

Cuadro 12.- Figura jurídica y año de conformación de las ADR^s

ADR	Año de conformación	Figura jurídica
ADIM	2004	SC
PROMOTORES	2003	AC
RDS	1998	AC
PRODESS	2001	SC
ITAGRO	2004	SC
INTEGRA	2005	SA
MTI	1997	SA
CIES	1996	AC

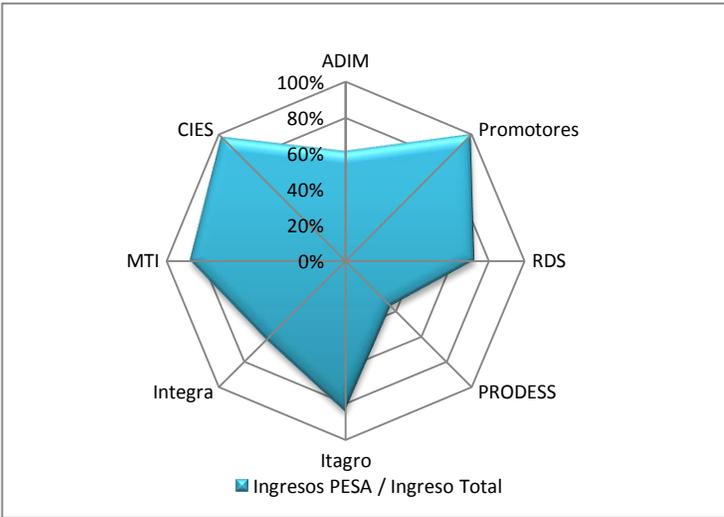
Elaboración propia con datos del perfil de ADR

Las ADR^s en cuestión se encuentran constituidas como figuras jurídicas, siendo tres Sociedades Civiles, tres Asociaciones Civiles y dos Sociedades Anónimas. La principal diferencia entre el pago de los impuestos se encuentra con base en las utilidades, es decir, pagan menos impuestos las agencias con una acta constitutiva que estipule “sin fines de lucro.” También se identificó que existen dos agencias (RDS e INTEGRA) las

cuales presentan domicilio fiscal en el Distrito Federal, lo cual puede ser un indicio de que no permanezcan en la región al finalizar el programa.

Por otro lado, en la siguiente figura 22, se presenta la relación económica entre el ingreso que proviene del PESA y el ingreso total de las agencias, siendo PRODESS la agencia que depende menos del ingreso PESA (36 por ciento) y las agencias que dependen más de los ingresos PESA son: PROMOTORES, CIES, MTI e ITAGRO con 99, 97, 86 y 84 por ciento, respectivamente.

Figura 19.- Relación ingreso PESA / total por ADR



Elaboración propia con datos del perfil de ADR

Durante la conformación y operación de una agencia, es importante medir el ingreso proveniente del PESA, ya que es un indicador donde se puede observar la solvencia financiera que tiene la organización para hacer frente a los desfases en los pagos por parte de las instituciones (SDR, CEE y SAGARPA). Por lo cual es una variable para medir la consolidación de las agencias.

5.6 Factores externos

Desde el punto de vista de los actores sociales entrevistados, integrantes de CEPESA (antes Grupo Operativo), el análisis de los factores externos tales como el social, cultural y agroecológico, presenta diferencias particulares propias del territorio en el medio rural en zonas de alta y muy alta marginación, las cuales permean las características de operación de cada una de las agencias. Es decir, el mosaico de agro hábitats que presentan estos factores externos marca el ritmo y sentido de las acciones a ejecutar en la prestación de servicios profesionales por parte de la agencia. Es importante mencionar que la forma en que se realiza la combinación de acciones operativas por parte del equipo técnico, es lo que permite llevar a cabo mejores procesos en búsqueda de aportar más al desarrollo de capacidades.

Los factores externos determinan directamente el papel de las actividades de la población objetivo, por lo tanto, influyen directamente en la operación de programas de desarrollo rural; es decir, bajo estas condiciones se presenta una diversa gama de contrastes donde operan los prestadores de servicios profesionales.

De lo anterior se deriva que en territorios donde circunstancias tales como la producción de cultivos ilícitos, la disponibilidad de agua, la falta de servicios básicos, los grupos prioritarios y la existencia de una actividad productiva, condiciones de carácter territorial, permean las condiciones laborales.

5.6.1 Condiciones políticas

El CEPESA (anteriormente llamado grupo operativo) es el órgano colegiado facultado para la toma de las principales decisiones operativas del PESA – GSH, el cual está integrado por actores sociales que representan a cada una de las instituciones que convergen en el programa.

De acuerdo con la discusión que se realizó con los actores sociales respecto a la dimensión política, se encontró que todos coinciden en que el CEPESA es un órgano que se ha ido construyendo y por el cual han pasado todas las decisiones importantes del programa. Este órgano ha contribuido de manera fundamental a la consolidación y conformación de las agencias, puesto que en ese espacio se discute hasta agotar los posibles riesgos de fracaso en que se puede incurrir, y dicha discusión se realiza desde los diferentes enfoques que presenta cada integrante del mismo.

Ésta ha sido la vía para adoptar acuerdos consensados entre cuatro instituciones (SAGARPA, SDR, UTN y CEE), evitando así que la toma de decisiones quede concentrada en una institución o en un solo individuo. Es evidente que ha sido un esfuerzo de voluntad política por parte de cada una de las instituciones que participan, siendo este grupo operativo el que presenta mayor dinámica a diferencia de las otras estrategias que maneja la SDR o SAGARPA en el Estado de Guerrero.

Se ha identificado la relevancia de la concurrencia de instituciones y, por consiguiente, la de recursos, ya que durante la operación del PESA – GSH participa la SAGARPA de donde se obtienen apoyos tanto de Activos Productivos, como del Programa Soporte; así como la SEMARNAT vía Conafor e Instituciones Financieras Rurales para activar las microfinanzas. Incluso actualmente se ha logrado conjugar esfuerzos con CONAZA y un programa de alfabetización de la UNAM.

En Guerrero se ha logrado una mejor coordinación interinstitucional entre los actores, respecto a la toma de decisiones y concurrencia de acciones, situación que no es usual en la política pública, estatal y nacional. Desde el punto de vista de los entrevistados, lo anterior ha contribuido a proteger y cuidar mejor los recursos públicos.

Por otro lado, a la luz de la información brindada por los entrevistados, es evidente que operar una política pública, vía el modelo de ADR propuesto por el PESA, ha permitido facilitar los procesos administrativos burocráticos que se generan durante la administración de bienes públicos. Lo expuesto anteriormente se observa en dos

sentidos, el primero beneficia a los operadores del gasto puesto que es más fácil pagar y llevar los procesos administrativos (propios de la operación) a una agencia que a 15 PSP^s de manera aislada; por otro lado y debido a que las decisiones se toman en el seno del CEPESA, se beneficia a la población objetivo ya que la liberación de los recursos tienen más candados para su protección.

Desde la visión de los despachos que se han convertido en agencias, el hecho de laborar bajo este esquema les ha permitido una capitalización en activos fijos y la obtención de ingresos constantes para gastos operativos y de administración, evitando así que los administradores busquen el desvío de recursos. En consecuencia, esto permite un pago constante a los prestadores de servicios que se encuentran en campo, lo que ha facilitado que las acciones tengan continuidad y se mejore el seguimiento a las mismas. Sin duda esta situación impacta en la consolidación de las agencias en el sentido de que se puede mantener estable la rotación del equipo técnico y, por lo tanto, existe una mayor permanencia de la ADR en las localidades de trabajo.

Para la población objetivo la ventaja de trabajar bajo el esquema de ADR, PESA – GSH, se observa principalmente en dos situaciones: la primera el fortalecimiento del comité de representantes; y la segunda la formación de Técnicos Comunitarios, que desempeñan dos papeles importantes en la operación, como apoyo administrativo para el PSP y como asesores técnicos en la localidad.

5.7 Conformación del equipo técnico y arraigo

Si bien es preferente tener prestadores de servicios de la región que dominen los usos y costumbres en regiones indígenas monolingüistas, también es importante tener prestadores de servicios que soporten las condiciones laborales en zonas productoras de cultivos ilícitos, con las respectivas condiciones laborales y sociales que de ello se derivan.

En el siguiente cuadro 13 se presenta la experiencia profesional, el origen y género de los prestadores de servicios profesionales de las ocho agencias en cuestión; en ella se observa que la agencia que conformó un equipo técnico con mayor experiencia en la región es CIES con 80 por ciento, le sigue ADIM con 56 por ciento. Por otro lado, las agencias que conformaron el equipo técnico con menor experiencia en la región son Itagro y RDS con 11 y 25 por ciento, respectivamente. La agencia de MTI presentó durante su conformación un cuadro técnico prácticamente de recién egresados y de una misma institución académica.

Cuadro 13.- Experiencia profesional, origen y género de los equipos técnicos

ADR	% Experiencia			% Origen		% Genero	
	Estatal	Región	Otro	Gro.	Otros	F	M
CIES	20	80	0	60	40	20	80
INTEGRA	33	33	33	67	33	33	67
PROMOTORES	35	29	12	87.5	12.5	25	75
PRODESS	35.3	29	41	65	35	16.6	83.4
MTI	0	0	23	46	53	23	77
RDS	25	25	50	25	75	25	75
ADIM	64	57	43	79	21	50	50
ITAGRO	21	11	26	44	67	44	56

Fuente: Elaboración propia con datos del CEE

Respecto al origen de los prestadores de servicios, las agencias que integraron al equipo técnico con mayor porcentaje de técnicos originarios de Guerrero fueron: PROMOTORES, ADIM, INTEGRA y CIES con 87.5, 79, 67 y 60 por ciento, respectivamente. Por otro, lado los equipos técnicos con menor porcentaje de originarios de Guerrero son las agencias de RDS, ITAGRO y MTI con 25, 46 y 44 por ciento, respectivamente.

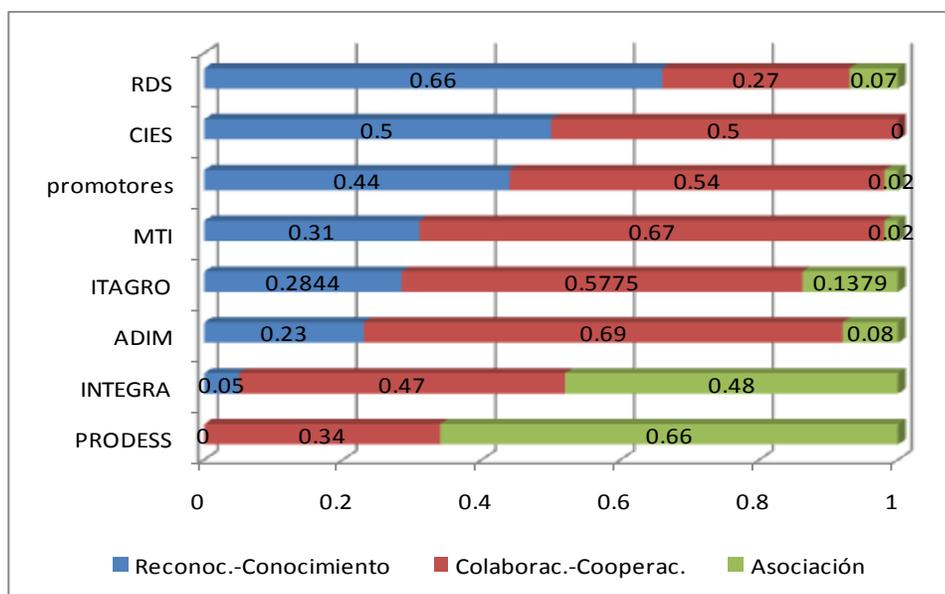
Acerca de la situación de género en la conformación del equipo técnico, la agencia ADIM tiene como política contratar 50 por ciento hombres y 50 por ciento mujeres; otras agencias que mostraron un mejor equilibrio de género fueron ITAGRO e

INTEGRA. Sin embargo, es importante mencionar que en la prestación de servicios profesionales del medio rural, de manera general, predomina la contratación de técnicos varones.

5.7.1 Niveles de asociación

Los niveles de asociación se presentan en la siguiente figura 20, en donde se observan tres escenarios principales: Reconocimiento–Conocimiento, Colaboración y Cooperación, y el de Asociación. En las agencias donde los equipo técnicos consideran tener mayor grado de asociación son PRODESS e INTEGRA. Por otro lado, las agencias como CIES y RDS manifestaron mayor nivel de reconocimiento y conocimiento entre los integrantes de los equipos técnicos. Las agencias que presentan menor grado de asociación son MTI, PROMOTORES y CIES.

Figura 20.- Niveles de asociación de los equipos técnicos 2007



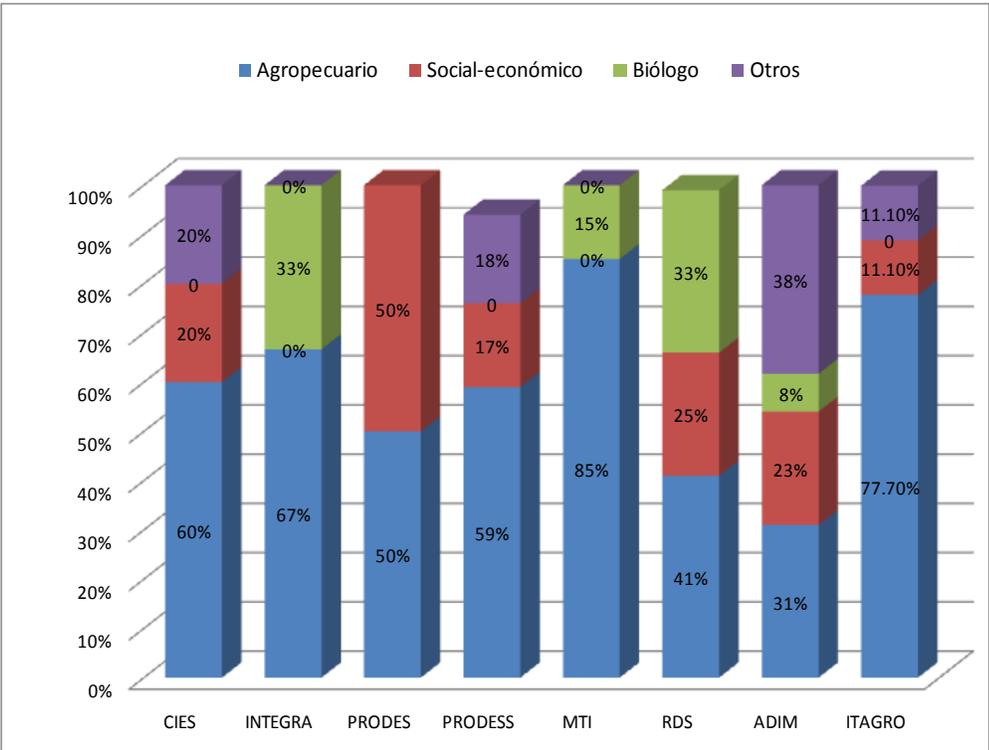
Fuente: Datos del CEE 2007

En la siguiente figura 21, se presenta la conformación del equipo técnico de las ocho agencias, y se observa que dentro de los equipos multidisciplinarios se encuentra como

principal perfil profesional el de formación agropecuaria, posteriormente predomina el de formación social – económico y, en menor proporción, los “otros” y biólogos.

La necesidad de las agencias de contratar “otro” tipo de perfil de técnico se debe básicamente a la baja oferta de prestadores de servicios calificados para llevar a cabo procesos de desarrollo en las regiones de alta y muy alta marginación. Esta demanda normalmente es cubierta con profesionistas especialistas en otras áreas.

Figura 21.- Conformación del equipo técnico.



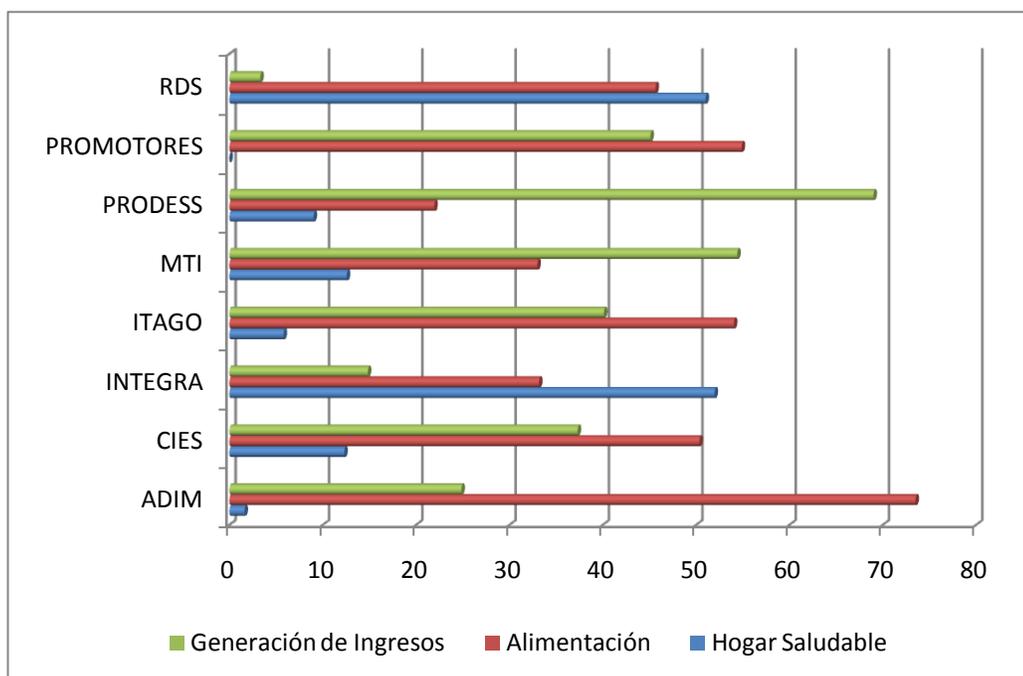
Fuente: Sistematización del CEE 2007

Es decir, tanto a las ADR^s como a los PSP^s se les contrata bajo el supuesto de que “deben” mantener un nivel de conocimiento determinado, en conjunto con un amplio conocimiento de técnicas y habilidades. De ahí en adelante las capacitaciones son lineales y mantienen la finalidad de operar o llevar a cabo una serie de técnicas y métodos; sin embargo, no existe institución, proceso o vía que verifique o genere el procedimiento de generar conocimiento para aplicarlo en el área de influencia de la agencia.

5.8 Estrategia técnica

La estrategia técnica presentada por las agencias se observa con base en la correspondencia de los proyectos gestionados por parte de las agencias respecto a las áreas de atención propuestas por el PESA (Hogar Saludable, Alimentación y Generación de Ingresos). De tal forma que la distribución de los proyectos para el año 2007 con respecto a las áreas de atención (ver figura 22), presentó que el 55 por ciento de los proyectos fueron pecuarios, 21 por ciento agrícolas y 21 por ciento de hogar saludable (principalmente captación de agua y baños secos o ecológicos).

Figura 22.- Estrategia técnica 2007



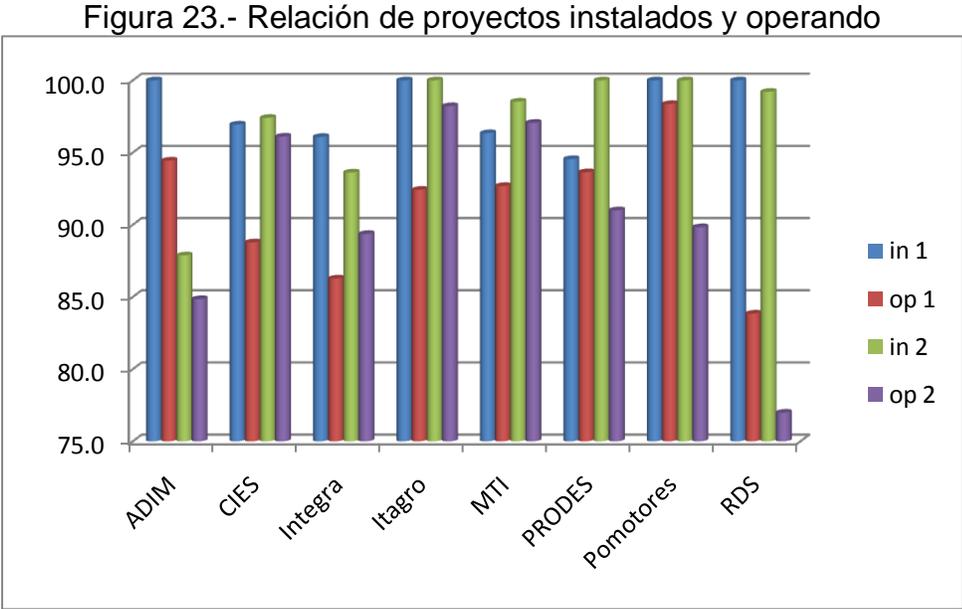
Fuente: Sistematización del CEE 2007

Es decir, las agencias que presentaron mejor correspondencia con las áreas de atención del PESA fueron RDS e INTEGRA en donde más del 50 por ciento de sus acciones se enfocaron hacia el hogar saludable. En esas mismas agencias, la segunda área atendida fue la de alimentación con 45 y 33 por ciento, respectivamente, y con menores acciones hacia la atención de generación de ingresos, 3.3 y 14.8 por ciento.

Por otro lado, las agencias que se apegaron más a la tercera etapa generación de ingresos fueron PRODESS, MTI, PROMOTORES e ITAGRO, con 69, 54, 45 y 40 por ciento, respectivamente.

Las agencias que enfocaron más sus acciones a la generación de alimentos fueron ADIM con 73.5 por ciento, PROMOTORES con 45 por ciento, ITAGRO y CIES con 54 y 50 por ciento, respectivamente.

Estos proyectos se monitorearon mediante dos variables: porcentaje de proyectos operando y porcentaje de proyectos instalados, los cuales fueron medidos durante dos periodos. En la siguiente figura 23 se presenta la relación entre proyectos operando y proyectos instalados en los momentos uno y dos de cada una de las ocho agencias (in 1, op1, in 2, op2).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CEE – Guerrero.

De izquierda a derecha, la primera barra corresponde a los proyectos instalados al momento de concluir el proceso de puesta en marcha; es decir, las agencias en

promedio concluyeron con el 98 por ciento de proyectos instalados, de los cuales el 91.3 por ciento se encontraban operando durante el primer momento. En este primer momento de seguimiento de proyectos, las agencias que presentaron más proyectos instalados son: ADIM, Itagro, Promotores y RDS con el cien por ciento instalados; por otro lado, CIES, Integra y MTI concluyeron con 96 por ciento; PRODESS con 94 por ciento de sus proyectos instalados. Ahora bien, del total de proyectos instalados, la situación de los proyectos que se encontraron en condiciones de operación, se comportó de la siguiente manera: Promotores, ADIM, PRODESS, Itagro y MTI con 98, 94, 93, 92 y 92 por ciento, respectivamente; mientras tanto las agencias que presentaron menor índice en la operación de proyectos son: CIES, Integra y RDS con 88, 86 y 83 por ciento.

En un segundo momento se levantó la información en los mismos proyectos que el momento uno y así se obtuvo in2 y op2; donde se encontró que el 97 por ciento de proyectos tienen estatus de instalado, sin embargo, el 10 por ciento de ellos ya no se encontraban en operación. Para el segundo momento, la instalación de proyectos se presentó como se indica a continuación: Itagro, PRODESS y Promotores instalaron el cien por ciento de sus proyectos, sin embargo, otras agencias también alcanzaron niveles elevados en la instalación de proyectos, como es el caso de RDS, MTI y CIES con 99, 98 y 97 por ciento, respectivamente. Los casos donde se observaron menos proyectos instalados fueron en Integra y ADIM con 93 y 87 por ciento.

Se puede observar que las agencias de ADIM y RDS a pesar de presentar altos niveles en la instalación de proyectos, el índice de proyectos operando disminuye, lo cual significa que existe un elevado riesgo en la apropiación por parte de la población objetivo respecto a la estrategia técnica.

El índice de operación de proyectos proviene de la apropiación que se tenga tanto por parte de las agencias, como por parte de los beneficiarios; es en este flujo de responsabilidades de donde surge el nivel de intensidad con que se encuentran operando cada una de las acciones instaladas.

Por otro lado, las agencias CIES, ITAGRO e INTEGRRA son agencias que presentan mejores niveles en cuanto a la operación de proyectos en los dos momentos observados presentando mejorías entre uno y otro. En la siguiente cuadro 14 se presentan los porcentajes de proyectos instalados y operando de cada una de las agencias.

Cuadro 14.- Relación de proyectos instalados y operando por agencia

AGENCIA	in 1	op 1	in 2	op 2	opin 1	opin 2
ADIM	100.0	94.4	87.9	84.8	0.94	0.97
CIES	96.9	88.8	97.4	96.1	0.92	0.99
INTEGRA	96.1	86.3	93.6	89.4	0.90	0.95
ITAGRO	100.0	92.4	100.0	98.2	0.92	0.98
MTI	96.3	92.7	98.5	97.1	0.96	0.99
PRODESS	94.5	93.6	100.0	91.0	0.99	0.91
POMOTORES	100.0	98.4	100.0	89.8	0.98	0.90
RDS	100.0	83.8	99.2	77.0	0.84	0.78

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CEE – Guerrero.

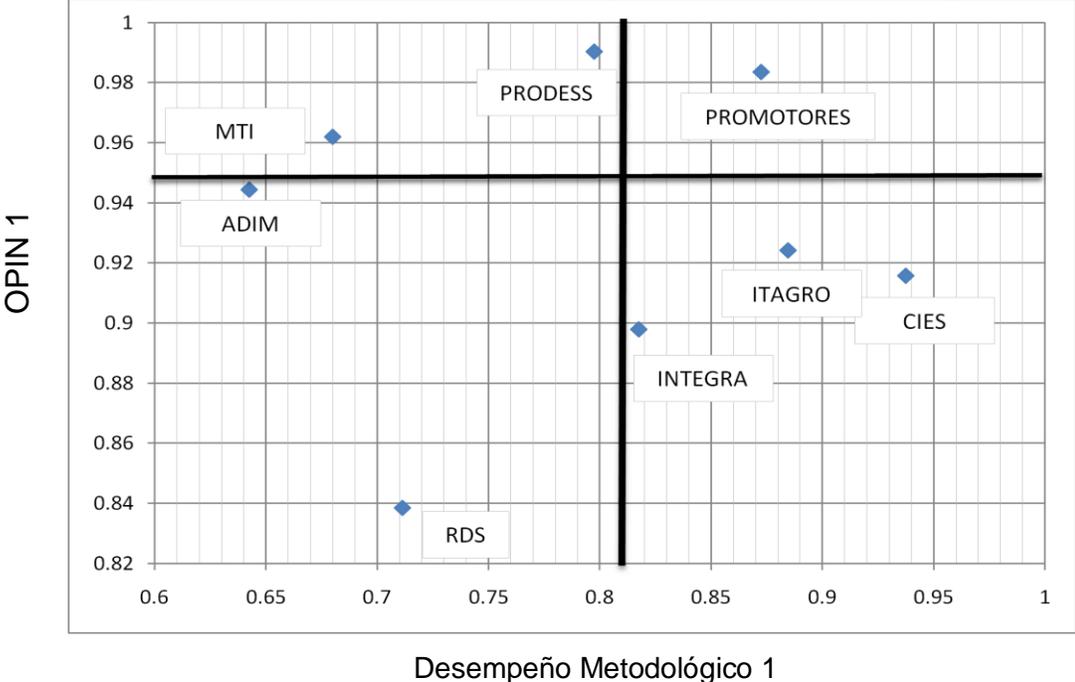
Las agencias de PRODESS, Promotores y RDS mostraron que la eficiencia en proyectos operando disminuyó al descender la relación entre opin 1 y opin 2; este resultado provoca el cuestionamiento de decir no es suficiente ser eficaz en la instalación de proyectos. Por lo tanto es necesario observar también el comportamiento que presenta el apego metodológico y su relación con esta eficacia de operación de proyectos.

5.9 Estrategia metodológica

El apego metodológico es el cumplimiento por parte de las agencias, de las diversas fases que recomienda la metodología propuesta por el PESA; la cual pretende contribuir a efectuar de la mejor manera posible las metas programadas en las localidades de la población objetivo.

En la siguiente figura de dispersión (figura 24) se muestra la relación entre el desempeño metodológico del año uno respecto a la relación de proyectos instalados – operando en el mismo periodo. En ella se puede observar que para este periodo (año 1) no existe un patrón claramente definido donde se verifique que las agencias presentaron mayor apego metodológico también presentaron una mayor cantidad de proyectos operando. Sin embargo, es importante resaltar que durante el primer año, todos los actores sociales involucrados se encontraban en proceso de adaptación al método propuesto.

Figura 24.- Dispersión entre opin 1 y Desempeño metodológico 1



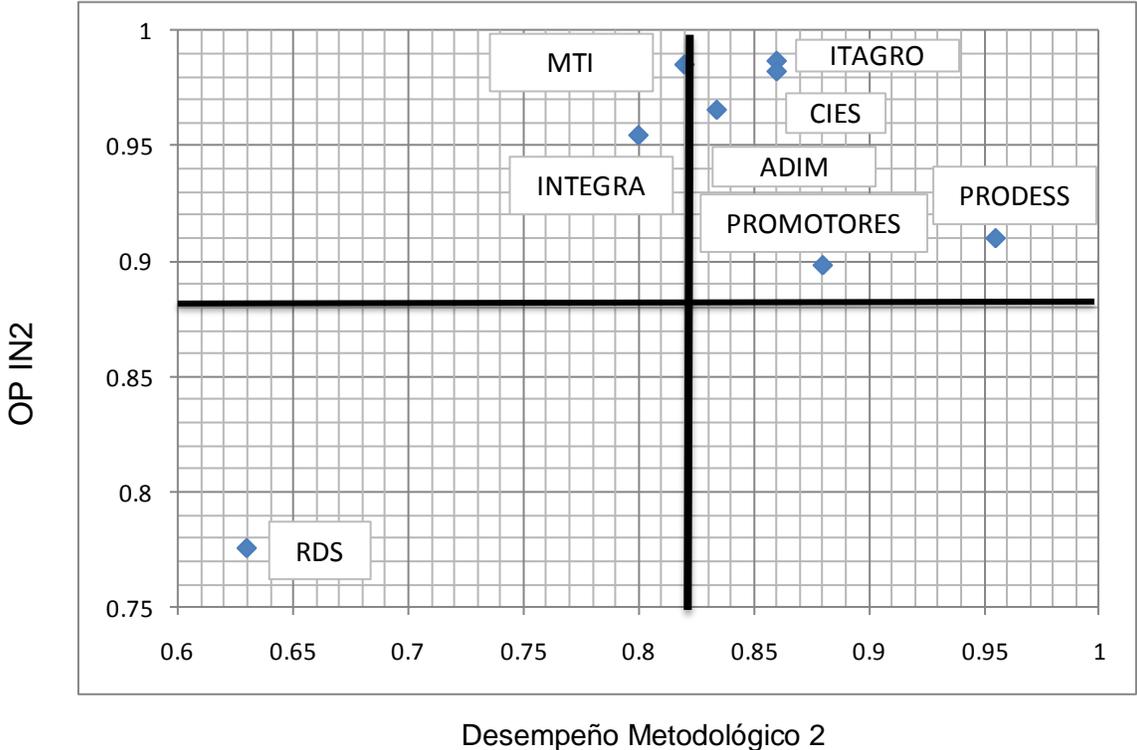
Fuente: Elaboración propia

Continuando con las gráficas de dispersión, en la siguiente figura 25 se indica el desempeño metodológico 2 correspondiente al segundo año, con respecto a los proyectos operando 2 del mismo periodo. Se observa que durante el segundo momento de levantamiento de datos para opin 2, las agencias que operaron con mayor apego al método tienen más proyectos operando, tal es el caso de ITAGRO, CIES, PROMOTORES, PRODESS y ADIM.

En comparación con el momento anterior (año uno) se observa que la tendencia es favorable tanto para MTI como para Integra. Por otro lado, la agencia RDS que presenta menor apego al método también tiene menor índice en los proyectos operando, es aquí donde se observa la relación directa que existe entre el apego metodológico y la eficiencia en los proyectos operando.

Por lo tanto, la estrategia metodológica se lleva a cabo mediante el apego al método planteado por el PESA y la estrategia técnica se mide con base en las propuestas tecnológicas como solución a los problemas identificados en la población objetivo.

Figura 25.- Dispersión entre desempeño metodológico 2 y opin 2



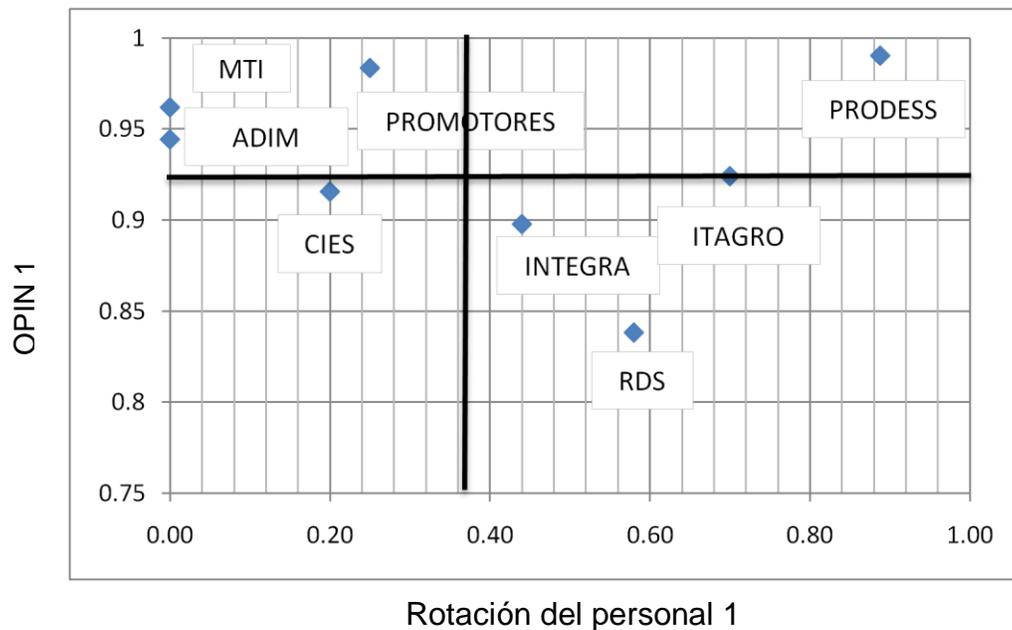
Fuente: Elaboración propia

En la siguiente grafica de dispersión (figura 26) se muestra la relación entre el nivel de rotación de PSP^s y el desempeño metodológico 1 que se llevó a cabo durante la operación del programa en el año uno. Aquí podemos observar que las agencias que

presentaron mayor rotación, con excepción de PRODESS, se encuentran por debajo del promedio de eficiencia operativa (OPIN1).

Por otro lado, las agencias que presentaron menor índice en el nivel de rotación de personal, presentan una mayor eficiencia en sus proyectos operando por encima del promedio (MTI, ADIM y Promotores).

Figura 26.- Dispersión entre rotación de personal e OPIN 1



Fuente: Elaboración propia

En la siguiente cuadro 15 se presenta el índice de apego metodológico, el cual se construye a partir de la ponderación en cada acción de la metodología propuesta por el PESA, que presenta las características del paradigma del enfoque territorial. La ponderación hace énfasis en los momentos metodológicos de mayor importancia, es decir, existen fases que deben seguir un orden y es en ese momento donde el rigor metodológico no puede ser desatendido.

Esta secuencia lógica de pasos hace hincapié sobre todo en la importancia del diagnóstico, tanto familiar como comunitario (aplicación, captura y análisis de la línea

base), procesos que inciden de mejor manera durante la generación de alternativas de solución, e identificar la situación problemática. Lo anterior no quiere decir que los demás pasos metodológicos no tengan importancia, sino que estos momentos son obligatorios durante la operación del PESA.

Cuadro 15.- Índice de apego metodológico por ADR

Proceso	promoción	PSP Contratados	TC Contratados	Aplicación de la encuesta	Captura de encuesta	Análisis de la línea base	Taller Dx	Recorrido de campo	Pertinencia	MMR	Suma
ADIM	5	4.85	4.85	10	10	25	3.5	3.5	0	20	86.7
CIES	5	5	4.5	10	10	25	4.25	4.25	0	20	88
Integra	5	5	5	10	10	0	5	5	0	20	65
Itagro	4.5	5	5	10	10	22.5	4.5	4.5	0	20	86
MTI	5	5	5	10	9.5	0	5	5	2.5	20	67
PRODES	5	5	2.75	10	10	25	5	5	10	20	97.75
Pomotores	5	5	4	10	10	25	5	5	0	20	89
RDS	5	5	5	3	3	0	4.25	4.25	0	20	49.5
tot	4.9	5.0	4.5	9.1	9.1	15.3	4.6	4.6	1.6	20.0	78.6

Fuente: Elaboración propia

El tablero de índice metodológico muestra que al sumar cada ponderación, la agencia que presentó mayor apego es PRODESS con un índice de 97.75, le siguen Promotores con 89, CIES con 88, ADIM con 86.7, Itagro con 86, INTEGRRA con 65, y la agencia que presentó menor apego metodológico es RDS con un índice de 49.5.

El apego metodológico contribuye a la explicación del proceso de consolidación de agencias, el cual se observa antes de la conformación de una agencia y continúa durante la operación de una alternativa de combate a la pobreza, que para este caso es el PESA.

Capítulo VI Conclusiones y recomendaciones

6.1 Conclusiones

Se acepta la hipótesis general de este estudio “El grado de consolidación y posicionamiento de las ADR^s depende de factores sociales, económicos, políticos y del entorno físico ambiental en el que operan”.

En el análisis de las ocho ADR^s estudiadas, se observó que las características iniciales al conformar la agencia determinan la posibilidad de consolidarse o desaparecer. Por ejemplo las características: *físicas*, como instalaciones propias, equipo de oficina; *organizacionales*, como nivel de asociación entre el equipo técnico; *económicas*, como presupuesto disponible o ingresos totales por concepto de actividades diversas. En este sentido, las ADR^s estudiadas muestran que su proceso de consolidación depende directamente del presupuesto del PESA. Cabe decir que los equipos técnicos deben incrementar su esfuerzo para que no dependa su existencia del presupuesto de PESA.

Se rechaza la hipótesis (h1) “Las variantes entre ADR^s dependen del perfil profesional de los técnicos al conformar la agencia; y posteriormente influye en el proceso de consolidación”. De acuerdo con la información analizada, en el corto plazo, no se observa con claridad el efecto que genera el perfil de los equipos técnicos en la consolidación de las ADR^s. Así mismo, durante los dos primeros años, los niveles de integración de estos equipos técnicos no presentan con claridad influencia directa en la consolidación y resultados de las agencias.

Se acepta la hipótesis (h2) “Entre los factores externos que influyen el desempeño de las ADR^s, el contexto institucional y las reglas de operación impuestas por el PESA-GSH tiene una importancia relativa muy alta”. De acuerdo con las entrevistas a diversos actores clave, el factor más importante es la voluntad política que presenten

los actores sociales que presiden las instituciones del Grupo Operativo y que convergen alrededor de la estrategia PESA. La coordinación interinstitucional es importante para llevar a cabo acciones de concurrencia de programas y recursos, pero la voluntad política es la que permite la construcción de ésta coordinación, independientemente de las afinidades religiosas, sociales, culturales y políticas. Por su parte las reglas de operación brindan claridad y certidumbre en la operación a las ADR.

Se acepta la hipótesis (h3) Entre los factores internos que influyen en el desempeño de las ADR^s, los equipos técnicos con mayor nivel de consolidación presentan mejores resultados en operación. Se observó en el estudio que los equipos consolidados tienen una mejor sistematización de la información, se considera muy importante realizar el ejercicio de planeación, establecer plazos para alcanzar la cobertura total de las metas. Y además sistematizar la experiencia, que podría ser reproducida en otras entidades federativas con situación de pobreza similar. Por otro lado los reportes de trabajo y supervisiones a las ADR^s resultan tiempo útil para niveles de coordinación estatal y nacional, pero poco al interior de la agencia.

Se acepta la hipótesis (h4) “Las agencias con mayor Índice de Apego Metodológico (IAM) reportan mejores resultados en los criterios de desempeño PESA – GSH. Derivado de los resultados del seguimiento al segundo año, las agencias que presentan menor apego metodológico también presentan menos proyectos operando, esto significa que las desviaciones metodológicas inciden directamente en la eficiencia operativa de las acciones propuestas. A pesar de que las agencias tienen niveles de aprendizaje propio y de manera particular, a medida que lleven a la práctica un estricto apego metodológico como herramienta de operación, mejoraran sus condiciones de eficiencia y por consiguiente verán que los niveles de consolidación se incrementan.

En general observamos que el modelo ADR tiene muchos elementos positivos, por ejemplo: anteriormente los programas de desarrollo rural se enfocan a productores, grupos de ellos o a proyectos productivos individuales. El enfoque a la UPF del programa rompe con esa tendencia y establece además como protagonista a la mujer.

Dentro del nuevo modelo, podemos definir a las Agencias de Desarrollo Rural, como organizaciones que surgen por un contrato realizado entre instituciones de gobierno y figuras jurídicas legalmente constituidas. Cuyo objetivo fundamental es conformar y consolidar equipos técnicos de trabajo, en un espacio regional específico para operar el PESA.

En general podemos decir que el esquema de ADR beneficia directamente a los actores involucrados, en primero orden están las organizaciones de la sociedad civil, es decir, principalmente a los despachos de prestación de servicios profesionales que participan.

Estos beneficios son en dos sentidos: el primero, se incrementa tanto el capital económico como el humano; el segundo, durante la operación del programa con el estricto apego al método propuesto se avanza en el camino hacia ser una organización inteligente.

Por parte de los operativos del gasto se benefician en el sentido de que administrativamente la relación es más estrecha con una figura jurídica que con varios prestadores de servicios de manera dispersa en las regiones de trabajo.

Por último, la población objetivo se beneficia en la medida de que tiene una variedad de prestadores que le brindan varios servicios de asistencia técnica, además de que cuentan con una organización que se responsabilizará de llevar a cabo las acciones comprometidas de la estrategia planteada, lo que disminuye el riesgo de fracaso de los proyectos.

6.2 Recomendaciones

El modelo de ADR propuesto por el PESA en México surge con la finalidad de coadyuvar el equilibrio entre la oferta y demanda de servicios profesionales en

acciones de combate a la pobreza y marginación, ya que con profesionistas aislados los resultados no han sido satisfactorios. Por lo tanto se propone consolidar el esfuerzo de un equipo de profesionales que actúen de manera coordinada con otras estrategias estatales y federales incorporando aspectos educativos, culturales, económicos y de salud propios del territorio.

De acuerdo con los resultados, en el corto plazo, no se identifica con claridad, relación directa entre los niveles de rotación del personal, integración del equipo técnico y perfil de los técnicos con respecto a los resultados presentados hasta este momento. Por lo tanto se recomienda evaluar el indicador en otro momento y así observar su comportamiento en el mediano plazo.

En futuros emprendimientos de evaluación de agencias, cada una de ellas debe de ser evaluada considerando las condiciones iniciales de consolidación, las cuales son propias del nivel inicial; de ésta manera se permitirá observar los resultados e impactos con mayor precisión entre las actividades realizadas por la agencia con y sin PESA.

Es fundamental mencionar que se debe reforzar la capacitación a las ADR^s en temas estratégicos como la agroecología, manejo de residuos, manejo orgánico, recolección de semillas, propiedad intelectual, cosmovisión indígena, sistemas de información geográfica, herramientas de colaboración en línea y otras que permitirían mejorar la prestación del servicio y coordinación con las dependencias responsables del gasto público. Esta formación para los formadores, sería un estímulo para los profesionistas para arraigarse en las regiones y en el proyecto.

Las ADR^s son un facilitador, un canal, un mecanismo de flujo de información. Pero en el fondo, lo que produce el cambio en el territorio no son las ADR^s, sino la información que fluye a través de ellas. Cuando estos flujos son inducidos de la manera adecuada, hay transformaciones en el propio proceso organizativo debido a que se genera conocimiento. El intercambio de éste entre todos los actores es fundamental para navegar en el camino de las organizaciones inteligentes.

También es fundamental que exista un mecanismo que de seguimiento a los procesos de capacitación tanto técnica como metodológica; desde las agencias hasta la población objetivo, debido a que una vez que se llevan a cabo las capacitaciones cada actor lo realiza sin seguimiento alguno; toda vez que entre un curso y llevar a la práctica lo aprendido se tiene todo un camino lleno de conocimiento.

Lo que significa que se debe retroalimentar el esquema de capacitación en cascada, recuperando los resultados y puntos de vista de los ejecutores, desde los más operativos, hasta los coordinadores y con ello crear un ambiente de coexistencia, construcción colectiva y colaborativa de las ADR^s en las regiones. Esto significaría pasar de la exposición de cursos, hacia la capacitación y que esto se convierta en conocimiento aplicado por parte de los actores involucrados; principalmente a las UPF.

Capítulo VII Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L.** (1982). *Política y racionalidad administrativa*. México: Instituto nacional de administración pública.
- AGUILAR VILLANUEVA, L.** (2007). *Gobernanza y Gestión Pública* (1ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- ARROYO, G.** (Coord.). (1989). *La pérdida de la autosuficiencia alimentaria y el auge de la ganadería en México* (1ª ed.). México: Plaza y Valdés Editores, Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco.
- AYALA ESPINO, J.** (1999). *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico* (1ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica (397 pp.).
- AYALA ESPINO, J.** (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar* (1ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica (448 pp.).
- BOMBAROLO, F.** (2001). “Mitos, miserias y epopeyas de las organizaciones sociales...la construcción cultural y el conflicto social, no saben de sectores”, en: *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, año 1, Núm. 2.
- CARDOZA VÁZQUEZ, R., CUEVAS FLORES, L., et. al.** (2007). *Protección, restauración y conservación de suelos forestales. Manual de obras y prácticas* (3ª ed.). México: Comisión Nacional Forestal.
- DIXON, N.** (1994). *The Organizational Learning Cycle*, Londres: McGraw-Hill.
- ETZIONI, A.** (1994). “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, en Aguilar Villanueva (Comp.), *La hechura de las políticas*. México: Porrúa Grupo Editorial, pp. 265-282.
- FIGUEROA RUIZ, G. A.** (Coord.). (1995). *Los Díaz sin tregua 1876-1970. Centuria de luchas populares* (3ª ed.). México: Universidad Autónoma Chapingo – Centro de Investigaciones Históricas, Agrarias, Agronómicas y de la Agricultura.
- FINOT, I.** (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago: ILPES - CEPAL.
- FORREST, A.** (2001). *Cincuenta caminos hacia la organización que aprende* (1ª ed.). México: Panorama.
- GAIRÍN SALLÁN, J.** (2000). *Cambio de cultura y organizaciones que aprenden*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en:
<http://web.usbmed.edu.co/usbmed/egresados/docs/memorias/Organizaciones%20que%20aprenden.pdf>

- GARCÍA PALACIOS, O.** (2005). *Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político*. Disponible en: <http://www.ciudadpolitica.org/modules/news/article.php?storyid=564>
- HECLO, H.** (1972). "Review article: Policy Analysis", en *British Journal of Political Science*, Núm. 2, pp. 83-108.
- LINDBLOM, C.** (1994). "La ciencia de salir del paso" y "Todavía tratando de salir del paso", en Aguilar Villanueva (Comp.), *La hechura de las políticas*. México: Porrúa Grupo Editorial.
- MAYO, A. y LANK, E.** (2000). *Las organizaciones que aprenden: una guía para ganar ventaja competitiva*. Aedipe: Editorial Gestión.
- NORTH, D. C.** (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- NÚÑEZ, A.** *Las consideraciones en aprendizaje-Peter Senge: La Quinta Disciplina*, Disponible en: <http://divergencia.com/articulo.php?artid=339>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN** (2010). *Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)*. Disponible en: <http://www.utn.org.mx/> y <http://www.fao.org/spfs/el-pesa/es/>
- ORTIZ PICASSO, A.** *Ficha de pensamiento sistémico. La quinta disciplina: Peter Senge*. Disponible en: <http://monografias.com/trabajos27/quinta-disciplina/quinta-disciplina/shtml>
- PALLARES, F.** (1988). "Las políticas públicas: el sistema político en acción", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 62, pp. 141-146.
- PEDLER, M., BURGOYNE, J. y BOYDELL, T.** (1997). *The Learning Company: A Strategy for Sustainable Development*, Londres: McGraw-Hill.
- QUISPE LIMAYLLA, A.** (2004). *Evaluación socioeconómica de programas de desarrollo. Una guía didáctica* (1ª ed.). Madrid: Plaza y Valdés Editores (208 pp.).
- RAMÍREZ FAÚNDEZ, J. y TORRES MALDONADO, E.** (Coords.). (2001). *Reforma del estado, políticas públicas y problemas socioeconómicos del México contemporáneo* (vol. I). México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (297 pp.).
- RÍOS PITER, A., TOLEDO MANZUR, C. y BARTRA, A.** (Coords.). (2009). *Construyendo el desarrollo rural integral y sustentable en Guerrero. Guerrero sin Hambre y Caminos rurales para la Sierra de Guerrero* (1ª ed., Vol. III). México: Gobierno del Estado de Guerrero, Secretaría de Desarrollo Rural y FAO-México.
- ROJAS SORIANO, R.** (2000). *Guía para realizar investigaciones sociales* (26ª ed.). México: Plaza y Valdés Editores.

SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. A. (2004). *Desarrollo territorial rural. Debates y Temas Rurales* (Núm. 1). Santiago: RIMISP- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2010). *Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)*. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/AsistenciaCapacitacion/Paginas/pesa.aspx>

SENGE, P. (1994). *La Quinta Disciplina. El arte y la práctica de la Organización abierta al aprendizaje*. Buenos Aires: Granica.

UVALLE BERRONES, R. (1997). *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea* (1ª ed.). México: UNAM- FCPyS/ UAEM/ IAPEM (216 pp.)

Anexo 2



Campus Puebla

Estrategias en Desarrollo Agrícola Regional

Instrumento de medición para la propuesta de tesis:

Las ADR^s como instrumentos que operan una política pública de combate a la pobreza.

(El caso del PESA – GSH)

“guía de entrevista para informantes clave”

1. ¿Cuál es su percepción en la prestación de servicios profesionales del esquema de agencia del PESA con el de otros programas?
2. Coménteme sobre el panorama político y social, que existe en la conformación de agencias y el efecto que se genera de ello en la operación del PESA.
3. Las condiciones ambientales - propias del territorio en cada región -, ¿han determinado el posicionamiento en algunas de las 8 ADR^s que operan desde año uno el pesa en el Estado?
4. ¿El método PESA aporta a la coordinación interinstitucional en el Estado?
5. ¿Considera que al concluir el PESA, permanezcan en las regiones equipos fortalecidos que ofrezcan servicios profesionales en el medio rural?
6. En su opinión, ¿cuál es el beneficio de operar una política pública bajo el esquema ADR?

Josafat Contreras Domínguez